

Giornata di Studio

LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
Analisi della situazione attuale e nuovi orizzonti

Milano, mercoledì 3 marzo 2010

La tariffazione: criteri e prospettive

Intervento di Luciano Baggiani

Presidente dell'Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito (ANEA)

La regolazione tariffaria

La determinazione della tariffa è uno dei principali compiti in cui si sostanzia l'attività di regolazione dei servizi, forse il compito più importante. Sicuramente, si tratta della decisione che ha i riflessi più profondi sull'equilibrio complessivo della gestione. Ed è anche la decisione che più fa discutere, tanto le imprese, quanto i politici e i cittadini.

L'importanza della determinazione della tariffa è ben nota in altri paesi, dove la regolazione è molto più diffusa che in Italia. Mi limito a citare l'esempio degli Stati Uniti, dove la regolazione risale alla metà del 1800. In questo paese, la tariffa viene fissata dal regolatore mediante un procedimento di tipo semi-giudiziale, in cui si ascoltano i gestori, i rappresentanti dei consumatori e gli esperti, per giungere a una tariffa che rispetti i criteri dell'equità e della ragionevolezza.

La fissazione della tariffa è un compito estremamente delicato, che deve bilanciare necessità e interessi a volte contrapposti. Una decisione che deve essere presa dal regolatore in condizioni di asimmetria informativa rispetto al gestore, potendo solo stimare la tariffa più adeguata ed effettuare delle previsioni e delle osservazioni sull'andamento della gestione nel tempo.

Si tratta di un'attività complessa, che richiede una gran quantità di informazioni e delle competenze sofisticate da parte del regolatore. Non ultimo, richiede una certa sensibilità, per evitare che la tariffa calcolata confligga con altri obiettivi ritenuti meritevoli dalla collettività.

Ma qual è la tariffa più adeguata? Dal punto di vista teorico, la tariffa ottima è quella che assicura al gestore le condizioni per svolgere un servizio di buona qualità e per effettuare tutti gli investimenti necessari. Il gestore va messo nelle condizioni di ripagare le proprie obbligazioni e di realizzare un profitto cosiddetto "normale", ossia il profitto conseguibile qualora l'investimento fosse realizzato in altre attività con il medesimo grado di rischio.

Dal punto di vista pratico, però, non esiste una tariffa che vada bene a tutti i soggetti coinvolti, in particolare il gestore e gli utenti. Questi avranno sempre opinioni divergenti in merito alla tariffa, per cui il delicato compito del regolatore è quindi quello di bilanciare tali interessi contrapposti, nell'ottica del più generale interesse pubblico.

Il Metodo normalizzato per la determinazione della tariffa del SII

Come noto, nel Servizio Idrico Integrato (SII) in Italia, la tariffa media, ossia il prezzo del servizio per unità di prodotto, viene fissata dall'AATO, il regolatore locale, mediante l'applicazione del Metodo normalizzato, l'algoritmo di calcolo predisposto dal Ministero dei Lavori Pubblici nel 1996. Il Metodo recepisce per la prima volta un principio tariffario fino ad allora estraneo alla tradizione del servizio idrico in Italia, quello del recupero del "costo pieno". In base a tale principio, i costi di esercizio e di investimento devono essere prevalentemente recuperati attraverso la tariffa, e non gravare sulla fiscalità generale.

Allo stesso tempo, il Metodo fissa un tetto massimo all'incremento della tariffa media, il cosiddetto vincolo K, in modo da calmierare gli aumenti e distribuirli nel tempo. Il vincolo varia in funzione del livello tariffario iniziale, in maniera tale che la tariffa aumenti maggiormente laddove era precedentemente molto bassa.

Il Metodo prevede anche un meccanismo incentivante, quello del "tetto ai ricavi", per indurre il gestore a svolgere il servizio con sempre maggiore efficienza. I ricavi garantiti al gestore sono infatti fissati dall'AATO in maniera preventiva e nessun compenso aggiuntivo può essere richiesto, salvo i casi esplicitamente menzionati nelle Convenzioni di affidamento. Accanto a ciò, è previsto un ulteriore fattore incentivante, il fattore X, che va dedotto dalla componente dei costi operativi e che varia in funzione dello scostamento tra i costi operativi effettivi e quelli stimati.

Tale meccanismo è incentivante poiché consente al gestore di appropriarsi degli eventuali risparmi di costo conseguiti, rispetto alle previsioni effettuate dall'ATO. In maniera speculare, però, il gestore sopporta eventuali costi superiori a quelli previsti, assumendosene interamente il rischio. Col tempo, tuttavia, il divario tra costi stimati e costi

effettivi tende ad ampliarsi, per cui si rende necessario rivedere periodicamente le stime, effettuando una revisione.

Quello della revisione è un momento particolarmente delicato, poiché si correggono le assunzioni effettuate in precedenza e si gettano le basi per la retribuzione nel periodo regolatorio successivo. Man mano che la gestione va avanti nel tempo, attraverso revisioni successive, le conoscenze del regolatore aumentano e così, attraverso ripetute approssimazioni, la tariffa stimata si avvicina sempre più a quella ottima dal punto di vista teorico, con grandi vantaggi per la collettività nell'insieme.

Molto si è discusso sul Metodo tariffario e sulle sue effettive proprietà incentivanti. Affinché il meccanismo funzioni a dovere, l'AATO deve resistere la tentazione di chiedere indietro al gestore tutti i risparmi di costo ottenuti nel periodo precedente, pena l'annullamento dell'incentivo a efficientare. Allo stesso tempo, l'AATO deve resistere le pressioni del gestore affinché vengano riconosciuti dei costi inizialmente non previsti, salvo che ciò non rientri nei casi previsti dalla Convenzione. Si dice in questi casi che la regolazione deve essere "credibile", ossia i criteri adottati dall'AATO non devono essere soggetti a ripensamenti.

Un altro punto di discussione è quello relativo al tasso di rendimento sul capitale investito. Come noto, il Metodo prevede una remunerazione fissa del 7%. Si tratta di una remunerazione ragionevole ed equa? E' sufficiente per attirare i capitali?

In altri paesi, come gli Stati Uniti o l'Inghilterra, il tasso di rendimento non è fisso, ma varia in funzione delle condizioni di mercato. In periodi di crescita economica, un rendimento del 7% non è particolarmente attraente, ma in periodi di crisi, è superiore a quello di molte altre attività economiche, anche più rischiose del SII.

E' però necessario che anche in Italia sia introdotta una remunerazione variabile del capitale investito, che sia sensibile alle condizioni di mercato. Le proposte di revisione del Metodo normalizzato vanno in questa direzione. Mi auguro che si dia presto seguito a quanto atteso da tempo dagli operatori.

L'articolazione della tariffa e la sostenibilità

Ma il compito del regolatore non si ferma al calcolo della tariffa media. Una volta determinati i ricavi complessivi, il regolatore deve calcolare l'articolazione tariffaria, cioè il corrispettivo dovuto da ciascun utente finale, in proporzione ai propri consumi.

A questo proposito, i principi che ispirano l'articolazione tariffaria del SII in Italia sono "chi consuma paga" e "chi inquina paga". In base a tali principi, la tariffa applicata agli utenti deve essere tale per cui la spesa del singolo sia commisurata alla quantità effettivamente consumata e del costo che questi impone alla società e all'ambiente.

Accanto a ciò, l'AATO può prevedere delle misure specifiche per modulare la tariffa in funzione del livello di consumo del singolo utente. Da ciò nasce l'articolazione tariffaria a "blocchi crescenti", in base alla quale il prezzo unitario cresce all'aumentare del consumo. In questo modo, i consumi essenziali godono di un prezzo più basso, la cosiddetta "tariffa agevolata", mentre i consumi più elevati vengono penalizzati da una o più tariffe "di eccedenza", per incentivare il contenimento dei consumi e per subsidiare i minori ricavi derivanti dalla tariffa agevolata.

Ci si può chiedere se questo schema tariffario sia effettivamente il migliore e soprattutto se sia sufficiente a perseguire molteplici obiettivi, dalla conservazione dell'ambiente alla protezione delle fasce deboli della popolazione. In realtà, sarebbe desiderabile una maggiore sperimentazione da parte degli ATO e dei gestori, che superi la semplice impostazione della tariffazione a blocchi crescenti, per introdurre elementi di maggiore personalizzazione rispetto alle varie categorie di utenti.

Ad esempio, è noto che la tariffa agevolata avvantaggia tutti, non solo le famiglie che ne avrebbero effettivamente bisogno. D'altro canto, la tariffa di eccedenza penalizza le famiglie numerose, anche in assenza di un vero e proprio spreco di acqua. Occorrerebbe mutuare dall'esperienza di altri servizi, come le telecomunicazioni e l'energia, dove gli schemi tariffari sono molto più complessi e articolati. Vi è ampio spazio nel SII per una maggiore sofisticazione delle tariffe.

Un tema che mi sta particolarmente a cuore, sempre in tema di tariffe, è quello della “sostenibilità”, vale a dire della effettiva capacità delle famiglie di sostenere la spesa relativa al SII. Visti gli ambiziosi obiettivi previsti nei Piani di Ambito e gli investimenti tuttora da realizzare, è chiaro che il miglioramento infrastrutturale del SII dovrà necessariamente essere accompagnato da un aumento delle tariffe.

I dati disponibili (Coviri 2009) ci mostrano da un lato che in Italia non esiste un problema diffuso di sostenibilità, ma dall'altro lato ci segnalano che esistono situazioni circoscritte in cui la spesa per il SII potrebbe essere eccessivamente alta per le famiglie più povere. Se si osserva la spesa per il SII in percentuale del reddito medio di una famiglia considerata povera, ci si accorge che esistono realtà in cui tale spesa arriva al 4%. Questo valore è effettivamente abbastanza elevato e quindi possono verificarsi casi in cui una famiglia trova difficoltà a pagare la bolletta del SII.

Di fronte alla inevitabile crescita delle tariffe, occorrerà valutare sempre più attentamente specifiche misure di tutela verso le fasce più deboli. Non tariffe agevolate per tutti, ma interventi mirati alle utenze con i redditi bassi. E' quindi necessario predisporre un adeguato sistema di sussidi (diretti e/o incrociati), i cui criteri e meccanismi devono però rispondere ad esigenze locali.

In assenza di un indirizzo nazionale in tal senso, a livello locale sono state già avviate alcune esperienze in cui si sperimentano articolazioni tariffarie più complesse, come le tariffe “auto selettive”, nonché meccanismi di sussidi azione avanzati, come quelli basati sull'ISEE o sulla numerosità del nucleo familiare. Tali esperienze vanno valorizzate e prese ad esempio, per diffondere su tutto il territorio nazionale le migliori pratiche in tema di articolazione tariffaria.

L'assetto istituzionale delle funzioni di regolazione

Un'annotazione finale vorrei svolgerla sul tema dell'articolazione delle funzioni di regolazione, tra cui la determinazione della tariffa, tra diversi livelli istituzionali. La riforma del '94 ha affidato un ruolo centrale alle AATO. Per alcuni osservatori, il modello attuale presenta numerosi punti deboli, fra cui il principale è sicuramente il conflitto di interessi che sorge nel caso di affidamento diretto a società interamente pubblica o mista. Altre critiche provengono da chi sostiene che, su aspetti cruciali quali il calcolo della tariffa, il margine di discrezionalità lasciato alle AATO è eccessivamente ampio.

Si è arrivati persino a proporre la soppressione delle AATO, con un emendamento alla legge di conversione del cosiddetto "Decreto salva-enti". Tutto ciò mentre si era avviato un interessante dibattito sui livelli di regolazione. Il Ministero dell'Ambiente stava mettendo mano al D.Lgs. 152/2006 e pensava di rivedere gli aspetti relativi alla governance delle AATO. Il Ministero per i Rapporti con le Regioni ha anch'esso annunciato che stava lavorando a questo tema.

Vedremo come si svilupperà la questione. Ciò che posso affermare con certezza è che sopprimere le AATO comprometterebbe irrimediabilmente l'apparato istituzionale di vigilanza e controllo dei servizi idrici, impedendo ai gestori di realizzare gli investimenti promessi e indebolendo gravemente la funzione di tutela dei cittadini espletata dalla pubblica amministrazione.

A mio avviso, invece, occorrerebbe avere il coraggio di svincolare la regolazione del SII dalla politica, a prescindere dal livello amministrativo in cui tali funzioni sono collocate. E' questa la chiave per aumentare l'efficacia della regolazione. Tale aspetto, più che favorire una diversa collocazione delle funzioni, palesa l'urgenza di conferire maggiore indipendenza ai regolatori locali.

Tuttavia, è anche necessario armonizzare alcuni importanti aspetti, come i criteri di calcolo e di adeguamento della tariffa, gli standard minimi di servizio e la misurazione delle prestazioni. Tali aspetti non possono che essere uguali in tutto il territorio nazionale, pena discriminazioni per gli utenti e ingiusti vantaggi competitivi per alcuni gestori. Da più parti si

ritiene che un'Autorità nazionale possa svolgere tali compiti. Noi sosteniamo da anni questa tesi.

La regolazione in vigore oggi nel servizio idrico integrato è frutto di 15 anni di lavoro. Smantellare tutto in nome della riduzione dei costi della politica, rimettendo nuovamente in discussione un modello ormai avviato, per sperimentare soluzioni dall'esito incerto, è estremamente rischioso. Allo stesso tempo, occorre riconoscere che una regolazione priva del carattere di indipendenza, quale quella attuale, presenta un forte rischio di cattura, sia da parte dei politici che delle società di gestione.

Una riforma che volesse rendere più efficace la regolazione dei servizi idrici dovrebbe partire dalla valorizzazione dei vantaggi della dimensione locale, rafforzandola e garantendole l'indipendenza. Allo stesso tempo, dovrebbe prevedere l'istituzione di un'Autorità nazionale di settore, cui affidare alcuni compiti fondamentali, quali la determinazione dei livelli minimi di qualità e il benchmarking. Tale Autorità, affiancandosi agli ATO e integrando la regolazione locale, potrebbe superarne i limiti, esaltandone al contempo i vantaggi.

Se non si cambiano i presupposti con i quali si affronta il problema dell'assetto del servizio idrico e si affermano i suddetti principi di indipendenza e specializzazione, dietro l'angolo ci attende un problema ben più grande dell'elevata spesa pubblica. A fare le spese di una regolazione debole e frammentata sarà la qualità del servizio e la tutela dell'utente.