

L'APPLICAZIONE DEI MECCANISMI INCENTIVANTI DELLA QUALITÀ TECNICA DEL SII

a cura di Fondazione Utilitatis

La Delibera 183/2022/R/Idr ARERA, emanata lo scorso aprile, applica ai gestori del servizio idrico integrato i primi meccanismi incentivanti per la qualità tecnica, introdotta con la Delibera 917/2017/Idr ARERA. In particolare, le performance dei gestori vengono valutate attraverso il mantenimento o il raggiungimento di determinati livelli dei noti macro indicatori e indicatori di qualità del servizio. La valutazione avviene per gli anni 2018 e 2019 rispetto all'anno base (solitamente il 2016 e talvolta il 2017) e comporta l'attribuzione di premi e penalità per gli anni 2020-2021.

Le prime considerazioni riguardano la consistente parte di gestioni totalmente o parzialmente escluse dai meccanismi incentivanti (Tabella 1). Al netto dei casi di esclusione per cause indipendenti dalla qualità delle gestioni (quali ad esempio l'assenza di integrazione della filiera, che comporta l'impossibilità della rilevazione e valutazione degli indicatori non gestiti) sono state riscontrate 61 gestioni con una popolazione servita superiore ai 17mln di abitanti con incongruenze e incompletezza dei dati, 38 gestioni - con quasi 8 milioni di abitanti - con registri incompleti, e ancora 12 gestioni - con 7 milioni di abitanti interessati - che hanno applicato un errato criterio dell'anno base, a testimonianza di una validazione dei dati, e conseguente assegnazione di premi e penalità, molto rigorosa.¹

Le casistiche più gravi di esclusione dai meccanismi incentivanti, come il totale mancato invio dei dati RQTI o la grave incompletezza della documentazione inviata, riguardano 20 gestioni (con popolazione servita non definita) e comportano di fatto l'applicazione "d'ufficio" delle penalità massime, valorizzate proporzionalmente al VRG della gestione interessata.

¹ Si specifica comunque che le gestioni vengono conteggiate nelle fattispecie appena richiamate anche nei casi in cui interessino anche solo un solo indicatore (comportando l'esclusione dai meccanismi incentivanti per quel singolo indicatore ma non per gli altri).

TABELLA 1 | FATTISPECIE DI ESCLUSIONE TOTALE O PARZIALE DAI MECCANISMI INCENTIVANTI

Fattispecie	N° gestioni	Popolazione	Penalità	Premialità
Mancato invio dei dati RQTI 2018-2019	16	n.d. ²	Massima	-
Grave incompletezza della documentazione	4	182.718	Massima	-
Servizio non gestito	28	3.706.906	-	-
Mancata validazione dei dati da parte dell'EGA	11	708.584	-	-
Istanza per eventi impreveduti e imprevedibili	12	3.069.232	-	-
Istanza per aggregazione gestionale	11	7.812.268	Parziale (esclusa la quota parte del gestore acquisito)	Parziale (esclusa la quota parte del gestore acquisito)
Istanza obiettivi cumulati su base biennale	15	10.052.813	Normale dal 2019	Dal 2019
Mancato invio MTI-3	5	184.751	Normale	-
Omesso versamento UI2 ³	30	2.653.186	Normale	-
Invio dati RQTI successivo al 17/7/2020	20	4.961.867	Normale	-
Incompletezze o incongruenze Registri incompleti	61 38	17.328.335 7.622.316	Normale Normale	- -
Errato criterio nell'anno base	12	7.090.321	Normale, solo per gli stadi III e V	Normale, solo per gli stadi III e V
Richiesta di modifica ex post dei dati dell'anno base	20	9.013.256	Normale, solo per gli stadi III e V	Normale, solo per gli stadi III e V
Dichiarazioni non suffragate da evidenze documentali	17	3.766.139	Normale	-

Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati ARERA

In maniera complementare alle gestioni escluse dai meccanismi incentivanti, nel 2019 quelle invece risultate idonee sono state 91 per l'M1 (perdite idriche), 88 per l'M3 (potabilità dell'acqua), 64 per l'M4 (sistema fognario), 80 per l'M5 (smaltimento dei fanghi in discarica) e 77 per l'M6 (qualità dell'acqua depurata).⁴

I premi distribuiti, erogati dalla CSEA e provenienti da una quota di gettito annuale della componente perequativa UI2 - perciò variabili di anno in anno - ammontano per il 2018 e il 2019 rispettivamente a 81mln e 95mln di euro, distribuiti nei 3 livelli di valutazione.

Tramite il livello base di valutazione è stato assegnato il 50% del totale montepremi disponibile, a sua volta ripartito per macro indicatore in funzione dei pesi attribuiti da ARERA. I premi così assegnati per il raggiungimento degli obiettivi relativi ad ogni macro indicatore variano da un minimo di 48mila euro nel 2018 ad un massimo di oltre 2 milioni di euro nel 2019 (Tabella 2).

² La popolazione servita non è nota proprio in virtù del mancato invio dei dati.

³ La componente perequativa UI2, destinata alla copertura delle premialità della qualità tecnica e attualmente pari a 0,9 centesimi di euro al metro cubo, si applica a tutte le utenze del SII come maggiorazione dei corrispettivi di acquedotto, fognatura e depurazione.

⁴ Nell'elenco non è presente l'indicatore M2 sulla continuità del servizio in quanto non utilizzabile per la valutazione delle performance nel primo biennio di applicazione dei meccanismi incentivanti.

I premi di tale livello di valutazione hanno la particolarità di non essere valorizzati in funzione della dimensione della gestione (come avviene per la maggior parte delle penali e per i premi degli altri livelli di valutazione) ma sono dati dal rapporto tra il montepremi dedicato al singolo indicatore e il numero di gestioni aventi diritto, assegnando di fatto il medesimo premio a gestioni di qualsiasi classe di ricavo o estensione territoriale. La quantificazione segue il principio per cui meno sono i *player* ad aver raggiunto l'obiettivo, più esso è sfidante e merita una premialità alta.⁵ Ciò ha comportato in entrambi gli anni grosse differenze di peso del premio sulla percentuale dei ricavi delle gestioni (a titolo di esempio, il medesimo premio dato dal mantenimento della classe A dell'indicatore M1 nel 2019 ha rappresentato per un operatore circa il 20% dei ricavi mentre per un altro solo il 2%).

Il valore dei singoli premi del livello di valutazione base è destinato comunque a diminuire nel tempo, in virtù del fatto che, auspicabilmente, sempre più gestioni saranno ammesse ai meccanismi incentivanti e in grado di "spartirsi" il montepremi. Una rimodulazione delle premialità scaturenti del primo livello potrebbe anche derivare dalla possibilità di ARERA di aggiornare alcuni pesi nelle formule di calcolo dei premi, di modificare alcuni livelli obiettivo, dall'introduzione di un limite massimo ai valori del premio, o dalla modifica dei macro indicatori nel modello *output based*.

TABELLA 2 | SINGOLE PREMIALITA' ASSEGNATE PER MACRO INDICATORE AL LIVELLO BASE DI VALUTAZIONE [BIENNIO 2018-2019 – €/1.000]

Macro indicatore	Premio mantenimento Classe A		Premio raggiungimento obiettivo altre Classi	
	2018	2019	2018	2019
M1	1.792	2.100	341	382
M3	739	866	102	158
M4	1.404	1.645	169	197
M5	48	50	117	154
M6	317	372	181	172

Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati ARERA

L'ammontare del premio medio per gestione, sebbene del tutto indicativo per via della correlazione dei singoli premi con il numero di indicatori coinvolti e la loro proporzionalità - per i livelli avanzato e di eccellenza - al VRG e alla performance per singolo indicatore, testimonia la consistenza degli incentivi e il forte stimolo al miglioramento del servizio dato ai gestori (Tabella 3). Considerando tutti i livelli di valutazione l'ammontare di premialità maggiori sono state assegnate ad una gestione del Centro, per circa 11mln di euro in entrambi gli anni, corrispondente a circa il 1,5% dei suoi ricavi.

⁵ In questo caso il Regolatore ha adottato l'approccio della *Minority Games Theory*, nota anche come "El Farol Bar" introdotta da *Challet* e *Zhang* nel 1997.

TABELLA 3 | PREMI MEDI PER GESTIONE E LIVELLI DI VALUTAZIONE [€/1.000]

Livello	Ammontare premio	2018		2019	
		Gestioni	Premio medio	Gestioni	Premio medio
Base	40.505	81	500	47.466	593
Avanzato	18.647	22	848	18.954	903
Eccellenza	4.050	3	1.350	5.748	1.916

Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati ARERA

Le penalità assegnate per il mancato raggiungimento degli obiettivi sono state invece complessivamente di 3,9 e 5,9 milioni di euro annuali, ovvero uno stimolo molto più blando rispetto alle premialità, anche in virtù del fatto che, almeno per questa prima applicazione degli schemi incentivanti, non si tradurranno in decurtazioni dei costi riconosciuti, ma esclusivamente in obblighi di accantonamento per il conseguimento degli obiettivi di qualità tecnica.⁶

Le gestioni con qualità tecnica del servizio più elevata, ovvero chiamate ad obiettivi di mantenimento della Classe A, si trovano nella grande maggioranza dei casi al Nord. L'incidenza di tali situazioni nel settentrione è solo in parte attribuibile alla distribuzione geografica della totalità delle gestioni monitorate e dei casi di esclusione dalle premialità e conferma il *water service divide* che caratterizza il Paese (Tabella 4).

Le differenze per area geografica nell'eccellenza della qualità del servizio sono evidenti anche dall'analisi dei soggetti rientranti nel V stadio di valutazione, che effettua, per quelle gestioni con almeno un indicatore in classe A, un ordinamento di merito che prende in considerazione tutti i macro indicatori attraverso il metodo di valutazione *TOPSIS*.⁷ Nel 2018, tra le gestioni più performanti del Paese a livello globale ne compaiono 17 del Nord e 3 del Centro, mentre nel 2019 sono 19 del Nord e 2 del Centro, ovvero nessuna posizione occupata dal Sud in entrambi gli anni. Su 6 "podì" disponibili per il biennio 2018-2019, 5 sono stati assegnati ad un grande operatore nell'Emilia Romagna.

Oltre che all'appartenenza geografica la qualità del servizio sembra incidere anche la dimensione della gestione. Nell'appena citata classifica di eccellenza difatti sono solo 2 i gestori con ricavi inferiori ai 25mln di euro, mentre per quanto riguarda il miglioramento della qualità del servizio, ovvero del raggiungimento dell'obiettivo indipendentemente dal posizionamento in classe A di un macro indicatore, la dimensione delle gestioni non sembra influire.

⁶ La Delibera 917/2017/Idr prevede la penalità tramite decurtazione dei costi riconosciuti nei casi di peggioramento dello stato di efficienza, rinvenibile negli Stadi II e IV, solo per gli anni successivi al biennio 2018-2019.

⁷ *TOPSIS* (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*) è un metodo di analisi multicriteria per cui tra tutte le alternative appartenenti all'insieme decisionale quella che rappresenta il miglior compromesso deve avere distanza minore dalla soluzione ideale migliore e maggior distanza dalla soluzione ideale peggiore (Chen, Hwang, & Hwang, 1992).

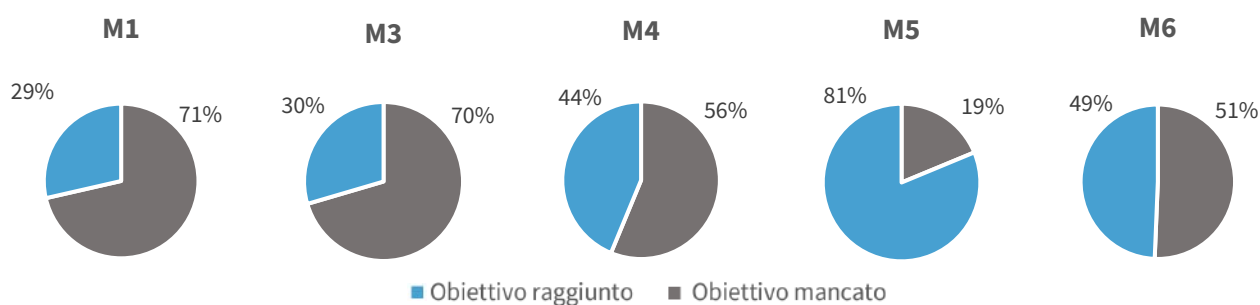
TABELLA 4 | TOTALE CAMPIONE RACCOLTA DATI DI MONITORAGGIO RQTI PER AREA GEOGRAFICA

Area	Totale gestioni monitorate	Popolazione servita [1.000 ab.]	Casi di mantenimento della Classe A
Nord Ovest	76	15.503	42%
Nord Est	39	10.283	32%
Centro	34	10.551	20%
Sud	54	14.613	6%
Totale	203	49.951	100%

Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati ARERA

La capacità di raggiungimento degli obiettivi posti dai meccanismi incentivanti varia sensibilmente a seconda del macro indicatore considerato. Attenzionando per semplicità di rappresentazione solo l'annualità 2019, gli obiettivi di miglioramento o mantenimento dei macro indicatori M1, M3 e M4 sono raggiunti da percentuali che variano circa dal 30% al 45% delle gestioni. Gli obiettivi per l'M5 sono raggiunti per più dell'80% dei casi mentre per l'M6 per circa il 50% (Grafico 1). Anche in virtù di queste risultanze il Regolatore potrebbe rimodulare i prossimi meccanismi incentivanti attraverso i parametri a disposizione, innalzando (abbassando) il livello degli obiettivi.

La maggior parte delle gestioni in grado di raggiungere l'obiettivo nel 2018 ha confermato la prestazione anche nell'anno successivo. Tale dinamica potrebbe sollevare la questione sull'opportunità della valutazione della qualità e applicazione dei meccanismi incentivanti anno per anno. Al di là di ogni considerazione comunque, la regolazione già riconosce la possibilità di chiedere istanza per obiettivi cumulati su base biennale e conseguente esclusione dalle penalità relative al 2018, attualmente accolta per 15 gestioni corrispondenti a 10 milioni di abitanti serviti.⁸

GRAFICO 1 | QUOTA DI RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI QUALITÀ PER MACRO INDICATORE [ANNO 2019]⁹


Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati ARERA

⁸ Il Regolatore con la Delibera 235/2020/R/Idr al fine di mitigare gli effetti economico-finanziari derivanti dalla situazione emergenziale COVID-19 aveva già introdotto la valutazione degli obiettivi cumulati in via eccezionale. La stessa metodica è stata confermata dalla Delibera 639/2021.

⁹ Si rammenta come nelle precedenti note l'assenza dell'indicatore M2 sulla continuità del servizio, non utilizzabile per la valutazione delle performance delle gestioni nel primo biennio.

In conclusione, al di là degli eventuali affinamenti della regolazione dei meccanismi incentivanti, i numeri della regolazione della qualità tecnica del SII a 5 anni dalla sua introduzione hanno confermato il valore fondamentale – anche economico – del provvedimento.

L'efficacia della regolazione della qualità tecnica era già stata rilevata dall'andamento degli investimenti realizzati dai gestori per il 2018 e 2019, biennio con un visibile cambio di passo positivo rispetto alla serie storica¹⁰, ma è probabile che visti gli importi coinvolti e la visibilità pubblica delle classifiche di performance delle gestioni, dia ancora maggiore impulso al miglioramento del servizio verso i più alti standard previsti dalle direttive comunitarie (a tal riguardo gli strumenti valutativi della qualità tecnica validati dalla regolazione ben si prestano al loro utilizzo anche nell'ambito della tassonomia europea).

L'analisi dei dati ha confermato purtroppo il *water service divide* già visto su altri fronti, di cui auspica il superamento. In questo senso, un'attenzione fondamentale del Regolatore è stata la già citata introduzione graduale dei meccanismi incentivanti che, almeno temporaneamente, ha fatto propendere per l'applicazione dei fattori di penalizzazione tramite obblighi di accantonamento per la qualità tecnica, non solo per i casi di peggioramento dell'efficienza ma anche per quelli di peggioramento dello stato di efficienza (che a regime comporteranno invece decurtazioni dei costi riconosciuti in tariffa), dando respiro e opportunità alle gestioni in ritardo di allinearsi alle più virtuose.

Il Mini Book è la pubblicazione mensile della Fondazione Utilitatis che espone alternando temi rilevanti soprattutto per i settori idrici e ambientali.

La Fondazione Utilitatis promuove la cultura e le *best practice* della gestione dei Servizi Pubblici Locali tramite l'attività di studio e ricerca, e la divulgazione di contenuti giuridici, economici e tecnici.

¹⁰ Cfr. Mini Book N.03 Marzo 2022- I dati del Blue Book 2022 sul Servizio idrico Integrato.