

La tariffa del servizio idrico integrato

Letizia Danesi

si occupa di
regolazione e
dinamiche tariffarie
presso l'AATO 3
Medio Valdarno
(Firenze)

Paolo Peruzzi

coordinatore
tecnico ANEA
(Associazione
Nazionale Enti e
Autorità di
Ambito),
direttore AATO 3
Medio Valdarno
(Firenze)

La tariffa del servizio idrico integrato è disciplinata, nei suoi aspetti generali, all'art. 154 del D.Lgs 152/2006 (Norme in materia Ambientale). Il legislatore definisce la tariffa il corrispettivo del servizio idrico integrato (*cost reflective*) e prevede che per la specificazione del metodo tariffario "il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di Vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, [...] definisca con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua".

Il D.M. 1/08/96¹ "Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento" (il Metodo), emanato in attuazione dell'art.13 della allora vigente legge Galli (L.36/94), risulta ancora oggi il decreto di riferimento per la determinazione della tariffa reale media del servizio idrico integrato (SII). Secondo il Metodo tariffario, i costi che le Autorità di Ambito (AATO) devono inserire nel calcolo della tariffa reale media, e che, quindi, devono essere coperti dai ricavi del SII, sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito. A questi si aggiungono i costi relativi alla definizione del canone, che il gestore introita dalla tariffa e trasferisce all'AATO o ai Comuni. Rispetto a tali componenti, la tariffa può variare di anno in anno in risposta al tasso d'inflazione programmato per l'anno e ad un fattore K che rappresenta il limite di prezzo che può consentire alle tariffe di crescere o di diminuire in base agli obiettivi del regolatore².

¹ Dal 2002 è giacente presso il CoViRI una proposta di aggiornamento del metodo tariffario. Cfr. *Proposta di Metodo Normalizzato* URL: <http://www.minambiente.it/st/Ministero.aspx?doc=ministero/comitatici/ridriche/altridoc.xml>.

² Per un'analisi e una rappresentazione analitica del Metodo normalizzato si veda: Bardelli L., *La regolazione tariffaria nei servizi idrici in applicazione della legge Galli*, Osservatorio dei mercati dei servizi pubblici locali. Cispel, Roma, 1999.

Per la definizione dei costi operativi, l'AATO determina, per il periodo dell'intera durata dell'affidamento, i costi operativi ottimali relativi alla gestione del servizio nel proprio territorio e nello stesso tempo, sulla base di alcune grandezze tecniche, calcola i costi operativi di riferimento. Prima di stabilire quali siano i costi operativi da riconoscere in tariffa l'AATO deve verificare due vincoli rispetto ai costi operativi di riferimento. Il primo vincolo stabilisce che i costi operativi da riconoscere in tariffa non possano superare i costi operativi di riferimento maggiorati del 30%. Il secondo riguarda la dinamica dei costi operativi da riconoscere in tariffa. Questo secondo vincolo stabilisce una progressiva riduzione percentuale della distanza dei costi operativi dai costi operativi di riferimento. La riduzione percentuale annua è maggiore quanto più è elevata la distanza.

La definizione dei costi riconosciuti in tariffa relativamente agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito è legata all'eventuale ammontare del capitale investito iniziale e alla previsione annuale della spesa per investimenti. L'ammontare degli ammortamenti riconosciuti in tariffa è il risultato di una previsione che deve tenere di conto della spesa, dell'entrata in esercizio dell'opera a cui la spesa si riferisce e dell'aliquota di ammortamento dei vari cespiti che compongono l'investimento. La remunerazione del capitale investito si ottiene moltiplicando il valore della previsione di capitale investito medio per un tasso del 7% (al lordo delle imposte), che secondo l'attuale disposizioni del Metodo normalizzato, sono destinati a far fronte ai costi del capitale di terzi e del capitale di rischio³. Il Metodo riconosce dunque al gestore del servizio un ammontare di profitti intesi come una remunerazione sul capitale investito.

Le modalità con cui il Metodo normalizzato permette il riconoscimento dei costi in tariffa, può essere, tuttavia, letto anche avendo come riferimento la formazione dei prezzi nell'industria⁴. Il sistema del *return on investment price* è quello che trova maggiori corrispondenze con il Metodo normalizzato. Il *return on investment price* prevede che l'impresa definisca il proprio costo standard (costo diretto + costo indiretto) di ogni prodotto, in base ad un'ipotesi precostituita di quantità prodotte; su tale costo standard l'impresa applica un margine percentuale in una misura capace di soddisfare la condizione di un certo obiettivo di profitto atteso in rapporto al volume del capitale investito, una misura che esprime un tasso desiderato di recupero del capitale investito. Il confronto con il Metodo normalizzato è assai semplice. I costi operativi prefissati, insieme agli ammortamenti che discendono dagli investimenti programmati, sono i costi standard (costi diretti + costi indiretti); la remunerazione del capitale investito, che varia al crescere degli investimenti, è il profitto atteso o il margine da applicare sui costi standard. Un esempio di calcolo del *mark up* così definito su un Piano del servizio idrico è quello rappresentato dalla tabella che segue.

Tabella 1 – Esempificazione calcolo *mark up*

Anno del Piano	5°	10°	15°	20°
Costi diretti e indiretti	107	118	129	119
Remunerazione del capitale investito	16	24	29	23
<i>mark up</i>	15,3%	20,5%	22,8%	19,2%

I valori sono proporzionali allo sviluppo degli investimenti del Piano, che seguono un andamento prima crescente e, dopo il culmine, un andamento leggermente decrescente. Il valore del *mark up* che si ottiene è conseguentemente prima crescente e poi decrescente con il diminuire del valore del capitale investito.

³ La remunerazione del 7% sul capitale investito non tiene conto dell'effetto fiscale, in quanto è un valore al lordo delle tasse; questo comporta un trattamento finale diverso fra le due forme di finanziamento: nel capitale preso a prestito, gli oneri finanziari possono essere portati in detrazione dei ricavi, mentre ciò non è possibile per i dividendi che sono la forma della remunerazione del capitale dei soci.

⁴ Com'è noto, sulla base anche di indagini empiriche, alcuni economisti hanno sostenuto che la maggior parte delle imprese determina i prezzi esclusivamente in base ad una procedura per cui si calcola il costo proporzionale diretto, lo si maggiora di un margine considerato atto a coprire il costo medio per spese generali e gli si aggiunge un margine di profitto percentuale fissato convenzionalmente in modo costante perché considerato soddisfacente. Cfr. Momigliano F. (1975), *Economia industriale e teoria dell'impresa*, Il Mulino. In particolare il paragrafo 3.4.1. nel quale vengono presentati i risultati dell'indagine di Hall e Hitch del 1939 e nel quale vengono illustrate le varie metodologie di calcolo del *mark up*.

Il Metodo normalizzato prevede che ogni tre anni (*regulatory lag*) si effettui una revisione tariffaria, con la quale l'Autorità di Ambito si assicurerà che il Gestore abbia conseguito solo il livello di ricavo permesso (*revenue cap*)⁵. Un'eventuale rinegoziazione delle condizioni previste dalla convenzione di affidamento potrebbe modificare le previsioni relative al successivo periodo di revisione, ma non dovrebbe avere nessun risultato sui costi operativi riconosciuti in tariffa nel periodo passato.

Per le caratteristiche appena viste, il Metodo tariffario previsto nel D.M. 1/08/96 sebbene presenti una formula tariffaria ispirata alla classica formulazione del *price cap*⁶ e richiami, per il riconoscimento di una remunerazione sul capitale, una regolazione del tipo *rate of return*, si qualifica principalmente come un forma di *revenue cap regulation*⁷. La logica che viene, infatti, seguita per la determinazione della tariffa del SII è la seguente: all'inizio di ogni periodo regolatorio viene fissato un *cap* sui ricavi ottenibili dalla gestione del servizio idrico, aggiornato di anno in anno secondo una logica di *price cap*, alla fine del periodo di regolazione il fatturato del gestore è confrontato con il tetto sui ricavi, se lo supera il gestore restituirà i maggiori ricavi a vantaggio delle tariffe del periodo successivo, viceversa, se ne resta al di sotto otterrà il mancato ricavo nelle tariffe degli anni successivi. Vi è quindi un fattore di correzione legato ai maggiori o minori ricavi ottenuti rispetto a quelli prestabiliti.

Sotto un *revenue cap* il gestore è incentivato a massimizzare la produttività e ad adottare un comportamento efficiente mediante il contenimento dei costi, ma non ha incentivi a incrementare le vendite e quindi scoraggia, piuttosto che incoraggiare, il consumo. La necessità di tutelare la risorsa idrica e contenerne il consumo fa della *revenue cap regulation* la forma di regolazione più adatta al settore idrico. La regolazione pura di tipo *price cap*, pur avendo il pregio di dare una forte stabilità all'andamento dei prezzi, incentiverebbe infatti il gestore a massimizzare il numero di unità distribuite per massimizzare i propri profitti. Questa caratteristica di rendere il gestore indifferente rispetto alle unità vendute può tuttavia, allo stesso tempo, rappresentare un elemento di criticità, perché un errore nella stime iniziale della domanda e dei costi del servizio può finire per "ipotecare" le tariffe degli anni successivi nella restituzione dei mancati ricavi che le tariffe degli anni precedenti non sono riuscite a generare, lasciando poco spazio per nuovi investimenti.

In che modo l'impresa che gestisce il SII può innalzare la redditività della gestione in presenza della regolazione tariffaria fissata dal Metodo?

Le principali leve di redditività risiedono nella gestione dei costi operativi e del costo dell'indebitamento⁸. La possibilità di incrementare la redditività della gestione a partire dalla riduzione dei costi operativi effettivi rispetto a quelli riconosciuti in tariffa, dipende in parte dalla capacità dell'impresa e in parte dalla generosità con cui sono stati stimati i costi nel Piano. Il meccanismo attraverso il quale l'impresa può aumentare la redditività della gestione attraverso i costi operativi, è quello di definire un budget di previsione triennale dei propri costi operativi, che consenta un minor costo rispetto ai costi operativi riconosciuti in tariffa. La capacità di gestire e realizzare le previsioni contenute nei budget darà la sicurezza di realizzare anche gli obiettivi di maggiore redditività della gestione.

⁵ Per approfondire il sistema degli incentivi del *revenue cap* si può vedere Alexander, I., Shugart C. (1999), *Risk, Volatility and Smoothing: Regulatory Options for Controlling Prices*, Mimeo.

⁶ Definita anche come *RPI-X+Q regulation* in quanto permette all'operatore di modificare il livello dei prezzi tenendo conto del tasso di inflazione (RPI), di un miglioramento dell'efficienza (X) e del miglioramento della qualità del servizio (Q).

⁷ Il *revenue cap* risulta più appropriato in settori con domanda stabile e facilmente prevedibile (questo riduce il rischio di variabilità dei prezzi), dove vi è una predominanza di costi fissi sul totale dei costi. La maggior parte dei rischi, in un *revenue cap* sono sopportati dai consumatori, allo stesso tempo però il costo del capitale dell'azienda dovrebbe però essere più basso (proprio per la presenza di minori rischi). Nella pratica, la *revenue cap regulation* assume molto spesso la forma di *revenue cap regulation with trigger* per la presenza di limiti (*bound*) che se oltrepassati (sia in senso positivo che negativo) portano ad una revisione anticipata degli elementi alla base della determinazione della tariffa.

⁸ La leva di redditività della gestione degli ammortamenti è solo apparente. Per comprendere meglio questo concetto è necessario considerare la natura degli investimenti in questo settore. Si tratta, infatti, di un settore nel quale sono richiesti un elevato ammontare di investimenti la cui vita utile è molto lunga (20, 30 e anche 40 anni). Queste due caratteristiche fanno sì che alla fine dell'affidamento, anche in presenza di una convenzione della durata di 20/30 anni, il gestore non abbia ammortizzato completamente gli investimenti. Tutto ciò determina la necessità di stabilire, al momento della sottoscrizione della convenzione, le modalità con le quali, alla fine dell'affidamento, si determinerà il valore degli investimenti non ancora ammortizzati.

La possibilità di aumentare la redditività della gestione operando sui costi riconosciuti in tariffa relativi alla remunerazione del capitale investito dipende dalla capacità dell'impresa di minimizzare i costi del capitale di debito. La leva di redditività in questo caso è funzione della differenza fra il tasso del 7% e quello effettivamente realizzato dall'impresa sul mercato dei capitali. In realtà il tasso del 7% è il risultato di una media ponderata dei tassi da applicare rispettivamente sul capitale di rischio (al lordo delle tasse) e sul capitale di debito. Di conseguenza, l'impresa che intenda aumentare la propria redditività dovrà valutare la propria struttura del capitale (proprio/terzi) e definire un programma di indebitamento che comporti un costo dei finanziamenti inferiore a quello previsto dalla remunerazione nel Piano.

Il gestore del SII si trova ad operare con un contratto (Convenzione di affidamento) nel quale vengono definite le prestazioni a fronte delle quali viene riconosciuto un corrispettivo. La capacità di rendere remunerativa la gestione di questo contratto dipende dalla capacità dell'impresa di ridurre i costi che sono alla base della definizione del corrispettivo: maggiore è la capacità del gestore di minimizzare i costi, maggiore è il profitto che può trarre dalla gestione. L'azione di minimizzazione dei costi non deve, tuttavia, interferire con gli obblighi relativi al raggiungimento dei livelli di servizi tecnici e gestionali⁹, pena l'applicazione di penali che si tradurrebbero in un aumento dei costi e, quindi, in una diminuzione della redditività.

Come già detto, il Metodo risale al 1996, sono quindi passati più di dieci anni dalla sua definizione. L'applicazione del Metodo da parte delle AATO, applicazioni molte volte difformi tra di loro, ha fatto emergere alcune necessità di modifica. Al di là di alcune imprecisioni nel testo, si è avvertita soprattutto l'esigenza di avere definizioni più chiare per eliminare incertezze sui servizi che debbono sottostare al Metodo¹⁰, una migliore definizione della tariffa di riferimento e della sua dinamica, una migliore definizione dei costi operativi, l'esplicitazione delle tipologie di ammortamento (accelerati, anticipati, finanziari), una ridefinizione del tasso di remunerazione che sia maggiormente in linea con i tassi di mercato e perciò non fisso e prestabilito, ed infine una definizione più adeguata del canone di concessione. La proposta di aggiornamento del metodo tariffario, giacente presso il Coviri dal 2002 aveva, in parte, cercato di dare risposta a queste necessità. La proposta di aggiornamento del Metodo, e le osservazioni su di esso svolte¹¹, possono, quindi, costituire una valida base di partenza per sviluppare quanto prima un metodo tariffario rispondente alle richieste, sia delle AATO, ma anche dei gestori.

L'A.N.E.A. (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) è un'associazione senza fini di lucro, costituita nel maggio 2004, espressione dell'autonoma volontà delle singole Autorità o Enti di Ambito istituite nelle diverse aree regionali, in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n.36, ("Disposizioni in materia di risorse idriche") per la riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato.

© ANEA 2008

A.N.E.A. - Corso d'Italia n. 83, 00198 – Roma - Tel 06 97998214 - Fax 06 97998217 -
segreteria@associazioneanea.it

Per informazioni sull'attività, documenti e pubblicazioni visitate il sito web www.associazioneanea.org

⁹ In realtà la misura delle prestazioni del gestore è oggetto da tempo dell'attenzione sia degli economisti che dei regolatori. La misura degli investimenti realizzati negli acquedotti, nelle fognature e negli impianti di depurazione, non può essere il solo indicatore su cui valutare i risultati della gestione. Misurare la spesa, l'andamento del progetto, il miglioramento dello stato delle infrastrutture e dei livelli di servizio, sono modi via via più efficaci nella misura delle prestazioni. In proposito si veda Brook P. J., Smith S. M. (*editors*), (2000). *Contracting for public service: output based aid and its applications*. The World Bank, Washington.

¹⁰ E' il caso delle acque meteoriche e dei reflui industriali (quest'ultima incertezza è ora risolta dal D.lgs. 152/06 che esplicitamente fa rientrare i servizi di fognatura e depurazione industriale nel SII).

¹¹ Si vedano in particolare le *Osservazioni alla proposta di aggiornamento del Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa del servizio idrico integrato*, ANEA, 11 maggio 2005, URL http://www.associazioneanea.it/down/Osservazioni_al%20metodo_normalizzato_11_mag_05.pdf.