

Torino, 22 giugno 2012

Modalità di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato

1. In data 22 maggio 2012, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas ha posto in consultazione un documento relativo alla "Adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici" (procedimento avviato con la deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR). Tale documento intende proporre una analisi delle criticità strutturali del settore – nella conformazione emersa dalle numerose riforme degli ultimi due decenni e dalla consultazione referendaria del giugno 2011 – e specifiche indicazioni attinenti l'adozione di metodi tariffari appropriati a rispettare, da un lato, le vigenti norme italiane risultanti dal referendum, dall'altro gli obblighi comunitari sottesi alla piena applicazione del principio "chi inquina paga".
 2. L'Istituto Bruno Leoni (IBL) è un *think tank* attivo nella promozione di policy orientate alla promozione della concorrenza e alla liberalizzazione dei mercati. In questa veste si è occupato spesso di servizi idrici – nell'ambito di più generali programmi relativi alla liberalizzazione dei servizi pubblici locali. A questo proposito viene inclusa, quale Appendice a questo documento, una lista delle elaborazioni dell'Istituto, di potenziale interesse per l'AEEG.
 3. Per tali ragioni, IBL ritiene opportuno partecipare alla consultazione indetta da questa rispettabile Autorità. Di seguito vengono riportate le risposte alle domande poste dal documento di consultazione suddetto.
- Q1. L'Istituto concorda con l'individuazione delle criticità e priorità fornita dall'AEEG nel suo documento di consultazione. In particolare si pone l'enfasi sulla frammentazione del settore e sull'esigenza di individuare strumenti tariffari adeguati e afferenti a una regolazione stabile nel tempo, tale da rendere possibile la realizzazione di investimenti pubblici e privati.
- Q2. Si sottolineano le numerose distorsioni nel processo di determinazione delle tariffe osservate fino a oggi, e conseguenti alla commistione pubblico-privato nella gestione del servizio. In particolare, si enfatizza come la quasi totalità delle gestioni sia in capo a soggetti *in-house* o a realtà totalmente pubbliche o comunque controllate da enti pubblici, generalmente coincidenti con le stesse stazioni appaltanti (le AATO) o coi comuni capofila all'interno di tali AATO. Sovente questa confusione ha "politicizzato" la determinazione delle tariffe, conducendo presumibilmente a un loro sottodimensionamento rispetto alle reali esigenze. Si sottolinea anche che, nel passato, molti investimenti sono stati finanziati non solo attraverso adeguata copertura tariffaria ma anche per mezzo di spesa pubblica in conto capitale. Secondo il Conviri, per esempio, si osserva una sistematica tendenza alla maggiore realizzazione degli investimenti pienamente finanziati in tariffa (69% nel 2008-2009) rispetto a quelli assistiti da finanziamenti a fondo perduto (39% nel 2008 e 44% nel 2009).

- Q3. Le stime riportate dall'AEEG sono condivisibili – nel senso che sono riconducibili alle fonti presumibilmente più affidabili – ma si segnala l'esigenza di condurre un'indagine approfondita per una più precisa quantificazione degli investimenti necessari. Ciò fa parte dell'assoluta priorità di costruire una base dati condivisa e trasparente. Per quel che riguarda la priorità tra le tipologie di investimenti, è evidente come vada assegnata la massima attenzione a quegli interventi necessari a far decadere le procedure di infrazione comunitarie e a quelli utili ad allargare o rendere più robusta la base dati disponibile (in particolare il servizio di misura).
- Q4. Si ritiene necessaria una esaustiva revisione dei piani d'ambito e relativi aspetti finanziari in quanto la disponibilità di dati e informazioni è, al momento, scarsa, frammentata, precaria e non compilata secondo criteri armonizzati.
- Q6. Per ragioni legate alla scarsità delle risorse finanziarie pubbliche e alla scarsa accountability del settore pubblico italiano, specie a livello locale, si ritiene che gli investimenti debbano essere pienamente finanziati in tariffa. Ciò, del resto, corrisponde a una piena attuazione delle prescrizioni comunitarie.
- Q7. No, si ritiene piuttosto che debba esservi netta distinzione tra il gestore dei servizi (e responsabile degli investimenti) e gli attori pubblici.
- Q8. Si ritiene che il modello di riferimento debba essere quello britannico. Si osserva come il referendum non abbia impedito l'imputazione dei costi del capitale al meccanismo tariffario, ma abbia fatto decadere un obbligo che, in ogni caso, appare ricompreso nel riferimento alla disciplina comunitaria. Del resto, anche nel modello tedesco, seppur completamente pubblico, le tariffe sono maggiori rispetto al caso italiano, a dimostrazione che i costi vanno coperti tramite le tariffe.
- Q9. Nella maggior parte dei casi, l'utente percepisce il gestore come un'emanazione del potere politico, e tende a rivolgersi a quest'ultimo per trovare attenzione. Lo stesso successo referendario è interpretabile in quest'ottica. Si ritiene pertanto che debba essere avviata una campagna di informazione volta a chiarire quali siano le competenze del regolatore, quali quelle dell'ente locale, e quali quelle del soggetto gestore. L'AEEG potrebbe costituire al proprio interno un call center sul modello di quanto fatto per i mercati elettrico e del gas. Inoltre il consumatore deve essere messo in condizione di accedere prontamente e facilmente a informazioni relative ai reali costi del servizio, la struttura tariffaria, la qualità del servizio, e gli investimenti in corso. Anche in questo caso è essenziale pervenire a una standardizzazione della bolletta che la renda "decifrabile" al consumatore medio.
- Q10. Il Blue Book 2011 evidenzia notevoli criticità, tra cui il 46% delle Carte non contengano tutti gli elementi richiesti, la qualità delle informazioni non è sempre omogenea, ritardi nell'aggiornamento. Se non sono previste sanzioni, è difficile fornire incentivi ai gestori ad adeguarsi.
- Q11. Si condivide pienamente l'analisi dell'AEEG sulle strutture tariffarie esistenti.
- Q12. Si ritiene che l'eterogeneità del territorio possa essere compatibile con l'adozione di un metodo tariffario unificato purché questo contenga coefficienti di correzione che tengano conto, a titolo di esempio, della morfologia del territorio, della disponibilità e accessibilità di bacini idrici di buona qualità, della densità abitativa delle zone servite. Ciò perché l'eterogeneità territoriale non si sostanzia in una diversa variazione dei costi – operativi e di investimento – nel tempo, quanto piuttosto in una differenza tra i loro livelli iniziali. Si sconsiglia l'adozione di meccanismi perequativi tra le diverse aree del paese in quanto questo potrebbe

condurre a una scorretta valorizzazione della risorsa e a fenomeni di sovra- o sotto-consumo.

- Q13. Si ritiene prioritario definire con maggiore rigore i meccanismi e la tempistica delle revisioni tariffarie. Inoltre i parametri rilevanti – quali il costo del capitale o la stima del coefficiente X – dovrebbe essere valutata per ogni periodo regolatorio indipendentemente dai valori assegnati nel periodo precedente, e dovrebbe riflettere le condizioni reali del mercato dei capitali e delle evidenze raccolte dal confronto tra le diverse gestioni in termini di possibili guadagni di efficienza.
- Q14. Si concorda pienamente col punto di vista dell’Autorità sugli obiettivi tariffari.
- Q15. Si concorda con le linee guida dell’Autorità.
- Q16. Si concorda con la fissazione di un periodo regolatorio della durata di 4 anni.
- Q17. Si ritiene che sia anzitutto necessario ottenere una chiara e inequivoca disponibilità di informazioni, che dovrebbero essere rese pubbliche nel modo più rapido ed estensivo possibile. Secondariamente, è essenziale caratterizzare i costi operativi in modo da definire appropriati meccanismi di price cap o revenue cap. Solo in terza battuta andrà definito un quadro di riferimento per il recupero in tariffa degli investimenti effettuati e le modalità di determinazione della base regolatoria.
- Q18. Si ritiene che le nuove forme tariffarie debbano andare a regime in corrispondenza dell’avvio del secondo periodo regolatorio, dedicando il primo periodo alla definizione di meccanismi di transizione e convergenza verso il nuovo sistema.
- Q19. Si ritiene che il principale ostacolo consiste nella raccolta dei dati, in assenza di una adeguata strutturazione finanziaria della maggior parte dei gestori esistenti e dell’assenza di adeguati meccanismi sanzionatori per quei soggetti, pubblici o privati, che forniscano informazioni parziali o errate.
- Q21. Si concorda con le prime due tipologie di valorizzazione del servizio. Riguardo ad attività quali il riuso delle acque, la vendita dei servizi o il noleggio di infrastrutture si ritiene che esse (a) debbano essere assoggettate a contabilità separate in modo da garantire che non interferiscano con le finalità prioritarie del servizio idrico e che (b) essa abbiano natura *merchant* e, pertanto, non debbano essere assoggettate a regolazione tariffaria e che i relativi costi non debbano essere imputati in bolletta.
- Q22. Si ritiene opportuno che sia l’AEEG a raccogliere le informazioni, in virtù della pessima performance degli altri soggetti finora coinvolti.
- Q23. Si ritiene che, in virtù della maggior vicinanza agli impianti e alle realtà locali, le AATO possano essere utilizzate allo scopo di monitorare in tempo reale il progresso degli investimenti e il rispetto delle convenzioni esistenti.
- Q24. Si concorda con le proposte dell’Autorità.
- Q27. Si ritiene che gli ATO debbano essere ridisegnati seguendo i confini idrografici anziché amministrativi. L’AEEG appare come il soggetto più appropriato per procedere a tale ridefinizione, in quanto depositario – in prospettiva – della più capillare base dati.
- Q28. Si condivide la preferenza per un’unica tariffa per uguali tipologie di utenti all’interno di un unico ambito.
- Q29. Si condivide la proposta dell’Autorità.
- Q31. Le AATO appaiono il soggetto più appropriato per gestire le perequazione al livello di singolo ambito.

- Q32. Purché gli Ambiti siano disegnati correttamente, non si ritiene che esistano costi con valenza pluri-ambito e pertanto non si ravvisa l'esigenza di definire forme di perequazione al di sopra del livello di Ambito.
- Q33. Si condivide l'approccio dell'Autorità.
- Q34. L'indicatore di perdita dovrebbe essere caratterizzato sulla base delle caratteristiche fisiche delle reti, quali la loro estensione, pendenza media, conformazione morfologica (in relazione alle discontinuità), densità dei punti di prelievo.
- Q35. Si condivide l'approccio dell'Autorità.
- Q36. Si condivide l'approccio dell'Autorità per le ragioni già espresse in risposta al quesito Q2.
- Q37. Si condivide la metodologia proposta.
- Q40. Si ritiene che debba essere definito uno "scostamento accettabile" rispetto al WACC medio di settore. Laddove si riscontri uno scostamento eccessivo, dovrebbero essere effettuati controlli sulla diligenza della gestione finanziaria dell'impresa gestore. Tali controlli, almeno in un primo round, potrebbero essere svolti dalle AATO. Qualora il gestore non sia in grado di fornire motivazioni convincenti alle AATO, l'ultima parola dovrebbe spettare all'AEEG.
- Q41. Si condivide l'approccio dell'Autorità, tranne che per l'individuazione di un coefficiente relativo alla solidità patrimoniale dell'impresa. Uno degli obiettivi della regolazione tariffaria è individuare gestori adeguati, anche sotto il profilo della solidità patrimoniale. Quei soggetti che non si trovano in condizione di accedere a finanziamenti a costi adeguati dovrebbero essere espulsi dal mercato.
- Q42. Si condivide.
- Q43. Non si ritiene opportuno differenziare tra i diversi servizi costituenti il SII.
- Q46. Si condivide.
- Q48. Non si condivide l'ipotesi di riconoscere un onere finanziario aggiuntivo a copertura del rischio di attività aziendale. La natura del rischio che è ragionevole socializzare è quella politico-regolatoria. L'intervento dell'AEEG è proprio teso a minimizzare tale rischio. Ogni altro rischio – finanziamento, costo di costruzione, ecc. – è di natura strettamente legata alla conduzione aziendale e agli andamenti del mercato, e andrebbe allocato in capo al soggetto gestore.
- Q49. Si condivide l'approccio individuato.
- Q50. In caso di indisponibilità di informazioni, il costo finanziario dovrebbe essere posto pari a zero e non dovrebbe poter essere recuperato in tariffa.
- Q51. Si condivide.
- Q52. Si ritengono prioritari gli investimenti tali da far decadere procedure di infrazione comunitarie e quelli connessi all'adeguamento del servizio di misura laddove esso sia carente. In tal caso può essere ragionevole adottare forme di regolazione incentivanti.
- Q55. Si condivide.
- Q58. Si condivide.
- Q59. Si condivide.
- Q60. Si condivide.
- Q61. Si ritiene utile distinguere unicamente i clienti meritevoli di tutela sociale, per i quali dovrebbe essere prevista una forma di perequazione entro un certo limite di volumi consumati.

- Q63. Si ritiene che debba essere prevista l'introduzione di una tariffa sociale per le famiglie a basso reddito. Tale tariffa dovrebbe applicarsi a un volume di consumo calcolato in funzione del numero di componenti del nucleo familiare.
- Q64. Non si condivide l'adozione di criteri legati all'introduzione di un "minimo vitale". Tali criteri possono dar luogo a fenomeni altamente distorsivi – a partire dalla riproposizione in campo idrico del paradosso del "single benestante".
- Q65. Appare ragionevole seguire il modello delle forniture energetiche, correggendo tuttavia l'individuazione del livello al di sotto del quale si acquisisce diritto alla tariffa sociale in funzione delle condizioni reali del costo della vita e del rapporto tra la spesa media per le forniture idriche e il livello medio dei salari a livello di Ambito o di regione.
- Q66. Non si ritiene opportuno adottare forme di "ammorbidimento" della transizione. La funzione di protezione delle fasce deboli dovrebbe essere interamente demandata alle tariffe sociali.
- Q67. Si ritiene che il servizio di misura rappresenti una delle massime priorità.
- Q67. Non si ritiene che la separazione tra il servizio di misura e le altre tipologie di servizio possa essere utile a perseguire le finalità individuate come prioritarie.
- Q77. Si concorda.
- Q78. Non si concorda. Una delle finalità delle tariffe transitorie è condurre i gestori a convergere su un unico modello. In tutta evidenza i livelli di partenza saranno differenziati – anche in funzione delle modalità di determinazione tariffaria precedentemente utilizzate – ma il percorso di convergenza dovrebbe essere condiviso e comune.

Appendice

Di seguito si riportano alcuni documenti elaborati dallo scrivente Istituto che possono essere di potenziale interesse per l'AEEG.

- BITETTI, R. (2011), "I servizi idrici", in STAGNARO, C. (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, Torino, IBL Libri.
- LAVECCHIA, L. (2010), "L'occasione perduta. La gestione del sistema idrico integrato in Sicilia", IBL, Briefing Paper, no.93.
- QUAGLINO, L. (2011a), "Vendere l'acqua è davvero come vendere la mamma? I casi francese, tedesco e inglese", IBL, Focus, no.183.
- QUAGLINO, L. (2011b), "Acqua libera. L'efficienza va in borsa?", IBL, Special Report.
- QUAGLINO, L. e STAGNARO, C. (2012), "Salva il clima, privatizza l'acqua", IBL, Focus, no.196.
- SILEONI, S. e STAGNARO, C. (2011), "L'inganno referendario. Perché i quesiti sull'acqua cambiano poco ma peggiorano tutto", IBL, Briefing Paper, no.102.