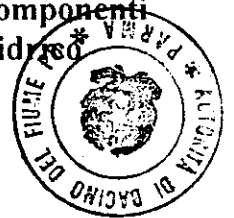




AUTORITÀ DI BACINO DEL FIUME PO  
PARMA

**Legge 5 gennaio 1994, n. 36, art.13.**

**Parere sulla proposta del metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato.**



Parere

La proposta di metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato (legge 36/94, art. 13) formulata dal Comitato di vigilanza rappresenta un apprezzabile sforzo diretto a definire un sistema di tariffazione coerente con i principi della legge 36/94: copertura integrale dei costi a carico dell'utente, attivazione delle risorse finanziarie necessarie a sostenere gli investimenti del settore nella tumultuosa fase attuale, garanzia della ricerca nel tempo di un'efficienza sempre maggiore, promozione di meccanismi di solidarietà anche finanziaria fra gli utenti di un servizio così essenziale per la qualità della vita e dell'ambiente.

In linea generale, e con le considerazioni che saranno di seguito esposte, si ritiene che il metodo proposto possa costituire un accettabile punto di partenza per consentire almeno l'avvio delle politiche di riforma dei servizi idrici delineate dalla legge 36/94.

Si ritiene tuttavia necessario uno sforzo ulteriore per meglio distinguere, nell'ambito del metodo, la fase "a regime" da quella transitoria, nella quale applicare, pur con qualche modifica, il metodo proposto. Nella proposta queste due fasi risultano infatti sovrapposte, originando alcuni aspetti contraddittori.

L'esigenza di una fase transitoria si motiva con due considerazioni.

La prima è che in ben pochi casi si dispone di conoscenze puntuali e affidabili circa l'ammontare dei costi. Si tratta qui di definire e applicare strumenti contabili e procedure analitiche omogenee per l'intero settore, e che tengano conto della difficoltà di isolare chiaramente questi costi *in un'ottica di costo marginale di lungo periodo*, vale a dire un costo che tenga conto della necessità di ricostituire le risorse capitali utilizzate. Si ritiene che la definizione di questi strumenti contabili rappresenti uno degli oggetti principali del "metodo normalizzato", dal momento che l'individuazione di un costo di partenza corretto (e di un livello tariffario corrispondente) rappresenta un requisito essenziale per la successiva applicazione, a regime, del metodo del *price-cap*.

Un ulteriore punto delicato è rappresentato dall'individuazione delle voci di costo da considerare per il calcolo della tariffa: il riferimento qui è ad aspetti come quello che riguarda il finanziamento delle Autorità di Ambito e degli organi di garanzia, oppure la possibilità di includere addizionali da destinare ai programmi di politica delle risorse idriche (piani di risanamento, schemi idrici che coinvolgono più ambiti ecc.)

La seconda considerazione è invece di ordine di opportunità sociale, dal momento che ben difficilmente si può pensare a una copertura istantanea dei costi da parte della tariffa. Questa esigenza è ben presente nella proposta, che tuttavia sembra sotto questo aspetto migliorabile: nell'attuale formulazione non si prevede infatti un termine tassativo, mentre si pre-determina il tasso di crescita massimo sulla base *del solo livello di partenza*, e non sulla base degli *scostamenti* della tariffa attuale dal costo reale del servizio, rendendo di fatto possibile che gestioni che partono da livelli molto bassi continuino a non coprire i costi anche per un lungo periodo.

Per la fase a regime, il metodo propone invece di utilizzare una formula di costo standard stimata su base statistica, secondo un criterio analogo a quello utilizzato per il gas, scostamenti



superiori al 30% dal dato stimato dovrebbero essere appositamente autorizzati dal Comitato di vigilanza. Si ritiene invece che la formula non possa servire a questo scopo, per via delle rilevanti specificità che interessano i servizi idrici, e che fanno perdere in gran parte significatività statistica alla stima; mentre appare tendenzialmente preferibile che sia il soggetto titolare della responsabilità della fornitura (l'Ambito) ad assumersi nei confronti degli utenti anche la responsabilità della decisione in materia tariffaria.

L'utilizzo più corretto della formula dovrebbe essere pertanto quello di supporto decisionale, finalizzato ad ottenere informazioni comparative sulle diverse gestioni. Nel periodo transitorio, peraltro, essa si presta ad essere utilizzata in via sostitutiva, al fine di determinare un ordine di grandezza plausibile dei costi reali onde orientare il processo di adeguamento delle tariffe.

Ciò detto, si ritiene che la formula statistica proposta possa essere migliorata, innanzitutto considerando in modo esplicito la qualità del servizio reso all'utente; in secondo luogo, con una maggiore articolazione orizzontale (aree territoriali omogenee) e verticale (fasi del servizio).

Si ritiene che, con queste modifiche, lo schema logico implicito nel metodo proposto (definizione del livello tariffario ottimale attraverso una formula di costo standard; utilizzo del metodo del *price-cap* essenzialmente come ammortizzatore per graduare nel tempo il raggiungimento di quel livello; pre-determinazione rigida dei livelli di crescita della produttività da scontare alle tariffe future) possa essere accettabile come strumento per gestire la fase transitoria; mentre per la fase a regime sembra opportuno prevedere uno schema diverso, più flessibile e tale da supportare, ma non sostituire, l'autonomo processo di negoziazione fra Ambiti e gestori.

In armonia con il metodo del *price-cap*, previsto dalla legge 36, tale schema dovrebbe *presupporre* un livello tariffario che garantisca la copertura dei costi reali, e dirigerne la dinamica futura per periodi di durata certa, sulla base di programmi operativi di investimento e impegni di crescita della produttività contrattati ad ogni periodo fra Ambiti e gestori. La definizione del coefficiente "K" di crescita reale delle tariffe dovrebbe cioè essere effettuata come contropartita di precisi impegni da parte del gestore, in termini di investimenti da realizzare e guadagni di produttività da conseguire entro un determinato arco temporale.

La delicatezza di questa fase di negoziazione suggerisce una dettagliata definizione delle procedure cui attenersi, la quale dovrebbe rappresentare, assieme a quella degli strumenti contabili, l'essenza del metodo tariffario normalizzato. Un'ulteriore, importantissima, funzione dovrebbe essere quella della raccolta ed elaborazione delle informazioni comparative che mettano i responsabili di Ambito nelle condizioni di contrattare ad armi pari con i gestori.

Si tratta peraltro di un aspetto rimasto per ora in ombra nella proposta: si ritiene invece preferibile esplicitare fin da ora queste procedure, anche per fornire un segnale più chiaro circa l'esigenza di porre termine nel modo più sollecito alla fase transitoria.

Le conclusioni sopra esposte sono meglio precisate e argomentate nel documento allegato, che costituisce parte integrante del presente parere. L'Autorità di bacino intende con questo fornire un contributo costruttivo alla definizione del metodo tariffario normalizzato, nella consapevolezza che la materia offre purtroppo un livello di incertezza non riducibile nell'attuale contesto.



Il documento è organizzato seguendo il seguente ordine:

1. Considerazioni generali sulle funzioni del metodo tariffario normalizzato
2. La determinazione del livello di partenza e il "costo standard dell'acqua"
3. L'adeguamento futuro della tariffa e il metodo del price-cap
4. La politica tariffaria nella fase transitoria
5. La struttura logica del metodo e le fasi di applicazione

Alcune delle osservazioni che verranno svolte hanno una valenza generale e si riferiscono alla logica del metodo tariffario e alle modalità della sua applicazione. Altre osservazioni, più specifiche, sono riferite all'adattabilità del metodo proposto alla realtà padana, alle finalità del piano di bacino e delle politiche idriche regionali. Alcuni degli spunti contenuti nel documento hanno una valenza più generale rispetto alla materia tariffaria, pur essendo con questa intimamente connessi. Essi possono sollecitare anche un chiarimento a livello legislativo, non essendo affrontabili con lo strumento del "metodo normalizzato". Questi punti sono raccolti in nota.



1. Considerazioni generali sulle funzioni del metodo tariffario normalizzato

1.1 Si ritiene che il metodo tariffario normalizzato rappresenti uno strumento metodologico e di supporto decisionale a disposizione dell'Ambito. La sua finalità dovrebbe quindi essere essenzialmente quella di mettere i decisori nelle condizioni di:

- determinare il costo del servizio che deve essere coperto dalla tariffa;
- valutare l'efficienza della gestione;
- disporre di uno strumento contrattuale che ne rafforzi la posizione nei confronti del gestore;
- stabilire le procedure attraverso le quali il livello di partenza e gli adeguamenti futuri della tariffa dovranno essere determinati.

1.2 Esso non dovrebbe quindi interferire con l'autonomia decisionale degli Ambiti in materia di politica tariffaria, fatto salvo il rispetto delle disposizioni di legge in merito alla "copertura integrale" dei costi di produzione del servizio: dovrebbe piuttosto rappresentare un *supporto alle decisioni*.

1.3 Si sottolinea pertanto che gli elementi cogenti del metodo normalizzato dovrebbero riguardare essenzialmente i criteri per il calcolo dei costi, le procedure di negoziazione del livello delle tariffe e delle modalità di adeguamento futuro, i termini per adeguarsi alle prescrizioni della legge 36 e le eventuali sanzioni..

1.4 Non dovrebbe invece rientrare nelle finalità del metodo normalizzato quella di stabilire una formula né tanto meno un valore; quindi l'utilizzo della formula proposta nel documento dovrebbe avere esclusivamente finalità informative e di raffronto. Una diversa funzione sarebbe in contrasto, oltre che con lo spirito della legge 36, anche con gli "Indirizzi per la definizione degli ambiti territoriali di riorganizzazione dei servizi idrici" adottati dal Comitato Istituzionale di questa Autorità con delibera 14/94.

1.5 Analogamente, si ritiene che non rappresenti oggetto del metodo la determinazione di elementi come il tasso di remunerazione del capitale, il valore del coefficiente K, le sue modulazioni nel corso dell'intervallo di tempo considerato per l'applicazione del metodo e ovviamente il livello assoluto della tariffa. Queste voci, al contrario, dovrebbero rappresentare elemento di negoziazione fra l'Ambito e il gestore, in quanto componenti essenziali intorno alle quali può manifestarsi la concorrenza per il mercato.

1.6 La formula per il calcolo dei costi standard (perfezionata, come suggerito dallo stesso Comitato di vigilanza, rispetto a quella attuale attraverso un'opera costante di aggiornamento) potrà essere utilizzata ad esempio:

- come base d'asta per l'affidamento delle gestioni in concessione e per prevenire eventuali operazioni di *dumping*;
- come pietra di paragone per fornire una valutazione dell'efficienza delle diverse gestioni;
- come strumento di negoziazione per gli Ambiti con i gestori pubblici (e ovviamente viceversa);
- come strumento per determinare una "forbice" di valori al di fuori della quale possano scattare meccanismi di sanzione, ispezioni degli organi di garanzia regionali e centrali, necessità di richiedere speciali procedure di approvazione delle tariffe etc.;
- come parametro di riferimento per la soluzione di eventuali controversie fra Ambiti e gestori;
- come strumento negoziale in sede di definizione del coefficiente K.



- come strumento di stima dei costi medi del servizio nella fase transitoria.

1.7 Stante questa interpretazione, è opinione dell'Autorità di bacino che il documento proposto dedichi un'enfasi eccessiva alla formula statistica di stima (il cui utilizzo non può che essere assai limitato); mentre ancora poco definiti restano i criteri contabili e finanziari da utilizzare per il calcolo dei costi. Il riferimento al d. lgs. 127/91 è positivo, ma insufficiente, dal momento che quest'ultimo rappresenta uno strumento di comunicazione dei risultati economici di un'impresa (bilancio annuale) e non di contabilità industriale. Si rimanda al par. 2 per un esame più dettagliato della questione.

1.8 Si ritiene inoltre che il metodo proposto nel documento del Comitato di vigilanza non sia soddisfacente per quanto riguarda il governo della dinamica futura delle tariffe. Esso adotta come riferimento il metodo del *price cap*, adeguandosi alla chiara indicazione contenuta nella legge 36. Tuttavia lo schema proposto si discosta poi in modo abbastanza netto da quel metodo: ci si concentra infatti sulla *definizione del costo ottimale* e sul *percorso per adeguare nel tempo* le tariffe attuali a quelle che coprono i suddetti costi; mentre invece, all'opposto, il metodo del *price cap* presume di *partire* da un livello di tariffa di equilibrio e si concentra sulla *dinamica futura*, in funzione dei nuovi investimenti da finanziare e dei guadagni di produttività.

1.9 Per adottare questo tipo di filosofia al caso italiano, vi è il problema prioritario di definire il *livello tariffario di partenza*, dato che:

- a. non è ben chiaro cosa si intenda per "costo del servizio"
- b. i costi reali del servizio non sono conoscibili nella maggioranza dei casi, per l'assenza di strumenti contabili

1.10 Questo fatto determina l'esigenza di definire una fase transitoria, il più possibile breve, ma senz'altro non inferiore a un paio d'anni, nella quale procedere alla verifica sistematica dei costi di gestione attraverso l'applicazione delle moderne regole di contabilità analitica. In questa fase, al Comitato di vigilanza dovrebbe spettare il compito di dettagliare e affinare progressivamente le metodologie contabili, mentre agli Ambiti spetterebbe il compito di applicare queste metodologie per il calcolo dei costi reali.

1.11 L'esigenza di questa fase transitoria "tecnica" si sovrappone a quella di un'altra fase transitoria, questa volta motivata da ragioni di opportunità sociale e politica, al fine di evitare traumi nel passaggio dalla tariffa attuale alla copertura integrale dei costi, così come viene imposta dalla legge 36.

1.12 Entrambe le fasi transitorie dovrebbero essere espressamente previste nel metodo normalizzato, e disciplinate in modo particolare per quanto riguarda la massima durata ammissibile (cfr. punto 4.4).

1.13 Solo una volta che le tariffe coprano i costi reali del servizio, si potrà passare all'applicazione del metodo del *price-cap*. Per fare questo è necessario prevedere periodi di applicazione brevi<sup>1</sup> entro i quali siano definiti con precisione gli investimenti da effettuare, gli obiettivi di produttività e il conseguente tasso di crescita delle tariffe. Ciò dovrebbe avvenire

<sup>1</sup>In Gran Bretagna, ad esempio, questo periodo è di 5 anni; con una cadenza mediamente analoga avviene anche la revisione dei contratti di concessione in Francia.



attraverso un processo di negoziazione fra Ambiti e gestori, mentre non sembra corretto imporre dall'esterno vincoli quantitativi, per di più basati sui valori assoluti delle tariffe e del tutto svincolati dalle esigenze dell'Ambito e dai costi reali del servizio<sup>2</sup>.

1.14 Alla tariffa, così determinata, si dovrebbero poi essere aggiunte le altre voci non direttamente connesse con il costo di produzione del servizio. Fra queste occorre prevedere, in aggiunta a quelle indicate dal Comitato:

- il finanziamento degli organismi di controllo e degli Ambiti<sup>3</sup>;
- eventuali addizionali imposte dalle Regioni o dallo Stato, finalizzate al finanziamento di schemi idrici sovra-ambito o aventi intenti redistributivi<sup>4</sup>;
- eventuali canoni di prelievo e scarico, quando questi fossero istituiti<sup>5</sup>;

---

<sup>2</sup>Si sottolinea che lo strumento del *price-cap*, per funzionare correttamente come stimolo alla produttività, dovrebbe partire da un livello di tariffa "di equilibrio", ossia che copra i costi di gestione correnti. Quanto meno questo è vero, tanto più è necessaria al regolatore la conoscenza puntuale dei costi delle gestioni e la valutazione discrezionale della congruità dei programmi finanziari e di investimento; occorre pertanto che il regolatore (in questo caso, l'Ambito) sia messo nelle condizioni di entrare in possesso quanto prima di queste risorse strategiche. In mancanza di queste informazioni, il metodo si riduce all'apposizione di un "tetto" alla crescita tariffaria, motivato essenzialmente dal bisogno di prevenire tensioni sociali: ma perde gran parte della sua capacità di rappresentare uno stimolo all'efficienza e alla produttività. Nella fattispecie del servizio idrico integrato, anche l'esperienza inglese di applicazione del *price-cap* non è molto soddisfacente, proprio con riferimento all'efficienza.

<sup>3</sup>Si è più volte osservato che la dotazione di strutture tecniche e personale competente da parte di questi soggetti rappresenta un requisito assolutamente essenziale dell'intero sistema, data la delicatezza dei compiti loro assegnati. È opportuno prevedere pertanto una fonte di finanziamento stabile e il più possibile indipendente dalle erraticità dei bilanci pubblici. Logica vorrebbe, in armonia con quanto accade in altri Paesi, che Ambiti e Comitato di vigilanza fossero finanziati con una parte della tariffa del servizio, ammettendo così i costi di queste strutture fra quelli ammessi alla "copertura integrale" ai sensi della legge 36. Questa possibilità non è tuttavia attualmente ammessa in modo esplicito. La proposta di legge della Regione Lazio che avanzava questa proposta è stata impugnata dal Commissario di Governo proprio perché questi costi non farebbero parte del "servizio idrico integrato" così come definito dall'art.4 della l.36. Quanto al Comitato, la stessa l.36 (art.22.6) prevede una modalità di finanziamento attraverso il bilancio pubblico.

<sup>4</sup>Si sottolinea il fatto che nella realtà padana assumono grande rilevanza gli schemi idrici di dimensione superiore a quella dell'ambito ottimale. Questo è ancora più vero in prospettiva, dal momento che i piani di tutte le regioni padane prevedono nel futuro un ricorso maggiore o minore a schemi di questo tipo, per i quali si pone il problema del finanziamento, della realizzazione e della gestione futura. Il documento del Comitato di vigilanza prevede, come è logico, che la tariffa finale debba includere il costo dell'acqua acquistata da questi sistemi, ma non entra nel merito del rapporto fra questi soggetti e i gestori a livello di ambito ottimale, né sembra dedicare attenzione alla necessità di garantire *ex ante* un flusso di finanziamenti adeguato per supportare questi investimenti. Dovrebbe essere perciò prevista la facoltà da parte delle Regioni di istituire sovrattasse di scopo da destinare a quest'uso.

<sup>5</sup>Più in generale, occorre sottolineare che l'adozione di un metodo tariffario che sposi integralmente la logica economica impone anche, contestualmente, una profonda revisione del ruolo assegnato ai canoni di prelievo e delle loro modalità di calcolo, secondo le linee da tempo sperimentate in molti Paesi dell'Unione Europea. Questi canoni, e analogamente eventuali canoni di scarico, dovrebbero essere ricondotti all'autonoma determinazione delle Regioni e delle Autorità di bacino, in modo da essere utilizzati sia per promuovere modalità di prelievo e scarico compatibili con le esigenze di piano, sia soprattutto per alimentare fondi da destinare all'investimento nel settore (realizzazione di schemi idrici extra-ambito, piani di risanamento, contribuzione incentivante alla spesa degli enti locali, attenuazione delle disparità di accesso alla risorsa).



- quanto ai canoni di concessione del servizio, invece, essi non dovrebbero essere inclusi, nella misura in cui rappresentano il risultato di un confronto competitivo o di una negoziazione con i gestori.

**1.15** In definitiva, la tariffa finale dovrebbe risultare dalla somma di varie componenti di costo, di pertinenza tendenzialmente di soggetti diversi:

- una parte che va a coprire i costi del servizio e a remunerare gli investimenti effettuati dal gestore;
- una parte che va a ricostituire il capitale rimasto di proprietà degli enti locali e finanziato da questi ultimi attraverso i diversi circuiti finanziari (credito da parte del gestore, credito ordinario, credito agevolato, *project financing*, trasferimenti etc.)
- una parte che va a finanziare i programmi di politica idrica regionali e di bacino (es. grandi adduttrici, invasi, piani di risanamento), anche al fine di istituire un meccanismo di solidarietà finanziaria;
- una parte che va a coprire i costi delle funzioni di controllo e indirizzo (Ambiti, Comitato di vigilanza, Organi di garanzia istituiti dalle regioni);
- una parte infine corrispondente ai canoni di prelievo, che potrebbero essere utilizzati per finanziare altri aspetti della politica idrica (pianificazione di bacino, controlli ambientali, monitoraggio etc.)

## 2: La determinazione del livello di partenza e il "costo standard dell'acqua"

**2.1** Questo punto è dedicato al problema della definizione delle componenti di costo e delle procedure contabili attraverso le quali giungere alla definizione del *livello tariffario di partenza*, definito come quella tariffa che copre i costi reali attuali del servizio idrico integrato.

**2.2** Si ritiene corretto che il "costo" oggetto di determinazione sia valutato con criteri economici (costo marginale di lungo periodo) e non in termini di "cassa" (uscite finanziarie dell'anno corrente).

**2.3** Il metodo dovrebbe consentire agli organi di controllo la massima trasparenza del bilancio economico della gestione, onde formulare eventuali valutazioni di merito: dovrebbe essere cioè costruito come un "bilancio dei costi industriali", ossia uno strumento per il *controllo di gestione*.

**2.4** Il metodo dovrebbe porre maggiore attenzione agli ammortamenti (troppo frettoloso il riferimento ai parametri fiscali, notoriamente poco rispondenti a criteri economico-finanziari).

**2.5** Il metodo non sembra dedicare la dovuta attenzione al problema della valutazione dei cespiti patrimoniali. Pare invece indispensabile l'adozione di regole omogenee, valide per tutte le gestioni, ed eventualmente la previsione dell'intervento di *auditors* esterni.

**2.6** Il metodo standardizzato dovrebbe dedicare particolare attenzione alle gestioni in cui è più difficile, per vari motivi, determinare il bilancio della sola gestione dei servizi: gestioni in economia (contabilità confusa con quella dell'ente locale); aziende multiservizio (con possibilità di "trasferimenti incrociati" fra i diversi servizi); aziende private (con possibilità di trasferimenti incrociati fra diverse gestioni parallele, o fra le fasi regolamentate e quelle non regolamentate).





del processo produttivo); aziende pubbliche in genere (possibilità che nei costi a bilancio siano compresi "oneri impropri" di cui l'impresa è stata gravata in passato).

2.7 In prima approssimazione, ed esclusivamente ai fini della gestione del transitorio, la determinazione dei costi secondo la procedura contabile definita dal metodo potrebbe essere sostituita o corretta tenendo conto dei valori calcolati per mezzo della formula statistica. Questo in particolare con il fine di stimare la dimensione dello scostamento fra la tariffa attuale e i costi e determinare il tasso di crescita delle tariffe nel periodo transitorio (cfr. il punto 4.3). In seguito, tuttavia, questa formula dovrebbe servire essenzialmente come strumento di confronto e di informazione a disposizione degli Ambiti, da utilizzarsi in particolare nel processo di negoziazione con i gestori.

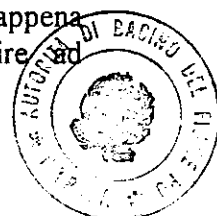
2.8 Nel calcolo dei costi di partenza, l'inserimento di una remunerazione del capitale investito è corretta solo per il capitale fornito dal gestore, con fondi propri. Una valutazione a parte dovrebbe farsi riguardo al costo del capitale preso a prestito. Non si comprende invece la ragione per cui il medesimo costo debba essere attribuito anche al capitale di proprietà del comune, oppure ottenuto attraverso trasferimenti pubblici. Il valore del 7%, proposto dal Comitato, rappresenta una mediazione arbitraria che non può tenere conto delle diversissime situazioni presenti sul territorio; sembrerebbe preferibile perciò adottare un criterio più flessibile che distingua fra le diverse componenti del "passivo di bilancio".

2.9 Salvo il caso di presenza di capitale proprio, pertanto, sembra preferibile rinviare il problema della remunerazione alla fase della definizione del programma di investimenti e del suo finanziamento. A seconda delle fonti utilizzate per finanziare i programmi di investimento, si definirà un adeguato livello di remunerazione che si rifletterà nel coefficiente K. Questa è del resto la logica del sistema del *price-cap*.

2.10 Sul merito della formula di regressione, si ritiene necessario acquisire maggiori elementi in merito alla significatività statistica del modello calcolato, e in particolare informazioni relative a: base statistica utilizzata; entità degli scostamenti dei dati reali dalla funzione di regressione stimata; criteri in base ai quali sono stati determinati i coefficienti di costo degli impianti.

2.11 Si invita inoltre a considerare, per le future elaborazioni del modello, l'opportunità di calcolare formule meno aggregate sia sul piano territoriale (aree geografiche omogenee) sia con riferimento alla struttura verticale del costo (captazione, adduzione, trattamento, distribuzione, collettamento fognario, depurazione). Più in generale, se la finalità della formula statistica è quella di fornire un elemento di raffronto e di informazione, occorrerebbe rendere questo strumento il più possibile duttile e flessibile, affiancando ad esso anche indicatori di natura diversa (es. indici di produttività per le diverse fasi del servizio e per il servizio nel suo complesso; indicatori di efficienza gestionale per talune fasi impiantistiche).

2.12 Seppure sulla base di informazioni molto frammentarie e bisognose di verifica, sembra che l'applicazione della formula alla realtà di molte gestioni del bacino padano fornisca risultati sistematicamente superiori a quelli correntemente stimati come "costo di gestione". L'Autorità di bacino ha in corso una serie di valutazioni più approfondite, che saranno messe appena possibile a disposizione del Comitato di vigilanza, anche al fine di contribuire ad un'articolazione del metodo più aderente alle condizioni di costo locali.



2.13 La formula di costo standard proposta non tiene conto esplicitamente della qualità del servizio, facendo dipendere il costo esclusivamente da variabili "strutturali". Anche per il costo di trattamento sembrano necessari ulteriori affinamenti al fine di meglio tenere conto delle diverse condizioni strutturali (percentuale degli scarichi industriali in fognatura, presenza o meno delle acque meteoriche, etc.).

2.14 Per tutta la durata della fase transitoria, il dettato della legge 36 secondo cui l'intero costo sarà sopportato dall'utente e compreso nella tariffa non potrà essere applicato interamente: il bilancio pubblico, in un modo o nell'altro, continuerà a contribuire in particolare alla spesa per investimenti. Questo comunque avverrà anche in seguito, dal momento che ben difficilmente i finanziamenti europei, statali e regionali al settore verranno del tutto a mancare in futuro. Sarebbe opportuno che di questo il metodo tenesse conto in modo più esplicito ad esempio precisando:

- che i finanziamenti pubblici, a qualsiasi titolo erogati, affluiscono all'Ambito (e non al gestore);
- che questi contributi devono essere mantenuti separati nel momento della valutazione del tasso di rendimento del capitale;
- che la convenzione di gestione dovrà stabilire i criteri in base ai quali tener conto degli apporti finanziari forniti dall'Ambito (eventualmente il Comitato di vigilanza potrebbe proporre a questo scopo alcune linee-guida, fatta salva la competenza delle Regioni in materia di convenzione-tipo).

2.15 Al fine di utilizzare la tariffa del servizio idrico anche come strumento per disincentivare un'elevata dinamica dei consumi, si condivide l'impostazione, adottata dal Comitato, a favore di una struttura a blocchi crescenti con la quantità consumata (cfr. il riferimento ai provv. CIP 14 e 15 del 1974). Si ritiene che questo punto potrebbe essere maggiormente enfatizzato e finalizzato espressamente, oltre che alla protezione delle fasce di consumo più deboli, anche alla finalità di disincentivare i consumi elevati e proteggere la risorsa idrica.

2.16 Nella realtà padana, assumono particolare rilevanza schemi idrici e di fognatura-depurazione al servizio sia degli insediamenti civili, sia di quelli industriali. Molte imprese si riforniscono dagli acquedotti pubblici e ancora di più sono quelle che recapitano gli scarichi nelle pubbliche fognature. Il metodo dovrebbe tenere conto di queste realtà, permettendo di tariffare questi servizi in modo separato sulla base del solo costo ad essi relativo.

### 3. L'adeguamento futuro della tariffa e il metodo del price-cap

3.1 Una volta determinato e raggiunto il livello tariffario che copre i costi del servizio, si pone il problema di governarne la dinamica successiva in modo da tener conto sia dei nuovi costi sopravvenuti (investimenti per adeguare il servizio agli standard desiderati) sia del miglioramento di produttività conseguibile. Secondo il metodo del *price-cap*, prescritto chiaramente dalla legge 36, l'effetto congiunto di queste due dinamiche determinerà il valore di un coefficiente K rappresentativo del massimo tasso di crescita delle tariffe reali ammissibile.

3.2 La filosofia del meccanismo del *price-cap* consiste nel determinare un "contratto incentivante" fra regolatore e gestore che definisca un quadro certo per un periodo di riferimento prefissato. Non riteniamo corretto, pertanto, determinare il coefficiente K una volta



per tutte senza definire un orizzonte di riferimento; sarebbe opportuno invece stabilire una durata fissa per il periodo contrattuale. Anziché subordinare il periodo di applicazione della tariffa alla realizzazione del piano-programma (cfr. art. 6 del metodo) occorrerebbe adottare un periodo di riferimento fisso, con la cui cadenza definire piano-programma, tariffa e coefficiente K. La scelta della durata dovrebbe soddisfare due diverse esigenze: contenere il rischio imprenditoriale e garantire il tempo di ritorno degli investimenti. In Gran Bretagna, dove questo metodo è stato applicato per la prima volta, la cadenza è decennale, ma con la facoltà di richiedere una revisione ogni 5 anni.

3.3 La relativa novità di questo strumento per la realtà italiana, e in particolare per gli enti locali, rende auspicabile la realizzazione da parte del Comitato di vigilanza di una sorta di "manuale per l'utilizzo del *price-cap*" contenente esemplificazioni, analisi dei principali problemi applicativi ed eventuali suggerimenti circa i valori da adottare, mantenendo però la piena autonomia dell'ente locale.

3.4 Si ritiene che spetti al Comitato di vigilanza esprimersi in merito alla determinazione del "tasso di inflazione programmata". Sarebbe preferibile fare riferimento a questo proposito non all'indice dei prezzi al consumo (di cui le tariffe idriche sono parte!), ma a quello dei prezzi all'ingrosso, oppure ad un paniere di prezzi, opportunamente individuato, dei fattori produttivi utilizzati; occorrerebbe anche prendere in considerazione eventuali differenze regionali in merito al costo di alcuni fattori produttivi (terreni, lavoro, materiali da costruzione etc.).

3.5 Il periodo contrattuale di durata predefinita, in un'industria come quella idrica, si presenta particolarmente rischioso per l'elevata probabilità del verificarsi di condizioni impreviste (es. nuove normative ambientali, fenomeni di inquinamento che rendano inutilizzabili certe fonti). Nella versione inglese del metodo, è prevista una casistica piuttosto dettagliata di eventi che possono condurre a una "rideterminazione in corso d'opera" delle tariffe, a patto che tanto il regolatore quanto il gestore siano d'accordo; in mancanza di accordo, il contratto decade e si procede a un nuovo *round* di negoziazione (nuovo programma di investimenti, nuovo "K" etc.). Nel caso italiano, in cui è ragionevole prospettare, almeno in questa fase, un'incertezza ancora maggiore, questo aspetto dovrebbe essere affrontato con almeno pari cautela.

3.6 Anziché riassumere in un unico coefficiente K l'effetto netto dell'onere per i nuovi investimenti e dei guadagni di produttività, sarebbe preferibile, in quanto più trasparente, presentare separatamente due addendi, uno di segno negativo (rappresentante il recupero di produttività) e uno di segno positivo (conseguenza degli oneri per i nuovi investimenti).

3.7 Il programma operativo dovrebbe essere sottoposto a verifiche periodiche (es. annuali) del corretto adempimento; sarebbe opportuno prevedere delle penali nel caso in cui i programmi di investimento non avvenissero come da programma pattuito, gli impegni in termini di qualità del servizio non fossero rispettati; analogamente il gestore va difeso contro eventuali intromissioni in corso d'opera di oneri aggiuntivi.

3.8 Il programma operativo dovrebbe inserirsi nella cornice del piano-programma degli investimenti, definito e approvato dall'Ambito (art. 11.3 della l.36). A questo proposito, sembrerebbe più in armonia con la logica del *price cap* che quest'ultimo fosse scisso in due momenti, secondo una procedura analoga alla seguente:

- l'Ambito determina un piano strategico di lungo periodo, che rappresenta l'obiettivo entro cui collocare i singoli programmi; questo piano dovrebbe contenere le linee strategiche di politica



- del servizio, le priorità da affrontare, l'individuazione di massima degli investimenti da effettuare, la definizione di un obiettivo tendenziale in termini di livello sopportabile di crescita tariffaria;
- all'inizio di ogni periodo contrattuale, il gestore propone un programma di investimenti e un conseguente piano finanziario (specificato in termini di "K") sulla base degli indirizzi contenuti nel piano strategico;
  - attraverso un procedimento di confronto e negoziazione, supportato anche dal Comitato di vigilanza e dagli eventuali organi di garanzia regionali, si perviene all'approvazione finale da parte dell'Ambito del programma operativo per il periodo contrattuale successivo;
  - contestualmente all'approvazione del programma di investimenti, viene definito un obiettivo in termini di recupero di produttività.
  - si determina così il tasso di crescita massimo ammissibile per le tariffe nel periodo contrattuale successivo. Ogni guadagno di produttività superiore a quello pattuito verrà incamerato dal gestore, mentre ogni guadagno inferiore si tradurrà in una perdita.

3.9 Linee-guida per la predisposizione di questi piani e per la loro gestione in rapporto ai programmi esecutivi quinquennali (su cui si baserà poi la tariffa) potrebbero essere contenute nel "manuale" di cui si è detto sopra (punto 3.2).

3.10 Il programma degli investimenti, nelle sue due fasi (piano-obiettivo e programma esecutivo) verrebbe perciò a rappresentare il principale strumento di pianificazione della gestione. E' infatti dalla determinazione di questo che discenderà, in buona sostanza, la dinamica futura dei costi e perciò la tariffa. Procedure per massimizzare il livello di confronto politico a livello locale, dotazione presso l'Ambito di adeguate capacità tecniche e informative, meccanismi di *auditing* esterno, quando non apertura alla concorrenza, dovrebbero pertanto essere incentivate al massimo grado. Il Comitato di vigilanza può, a questo proposito, rappresentare un utile stimolo e supporto.

3.11 La maggiore difficoltà nell'applicazione di questo schema consiste nella disciplina della fase di negoziazione dei programmi operativi. Vi è infatti il rischio che il gestore in carica (che è l'unico a conoscere con precisione i costi) opponga resistenza a richieste di guadagni di produttività "impegnativi" o pretenda dagli enti locali l'assunzione dei rischi di impresa; in modo speculare, vi è il rischio che l'Ambito formuli pretese irrealistiche tali da obbligare il gestore a sostenere delle perdite. La soluzione di questi problemi solo in parte riguarda la definizione del metodo normalizzato, mentre coinvolge invece, in modo più ampio, l'intera struttura della regolazione economica del servizio. In tutti i casi, il Comitato di vigilanza o eventuali organi di garanzia istituiti dalle Regioni potrebbero rappresentare la sede per



dirimere eventuali controversie, su richiesta di una delle parti in causa (Ambiti, gestori, utenti)<sup>6</sup>.

#### 4. La politica tariffaria nella fase transitoria

4.1 Come si è detto, vi sono due ragioni fondamentali che suggeriscono la previsione di una fase transitoria prima dell'applicazione "a regime" del metodo del *price-cap*. La prima, di ordine tecnico, è legata alle difficoltà che si incontrano in questo momento nella definizione del costo reale del servizio, dalla copertura integrale del quale è necessario partire per una corretta applicazione del metodo. La seconda, di ordine sociale, discende dall'esigenza di assicurare una certa gradualità nella crescita delle tariffe.

4.2 Il metodo proposto dal Comitato di vigilanza sembra ipotizzare due casi:

- quello delle gestioni con tariffe attuali inferiori a quella calcolata applicando la formula: queste gestioni dovrebbero adottare il valore attuale come base di partenza fino al raggiungimento del valore calcolato, dopodiché si ricade nell'ipotesi successiva;
- quello delle gestioni con tariffe superiori a quelle calcolate: in questo caso, la tariffa di partenza deve essere ricompresa entro il valore calcolato con la formula e maggiorato del 30%, mentre per valori superiori scatterebbe la necessità di ottenere una speciale autorizzazione dal Comitato.

Nell'uno e nell'altro caso, viene poi fissato un tetto massimo alla crescita annuale, in funzione del livello di partenza.

4.3 Questa interpretazione contraddice la finalità "di supporto decisionale" del metodo tariffario (cfr. punto 1.1 e seguenti), assegnando alla formula statistica un valore cogente (pur con l'attenuazione della "forbice" del 30%), e al Comitato funzioni di vera e propria Authority con potere decisionale sulle tariffe effettive. Si ritiene pertanto più corretto confinare l'uso della formula, tutt'al più, all'individuazione di un livello di costo standard utile a orientare, in via sostitutiva, il calcolo delle tariffe nella fase transitoria (ossia fino al momento in cui l'Ambito non sia in condizione di conoscere i costi reali calcolati utilizzando le procedure contabili di cui al par. 2). Ciò rappresenterebbe tra l'altro un potente incentivo per gli Ambiti ad adottare sollecitamente queste procedure.

---

<sup>6</sup>In un rapporto contrattuale bilaterale, ben difficilmente l'Ambito sarà in possesso delle informazioni necessarie per valutare la reale efficienza del gestore. In parte e in modo imperfetto queste informazioni potranno provenire dagli indicatori statistici elaborati dal Comitato di vigilanza. In tutti i casi in cui ciò è possibile, questo compito dovrebbe però essere lasciato alla concorrenza, prevedendo brevi durate ai rapporti contrattuali (concessioni, contratti di programma con aziende speciali etc.) e il mantenimento agli enti locali della proprietà delle reti. Se questo non sarà possibile, occorrerà definire molto attentamente i casi nei quali il contratto di concessione possa essere sciolto. Attraverso la contabilità *ex post* della gestione, poi, si dovrà cercare di portare alla luce eventuali profitti superiori alla norma, introducendo ad esempio degli aggiustamenti automatici di tariffa nei casi in cui i profitti superassero un certo valore-guida. Infine nel caso di integrazione fra Ambito e gestore (aziende speciali, SpA pubbliche etc.) un ruolo importante dovrebbe essere svolto dal Comitato di vigilanza, per lo meno nel segnalare all'opinione pubblica e ai circuiti di controllo politico a livello locale (opposizioni, organi di informazione, gruppi di pressione) l'esistenza di eventuali inefficienze.



4.4 Più complesso è il discorso da fare per la seconda esigenza. Molte gestioni, e in particolare quelle in economia, praticano tariffe che sono del tutto svincolate dai costi. Le tariffe di fognatura e depurazione, a loro volta, sono per definizione svincolate dai costi. La "tariffa reale media" per queste gestioni è sicuramente tale da non garantire la copertura dei costi. Il ritmo di adeguamento previsto sembra essere assai lento tale da rischiare il rinvio *sine die* degli investimenti, dal momento che il criterio proposto tiene conto solo del livello di partenza e non dei costi da coprire<sup>7</sup>. Come l'esperienza inglese insegna, sarebbero quasi sicuramente gli investimenti ambientali ad essere penalizzati.

4.5 Si ritiene necessario pertanto che sia previsto un termine tassativo entro il quale il periodo transitorio debba avere termine, prevedendo opportune sanzioni. Ciò anche in armonia con il

<sup>7</sup>La seguente tabella ipotizza la dinamica delle tariffe che si avrebbe applicando il metodo proposto, nell'ipotesi di un tasso di inflazione del 5%. Come si può vedere, la dinamica sarebbe piuttosto lenta, e in particolare vi sono scarse possibilità che le gestioni con tariffe più basse siano in grado di coprire sollecitamente i costi di gestione.

Anno:	1	2	3	4	5
Livello partenza					
250	300	345	397	456	525
300	360	414	476	548	630
350	420	483	555	639	735
400	480	552	635	730	840
450	540	621	714	821	944
500	600	690	794	913	1.049
550	660	759	873	1.004	1.154
600	720	828	952	1.085	1.259
650	780	897	1.032	1.186	1.364
700	840	966	1.111	1.278	1.469
750	900	1.035	1.190	1.369	1.574
800	960	1.104	1.270	1.460	1.679
850	1.020	1.173	1.349	1.551	1.784
900	1.080	1.242	1.428	1.643	1.889
950	1.140	1.311	1.508	1.734	1.994
1.000	1.200	1.380	1.587	1.825	2.099
1.050	1.260	1.358	1.528	1.719	1.934
1.100	1.265	1.423	1.601	1.801	2.026
1.150	1.323	1.488	1.674	1.883	2.118
1.200	1.380	1.553	1.747	1.965	2.210
1.250	1.438	1.617	1.819	2.047	2.303
1.300	1.495	1.682	1.892	2.129	2.395
1.350	1.553	1.747	1.965	2.210	2.487
1.400	1.610	1.811	2.038	2.292	2.579
1.450	1.668	1.876	2.110	2.374	2.671
1.500	1.725	1.941	2.183	2.456	2.763
1.550	1.783	2.005	2.256	2.538	2.855
1.600	1.840	2.070	2.329	2.620	2.947
1.650	1.856	2.042	2.246	2.471	2.718
1.700	1.913	2.104	2.314	2.546	2.800
1.750	1.969	2.166	2.382	2.620	2.882
1.800	2.025	2.228	2.450	2.695	2.965
1.850	2.081	2.289	2.518	2.770	3.047
1.900	2.138	2.351	2.586	2.845	3.130
1.950	2.194	2.413	2.654	2.920	3.212
2.000	2.250	2.475	2.723	2.995	3.294



dettato della legge 36, che impone chiaramente la copertura tariffaria integrale del costo del servizio<sup>8</sup>.

4.6 Fatto salvo il rispetto di questo termine tassativo, parrebbe invece opportuno lasciare la massima flessibilità agli Ambiti. Infatti la sopportabilità sociale dell'aumento tariffario sarà diversa nelle diverse realtà del paese, e non sembra corretto prefissare in anticipo un tetto massimo. La determinazione del tetto potrebbe essere stabilita a livello regionale o, ancor meglio, lasciata alla discrezionalità dei singoli Ambiti.

4.7 Qualora si ritenesse invece opportuno mantenere nel metodo tariffario normalizzato una norma di indirizzo in tal senso, sembrerebbe comunque più opportuno che il ritmo di adeguamento delle tariffe attuali fosse determinato non a partire dal *valore assoluto* delle tariffe, bensì dall'entità dello *scostamento* di queste rispetto ai "costi reali medi" (da calcolarsi adottando gli opportuni strumenti contabili definiti come sopra, punto 2). In mancanza di dati contabili, come si è detto, lo scostamento potrebbe essere misurato a partire dai costi calcolati attraverso la formula di regressione. In questo modo, gli Ambiti che non provvedessero sollecitamente a dotarsi di strumenti contabili adatti, si troverebbero a dover coprire con la tariffa un livello pari al costo stimato.

4.8 Nel periodo transitorio, per forza di cose, non può applicarsi il metodo tariffario "a regime". Ciò non significa peraltro che non si possa provvedere alla definizione di un programma di investimenti transitorio, che abbia come orizzonte il momento di avvio della politica tariffaria "a regime". Il finanziamento di questo programma transitorio dovrà potersi avvalere anche della tariffa, senza attendere necessariamente l'avvio della fase normale. Si condivide la proposta del Comitato di subordinare eventuali maggiorazioni tariffarie in questa fase alla predisposizione del piano-programma.

4.9 Entro i medesimi termini definiti per la fase transitoria, è necessario che gli Ambiti provvedano alla costituzione e all'organizzazione del servizio idrico integrato. In particolare, prima dell'avvio della fase a regime, è necessario che:

- sia stato completato il processo di aggregazione degli enti locali nell'Ambito;
- sia stata operata la decisione in merito all'ente gestore del servizio;
- sia stata realizzata la ricognizione delle opere esistenti e siano stati definiti il piano strategico e il programma operativo per il primo periodo.

<sup>8</sup>La preoccupazione, più che legittima, di evitare tensioni sociali dovute a un repentino aumento delle tariffe non dovrebbe andare a contrastare con l'esigenza di garantire l'autofinanziamento del settore, chiaramente imposta dalla legge 36. Si può invece pensare di ridurre l'impatto sociale della dinamica tariffaria anche in altri modi:

- attraverso una protezione delle fasce di consumatori più deboli imponendo una dinamica contenuta alla fascia agevolata, eventualmente rideterminata; è chiaro che questo dovrebbe essere controbilanciato da una struttura proporzionale a blocchi fortemente crescenti per le fasce di consumo più elevate;
- attivando, all'interno di ciascun ambito, meccanismi di sussidiazione incrociata fra diverse categorie di utenti (usi industriali e usi civili, ad esempio; fornitura d'acqua potabile e depurazione; grandi e piccoli utenti)
- istituendo meccanismi di conguaglio a livello regionale, di bacino e/o nazionale. Il meccanismo francese delle tasse redistribuite in modo selettivo come contributi alla spesa (capitale e corrente) dei gestori sembra rappresentare, al momento, lo strumento più promettente;
- inserendo le aree con costi di fornitura più alti entro ambiti di dimensioni maggiori.



La decisione in merito alla durata del periodo transitorio dovrebbe pertanto essere presa in armonia con i termini che la legge 36 stabilisce per questi adempimenti.

### 5. La struttura logica del metodo tariffario

5.1 Dalle considerazioni sin qui esposte, si origina uno schema logico analogo al seguente:

#### Fase transitoria: dalla situazione attuale alla copertura dei costi attuali

- per le gestioni che dispongono di strumenti contabili adeguati, si determinano i costi seguendo una procedura omogenea;
- per le gestioni che non dispongono di strumenti contabili, si utilizza in prima approssimazione un livello definito statisticamente attraverso l'uso della formula;
- per le gestioni la cui tariffa è inferiore al costo reale, si definisce un processo di adeguamento in funzione della differenza fra i due valori, definendo comunque un termine tassativo per il raggiungimento della copertura.
- per le gestioni la cui tariffa sia già in questa fase allineata con i costi reali calcolati come sopra si determina un obiettivo di produttività (e di conseguente diminuzione reale delle tariffe) di breve periodo.
- contestualmente, si definisce per questa fase un programma di investimenti di breve periodo da realizzare entro il termine prefissato per l'avvio della fase a regime, e si definisce la componente di costo aggiuntiva che questo programma determina.
- l'Ambito definisce un programma di medio-lungo periodo della gestione (livelli desiderati di servizio, priorità da risolvere, indirizzi strategici, obiettivo tendenziale in termini di massimo tasso di incremento tariffario sopportabile).
- si completa entro i medesimi termini il processo di organizzazione del servizio idrico integrato (costituzione degli Ambiti, definizione delle modalità di partecipazione degli enti locali alle decisioni e al patrimonio dell'Ambito, scelta del gestore).

#### Fase a regime: dalla copertura dei costi attuali alla dinamica futura

- una volta raggiunto il livello di copertura dei costi, è possibile introdurre i criteri per governarne la dinamica futura in funzione degli investimenti da finanziare e del recupero di produttività. A tale scopo:
- si definisce attraverso un processo di negoziazione fra Ambiti e gestori un programma operativo di investimenti da realizzare entro un arco prefissato (es. 5 anni) e si determina di conseguenza la corrispondente componente di maggiorazione tariffaria in funzione delle modalità di finanziamento, che apparirà con segno positivo nella formula del *price cap*; procedure di negoziazione, cause di soluzione del rapporto, durata dei programmi e simili aspetti metodologici rappresentano uno degli oggetti principali del "metodo normalizzato"
- si determina contestualmente un obiettivo in termini di maggiore produttività da conseguire entro il medesimo arco di tempo e lo si traduce in un elemento con segno negativo nella formula del *price cap*;
- si utilizzano, in sede di rinegoziazione dei programmi di investimento degli obiettivi di produttività e delle tariffe, le informazioni desumibili da indicatori statistici (formule econometriche, indici di produttività etc.) elaborati a cura del Comitato di vigilanza.

