

La formazione degli Ambiti territoriali nel servizio idrico e il problema della dimensione “ottimale”

Giovanni FRAQUELLI, Valentina MOISO



© HERMES

Fondazione Collegio Carlo Alberto

Via Real Collegio, 30

10024 - Moncalieri (TO)

Tel: 011 670 5250

Fax: 011 6705089

info@hermesricerche.it

<http://www.hermesricerche.it>

I diritti di riproduzione, di memorizzazione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e copie fotostatiche) sono riservati.

PRESIDENTE

Giovanni Fraquelli

SEGRETARIO

Cristina Piai

SEGRETERIA OPERATIVA

Giovanni Biava

COMITATO DIRETTIVO

Giovanni Fraquelli (*Presidente*)

Cristina Piai (*Segretario*)

Guido Del Mese (ASSTRA)

Carla Ferrari (Compagnia di San Paolo)

Giancarlo Guiati (GTT S.p.A.)

Mario Rey (Università di Torino)

COMITATO SCIENTIFICO

Tiziano Treu (*Presidente*, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano e Senato della Repubblica)

Giuseppe Caia (Università di Bologna)

Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)

Carlo Corona (CTM S.p.A.)

Graziella Fornengo (Università di Torino)

Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

Carlo Emanuele Gallo (Università di Torino)

Giovanni Guerra (Politecnico di Torino)

Marc Ivaldi (IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse)

Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")

Luigi Prosperetti (Università di Milano "Bicocca")

Alberto Romano (Università di Roma "La Sapienza")

Paolo Tesauro (Università di Napoli "Federico" II)

La formazione degli Ambiti territoriali nel servizio idrico e il problema della dimensione “ottimale” *

GIOVANNI FRAQUELLI ^α
(Università del Piemonte Orientale, Ceris-CNR, HERMES)

VALENTINA MOISO ^β
(Ceris-CNR, HERMES^γ)

Ottobre 2004

Abstract

La presente ricerca si propone di analizzare la riforma in corso del servizio idrico italiano, con particolare attenzione all'impatto sulla razionalità e sull'efficienza della gestione che tale processo dovrebbe comportare. La legge 36/94, che ha avviato tale riorganizzazione, prevede, accanto al recupero di imprenditorialità e di un equilibrio economico e finanziario dei gestori, anche il superamento della frammentazione delle unità operative, tramite la costruzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). L'accorpamento della massa di circa 13.000 soggetti preposti alla gestione del servizio idrico e la costituzione di 91 ambiti sul territorio nazionale dovrebbe garantire dimensioni minime efficienti e il conseguimento di economie di scala e di scopo. Sotto il profilo operativo, si avrebbero ulteriori sinergie connesse alla razionalizzazione degli investimenti e ad un miglior coordinamento dei “costi congiunti” relativi al ciclo idrico integrato. Il corpo normativo che ha fatto seguito alla legge appare però contraddittorio, permettendo il mantenimento di una forte frammentazione dei gestori all'interno di ogni Ambito. Considerando numerosi studi recenti, che hanno dimostrato l'esistenza di economie di scala nel settore idrico, l'attenzione del presente lavoro è quindi focalizzata sulla ricerca di tali economie all'interno degli ATO. Ai fini della ricerca si è costruito un database tramite la rilevazione analitica dei preventivi dei singoli Piani d'Ambito, documenti contenenti le strategie economiche e finanziarie su cui si dovrà basare la gestione del servizio idrico per i prossimi 20-30 anni. Gli ATO considerati sono 18, uniformemente sparsi su tutto il territorio nazionale. I risultati mostrano un'inefficienza media del 5% nell'allocatione dei costi, e la presenza di importanti economie di scala, che verrebbero dunque sacrificate da una gestione frammentata, con grave perdita dei recuperi di efficienza fortemente attesi dalla riforma.

Parole chiave: Economie di scala, efficienza, settore idrico

JEL: L11, L50, L95

*Relazione presentata alla XXV Conferenza dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali, Novara, 6-8 ottobre 2004.

^αUniversità del Piemonte Orientale “A. Avogadro”, Via Perrone 18, 28100 Novara
Telefono: +39-(0)11-5601210 E-mail: giovanni.fraquelli@eco.unipmn.it

^βCeris-CNR, Centro di Ricerca per l'Impresa e lo Sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Fondazione Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 - Moncalieri (TO)
Telefono: +39-(0)11-68.24.911 E-mail: valemoiso@libero.it

^γHERMES, Centro Ricerche sui Servizi Regolamentati, Fondazione Collegio Carlo Alberto
Via Real Collegio 30, 10024 - Moncalieri (TO)
Telefono: +39 011 670.5250

1. Introduzione

La riforma in atto del servizio idrico italiano, avviata dalla Legge 36/94 (Legge Galli), si pone l'obiettivo fondamentale della "razionalizzazione di un settore in crisi". Il superamento della crisi presuppone, accanto al ricupero di imprenditorialità e di un equilibrio economico e finanziario dei gestori, anche la riduzione della frammentazione delle gestioni, tramite la costruzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Sotto il profilo organizzativo, si avrebbero ulteriori sinergie connesse al coordinamento degli investimenti relativi al ciclo idrico integrato.

L'accorpamento delle numerose gestioni esistenti procede con estrema lentezza poiché ha trovato la forte contrapposizione di molti enti locali, generando successivi aggiustamenti legislativi che di fatto permettono l'affidamento diretto e il permanere di numerose unità operative all'interno degli ATO.

Considerati alcuni studi recenti condotti sulle imprese italiane (Fraquelli et al, 1997, 2003; Fabbri et al., 2000) che hanno dimostrato l'esistenza di economie di scala nel settore idrico, l'attenzione del presente lavoro è focalizzata sulla verifica della presenza di tali economie all'interno degli ATO. L'analisi della struttura e della dinamica dei costi al variare della dimensione, attuata tramite differenti tecniche, anche statistiche ed econometriche, consente di rilevare la presenza e la consistenza di eventuali economie di scala. Ai fini della ricerca, si è costruita una base dati tramite la rilevazione analitica dei dati previsionali dei singoli Piani d'Ambito. Tali documenti contengono le strategie economiche e finanziarie contrattate con l'Autorità d'Ambito e vincolano la gestione del servizio idrico per il periodo della concessione (20-30 anni). Gli ATO considerati sono 18, uniformemente distribuiti su tutto il territorio nazionale.

I risultati dimostrano che l'ATO genera sinergie e rilevanti economie di scala. Il permanere di gestioni frammentate e i mancati recuperi di efficienza comportano la sostanziale disattesa degli obiettivi della riforma.

In particolare, il lavoro è articolato come segue. Inizialmente, vengono presentati i tratti salienti della riforma in merito alla nuova configurazione dei gestori e alla creazione degli ATO (sezione 2), quindi vengono analizzate le fasi previste per l'affidamento del servizio, con osservazioni sull'attuale stato di avanzamento della riforma (sezione 3). In seguito, viene presentato il principale strumento della riforma, il Piano d'Ambito (sezione 4), che contiene anche le variabili tecniche e la pianificazione dei costi, analizzate successivamente utilizzando

differenti metodologie (sezione 5). Si è quindi focalizzata l'attenzione sui vantaggi connessi alla dimensione (sezione 6) e sull'efficienza (sezione 7). Seguono le conclusioni (sezione 8).

2. L'ATO e la configurazione dei gestori

Uno degli elementi portanti della costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali riguarda il conseguimento di economie di scala e di scopo, tramite l'accorpamento della massa di circa 13.000 soggetti preposti alla gestione degli acquedotti, fognature e depurazione (Massarutto, 1998). La costruzione di 91 Ambiti sul territorio nazionale dovrebbe garantire dimensioni più appropriate sotto il profilo operativo.

A livello locale, la legge attribuisce alle regioni il compito di emanare disposizioni per l'individuazione e la delimitazione degli ATO. Alle Province e ai Comuni compete la funzione di indicare l'organizzazione e operare l'affidamento della gestione. La delimitazione del territorio dell'ATO prevede il rispetto dell'unità del bacino idrografico e il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali.

Un aspetto cruciale, ai fini del conseguimento degli obiettivi della riforma, riguarda l'assetto del soggetto gestore. Occorre rilevare che in merito il quadro normativo è fortemente instabile e sollecitato dagli interessi di parte degli Enti locali (in particolare dei comuni). L'art. 10 della legge 36/94 prevede che le gestioni esistenti possano continuare a gestire i servizi loro affidati fino al momento della "costituzione della società di gestione", se aziende pubbliche, o sino alla scadenza della relativa concessione, nel caso di società o imprese consortili concessionarie. In sostanza, la norma prevede un periodo di transizione, atto a garantire la confluenza dei vari soggetti verso il gestore affidatario del servizio dell'Ambito.

Il corpo normativo che ha fatto seguito alla legge appare però contraddittorio. Parte della normativa è coerente con la figura del gestore unico, individuato tramite asta competitiva ad evidenza pubblica. Tale orientamento viene delineato nel decreto del 22-11-2001 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, anche sollecitato dall'Unione Europea, in merito alle politiche di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità. D'altro canto, assume sempre più valenza il tentativo di evitare le gare e di "salvaguardare" le differenti realtà esistenti. L'art. 35 della legge 448/2001 (Finanziaria 2002), pur prevedendo la gara quale unica modalità di affidamento del servizio, consente in via transitoria, all'art. 5, l'affidamento diretto a favore di società di capitali composte unicamente da Enti locali appartenenti allo stesso ATO. A seguito di procedura di infrazione della Commissione Europea (in merito al regime transitorio all'affidamento diretto) l'art. 35 è stato modificato

con il D.L. 269/2003. Il Decreto consente che, a regime, la gestione possa avvenire tramite società di capitale interamente pubblica, subordinata ad un controllo analogo a quello esercitato dall'Ente pubblico sui propri servizi e a patto che la società operi in prevalenza con gli Enti pubblici controllanti.

Il nuovo assetto normativo, nella maggior parte dei casi, conduce all'affidamento diretto e al mantenimento di una forte frammentazione dei gestori interni all'ATO.

3. Formazione e insediamento degli Ambiti e affidamento del servizio

Come si evince dalla Tabella 1, le fasi relative all'applicazione della legge Galli risultano piuttosto articolate e la costituzione degli ATO e il loro insediamento rappresentano una premessa fondamentale. Al momento attuale risultano insediati 87 Ambiti su 91. La forte accelerazione del processo di attuazione nell'ultimo biennio (Tab. 2), è anche da riconnettere alla legge 448/2001 (Finanziaria 2002) che vincola l'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea, previsti dai Quadri Comunitari di sostegno, all'attuazione della riforma del settore. Inoltre, considerata la particolare situazione del Sud, il Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali, ha affidato le ricognizioni alla Sogesid Spa (interamente controllata dal Ministero del Tesoro). La scelta ha creato una notevole accelerazione, rendendo disponibili 61 Piani d'Ambito, contro i 18 del luglio del 2002. I risultati dimostrano che, in alcune circostanze, l'intervento diretto del governo centrale diviene fondamentale per superare le difficoltà e gli interessi locali.

Sia pure con molta lentezza, il processo in atto pare delineare una buona convergenza verso gli obiettivi della legge Galli (Erbeta e et al. 2003; Bardelli, 2004; Muraro et al., 2004). Una grave eccezione è però rappresentata dalla configurazione dei gestori e dagli affidamenti diretti. La figura del gestore unico appare un'eccezione e la numerosità delle società coinvolte in ogni ambito genera una considerevole riduzione della dimensione operativa. Ad esempio, nel caso della Valle d'Aosta, in luogo dell'Autorità d'Ambito si è insediato un Consorzio di 74 Comuni e l'erogazione del servizio sarà affidata ai singoli Comuni o a piccoli raggruppamenti; in Piemonte, per i 6 ATO, sono previsti più di 40 soggetti preposti all'erogazione del servizio. Tale situazione è altrettanto diffusa sul territorio nazionale.

Sotto altro profilo, i recuperi di efficienza sono minati dai processi di affidamento. Gli affidamenti effettuati fino al 30 giugno 2004 sono 38 e per tutti gli ATO l'attribuzione è stata effettuata in modo diretto a società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, con

l'eccezione di Frosinone, ove si è proceduto al coinvolgimento di terzi tramite gara¹. Si va così delineando un circolo vizioso che comporta la costituzione di società sub ottimali sotto il profilo economico-tecnico e l'impossibilità di effettuare le gare, poiché la competizione vera porterebbe all'esclusione della maggior parte delle realtà locali.

4. Il Piano d'Ambito

Il Piano d'Ambito costituisce il programma di attività del servizio idrico integrato, sotto il profilo tecnico ed economico. Con questo strumento l'Autorità d'Ambito definisce le linee di indirizzo, oggetto di successiva precisazione e quantificazione nella convenzione di affidamento della gestione del servizio. La redazione del documento presuppone la ricognizione delle strutture esistenti, un programma di interventi, l'elaborazione del piano finanziario, il modello gestionale e organizzativo e le risorse da reperire tramite tariffa o contributi vari.

Disponendo delle informazioni sulla situazione reale, tramite la ricognizione, l'Ambito deve fissare necessariamente i livelli di servizio che intende raggiungere. Il programma degli interventi presuppone quindi il raggiungimento di particolari traguardi, tramite investimenti e azioni sui costi operativi tesi ad incrementare la produttività e la qualità del servizio. L'orizzonte temporale, di solito, copre un arco sufficientemente ampio e idoneo a garantire una adeguata mole di investimenti (20-30 anni). Il ricupero degli investimenti e dei costi di esercizio ha luogo con la definizione di una tariffa "di riferimento" (metodo normalizzato) che abbandona la logica del "cost-plus" (semplice ribaltamento in tariffa dei costi degli attuali gestori) e presuppone adeguati miglioramenti di efficienza, tramite meccanismi di "price cap" (la tariffa riconosce i costi del gestore al netto di un adeguato ricupero di efficienza).

I contenuti dei Piani d'Ambito sono suggeriti dalla legge Galli e dalla circolare del 21/12/99 del Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche, ma la struttura non è standardizzata.

In estrema sintesi, il "Piano" riassume i tratti fondamentali delle strategie di intervento, precisando: le principali grandezze a carattere territoriale, l'offerta sotto il profilo degli impianti e dell'organizzazione gestionale presente, la domanda dal punto di vista qualitativo e quantitativo, le aree e le modalità di intervento in ordine cronologico e, in ultimo, il piano di sviluppo tariffario che deve essere orientato all'armonizzazione dei costi e delle tariffe.

¹ In questa sede, si esclude dal conteggio l'ATO di Arezzo, affidato tramite gara a privati, successivamente annullata dal Tar Toscana.

5. Analisi delle variabili tecniche e dei costi dell'Ambito

5.1 Rappresentatività della base dati

Ai fini della presente ricerca si sono utilizzati due differenti base dati: per l'analisi dei costi si è utilizzato un panel di 18 ambiti, per un periodo oscillante tra 20 e 30 anni, i cui dati provengono dalla rilevazione analitica dei preventivi contenuti nei singoli piani d'Ambito. L'analisi delle variabili tecniche ha comportato l'integrazione delle precedenti osservazioni con rilevazioni relative ad altri ATO, per un totale di 52 Ambiti. Si tratta di valori rilevati dalle Ricognizioni dei Piani e integrati tramite i rapporti diffusi dal Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (2001, 2002, 2003).

Per quanto riguarda la rappresentatività dei casi esaminati, occorre tener conto che sull'intero territorio nazionale sono stati individuati 91 Ambiti Ottimali e al momento della nostra rilevazione dati ne risultavano insediati 84 (circa il 77% della popolazione italiana). Quelli considerati nel nostro studio corrispondono al 60% della popolazione nazionale, cioè a circa 35 milioni di abitanti su un totale di circa 57 milioni.

Occorre inoltre considerare che non tutti gli Ambiti insediati hanno ultimato la ricognizione delle opere e degli impianti, attività importante per la conoscenza del livello del servizio idrico nell'area di interesse.

5.2 Analisi delle variabili tecniche

Al fine di conoscere la struttura degli ATO è utile l'analisi delle variabili tecniche, sintetizzate nella Tabella 3. Il campione presenta notevole variabilità e manca omogeneità per quanto riguarda la dimensione delle unità territoriali.

È opportuno rilevare che gli elementi che maggiormente condizionano la continuità e la qualità della fornitura del servizio idrico sono la densità di popolazione e la dispersione dei comuni sul territorio, mentre il numero assoluto dei residenti e dei comuni incide ovviamente sulla disponibilità delle risorse idriche. Una più corretta informazione, in questo senso, è quindi data dalla lunghezza pro capite della rete di distribuzione, che assume valori compresi tra i 0,8 m/ab per l'ATO Umbria-Perugia ai 16 m/ab per l'ATO Toscana-Ombone.

Le perdite medie dell'acqua immessa intorno al 38% sono decisamente elevate, considerando che la quota di perdite fisiologiche è stimata intorno al 15%².

² Le perdite sono calcolate come "valori immessi al netto dei valori erogati (o fatturati)", quindi il dato può comprendere anche le cosiddette "perdite apparenti", cioè quelle relative a volumi non contabilizzati. Per evitare questa distorsione, è necessaria l'installazione di contatori presso tutte le utenze finali

È inoltre preoccupante il massimo raggiunto in alcune zone d'Italia, dove le perdite raggiungono il 70% dell'acqua. Si tratta di Latina, nel Lazio, e del Morsicano, in Abruzzo, seguiti da Sele, in Campania, con il 60%. Il valore migliore è invece quello dell'ATO Torinese, con il 10%.

La copertura del servizio risulta quasi totale per il servizio di adduzione/distribuzione, mentre scende progressivamente per la rete di fognatura (85%) e per la depurazione (72%). La variabilità più accentuata si riscontra per il servizio di depurazione, dove il livello di copertura nei confronti della popolazione civile è compreso tra un minimo del 33% per gli Ambiti Medio Valdarno e Macerata e ad un massimo del 98% per l'Ambito di Roma. Fognatura e depurazione sono infatti i due servizi su cui maggiormente si insiste nei Piani d'Ambito per conseguire miglioramenti del sistema integrato.

L'età media delle opere non è molto elevata, anche se i valori massimi superano in alcuni casi i 50 anni (Piemonte-Verbanò, Lazio-Latina, Frosinone). È interessante notare che la vetustà degli impianti condiziona in misura rilevante le perdite, come si è visto nel caso dell'ATO di Latina, con il più elevato livello di perdite. Il dato relativo all'età è dunque importante, in quanto per le opere interrato costituisce il parametro di valutazione più immediato dello stato di conservazione.

La tipologia prevalente delle reti fognarie prevede la raccolta mista di acque chiare e scure. Questa situazione si verifica in media nel 71% dei casi, mentre la maggior parte delle unità del campione presenta valori del 100%. In pochi casi, infatti, la separazione delle reti fognarie è stata applicata nel momento della loro costruzione, come accade per Torino, che dispone di una duplice canalizzazione per separare le acque reflue dalle acque meteoriche. Inoltre, non è raro trovare gruppi di abitazioni o interi isolati che non possiedono la rete fognaria e scaricano i reflui in fosse e contenitori che non rispondono agli standard previsti per le fognature.

Utilizzando i dati precedenti è possibile indagare sul grado di omogeneità presente fra i vari ATO e sulla loro natura. Tale verifica è stata condotta mediante il Clustering e l'Analisi delle Corrispondenze.

Si è costruito un cluster con il metodo di Ward, una classificazione gerarchica che utilizza il criterio di inerzia come metodo di partizione (Bourouche et al., 2002) Nella Figura 1 sono evidenziati i gruppi formati ai primi livelli di aggregazione: le Regioni con lo stesso tipo di zebratura presentano ATO molto simili dal punto di vista delle variabili tecniche e macroambientali. L'analisi sottolinea la tendenza di raggruppamenti tra ATO caratterizzati da

prossimità nella localizzazione geografica. Il risultato appare importante poiché suggerisce la possibilità di un ulteriore incremento dimensionale (oltre l'Ambito attuale), a parità di omogeneità delle variabili macroambientali. Proseguendo con le aggregazioni, la tendenza si accentua per gli ATO del Sud Italia. Il risultato dimostra, in ogni caso, che la configurazione morfologica appare assai importante, basti pensare, ad esempio, alla densità abitativa, alla dispersione sul territorio, al diverso metodo di approvvigionamento (falde e invasi).

L'indagine è stata ulteriormente approfondita tramite l'Analisi delle Corrispondenze, che permette di scoprire le relazioni tra ATO e variabili tecniche, evidenziando le più nette somiglianze e caratterizzazioni. Nella Figura 2 viene rappresentato il tipico output di questa analisi: un grafico cartesiano la cui chiave di lettura è immediata: punti vicini presentano somiglianze, punti lontani differenze. In particolare, quando una variabile tecnica è rappresentata presso un gruppo di ATO, significa che lo caratterizza. I raggruppamenti precedenti vengono confermati. Viene inoltre messo in evidenza un insieme di ATO, in prevalenza del Sud Italia (3° - 4° quadrante), la cui condizione necessaria e sufficiente di aggregazione è costituita dalla presenza di un valore delle perdite per km di rete superiore alla media (10.000 mc/km): tutti gli ATO del campione con perdite per km di rete superiori alla media fanno parte del gruppo, e solo quelli.

L'analisi evidenzia quindi che le perdite per chilometro di rete di distribuzione sono uno dei punti critici del sistema idrico nazionale e che gli ATO più esposti al problema sono prevalentemente localizzati nel sud del Paese. Tale risultato può apparire scontato, ma costituisce conferma di gravi disfunzioni che comportano la ristrutturazione di buona parte delle reti del sud e la loro successiva manutenzione. Nel considerare le carenze del Sud, spesso, viene fatto riferimento alle difficoltà di approvvigionamento delle acque. Il problema certamente sussiste, ma occorre considerare in parallelo l'insufficienza degli investimenti sulle infrastrutture di distribuzione e le inefficienze dal lato gestionale e manageriale. Si pensi, ad esempio, che per l'applicazione della riforma nel Sud Italia e nelle isole è stata necessaria la creazione da parte del Governo di una società ad hoc per la gestione delle procedure di attuazione.

5.3 Natura e struttura dei costi dell'ATO

L'analisi dei costi presuppone uno stretto collegamento con le variabili dimensionali e la forma gestionale (Tab. 4). La dimensione media dei m³ annui erogati è pari a circa 59 milioni, mentre la popolazione servita in media è pari a circa 366.000 abitanti. Il numero medio degli

occupati previsti è pari a 378, con un minimo di 128 e un massimo di 1438. La variabilità è contenuta: il coefficiente di variazione è pari a 0,73. Occorre osservare che la configurazione dell'Ambito prevede un contesto integrato, con la presenza di attività di acquedotto, fognatura e depurazione.

Per quanto riguarda la forma giuridica dell'ambito: il consorzio rappresenta la forma associativa prevalente nel centro Italia, mentre al Nord è preferita la convenzione con i comuni e la successiva nomina di un coordinatore, di solito appartenente alla Provincia.

In merito ai costi di funzionamento dell'ATO, può essere utile considerare gli oneri connessi alle attività di indirizzo e regolazione. La scelta tutta italiana di decentrare la regolazione a livello locale, affidandola alle singole Autorità d'Ambito in luogo di un unico organo centrale o regionale (ex legge 36/94) appare più onerosa se confrontata, con le dovute cautele, con altre autorità di regolazione italiane e straniere (Tab. 5). Nonostante l'Autorità d'Ambito sia gravata da un numero di funzioni che pare più ampio rispetto a quello delle altre autorità, prima fra tutte la gestione del contratto di affidamento (compito attribuito anche all'OFWAT), il modello inglese presenta un costo medio che è pari a circa la metà di quello italiano.

Osservando la struttura delle voci di costo (Tab. 6), dal lato operativo, le risorse che presentano il peso maggiore sono costituite dal personale e dai servizi. Sotto il profilo economico e finanziario non può essere trascurato il costo del capitale. Sono previsti investimenti particolarmente rilevanti che incidono sui conti economici d'esercizio con ammortamenti progressivamente crescenti, soprattutto nel primo decennio di attività. Occorre poi rilevare che il metodo tariffario adottato dalla riforma prevede una remunerazione del capitale investito pari al 7%. Tale componente compare dunque come costo opportunità del capitale finanziario nell'ambito dei costi non operativi e trattandosi di attività ad alta intensità di capitale il peso sul conto economico appare rilevante (16% dei costi totali).

In ultimo, occorre considerare che il canone di concessione previsto per i vari comuni incide mediamente per il 10%. Si tratta di una aliquota ingente che dovrebbe essere verificata con studi e approfondimenti metodologici. Secondo alcuni sarebbe di dubbia legittimità, ma non si può trascurare che il complesso delle reti rappresenta un asset patrimoniale degli enti locali e questi ultimi, ovviamente, intendono valorizzare tale risorsa, come accade ad esempio per la distribuzione del gas e per il settore delle telecomunicazioni.

5.4 *Costi e volumi di attività*

La Figura 3 presenta la consistenza dei costi operativi e totali ripartiti secondo la classe dimensionale dell'Ambito e i relativi valori medi per mc erogato.

La dinamica dei costi medi sembrerebbe seguire, per un primo intervallo, il tipico andamento ad U, con rendimenti crescenti e quindi decrescenti, seguiti da un netto recupero per le dimensioni maggiori. Occorre sottolineare che l'intervallo in cui si manifesta l'incremento dei costi (50 - 90 milioni di mc erogati), nel nostro campione corrisponde ad ATO che presentano alti livelli di inefficienza. L'incremento potrebbe quindi essere dovuto alla struttura del nostro campione e in tal caso non sarebbe rappresentativo di un reale aumento dei costi generalizzabile per tutti gli ATO appartenenti a tale classe dimensionale. L'analisi meriterebbe di essere approfondita con un campione ancora più ampio, ma è importante sottolineare che, al di fuori di tale incremento, i costi medi decrescono costantemente all'aumentare dei volumi erogati ed evidenziano le inefficienze più significative ai primi livelli, fino a 30 milioni di mc. Un andamento di questo genere è indice di una migliore capacità di allocazione delle risorse nelle classi dimensionali maggiori e costituisce conferma alla necessità di raggruppamento delle attuali gestioni. I valori potrebbero suggerire l'utilità di un ulteriore accorpamento degli Ambiti previsti, ma nel breve termine la semplice istituzione del gestore unico d'Ambito, prevista dalla legge, potrebbe assicurare miglioramenti.

6. Analisi delle economie di scala

Le statistiche descrittive esaminate nel paragrafo precedente offrono una prima indicazione dell'andamento dei costi al variare della dimensione, ma la realtà del settore idrico appare molto più articolata e complessa. In effetti, l'aumento dimensionale può essere associato in misura diversa ad altre variabili che incidono sui costi, quali ad esempio la densità abitativa o la morfologia del territorio. Per questo motivo, la stima econometrica di una funzione di costo consente di considerare contemporaneamente un numero più ampio di variabili e di isolare correttamente il contributo dimensionale alla riduzione dei costi.

In questo paragrafo vengono riportati alcuni primi risultati relativi ad una elaborazione in corso, condotta con un approccio metodologico multivariato. Si tratta di una stima econometrica effettuata con l'utilizzo di una funzione trans-logaritmica e l'impiego contemporaneo di numerose variabili di costo. Come si è ricordato precedentemente, le variabili esplicative dei costi nel settore idrico sono molteplici e le principali voci considerate

in letteratura riguardano: i volumi e la qualità dell'acqua venduti, la natura e consistenza dell'utenza, la dimensione e la morfologia dell'area servita, i prezzi dei fattori produttivi, la lunghezza delle reti distributive, le fonti di approvvigionamento e la natura della forma proprietaria (Ashton, 2000; Antonioli et al., 2001; Parker et al., 2001a), 2001b)).

Nella nostra analisi il costo totale risulta essere funzione di più variabili: dell'output misurato dal volume d'acqua erogato, dei prezzi dei fattori produttivi (lavoro, capitale, materie e servizi), di variabili caratteristiche del servizio quali la densità della popolazione e di una *dummy* che individua gli ATO con perdite superiori alla media. Le analisi richiedono ulteriori approfondimenti, ma poiché la significatività statistica è buona si hanno alcune conferme alle ipotesi precedentemente formulate in merito all'andamento dei costi medi al variare dei volumi di produzione. I risultati sono riportati nella Figura 4. L'analisi rivela la presenza di importanti economie di scala, particolarmente consistenti per gli ATO con meno di 50 milioni di mc erogati (corrispondenti a circa 500.000 abitanti). Queste economie si esauriscono intorno ai 150 milioni di mc (circa 1.5 milioni di abitanti).

Le elaborazioni econometriche confermano pertanto i risultati delle statistiche descrittive, indicando che anche gli Ambiti già predefiniti potrebbero conseguire ulteriori riduzioni di costo a seguito di accorpamenti che consentano una dimensione minima efficiente, che pare collocarsi in un intervallo compreso tra 100 e 200 milioni di mc.

7. Analisi dell'efficienza

Le analisi in corso prendono in considerazione anche i divari di efficienza tra gli ATO considerati. Tramite la stima econometrica, precedentemente citata, si è costruita una frontiera di costo, che indica per ogni dato livello di output la più efficiente allocazione delle risorse (Battese et al., 1993). Tale approccio consente di valutare l'inefficienza di ogni ATO misurata come distanza della singola configurazione di costo dalla frontiera (Tab. 7). L'inefficienza media del campione è pari al 5%. In media, i costi degli ATO superano quelli ottimali di un 5% a causa dell'inefficienza. Occorre rilevare che l'indagine viene condotta sui programmi ove, in linea teorica, si presuppone di ricercare l'efficienza.

Pare particolarmente interessante la dinamica temporale. Nel primo anno sono tre gli ATO che presentano la situazione più critica: Cuneo, Medio Valdarno e Sarnese, con un'inefficienza anche del 39%. Questi ATO, verso il quinto anno, conseguono un netto recupero e vengono sostituiti da altri, con un picco di inefficienza intorno al 30% (Basso Valdarno, Latina e Basilicata). Negli anni successivi anche questi ATO registrano una

progressiva diminuzione dell'inefficienza. In ogni caso, gli ATO Cuneese e Basilicata faticano maggiormente a ottenere risultati apprezzabili. L'ATO Astigiano e l'ATO Frosinone presentano un elevato grado di efficienza.

L'inefficienza si rivela essere piuttosto localizzata: tutti gli ATO nominati, tranne quello del Cuneese, sono del centro sud e hanno una dimensione piuttosto ridotta che non consente loro di beneficiare di adeguate economie di scala. Nel considerare questi dati non si può trascurare che l'efficienza è imprescindibilmente legata alle condizioni morfologiche e ambientali proprie di ogni Ambito. Un ATO particolarmente montuoso o con una forte dispersione degli utenti sul territorio (come ad esempio il Cuneese) presumibilmente avrà, a parità di volumi erogati, costi totali più elevati di un ATO con territorio pianeggiante e alta densità di popolazione.

In merito, occorre rilevare che il metodo tariffario previsto per i Piani d'Ambito prevede un progressivo recupero di efficienza dei singoli gestori. La nostra indagine consente pertanto di evidenziare i divari di efficienza che comunque sussistono tra i differenti programmi di investimento e il miglioramento previsto dalle Autorità d'Ambito locali.

8. Conclusioni

Il lavoro si è proposto di esaminare la riforma in corso nell'ambito del servizio idrico italiano, con particolare riferimento alla costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali e alla loro funzionalità sotto il profilo dimensionale. In particolare, si è cercato di verificare in quale misura l'accorpamento a livello di Ambito della massa delle unità preposte alla gestione del servizio idrico generi una riduzione dei costi medi. A questo scopo si sono recuperati 18 Piani d'Ambito e si sono integrate tali informazioni con documentazione tecnica di varia natura, riguardante circa 60 Piani d'Ambito.

I principali risultati possono essere così sintetizzati:

- esiste il problema del reperimento della risorsa idrica, ma adeguati investimenti sulla rete, orientati alla riduzione delle perdite, potrebbero ridurre in misura significativa le carenze d'acqua;
- gli Ambiti dell'area meridionale necessitano degli interventi più consistenti e urgenti;
- il costo del capitale, sostanzialmente trascurato sino ad ora per la presenza di gestioni in economia e deficitarie, incide in misura significativa sulle voci di costo, con conseguenti ricadute sulle tariffe;

- la variabilità del canone di concessione e l'incidenza riscontrata sui costi (comunque rilevante), indicano la necessità di ulteriori studi e approfondimenti volti ad individuare criteri di quantificazione omogenei ed economicamente congrui;
- la presenza di rilevanti economie di scala induce ad una sollecita attuazione della riforma e a riconsiderare il dimensionamento degli attuali bacini ottimali;
- i consistenti divari di inefficienza riscontrati nei Piani d'Ambito costituiscono un segnale che invita a riesaminare e confrontare gli stessi programmi con tecniche di *benckmarking*, onde colmare i divari tuttora esistenti, tenendo però conto delle diversità morfologiche e ambientali di ogni Ambito.

In ogni caso, l'accelerazione verso l'affidamento del servizio ad un soggetto adeguatamente responsabilizzato, rappresenta il vincolo più stringente per il conseguimento dei miglioramenti sopra delineati.

Bibliografia

- Antonoli B., Filippini M. (2001) *The use of a variable cost function in the regulation of the Italian water industry*, in “Utilities Policy”, vol. 10, n. 3, pp.181-187.
- Ashton K.J. (2000) *Cost efficiency in the UK water and sewerage industry*, in “Applied Economics Letters”, n. 7, pp. 455-458.
- Bardelli L. (2004) *Le previsioni di investimento e la regolazione strutturale della fornitura del servizio idrico integrato: vincoli ed obiettivi*, relazione presentata alla XVI Riunione scientifica SIEP, Pavia, 7-8 ottobre 2004
- Battese G.E. and Coelli T. J (1993), *A Stochastic Frontier Production Function Incorporating a Model for Technical Inefficiency Effects*, Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, n. 69, Departement of Econometrics, University of New England, Armidale
- Bouroche J.M., Saporta G, *L'analyse des données*, collana Que sais-je, XII edizione
- Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (2004) *Rapporto sui piani d'Ambito*.
- Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (2004, 2003, 2002, 2001) *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*.
- Erbetta F, Fraquelli G, (2003) *Evoluzione economico – finanziaria e produttività delle imprese idriche italiane nel quinquennio di transizione verso il gestore unico integrato*, in A. Riccaboni (a cura di), *Acqua. Fra incidenza sociale ed efficienza gestionale*, Il Ponte, Firenze, pp. 62-85.
- Fabbri P, Fraquelli G (2000) *Cost and structure of technology in the Italian Water Industry*, in “Empirica”, n. 27, pp. 65-82
- 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.
- Fraquelli G, Giandrone R (2003) *Reforming the waste water treatment sector in Italy: implication of plant size, structure and scale economies*, Working Paper Ceris-CNR
- Massarutto A (1999) *I servizi idrici*, in Fondazione Rosselli, L.Roveda e S.Campodell'Orto (a cura), *I servizi di pubblica utilità in Italia – Terzo rapporto OSP*, Guerini e associati, Milano
- Muraro G. e Valbonesi P. (2003) *I servizi idrici tra privatizzazione e regolamentazione*, Carocci, Roma
- Parker D, Saal S. D (2001) *Productivity and price performance in the privatized water and sewerage companies of England and Wales*, in “Journal of Regulatory Economics”, vol. 20, n. 1, pp. 61-90.
- Parker D, Saal S.D, (2001) *The impact of privatisation and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales: a translog cost function model*, Aston Business School

Tab. 1 Il processo di costituzione degli ATO e di affidamento al gestore

Legge regionale relativa all'applicazione della L. 36/94		Delimitazione ambiti	
Insediamento dell'Ambito		Convenzione tra Enti locali nell'ATO	
		Schema tipo della convenzione di gestione	
		Delibere dei consigli comunali	
		Insediamento dell'ATO	
		Definizione della struttura dell'ATO	
Predisposizione del Piano d'Ambito		Appalto, ricognizione e predisposizione del documento	
		Consultazione dei comuni sul Piano	
		Approvazione	
Affidamento	Definizione del contratto di affidamento	Forma di gestione	Concessione a terzi
			SpA mista
			Affidamento a società pubbliche
			-Bando
			-Svolgimento asta competitiva
			-Sottoscrizione contratto
			-Affidamento
			-Accordo tra i comuni per il bando e assetto societario
			-Bando di gara per la scelta del socio privato
			-Gara
			-Costituzione SpA mista
			-Contratto e affidamento
			-Affidamento in house
			-Controllo dell'Ente pubblico
			-Collaborazione con altri enti pubblici

Fonte: Comitato Risorse Idriche (2001) e nostre elaborazioni

Tab. 2 Stato di attuazione della legge 36/94

	30/5/01	30/6/03	30/6/04
ATO previsti	89	91	91
ATO insediati	48	84	87
Ricognizioni svolte	25	66	81
Piani d'Ambito approvati	7	48	61
Affidamento del servizio	2	25	38

Fonte: Comitato per la vigilanza delle risorse idriche, 2001, 2003, 2004 e nostre elaborazioni

Tab. 3 Variabili tecniche degli Ambiti Territoriali Ottimali

	u di misura	Minimo	Massimo	Media
Comuni appartenenti all'Ato	n° comuni	10	1209	128
Popolazione residente	n° abitanti	52.839	5.209.982	1.078.913
Dotazione di acqua pro-capite giornaliera	litri/ab al giorno	94,00	584,00	271,65
Lunghezza pro-capite della rete di adduzione	m/abitanti	0,30	31,70	3,44
Lunghezza pro-capite della rete di distribuzione	m/abitanti	0,80	16,00	6,53
Lunghezza pro-capite della rete fognaria	m/abitanti	1,00	20,00	4,91
Lunghezza pro-capite della rete di collettori	m/abitanti	0,10	11,60	2,27
Perdite di acqua sul totale di acqua addotta	%	10,00	73,00	38,87
Perdite annue su km di rete	mc/km	1.836	58.592	10.383
Copertura del servizio di distribuzione	%	80	100	96
Copertura del servizio di fognatura	%	32	100	85
Copertura del servizio di depurazione	%	33	98	72
Età media delle opere di presa	anni	15	62	31
Età media delle reti adduttrici	anni	12	50	32
Età media delle reti di distribuzione	anni	10	49	30
Età media degli impianti di sollevamento	anni	8	33	22
Età media degli impianti di potabilizzazione	anni	1	30	14
Età media dei serbatoi	anni	13	50	30
Età media delle reti di fognatura	anni	5	51	28
Età media degli impianti di depurazione	anni	6	25	16
Scarichi con trattamento reflui	%	0,00	99,00	63,98

Fonte: nostra rielaborazione dai dati della relazione del Comitato per la vigilanza delle risorse idriche, 2001, 2003

Tab. 4 Variabili dimensionali e costi

	minimo	media	mediana	massimo	deviazione standard	coeff di variazione
Volume erogato (000 mc)	18.900	59.202	43.000	250.000	50.584	0,854
Km rete	2.510	6.994	6.249	20.187	3.502	0,501
N° dipendenti	128	378	305	1438	281	0,746
Popolazione servita residente	22.677	366.570	250.040	1.892.610	396.031	1,080
Costi totali (000 euro)	21.380	76.270	58.548	304.119	55.400	0,726
Costo lavoro (000 euro)	6.574	15.699	12.143	57.481	11.000	0,701
Costo energia (000 euro)	232	7.955	6.825	28.209	5.313	0,668
Costo materie, servizi, ammortamenti (000 euro)	1.370	30.574	23.851	147.102	27.630	0,905

Fonte: propria rielaborazione dai dati dei Piani d'Ambito. Osservazioni relative all'intera durata del piano e su valori monetari a prezzi costanti.

Tab. 5 Comparazione dei costi fra l'Autorità d'Ambito e altri enti regolatori italiani e inglesi

	Costo totale (migliaia di Euro)	Popolazione	Costo medio per abitante (Euro)
Autorità Italiana per l'energia elettrica e il gas	23.864	57.563.354	0.415
OFWAT ^a (Servizi idrici -Inghilterra e Galles)	17.632	53.420.200	0.330
Autorità di Ambito Territoriale Ottimale	18.095	31.246.499	0.579

^a Office Service of Water, autorità nazionale preposta esclusivamente della regolazione dei servizi idrici in Inghilterra e Galles

Fonte: Rapporto 2003 del Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche e nostre elaborazioni

Tab. 6 Composizione dei costi operativi

	% sui costi totali	% sui costi operativi
Acquisti acqua	1	2
Acquisti energia elettrica	10	17
Acquisti altre materie	9	16
Costo del personale	21	34
Spese per servizi	17	28
TOTALE COSTI OPERATIVI	58	100
Ammortamenti	18	-
Remunerazione lorda capitale investito	16	-
Canone sii	8	-
COSTI TOTALI	100	-

Fonte: nostra rielaborazione sui dati dei Piani d'Ambito

Tab. 7 Inefficienza media annua degli ATO

Anno	Inefficienza media
1	4
5	6
10	7
15	5
20	4
25	4
30	5

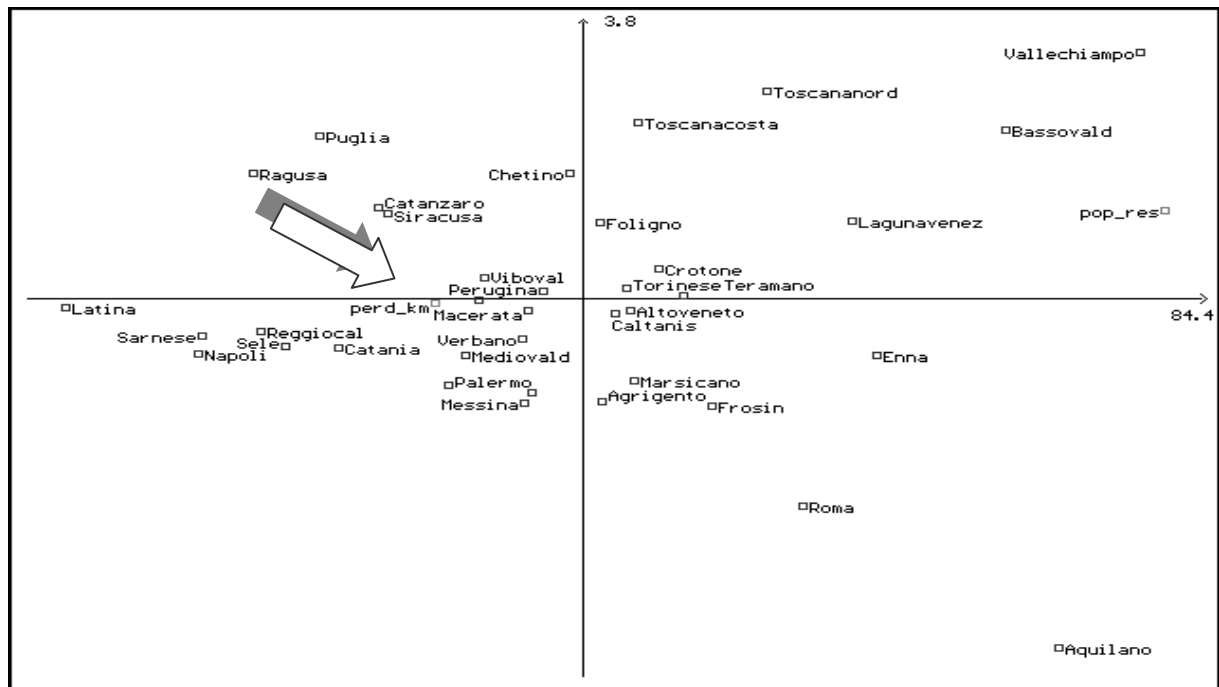
Fonte: nostre elaborazioni

Figura 1 Correlazioni fra gli ATO secondo la tecnica del Clustering



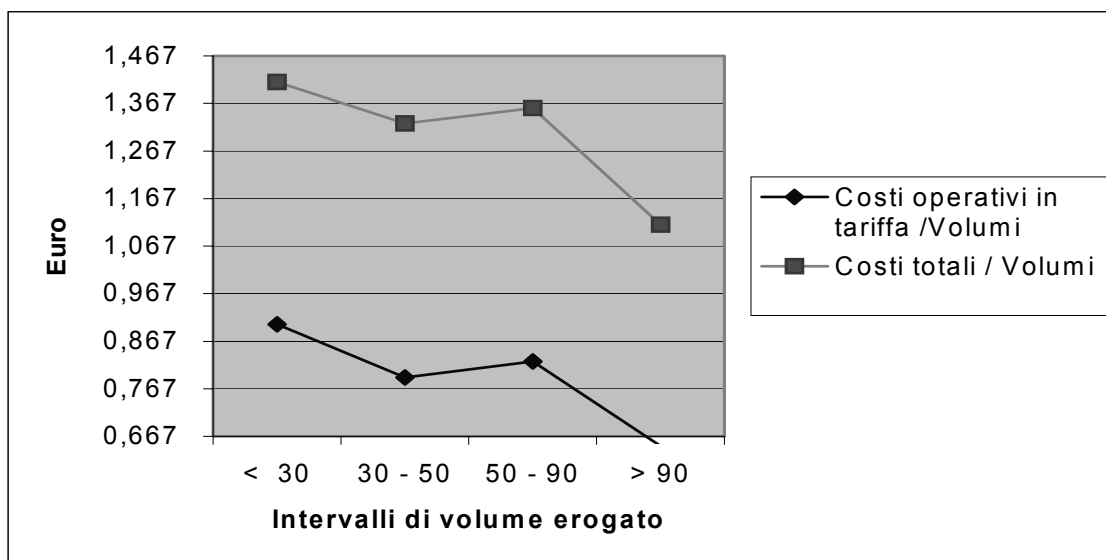
Fonte: nostra elaborazione

Figura 2 Analisi delle corrispondenze. Zoom centrale sul raggruppamento caratterizzato da elevate perdite per km di rete



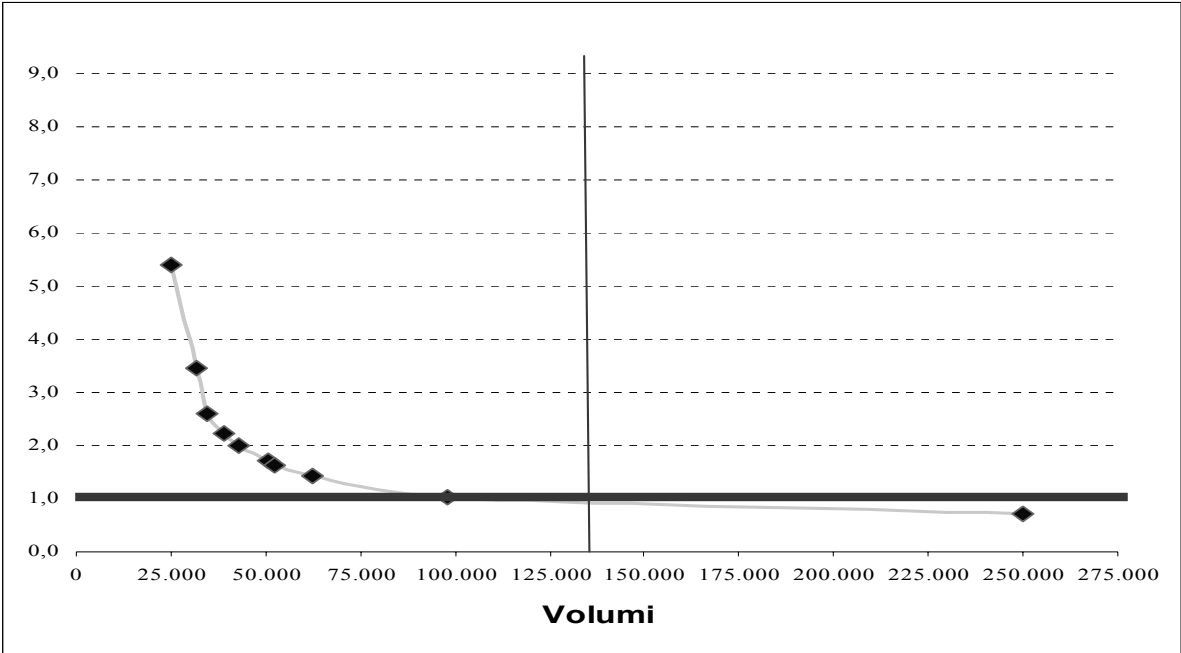
Fonte nostra elaborazione

Figura 3 Andamento dei costi medi operativi e totali



Fonte: nostre rielaborazioni

Figura 4 Economie di scala



Fonte: nostre stime condotte sui dati dei Piani d'Ambito