

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
356/2013/R/IDR**

**CONSULTAZIONE PUBBLICA IN MATERIA DI REGOLAZIONE TARIFFARIA DEI
SERVIZI IDRICI**

*Documento per la consultazione nell'ambito del procedimento avviato con la
deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR*

1 agosto 2013

Premessa

Con la deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) ha avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici. Tale procedimento è finalizzato a definire una regolazione del settore che tenga conto dei principi indicati dalla normativa europea e nazionale, garantendo adeguati livelli di qualità del servizio, sia commerciale che tecnica e di prestazione.

Nell'ambito di tale procedimento l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica due documenti (DCO 204/2012/R/IDR del 22 maggio 2012 e 290/2012/R/IDR del 12 luglio 2012) per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici ed ha organizzato una serie di seminari al fine di raccogliere i commenti e le osservazioni di tutti i soggetti interessati.

In esito all'attività di analisi e allo svolgimento del processo partecipativo - che ha incluso lo svolgimento di ulteriori seminari, numerosi incontri con i soggetti interessati richiedenti e l'organizzazione di una Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici, tenuta a Milano in data 3 dicembre 2012 – il 28 dicembre 2012 è stata approvata la deliberazione 585/2012/R/IDR, che ha dettagliato il metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013.

Il provvedimento è stato completato, con la deliberazione 73/2013/R/IDR, che ha approvato le linee guida per la verifica dell'aggiornamento del piano economico finanziario (PEF) del Piano d'Ambito e, successivamente, con l'approvazione, in data 28 febbraio 2013, della deliberazione 88/2013/R/IDR, che ha dettagliato il metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) e ha introdotto modifiche e integrazioni alla deliberazione 585/2012/R/IDR.

Nell'ambito del processo di approvazione delle tariffe ai sensi delle deliberazioni 585/2012/R/IDR e 88/2013/R/IDR, è emersa la necessità di procedere ad un aggiornamento del quadro regolatorio di riferimento, apportando al medesimo alcune modifiche ed integrazioni.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte, in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile nel sito internet dell'Autorità o tramite l'apposito indirizzo di posta elettronica (ptransitorio-idr@autorita.energia.it) entro e non oltre il 20 settembre 2013.

Le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, dovranno motivare tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento. In tal caso, sarà necessario inviare un ulteriore documento, destinato alla pubblicazione e privo delle parti riservate.

**Osservazioni e proposte dovranno pervenire al seguente
indirizzo di posta elettronica:
ptransitorio-idr@autorita.energia.it**

**Autorità per l'energia elettrica e il gas
Direzione Sistemi Idrici (DSID)
Unità regolazione Tariffaria dell'erogazione dei Servizi Idrici (TSI)**

piazza Cavour 5 – 20121 Milano
tel. 02 65565311 fax 02 65565222
sito internet: **www.autorita.energia.it**

SOMMARIO

1.	Introduzione.....	3
2.	Quadro di riferimento.....	4
	Obiettivi dell'intervento	4
	Strumenti di regolazione.....	5
	Struttura del vincolo dei ricavi	8
3.	Completamento del primo periodo regolatorio: schemi ed opzioni	9
	Schemi regolatori [dal 2014]	10
	Opzioni nell'ambito MTT [2012-2015]	14
4.	Corrispettivi da applicare all'utenza finale	17
5.	Altre questioni a completamento della regolazione tariffaria.....	19
	Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse	19
	Valore residuo in caso di subentro	21

1. Introduzione

- 1.1 Nel corso del procedimento avviato con la deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR, per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici, è emersa l'esigenza di integrare e rivedere i meccanismi regolatori introdotti con le deliberazioni 585/2012/R/IDR, 73/2013/R/IDR e 88/2013/R/IDR, portando altresì a compimento il quadro delle regole tariffarie delineato nei provvedimenti richiamati.
- 1.2 L'integrazione e l'aggiornamento dell'attuale regolazione tariffaria rispondono, per la parte di competenza dell'Autorità, in primo luogo, alle esigenze di un settore che necessita grandemente di investimenti in alcune filiere prioritarie, come precisato nel DCO¹ 339/2013/R/IDR: *“necessita di un urgente ammodernamento delle infrastrutture idriche per compensare il ritardo creatosi nel corso degli anni - ritardo che ha contribuito ad accrescerne l'obsolescenza e ad accentuare le criticità già da tempo evidenziate, ad esempio, in tema di perdite idriche nelle reti, qualità dell'acqua destinata al consumo umano e impianti di trattamento dei reflui, spesso inadeguati agli standard comunitari”*.
- 1.3 Tale inadeguatezza infrastrutturale, unita ad una platea di operatori del settore estremamente frammentata e differenziata, che genera anche rilevanti complessità della *governance* del comparto, costituisce la diversità profonda del settore idrico dagli altri settori regolati dall'Autorità, richiedendo conseguentemente misure regolatorie specifiche.
- 1.4 L'Autorità ritiene necessaria l'adozione di una regolazione innovativa ed asimmetrica che, in ragione dell'elevata spesa per investimenti complessiva e della sua diversa incidenza nel territorio, riesca a coniugare l'esigenza di stabilizzare - rendendolo chiaro ed affidabile - il quadro di regole con riferimento ad un orizzonte temporale più ampio, con quella di permetterne una maggiore flessibilità, prospettando l'adozione di nuovi strumenti regolatori.
- 1.5 In considerazione delle richiamate peculiarità, con il presente documento, l'Autorità intende sottoporre a consultazione i propri orientamenti in ordine ad alcune possibili modifiche da apportare alle deliberazioni 585/2012/R/IDR e 88/2013/R/IDR, rinviando ad un prossimo documento di consultazione - da adottarsi in tempestiva successione al presente - la descrizione puntuale degli aspetti tariffari in via di definizione.
- 1.6 La presente consultazione tiene conto del riparto di competenze tra i diversi livelli istituzionali, che configura il modello articolato e complesso rappresentato in Appendice al presente documento. Nel seguito, quando si farà riferimento al termine “soggetto competente” per la definizione degli obiettivi, si intenderanno quelli individuati nel modello citato, a livello regionale, intercomunale (Enti d'Ambito) ovvero comunale. Nell'ambito delle proprie attribuzioni in materia di regolazione e controllo dei servizi idrici, l'Autorità intende verificare le condizioni che permettano di rendere efficace il coordinamento tra la propria attività regolatoria e le scelte adottate a livello di pianificazione di Ambito.
- 1.7 Si ritiene utile, in questa sede, raccogliere contributi in merito alla possibilità di introdurre una matrice di opzioni regolatorie alternative tra loro (schemi regolatori) - declinate in base alla relazione tra situazione esistente ed obiettivi specifici - fra le quali ciascun Ente di Ambito o soggetto competente possa individuare la soluzione più efficace da sottoporre all'approvazione dell'Autorità. Il processo di selezione dello schema regolatorio da parte dei soggetti competenti, peraltro, dovrà tenere conto della proposta iniziale del gestore, e dovrà

¹ Documento per la consultazione (proposto nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione 319/2013/R/IDR) recante “Fabbisogno di investimenti e individuazione degli strumenti di finanziamento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale della risorsa idrica - Primi orientamenti”, che si svolge in parallelo alla presente consultazione

essere finalizzato a esplicitare le ragioni di efficienza e di efficacia che inducano a selezionare lo schema più appropriato.

1.8 In particolare, il presente documento sottopone a consultazione il meccanismo di seguito sintetizzato :

- L’Autorità individuerà quattro schemi regolatori in funzione delle decisioni che le Amministrazioni competenti possono assumere - coerentemente con i rispettivi obiettivi - in ordine a due aspetti:
 - a) fabbisogno di investimenti in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti;
 - b) costi operativi necessari al raggiungimento degli obiettivi specifici, anche aggiuntivi rispetto al livello di efficienza del gestore, misurato a partire dallo scostamento tra le previsioni dei Piani d’Ambito e le risultanze contabili.
- Sulla base delle caratteristiche degli schemi regolatori definiti dall’Autorità, l’Amministrazione competente determinerà il valore delle due leve decisionali che ha a disposizione (investimenti e costi operativi) nell’ambito del processo di pianificazione, identificando lo schema cui è associata la quota parte di strumenti che le consente – sentito il gestore – di elaborare un piano economico finanziario che garantisca *“il raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati”*².

1.9 Pur confermando che la presente consultazione si limita ad illustrare l’impostazione generale seguita dall’Autorità, rinviando la puntuale prospettazione delle singole ipotesi di modifica della regolazione al successivo documento di consultazione di cui si è detto al punto 1.4, si ritiene utile specificare in via preliminare che tale impostazione si differenzia, rispetto a quella attualmente vigente, soprattutto in riferimento alle seguenti misure:

- “Determinazione dei costi operativi” [definiti secondo la matrice di gradualità dell’art. 4 dell’Allegato A alla deliberazione 585/2012/R/IDR];
- “Valore delle immobilizzazioni del gestore del SII” [Titolo 3 dell’Allegato A alla deliberazione 585/2012/R/IDR];
- “Ammortamento” [Titolo 6 dell’Allegato A alla deliberazione 585/2012/R/IDR].

2. Quadro di riferimento

Obiettivi dell’intervento

2.1 Nel definire gli schemi regolatori alternativi per il primo periodo regolatorio e nel delineare gli interventi di completamento tariffario l’Autorità intende perseguire, tra gli altri, gli obiettivi di seguito enucleati.

Promuovere l’adeguatezza, l’efficienza e la sicurezza delle infrastrutture

2.2 Come riportato nel DCO 339/2013/R/IDR:

- *“Garantire un’adeguata tutela della risorsa idrica e dell’ambiente è quanto viene richiesto sia a livello comunitario, dove l’acqua è riconosciuta come “un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”, sia dal legislatore nazionale, il quale, tra i*

² Cfr. art. 149, comma 4, d.lgs 152/06.

principi generali per la gestione delle risorse idriche annovera il seguente: "le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale".

- "Per la parte affidata alla regolazione dell'Autorità, si tratta, in particolare, di adeguare gli strumenti regolatori al fine di allineare il sistema infrastrutturale nazionale agli standard definiti in ambito europeo, assicurando sull'intero territorio i necessari livelli di tutela della risorsa idrica e dell'ambiente in cui essa si trova".

2.3 Ciò premesso, emerge l'esigenza di rafforzare la coerenza tra le decisioni tariffarie e le scelte di programmazione degli investimenti, dettate dalle priorità comunitarie, nazionali e locali. In molti casi, ciò rende necessario procedere ad una rimodulazione del piano degli interventi, e richiede, conseguentemente, una metodologia tariffaria con una prospettiva di più lungo termine rispetto al transitorio inizialmente adottato. Tale allungamento dell'orizzonte temporale della regolazione tariffaria - invocato dalla maggior parte dei soggetti coinvolti, inclusi gli enti finanziatori - e concernente gli schemi regolatori per la definizione della struttura del vincolo dei ricavi, a sua volta, rende necessario cominciare ad affrontare anche il tema dell'articolazione tariffaria applicata alla clientela finale.

Garantire la gestione dei servizi idrici in condizione di economicità, efficienza e di equilibrio economico finanziario

2.4 In conformità con quanto disposto dall'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 l'Autorità nello svolgimento delle proprie funzioni deve perseguire la finalità di promuovere l'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità garantendo adeguati livelli di qualità dei servizi medesimi in condizione di economicità e redditività.

2.5 Ciò premesso l'Autorità intende perseguire l'efficienza nella gestione del servizio idrico come definita nelle varie accezioni proprie della *Public Economics*:

- efficienza tecnica (adozione delle migliori tecnologie);
- efficienza produttiva (massimizzazione delle performance, a parità di input);
- efficienza distributiva (equilibrio tra soggetti con diverso potere contrattuale);
- efficienza allocativa (equilibrio tra i desiderata di tutta la collettività, inerenti in particolare la qualità e il prezzo del servizio erogato, tenendo nella debita considerazione la tutela degli utenti attuali e delle future generazioni).

Assicurare e facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria promuovendone la semplificazione e la stabilità

2.6 L'Autorità ha come obiettivo generale quello di assicurare e facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria procedendo, ove possibile, alla semplificazione della vigente normativa tariffaria anche al fine di ridurre i costi per i soggetti regolati. Peraltro, l'esame delle predisposizioni tariffarie pervenute ha messo in luce l'esistenza di peculiarità ed esigenze ricorrenti, che potrebbero essere affrontate con un processo di assestamento e semplificazione della regolazione esistente.

Strumenti di regolazione

2.7 Alla luce delle considerazioni riportate nella parte introduttiva del presente documento ed a seguito dell'attenta analisi delle osservazioni pervenute in fase di approvazione delle proposte tariffarie, l'Autorità intende definire una matrice di schemi regolatori alternativi³,

³ Si veda, in proposito, quale riferimento metodologico principale, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Laffont Tirole, 1993, MIT Press. L'applicazione di schemi regolatori incentivanti è piuttosto diffusa

che porti all'individuazione della soluzione più efficace rispetto agli obiettivi selezionati dai soggetti competenti. L'Autorità intende pertanto definire una matrice di schemi regolatori al fine di promuovere una progressiva convergenza ad una situazione sostanzialmente uniforme sul territorio nazionale, che sarà poi suscettibile di poter essere compiutamente disciplinata sulla base di un unico schema.

- 2.8 Detti schemi regolatori saranno declinati in base agli effetti che le singole misure possono indurre sugli attori coinvolti, verificandone in particolare l'efficacia rispetto ai profili di efficienza da conseguire e la rispondenza ai parametri relativi ai diversi *stakeholder*: la protezione e le garanzie per i consumatori, gli stimoli alla minimizzazione dei costi per i gestori, la stabilità e l'affidabilità per i finanziatori.
- 2.9 Nel massimizzare l'efficienza attraverso l'adozione di schemi di regolazione, l'Autorità dovrà tenere conto di alcuni vincoli, sintetizzabili principalmente in tre categorie:
- obiettivi dei soggetti coinvolti, quali i consumatori, i gestori ed i finanziatori;
 - obiettivi delle altre Amministrazioni, stabiliti a livello comunitario, nazionale e locale;
 - parametri esterni che influenzano la sostenibilità dell'azione regolatoria (si consideri ad esempio il costo complessivo di un eventuale *default* - conseguente all'adozione di misure regolamentari severe e poco flessibili - connesso alla mancata continuità nell'erogazione di un servizio essenziale quale quello della fornitura idrica).
- 2.10 Riguardo alle categorie esemplificate in precedenza, l'Autorità riconosce che, almeno in parte, gli obiettivi definiti dalle altre Amministrazioni competenti possano essere, in realtà, degli obblighi cui le stesse debbano ottemperare: infatti, la scelta di perseguire finalità che comportino un elevato fabbisogno di investimenti può derivare dalla necessità di dover raggiungere i livelli qualitativi previsti dalla legislazione comunitaria. Ad esempio, si ricorda che l'attuale normativa, europea e nazionale, impone degli obblighi relativi, tra gli altri, agli standard di qualità delle acque potabili, ai livelli degli scarichi delle acque depurate, allo stato dei corpi idrici da conseguire entro il 2015 (si veda al riguardo la disamina sullo stato di attuazione delle direttive comunitarie proposta nel citato DCO 339/2013/R/IDR).
- 2.11 Il raggiungimento e il mantenimento delle prescrizioni citate implica, da parte degli Enti di Ambito, l'individuazione di livelli minimi di servizio e la conseguente definizione di un coerente programma degli investimenti (contenente, ai sensi dell'art. 149 del D. Lgs. 152/06, la descrizione delle opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere, nonché l'adeguamento di infrastrutture esistenti) per la loro realizzazione.
- 2.12 Uno dei possibili *driver* che l'Ente di Ambito potrebbe seguire nella propria funzione di programmazione, dunque, potrebbe consistere nell'incremento degli investimenti destinati al servizio idrico integrato (esigenza, tra l'altro, confermata da molte delle Relazioni trasmesse all'Autorità in accompagnamento alle elaborazioni tariffarie proposte ai sensi della regolazione transitoria).

nell'esperienza internazionale, nell'ambito della quale, in particolare, si segnala, con riferimento al settore idrico, quella utilizzata da OFWAT, soprattutto a partire dal 2009.

Spunti per la consultazione

- Q1.** *Si ritengono esaustive, seppure nella loro schematicità, le considerazioni riportate in ordine agli obiettivi e ai vincoli dell'azione regolatoria? Quali ulteriori elementi si pensa possano entrare nel descritto modello di obiettivi-vincoli-strumenti dell'Autorità?*
- Q2.** *Si condivide l'impostazione che si intende conferire alle misure atte ad assestare e completare la regolazione tariffaria transitoria, ossia il meccanismo disegnato su un menù di opzioni regolatorie da selezionare in base agli obiettivi che l'Ente d'Ambito si pone?*
- Q3.** *Si condivide il nesso causale obiettivi qualitativi-livelli minimi di servizio-programma degli investimenti-determinazioni tariffarie? Si condivide l'esigenza di rendere esplicito tale legame? Motivare la risposta.*

- 2.13 In prospettiva, l'Autorità intende valutare le più efficaci modalità per introdurre, nell'ambito della propria regolazione, alcuni aspetti che vengono già proficuamente impiegati nell'esperienza internazionale. In particolare, OFWAT adotta tre principali tipi di misure (economiche, reputazionali e amministrative) per indurre i gestori a migliorare le proprie performance. Al riguardo, la possibilità di semplificare gli adempimenti amministrativi (ad esempio, prevedendo periodi di regolazione più ampi, raccolte dati mirate e semplificate o altro), offerta a soggetti che appaiono già connotati da performance di livello adeguato, può rappresentare uno stimolo efficace e, al contempo, utile a razionalizzare l'azione regolatoria nel suo complesso.
- 2.14 Ai fini di un corretto inquadramento degli strumenti prospettati in questo documento, va rilevato che la teoria della regolazione ha sviluppato, nel corso dei decenni, vari modelli e tecniche per la determinazione del livello tariffario necessario alla copertura integrale dei costi (*full cost recovery*) e per la garanzia dell'equilibrio economico-finanziario delle imprese di gestione dei servizi pubblici. Si possono identificare due tipi fondamentali di schemi di regolazione che possono indurre comportamenti molto diversi:
- il primo (*cost of service*) riconosce, a posteriori, l'intero onere sostenuto dal gestore o prestatore del servizio, garantendone il pieno ed integrale recupero con conguagli successivi;
 - il secondo (*price o revenue cap*) predetermina dei limiti, mediante una attenta valutazione di *standard* tecnici e contabili, al di sopra dei quali ogni onere resta a carico del gestore, mentre al di sotto del quale il gestore ottiene un premio per l'efficienza conseguita.
- 2.15 Nel primo caso, tutti i rischi, di qualsivoglia natura essi siano, sono trasferiti alla platea dell'utenza, che si fa carico del complessivo ammontare degli oneri, calcolato a piè di lista; nel secondo caso, viceversa, il gestore si assume tutti i rischi connessi al rispetto dei valori limite definiti. La letteratura scientifica conferma l'intuizione che si può ricavare da queste brevi considerazioni: nel primo caso, la performance di efficienza è ampiamente insoddisfacente e gli investimenti possono essere effettuati solo garantendo al gestore, e per suo tramite ai finanziatori, una specifica componente di remunerazione sul capitale investito; nel secondo caso, invece, si induce un comportamento gestionale teso ad ottimizzare l'impiego di fattori di produzione ed a migliorare le *performance*, avvicinandole ai concetti di efficienza di cui si è detto in precedenza.
- 2.16 Nei meccanismi regolatori concretamente applicati nell'ambito della regolazione dei settori di pubblica utilità, si registra generalmente una combinazione dei due schemi fondamentali citati, calibrata in ragione di una predefinita matrice dei rischi, intesa quale allocazione puntuale delle responsabilità specifiche definite in base ai contratti di affidamento del servizio.

- 2.17 Tipicamente, in alcune regolazioni (ad esempio quella attualmente applicata nel settore gas) sono utilizzati dei meccanismi di tipo *cost of service* per coprire i costi delle immobilizzazioni, al fine di incentivare gli investimenti tramite la garanzia dell'integrale copertura dei costi sostenuti, cui si aggiunge una remunerazione del capitale, mentre sono utilizzati dei meccanismi di *price o revenue cap* per il riconoscimento dei costi operativi, al fine di incentivare comportamenti più efficienti. I costi operativi, a loro volta possono essere suddivisi tra efficientabili e non efficientabili, e su questi ultimi possono essere temporaneamente utilizzati dei meccanismi *cost of service*. Si osserva, infatti, che la circostanza di non poter sottoporre a processi di efficientamento alcune tipologie di costi è legata al periodo temporale di riferimento.
- 2.18 L'Autorità, tenendo presente da un lato l'equilibrio economico finanziario degli operatori e l'adeguatezza degli investimenti e dall'altro lato l'economicità della gestione individuerà gli schemi regolatori proposti sulla base di una combinazione dei due meccanismi (mix prescelto), in ragione di una data matrice dei rischi, al fine di dare corretti segnali ai soggetti coinvolti.

Struttura del vincolo dei ricavi

- 2.19 Le considerazioni che precedono, declinate nell'ambito della rilevante disciplina di settore di origine comunitaria e nazionale, inducono l'Autorità a confermare, in linea generale, la struttura del vincolo dei ricavi alla base delle deliberazioni 585/2012/R/IDR e 88/2013/R/IDR, considerando le seguenti componenti:
- *costi delle immobilizzazioni*, che ricomprendono:
 - o oneri finanziari, destinati a coprire i costi del reperimento delle risorse per effettuare gli interventi richiesti sul territorio, nonché quelli delle infrastrutture già realizzate;
 - o oneri fiscali;
 - o ammortamenti, che consentono di distribuire il costo degli interventi sull'arco della vita utile dei cespiti realizzati;
 - *costi operativi efficientabili*, ovvero tutti i costi di natura non pluriennale su cui si ritiene che il gestore possa operare un processo di efficientamento;
 - *costi operativi non efficientabili*, ovvero tutti quei costi operativi per i quali, nel periodo temporale considerato, non si ritiene che il gestore possa operare un processo di efficientamento. Nel MTT e nel MTC includevano: costi di energia elettrica, costi per acquisti all'ingrosso, corrispettivi verso i proprietari delle infrastrutture idriche e altri specifici costi. Nei documenti di consultazione era stato chiarito come alcuni di questi costi (ad esempio, quelli di energia elettrica) fossero inclusi in questa categoria solo in ragione della natura transitoria di breve periodo della regolazione, mentre in un arco temporale più lungo possono essere considerati efficientabili;
 - *componenti aggiuntive* di sostegno agli obiettivi specifici (ad esempio, riguardo la qualità del servizio), determinate prevalentemente in ragione della spesa per investimenti prevista per il loro conseguimento.
- 2.20 Specifica attenzione meritano gli oneri pregressi che, una volta riconosciuti, possono essere incorporati nella tariffa oppure evidenziati separatamente in bolletta. Nel metodo transitorio dell'Autorità sono stati incorporati nel vincolo ai ricavi del gestore il saldo dei conguagli e delle penalizzazioni approvati dall'Ente competente entro aprile 2012, ad esclusione di quelli afferenti il 2011.

- 2.21 La corretta quantificazione dei conguagli riferiti alle annualità pregresse, richiede l'applicazione della disciplina di riferimento allora vigente. Come noto, negli ultimi anni, si sono succeduti diversi metodi tariffari, come esemplificato nella successiva figura, che ne riporta la cronologia.

Fig. 1 – Cronologia dei metodi per la definizione delle regole tariffarie



- 2.22 Coerentemente con l'impostazione già adottata dall'Autorità, si ritiene di dover considerare l'ammissibilità tariffaria di eventuali conguagli solo a seguito dell'approvazione da parte del rispettivo soggetto competente, sulla base degli orientamenti delineati nel successivo capitolo 5.

3. Completamento del primo periodo regolatorio: schemi ed opzioni

- 3.1 Nel corso del procedimento finalizzato all'approvazione delle determinazioni tariffarie dei servizi idrici, l'analisi del materiale pervenuto ha evidenziato la necessità di ristabilire in maniera più evidente il legame che, in base al dettato del d.lgs. 152/06, esiste tra il programma degli interventi, che contiene gli investimenti necessari sul territorio, e le variazioni tariffarie prospettate con l'applicazione del MTT.
- 3.2 L'esplicitazione del legame tra investimenti pianificati e tariffa applicata, tuttavia, potrebbe rendere necessaria una nuova quantificazione del programma degli interventi da parte degli Enti d'ambito, in particolare laddove la nuova regolazione introdotta con la deliberazione 585/2012/R/IDR introduca rilevanti discontinuità rispetto alle dinamiche tariffarie previgenti.
- 3.3 Il mancato adeguamento del programma degli interventi alla nuova regolazione tariffaria, infatti, può provocare il verificarsi di situazioni in cui il gettito tariffario non è sufficiente a finanziare gli investimenti pianificati o, al contrario, è eccessivo rispetto agli interventi previsti. Più in generale, si può presumere con ragionevole probabilità che una variazione significativa del metodo tariffario, quale quella introdotta dalla citata deliberazione 585/2012/R/IDR, possa richiedere una rimodulazione temporale degli investimenti.
- 3.4 Infatti, con deliberazione 73/2013/R/IDR, l'Autorità ha previsto i seguenti passaggi:
- applicazione del MTT ad invarianza del programma degli interventi, nonché in attuazione di quanto previsto dal comma 4.1 della citata deliberazione;

- ai sensi del successivo comma 4.2, rimodulazione, in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio finanziario nel PEF, ovvero in presenza di altri eventuali squilibri, previa adeguata motivazione, del piano degli interventi o adozione di assunzioni differenti da quelle definite dal citato comma 4.1;
 - approvazione e trasmissione del PEF aggiornato.
- 3.5 Si osserva, tuttavia, che la rimodulazione del piano degli investimenti, a sua volta, tende a richiedere l'adozione di una metodologia tariffaria con una prospettiva di più lungo termine rispetto al transitorio inizialmente considerato. La stabilizzazione dell'orizzonte temporale della regolazione tariffaria è stato, peraltro, invocato dalla maggior parte dei soggetti coinvolti, inclusi gli enti finanziatori.
- 3.6 L'Autorità, pertanto, superando la logica transitoria della metodologia tariffaria, intenderebbe far evolvere il MTT, opportunamente adeguato e integrato, in una prospettiva di periodo regolatorio ordinario, in modo da consentire, anche nell'arco temporale [2012-2015], le necessarie valutazioni in ordine alla ri-pianificazione degli investimenti da parte dei soggetti competenti.
- 3.7 L'ampliamento dell'orizzonte temporale del periodo regolatorio di riferimento implica un duplice ordine di misure: l'aggiornamento del metodo MTT con riguardo all'applicazione del meccanismo di calcolo del vincolo ai ricavi del gestore e la definizione di alcuni primi criteri che indichino le modalità di variazione delle articolazioni tariffarie da applicare all'utenza finale, non essendo ipotizzabile mantenerne ulteriormente l'invarianza.
- 3.8 In particolare, come anticipato in precedenza, si ritiene che, da un lato le diverse esigenze in termini di obiettivi prescelti per il territorio, dall'altro il ruolo necessariamente incentivante che deve assumere la regolazione, inducano a proporre un meccanismo di scelta tra opzioni, in funzione degli obiettivi delineati dal soggetto competente, pienamente applicabile a partire dal 2014. Al fine di stabilizzare il quadro di riferimento ed avviare tempestivamente la convergenza, sulla base di quanto prospettato nella successiva sezione, si ritiene utile consentire la possibilità di anticipare al 2012 l'applicazione di alcune misure (denominate col termine "opzioni"), previste nell'ambito dei singoli schemi regolatori.
- 3.9 L'Autorità ritiene inoltre che le misure di seguito illustrate siano tali da applicarsi anche al metodo transitorio per le gestioni CIPE (MTC), dato che i 2 metodi sono stati elaborati in maniera assolutamente coerente, differenziandosi solo con riferimento alle modalità di ricostruzione dei cespiti preesistenti.

Spunti per la consultazione

- Q4.** *Si condivide l'intenzione di estendere la durata del MTT, come opportunamente modificato, ad un periodo regolatorio ordinario? Motivare la risposta.*
- Q5.** *Si condivide l'intenzione di inserire previsioni regolamentari anche con riferimento all'articolazione tariffaria da applicare all'utenza finale? Motivare.*

Schemi regolatori [dal 2014]

- 3.10 Dalle analisi di questi mesi è emersa l'esigenza di rendere la regolazione tariffaria definita dall'Autorità, laddove declinata in termini prospettici, più attenta agli obiettivi scelti per il territorio, prevedendo *ex ante* gli effetti delle possibili scelte di programmazione adottate dagli Enti d'Ambito e dai soggetti competenti, per rendere gli strumenti regolatori più confacenti agli obiettivi stessi.
- 3.11 La riflessione ha portato a proporre un menu di scelte regolatorie, in funzione:
- del fabbisogno di investimenti in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti;

- dei costi operativi necessari al raggiungimento degli obiettivi specifici, anche aggiuntivi rispetto al livello di efficienza del gestore, misurato a partire dallo scostamento tra le previsioni dei Piani d'Ambito e le risultanze contabili.
- 3.12 Si ritiene che il diverso fabbisogno di interventi infrastrutturali sul territorio possa essere esemplificato dal rapporto tra gli investimenti che il soggetto competente ritiene necessari nell'arco dei prossimi 4 anni ($\sum_t^{t+3} IP_t^{\text{exp}}$) e il valore dei cespiti gestiti (RAB_{MTT}). Tale rapporto, infatti, laddove superiore ad un livello ω (da quantificare), può denotare la potenziale insufficienza del gettito tariffario derivante dall'applicazione del MTT a sostenere gli investimenti richiesti.
- 3.13 Con riferimento al livello di efficienza dei gestori, invece, si ritiene che possa essere approssimato a partire dal confronto tra la componente tariffaria a copertura dei costi operativi per il 2013 ($Opex^{2013}$) e i corrispondenti costi operativi di piano, come rivisti dall'Ente d'Ambito o dal soggetto competente (Op^{new}).
- 3.14 Le complessità emerse nell'ambito dei citati procedimenti di raccolta dati e di approvazione tariffaria, difficilmente possono essere compiutamente schematizzate attraverso assunzioni semplici. L'Autorità, pertanto, con la presente indicazione degli schemi regolatori, illustra gli aspetti che ritiene contribuiscano maggiormente a cogliere gli aspetti salienti nell'ambito della propria attività di regolazione, ferma restando la possibilità, sia riguardo alla quantificazione del parametro ω – che può essere articolato anche in un vettore di valori, qualora le differenze riscontrate richiedano l'impiego selettivo di strumenti regolatori – sia in riferimento ai costi operativi necessari, sia, eventualmente, riguardo ad ulteriori variabili che si rivelino altrettanto significative. Si precisa, inoltre, che il riferimento al parametro ω ha una finalità descrittiva - nel senso di permettere l'identificazione dello schema più efficace in rapporto alle scelte adottate - piuttosto che prescrittiva: detto parametro, infatti, non è destinato ad introdurre vincoli ulteriori, ma solo ad orientare nella valutazione delle opzioni regolatorie più appropriate.
- 3.15 Si osserva che sia il livello degli interventi necessari ($\sum_t^{t+3} IP_t^{\text{exp}}$), sia il livello dei costi operativi di piano (Op^{new}), rappresentano i possibili effetti nel computo tariffario direttamente riconducibili alla definizione di obiettivi specifici a livello di programmazione di ambito. In altri termini, esplicitando le variabili relative alle due leve decisionali a disposizione degli Enti d'Ambito ($\sum_t^{t+3} IP_t^{\text{exp}}$ e Op^{new}), si determina il metodo tariffario più rispondente alla situazione del proprio territorio ed agli obiettivi del servizio prescelti.
- 3.16 Si ritiene pertanto di adottare una matrice di regole basata sugli schemi esemplificati nella tabella seguente:

		COSTI OPERATIVI	
		$Op^{new} \leq Opex^{2013}$	$Op^{new} > Opex^{2013}$
INVESTIMENTI	$\frac{\sum_t^{t+3} IP_t^{exp}}{RAB_{MTT}} \leq \omega$	I	II
	$\frac{\sum_t^{t+3} IP_t^{exp}}{RAB_{MTT}} > \omega$	III	IV

- 3.17 Nel quadrante I il gettito tariffario derivante dall'applicazione del metodo MTT tende ad essere sufficiente per sostenere gli investimenti e, analogamente, non vi sono necessità di raggiungere obiettivi specifici che comportino maggiori costi operativi. In questo schema, l'Autorità sta valutando le modalità per procedere ad un efficientamento ulteriore, ad esempio bloccando la componente tariffaria a copertura dei costi operativi ad un livello intermedio tra costi di bilancio e costi di piano previgente per l'anno 2014, verificando le modalità per adottare criteri standard/parametrici⁴ nei periodi successivi. In questa situazione, l'Autorità intende, coerentemente con un'impostazione che presuppone il finanziamento di nuovi investimenti attraverso la valorizzazione di RAB_{MTT} , valutare l'ammissibilità in tariffa dei valori periziati, nei limiti di quanto specificato nel paragrafo successivo.
- 3.18 Nel quadrante II la situazione è la medesima del quadrante I per quanto riguarda il fabbisogno di investimenti, mentre si differenzia per il fabbisogno di costi operativi, che si prevede in crescita in ragione degli obiettivi da conseguire. In questo caso, si ipotizza un'integrazione di questa componente tariffaria, previa motivata richiesta da parte del soggetto competente, che dovrà illustrare e valorizzare la differenza sulla base di nuove attività richieste al gestore. Pertanto, l'Autorità ritiene che il principale parametro che dovrà essere considerato nelle successive valutazioni di efficienza, almeno fino alla definizione di una adeguata standardizzazione dei costi operativi, sarà quello relativo alle valutazioni dei piani rispetto agli obiettivi.
- 3.19 La medesima possibilità di integrazione relativa ai costi operativi, previa motivazione e quantificazione, sarà prevista anche nel quadrante IV, che condivide, invece, con il quadrante III le criticità in termini di fabbisogno di investimento.
- 3.20 Nei quadranti III e IV, infatti, la situazione differisce dai quadranti I e II con riferimento agli obiettivi da conseguire, che comportano un elevato fabbisogno di investimenti. In questi casi il gettito tariffario derivante dall'applicazione del metodo MTT, basato sulla valorizzazione delle immobilizzazioni pregresse, tende ad essere insufficiente a sostenere gli investimenti richiesti dalle Amministrazioni competenti. Si ritiene pertanto di ipotizzare le seguenti misure:

⁴ Si potrebbe adottare un livello standardizzato di costi operativi, eventualmente distinto per i singoli segmenti di cui si compone la filiera tecnologica, parametrato in ragione di driver significativi, adeguatamente suddivisi per *cluster*. Tali cluster potranno fare riferimento a variabili di densità della popolazione servita, nonché alle caratteristiche geomorfologiche del territorio servito ed agli eventuali altri parametri che risultino statisticamente significativi nella determinazione del costo operativo medio. In analogia con quanto applicato nelle altre regolazioni dell'Autorità, si osserva che il parametro della dimensione del gestore non appare correttamente applicabile, dal momento che potrebbe incorporare elementi di inefficienza.

- consentire la valorizzazione dei cespiti con criteri diversi, ad esempio prevedendo l'ammissibilità dell'ammortamento finanziario su cespiti non rivalutati;
- introdurre la facoltà di quantificare diversamente la componente *FNI*, in funzione dello scostamento tra le esigenze di investimento (calcolate in base ad una quota corrispondente al parametro ψ^5) e la valorizzazione della componente *Capex* risultante dalla nuova valorizzazione della *RAB*, che riguardo all'anno 2014, potrebbe essere definita:

$$FNI^{new} = \max\left[0; \left(\psi * IP^{2014} - Capex^{2014}\right)\right]$$

- 3.21 La finalità dell'Autorità, nel descritto processo di aggiornamento e semplificazione, è dunque quella di far emergere, in maniera trasparente e coerente, gli obiettivi che si vogliono perseguire sul territorio. Gli strumenti adottati dovranno risultare, pertanto, come una conseguenza degli obiettivi prescelti, siano questi dettati da obblighi o vincoli imposti dalla normativa interna e comunitaria oppure derivanti da autonome valutazioni da parte delle Amministrazioni competenti.
- 3.22 Si ritiene che gli schemi proposti possano applicarsi anche per le gestioni ex-CIPE dal momento che - prevedendo già la delibera CIPE 8/99 e seguenti la predisposizione del programma degli interventi per le gestioni ex-CIPE - il comma 4.5 della deliberazione 271/2013/R/IDR precisa che *“anche gli Enti locali che gestiscono in economia uno o più servizi idrici sono tenuti a comunicare all'Autorità le informazioni dettagliate relative agli interventi da effettuare”*.
- 3.23 Si evidenzia, inoltre, come il meccanismo proposto debba applicarsi anche alle gestioni in deroga. Infatti, laddove il periodo di concessione sia scaduto, il soggetto competente è tenuto ad aggiornare il piano degli interventi fino al momento in cui intenda avviare procedure per l'affidamento del servizio, ritenendo l'Autorità che ogni gestore debba operare sulla base di obiettivi preordinati al competente livello istituzionale. Al riguardo, l'Autorità intende provvedere alla definizione di ulteriori misure idonee a superare situazioni di inerzia del tipo di quelle riscontrate.
- 3.24 È utile, infine, precisare che, allo scopo di rendere il metodo tariffario più efficace nella disciplina delle condizioni esistenti riscontrate e, al tempo stesso, più stabile nel tempo, minimizzando altresì gli scostamenti da recuperare nelle annualità future, il vincolo ai ricavi del gestore per gli anni successivi al 2013 verrà determinato sulla base degli ultimi dati di bilancio disponibili, aggiornando, tramite una nuova raccolta dati: i costi di capitale, per tener conto dei nuovi investimenti realizzati, i costi operativi, per aggiornare i costi non efficientabili e trarre indicazioni per l'elaborazione di parametri di riferimento, e i volumi fatturati.

Spunti per la consultazione

- Q6.** *Si condivide l'ipotesi di configurare gli schemi tariffari sulla base del fabbisogno di investimenti e della necessità o meno di richiedere nuove attività che aumentano i costi operativi? Motivare la risposta.*
- Q7.** *Si ritengono sufficienti le leve a disposizione dei soggetti competenti? Motivare e/o proporre modalità alternative/aggiuntive.*
- Q8.** *In aggiunta, si ritiene condivisibile differenziare il periodo di applicazione degli schemi regolatori, o di singole parti degli stessi, in ragione degli obiettivi definiti dai soggetti competenti? Motivare.*

⁵ Il valore del parametro ψ sarà stabilito sulla base del numero di annualità in cui si richiede il rientro degli investimenti.

- Q9.** Quali ulteriori misure si ritengono appropriate per orientare gli schemi regolatori al sostenimento del fabbisogno di investimenti necessario, superando gli elementi conservativi propri di una regolazione *ex post* sui costi delle immobilizzazioni? Motivare.
- Q10.** Alla luce dell'obiettivo delineato, quale potrebbe essere il livello adeguato del parametro ω ? Motivare.
- Q11.** In considerazione dell'obiettivo di favorire gli investimenti minimizzando l'impatto tariffario, quale potrebbe essere il livello adeguato del parametro ψ ? Motivare.

Opzioni nell'ambito MTT [2012-2015]

- 3.25 In aggiunta alle opzioni delineate nel capitolo precedente, applicabili a partire dal 2014, si ritiene opportuno precisare alcuni aspetti del metodo MTT, applicabili sull'intero arco del periodo regolatorio 2012-2015.
- 3.26 Il metodo MTT prevede la valorizzazione dei costi di capitale con il metodo RAB (*Regulatory Asset Base*) a costo storico rivalutato. Questa metodologia implica che:
- non siano accettate le perizie⁶;
 - gli ammortamenti siano calcolati sulla base delle vite utili, e dunque non si faccia riferimento all'ammortamento finanziario.
- 3.27 Tali previsioni hanno sollevato alcune criticità nei casi in cui:
- siano state capitalizzate perizie nei bilanci del gestore, sulla base di quanto previsto dalla normativa vigente e degli obiettivi definiti dagli Enti d'Ambito e, conseguentemente, computate in tariffa;
 - esistano contratti di *project finance* stipulati precedentemente all'approvazione della nuova regolazione tariffaria.
- 3.28 Di conseguenza, al fine di rendere più graduale il cambiamento rispetto alla regolazione precedente, l'Autorità è intenzionata a riconoscere la facoltà ai soggetti competenti di ampliare la deroga di cui al comma 8.2 del citato Allegato A, ammettendo, quindi, la valorizzazione delle immobilizzazioni trasferite al gestore sulla base dei valori iscritti nei libri contabili del gestore medesimo, per i soli casi in cui tale valorizzazione era ammessa dalla regolazione tariffaria precedente.
- 3.29 La previsione di ammettere in tariffa dei valori periziati dovrebbe portare alla conseguenza di non applicare alcuna rivalutazione monetaria su tali valori, anche se il contemporaneo passaggio da un meccanismo di ammortamenti finanziari al meccanismo di calcolo degli ammortamenti sulla base delle vite utili tende a ridurre l'effetto indesiderato, ipotizzando di ricadere sotto la condizione $\frac{\sum_t^{t+3} IP_t^{\text{exp}}}{RAB_{MTT}} \leq \omega$. Quale meccanismo di salvaguardia ulteriore, l'Autorità ritiene che possa essere introdotto un controllo sul moltiplicatore tariffario \mathcal{G} : laddove, dopo l'applicazione delle perizie, il moltiplicatore dovesse aumentare al di sopra di una soglia predeterminata, la valorizzazione delle stesse dovrà essere motivata sulla base degli obiettivi individuati dal piano degli interventi previsto per il territorio.

⁶ Con l'eccezione di quanto previsto al comma 8.2 dell'Allegato A alla Deliberazione 585/2012/R/IDR, che ne ammette la valorizzazione riguardo alle immobilizzazioni realizzate da precedenti proprietari diversi dagli Enti locali, da loro aziende speciali o da società di capitali a totale partecipazione pubblica.

Spunti per la consultazione

Q12. Si condivide l'intenzione dell'Autorità di ammettere la possibilità di integrare la RAB_{MTT} con il valore delle perizie, per le gestioni in cui tale criterio era adottato anche nella regolazione precedente, al fine di facilitare il conseguimento degli obiettivi specifici previsti dall'Ente di Ambito? Motivare la risposta.

Q13. Quale soglia del valore di ϑ si ritiene necessaria ai fini di contenere l'impatto tariffario della valorizzazione dei cespiti includendovi le perizie? Motivare

- 3.30 Taluni Enti d'Ambito e gestori, inoltre, hanno rappresentato all'Autorità che l'alterazione del flusso di cassa disponibile per il rimborso del debito provocata dalla nuova regolazione tariffaria è incompatibile con il profilo di rimborso dei finanziamenti già contratti con modalità *project finance*.
- 3.31 Per rispondere alle necessità di investimento e minimizzare gli oneri finanziari, i *project finance* prevedono nei primi anni (fase di tiraggio) l'erogazione delle risorse necessarie per effettuare gli investimenti, mentre negli anni successivi (fase di restituzione), è previsto il pagamento del servizio del debito da parte del gestore. Ne consegue un peculiare profilo dei flussi di risorse dal finanziatore al gestore e viceversa, nell'un caso concentrati nella fase iniziale dell'affidamento, nell'altro concentrati nella fase finale dello stesso. Il profilo dei flussi di risorse tra il gestore ed il soggetto finanziatore in un *project finance* è difficilmente conciliabile con l'andamento pressoché costante dei flussi di cassa, tipico del settore idrico, a fronte di necessità di investimento distribuite nell'ambito del periodo di concessione.
- 3.32 In generale, la regolazione introdotta dall'Autorità con deliberazione 585/2012/R/IDR, definendo vite utili per i singoli cespiti in linea con quelle tecniche, può aver generato, nel caso di accordi di *project finance* in essere, un allungamento dei periodi di ammortamento delle infrastrutture che, unitamente al riconoscimento *ex post* dei costi delle immobilizzazioni, si riflette in una contrazione, nel breve periodo, dei flussi di cassa, comportando l'insostenibilità degli accordi stessi. Una rinegoziazione, d'altra parte, potrebbe rivelarsi estremamente difficoltosa e dall'esito incerto, stante la caratteristica degli accordi di *project finance* di basarsi su precise previsioni dei flussi di cassa. In tal caso, si può ridurre la possibilità di conseguire gli obiettivi infrastrutturali definiti al competente livello locale.
- 3.33 Per tali ragioni, l'Autorità intende valutare l'ammissibilità, limitatamente alle gestioni che hanno già stipulato un accordo di *project finance* ed esclusivamente per l'ammontare del debito derivante dai medesimi accordi già conclusi, per l'intera durata dell'affidamento, degli oneri relativi, a partire dalla differenza tra i costi delle immobilizzazioni, come risultanti dall'applicazione dell'art. 26 dell'Allegato A alla deliberazione 585/2012/R/IDR, ed il costo del debito che grava sul gestore.
- 3.34 Inoltre, l'Autorità non condivide il ricorso agli ammortamenti finanziari nella regolazione tariffaria del servizio idrico integrato, perché tale modalità di ammortamento non riflette il reale degrado tecnico degli impianti e provoca distorsioni nell'allocazione intergenerazionale dei costi degli investimenti. Tuttavia, come si è visto nel precedente capitolo dedicato agli schemi tariffari, l'Autorità può riconoscere casi in cui RAB_{MTT} risulti insufficiente a generare le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi specifici richiesti sul territorio.
- 3.35 L'Autorità, pertanto, intende valutare l'ammissibilità del ricorso all'ammortamento finanziario, qualora, su richiesta del soggetto competente, ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- il programma degli interventi preveda una o più opere che richiedono investimenti molto ingenti in rapporto al capitale investito, $\frac{\sum_t^{t+3} IP_t^{exp}}{RAB_{MTT}} > \omega$;
- non sia possibile un adeguato ricorso alla finanza pubblica;
- il gestore operi attualmente in condizioni di efficienza, sulla base di specifici parametri.

3.36 Quale meccanismo di salvaguardia ulteriore, l’Autorità ritiene che possa essere introdotto un controllo sul moltiplicatore tariffario \mathcal{G} : laddove, dopo l’applicazione delle aliquote di ammortamento finanziario, il moltiplicatore dovesse aumentare al di sopra di una soglia predeterminata, il ricorso a tale modalità dovrà essere motivato sulla base degli obiettivi individuati dal piano degli interventi previsto per il territorio.

Spunti per la consultazione

- Q14.** *Si condivide l’intenzione dell’Autorità di rispettare il principio di legittimo affidamento per gli accordi di project finance? Motivare la risposta.*
- Q15.** *Quali altri strumenti, oltre alla copertura della differenza tra i costi delle immobilizzazioni ed il servizio del debito, si potrebbero impiegare per rendere compatibile la regolazione tariffaria con gli esistenti accordi di project finance?*
- Q16.** *Si condivide la previsione di una facoltà di scelta subordinata a vincoli di efficienza e finalizzata alla realizzazione di opere rilevanti e necessarie per il territorio? Motivare.*
- Q17.** *Quali parametri si ritengono efficaci per la definizione delle condizioni di efficienza necessarie all’ammissibilità del ricorso all’ammortamento finanziario? Motivare.*
- Q18.** *Quale soglia del valore di \mathcal{G} si ritiene necessaria ai fini di contenere l’impatto tariffario dell’ammortamento finanziario? Motivare.*

3.37 Inoltre, si ricorda che, ai sensi di quanto previsto dal Titolo 10 dell’Allegato A alla deliberazione 585/2012/R/IDR, il Fondo Nuovi Investimenti (FoNI) si compone di tre parti distinte:

- la componente riscossa a titolo di ammortamento sui contributi a fondo perduto (AMM_{FoNI}^a);
- la componente riscossa per il finanziamento dei nuovi investimenti (FNI_{FoNI}^a), in esito all’applicazione del meccanismo di gradualità;
- la componente riscossa a titolo di eccedenza del costo per l’uso delle infrastrutture degli Enti locali ($\Delta CUIT_{FoNI}^a$).

3.38 Nel quadro delineato, la valorizzazione del FoNI rientra nell’ambito della relazione tra regolazione tariffaria e conseguimento degli obiettivi per mezzo degli investimenti necessari: ad esempio, la valorizzazione dei cespiti dei proprietari e quella derivante dalla valorizzazione dei contributi a fondo perduto assumono rilievo in funzione della necessità di realizzare il programma degli investimenti, come approvato e sintetizzato nel PEF. Inversamente, la decisione di azzerarne il valore deve essere accompagnata dalla dimostrazione che il programma degli interventi può essere realizzato anche senza tali importi.

Spunti per la consultazione

- Q19.** *Quali altri strumenti potrebbero essere introdotti per rendere più efficace il legame tra pianificazione e variazioni tariffarie? Motivare la risposta.*

4. Corrispettivi da applicare all'utenza finale

- 4.1 La disciplina concernente l'articolazione della tariffa da applicare all'utenza è stata definita a partire dai provvedimenti sperimentali approvati dal Comitato Interministeriale dei Prezzi (CIP) negli anni Settanta (a cui rimandava espressamente il Metodo Normalizzato - art. 7, c. 1, D.M. 1 agosto 1996 - previgente alle regole tariffarie transitorie adottate dall'Autorità), e poi progressivamente delegata a livello locale dalle riforme successive, contribuendo a determinare una diffusa eterogeneità dei corrispettivi.
- 4.2 A fronte del *set* di criteri di articolazione che si rinvergono nei provvedimenti stratificatisi nel tempo - come risulta anche dalle risposte pervenute ai documenti di consultazione predisposti dall'Autorità sia nel 2012 che all'inizio dell'anno in corso⁷ - nella prassi applicativa si riscontra un prevalente utilizzo dell'articolazione tariffaria per fasce di utenza, per fasce territoriali e per livelli di consumo, seppure si annoverano varie esperienze di articolazione che tutelano le utenze a basso reddito in base all'appartenenza ad una delle categorie ISEE.
- 4.3 In alcune realtà, in aggiunta ai criteri sopra descritti, sono stati proposti tentativi di articolazione commisurata al numero di componenti il nucleo domestico, basati su studi tesi ad approfondire il profilo di consumi per dimensione familiare. Dagli incontri con gli operatori che l'Autorità ha avviato sul tema, sono emerse non poche difficoltà applicative, connesse soprattutto al costante aggiornamento delle banche dati concernenti la composizione delle utenze domestiche che tale modalità di articolazione richiede.
- 4.4 Le carenze nel quadro di regole alla base della definizione dell'articolazione tariffaria all'utenza attualmente si riflettono, dunque, in un'ampia eterogeneità dei criteri adottati e dei corrispettivi, venutasi a determinare sulla base di complesse valutazioni equitative e redistributive operate sul territorio. Sotto il composito profilo dell'efficienza, emerge la necessità di verificare con attenzione le caratteristiche delle scelte adottate.
- 4.5 Il metodo MTT, data la sua natura transitoria, non si è occupato di articolazione tariffaria, prevedendo che il moltiplicatore tariffario \mathcal{G} sia applicato a tutti i corrispettivi in essere. Tuttavia, l'allungamento del periodo regolatorio di riferimento e l'eventuale necessità di adeguare la struttura tariffaria in ragione di nuovi obiettivi che i soggetti competenti a livello locale intendono perseguire, l'esigenza di superamento delle previsioni di minimo impegnato ancora contenuto in talune articolazioni tariffarie e le misure conseguenti all'attuazione del d.m. 30 settembre 2009 (in ordine alla restituzione agli utenti della quota di tariffa di depurazione non dovuta), inducono a definire primi orientamenti per la modifica dell'articolazione tariffaria stessa.
- 4.6 A partire dal 2014, si ritiene pertanto che, laddove un soggetto competente decida di modificare la struttura tariffaria in essere, la nuova articolazione dei corrispettivi possa essere considerata ammissibile dall'Autorità nel rispetto dei seguenti vincoli:
- il confronto tra nuovi e vecchi corrispettivi debba mantenere, in media, il moltiplicatore tariffario \mathcal{G} approvato, utilizzando i volumi di riferimento effettivamente rilevati;
 - prendendo a riferimento il \mathcal{G} approvato, il soggetto competente determina, per ciascuna tipologia di utenti (u), un \mathcal{G}_u , compreso in un intorno delimitato dai valori $\pm 10\%$ di \mathcal{G} , che permetta di modificare i corrispettivi applicati per tipo di utenza ad invarianza di gettito tariffario, ovvero tale per cui:

⁷ Cfr. DCO 204/2012/R/idr "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici" del 22 maggio 2012 e DCO 85/2013/R/idr "Compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura del servizio idrico dai clienti domestici economicamente disagiati" del 11 aprile 2013.

$$g^t \sum_u \underline{\text{tarif}}_u^t \cdot (\underline{\text{vscal}}_u^{t-1})^T = \sum_u g_u^t \underline{\text{tarif}}_u^t \cdot (\underline{\text{vscal}}_u^{t-1})^T ;$$

- il numero di usi nel bacino tariffario non possa essere aumentato;
- il numero di scaglioni, eventualmente previsti nei singoli usi, non possa essere aumentato.

Spunti per la consultazione

Q20. *Si condivide l'esigenza di rimandare ai successivi periodi regolatori la definizione di criteri esaustivi e vincolanti per l'articolazione delle tariffe da applicare all'utenza finale e di lasciare, in questa fase, la scelta tra mantenere lo struttura esistente o procedere alla sua modifica nei limiti descritti? Motivare la risposta.*

Q21. *Si ritiene che i criteri proposti soddisfino, da un lato, l'obiettivo di venire incontro all'esigenza di flessibilità manifestata, dall'altro, l'obiettivo di non aumentare l'eterogeneità dei corrispettivi applicati sul territorio nazionale? Motivare.*

4.7 L'Autorità ritiene che l'avvio del riordino dei corrispettivi debba essere accompagnato da un sistema di misure a salvaguardia delle utenze in condizioni economiche disagiate⁸, impostando ipotesi di lavoro che tengano conto, tra l'altro delle indicazioni dei "Saggi" (Cfr. Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea, p.44, ove si legge: "all'acqua, soprattutto a seguito del referendum del 2011, va garantito lo status di bene comune e va, conseguentemente, assicurato ai consumatori a basso reddito l'accesso a condizioni di favore all'uso delle percentuali d'acqua necessarie per un pieno soddisfacimento dei bisogni fondamentali").

4.8 In particolare le misure che l'Autorità intende adottare saranno tese a:

- armonizzare i sistemi di agevolazione esistenti, prevedendo criteri univoci nella definizione della prima fascia di consumi, a cui si applica generalmente il corrispettivo agevolato;
- definire categorie di beneficiari nell'ambito di bacini di agevolazione, ovvero considerando analisi di *affordability* che, pur presupponendo l'impiego dell'ISEE quale indicatore reddituale, lo impieghino nell'ambito di un settore con corrispettivi molto differenziati;
- determinare l'entità del beneficio, anche in ragione della disponibilità di specifici finanziamenti pubblici;
- definire le modalità di accreditamento ed erogazione;
- armonizzare le eventuali tariffe sociali esistenti.

Spunti per la consultazione

Q22. *Si condivide l'impostazione prospettata dall'Autorità per il superamento e il riordino dei meccanismi di agevolazioni tariffarie esistenti? Quali soluzioni si ritiene utile suggerire con riferimento alle elencate finalità delle misure che l'Autorità intende adottare?*

⁸ In proposito, è stata peraltro già effettuata una prima consultazione pubblica con il DCO 85/2013/R/IDR recante "Compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura del servizio idrico dai clienti domestici economicamente disagiati. - Bonus sociale idrico".

5. Altre questioni a completamento della regolazione tariffaria

- 5.1 In premessa del presente capitolo, l’Autorità intende ricordare che, nell’ambito delle misure necessarie ad ultimare il quadro regolatorio finora tracciato, rientra il tema della morosità.
- 5.2 Al riguardo, l’Autorità ha avviato, con le deliberazioni 87/2013/R/IDR e 117/2013/R/idr, specifici procedimenti finalizzati alla definizione delle condizioni contrattuali obbligatorie inerenti la regolazione della morosità degli utenti finali, nonché alla definizione dei meccanismi di riconoscimento ai gestori degli oneri legati alla morosità e di contenimento del rischio credito. Nell’ambito di tali procedimenti – che risultano tutt’ora in corso – verranno pubblicati specifici documenti per la consultazione, in cui l’Autorità renderà noti i propri orientamenti, a valle del completamento dell’analisi delle informazioni e dei dati acquisiti.

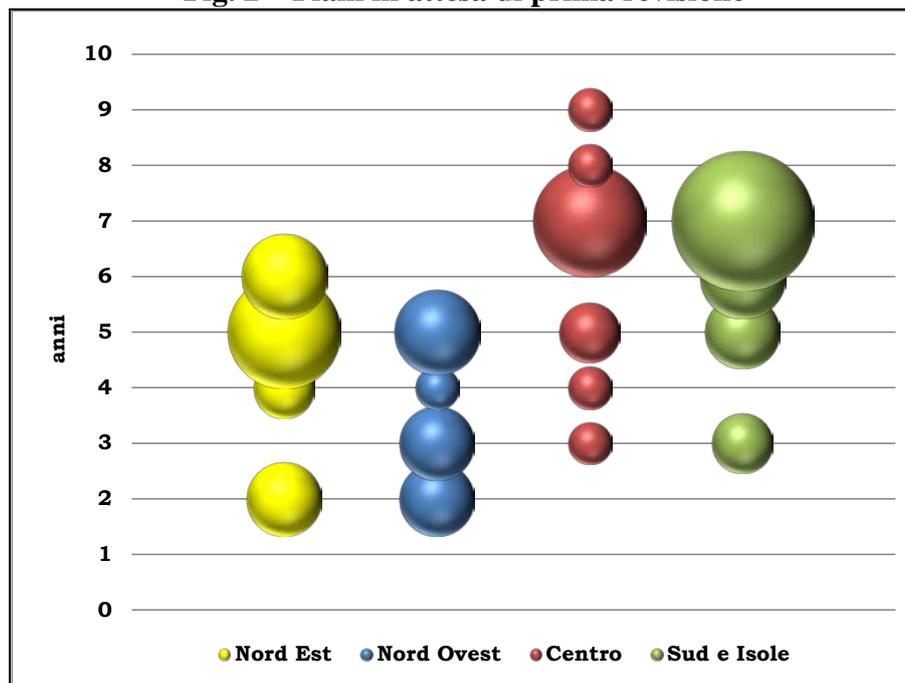
Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse

- 5.3 Il D.M. 1° agosto 1996, all’art. 8, comma 1, punto 8), delega all’Ente di Ambito il compito di stabilire, nella convenzione di affidamento, la disciplina della revisione triennale *“per la verifica dei miglioramenti di efficienza, per la verifica della corrispondenza della tariffa media rispetto alla tariffa articolata, per la verifica del raggiungimento dei traguardi di livello del servizio ovvero dell’effettuazione degli investimenti”*.
- 5.4 Le regole tariffarie derivanti dal Metodo Normalizzato (MTN) – che contemplano, in fase di revisione triennale, la possibilità di aggiustamenti a fronte di *“significativi scostamenti dalle previsioni del piano”* in ordine, tra l’altro, *“alla corrispondenza tra l’incasso derivante dall’applicazione della struttura tariffaria e l’incasso previsto per effetto della tariffa media stabilita nella convenzione di gestione”* – facevano sì che il ricavo complessivo previsto nei documenti di programmazione fosse formalmente garantito al gestore, sicché i rischi riconducibili al lato della domanda (ad esempio, riduzione dei consumi⁹) fossero interamente a carico della tariffa. Si consideri, a tal proposito, che le esperienze di revisione rilevate – che solo nel 41% dei casi sono avvenute nel termine di tre anni disposto dalla normativa in vigore (Fig. 2¹⁰) – hanno fatto registrare delle correzioni al ribasso dei volumi erogati pari in media al 15,2%.

⁹ Nel meccanismo tariffario introdotto con D.M. 1° agosto 1996, i volumi erogati (definiti nei piani di ambito) assumevano un ruolo strategico ai fini della determinazione della tariffa, essendo un fattore impiegato nel computo dei ricavi afferenti il servizio. Al riguardo si rammenta che, una volta fissato il limite alla crescita di prezzo in base al Metodo Normalizzato (MTN), il vincolo effettivo sull’incremento della somma delle componenti di costo incluse nella tariffa poteva essere rilassato, in sede di pianificazione, attraverso una previsione di crescita del volume erogato. Conseguentemente, la programmazione delle attività da realizzare e dei costi da sostenere è stata effettuata dai gestori considerando il ricavo unitario individuato con le modalità descritte.

¹⁰ La dimensione delle sfere è una proxy del numero di ATO che non hanno effettuato la prima revisione, mentre la distanza dall’asse delle ascisse misura il ritardo rispetto alla scadenza prevista dal citato D.M.

Fig. 2 – Piani in attesa di prima revisione



Fonte: Stime di settore

- 5.5 Nel corso del tempo e sulla base delle regole definite nelle convenzioni di gestione, le revisioni dei Piani si sono tradotte in un differenziato sistema di conguagli che si è manifestato nel calcolo tariffario. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, non essendo state effettuate le citate revisioni, gli eventuali conguagli non sono stati quantificati.
- 5.6 Uno dei temi che l’Autorità non ha affrontato nel MTT, rimandando ad un successivo provvedimento, è il riconoscimento, nel vincolo ai ricavi del gestore, del recupero di eventuali partite pregresse – conguagli e penalità contrattuali – afferenti agli anni fino al 2011 compreso, a meno che la loro quantificazione non avesse già trovato un avallo o una giustificazione istituzionale in data antecedente a quella in cui l’Autorità ha reso noto, alle Regioni e agli Enti d’ambito, l’avvio del procedimento per l’adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici.
- 5.7 Infatti, il MTT, al comma 34.1 dell’Allegato A alla deliberazione 585/2012/R/IDR, riconosce, tra le altre componenti di costo, il saldo dei conguagli e delle penalizzazioni, come approvati dall’Ente competente entro il 30 aprile 2012, con esclusione delle partite afferenti all’anno 2011.
- 5.8 Nell’ottica dell’adozione di una metodologia tariffaria con una prospettiva di più lungo termine rispetto al transitorio inizialmente considerato, l’Autorità intende richiedere ai soggetti competenti di procedere alle attività - previste dal richiamato D.M. 1° agosto 1996¹¹ ed individuate, in via interpretativa, dalla CoNVIRI - necessarie alla quantificazione e alla successiva approvazione delle partite di conguaglio pregresse al 31 dicembre 2011. Gli oneri derivati da dette partite pregresse saranno evidenziati in bolletta, indicandoli separatamente dall’importo dovuto quale corrispettivo del servizio per il relativo periodo di fatturazione.
- 5.9 L’Autorità ritiene che le modalità di riscossione tramite bolletta dei conguagli approvati dagli Enti di Ambito debba informarsi anche a criteri di sostenibilità sociale, e che dunque si

¹¹ Il D.M. 1° agosto 1996 non è stato inciso dagli esiti delle consultazioni referendarie, se non per la parte relativa alla remunerazione del capitale riconosciuta, dal Consiglio di Stato (cfr. parere del 25 gennaio 2013), incompatibile “con la volontà manifestata dagli elettori”.

possano ipotizzare specifiche modalità di rateizzazione dell'ammontare di conguagli determinati, in funzione della loro incidenza rispetto al vincolo ai ricavi del gestore (VRG), che, considerando ad esempio il caso di un ciclo di fatturazione quadrimestrale, potrebbe avvenire secondo il seguente schema:

Peso % del conguaglio sul vincolo ai ricavi del gestore	Periodo minimo ¹² di rateizzazione del conguaglio
$\frac{\text{conguagli}}{\text{VRG}} < a$	1 bolletta
$a < \frac{\text{conguagli}}{\text{VRG}} < b$	2 bollette
$\frac{\text{conguagli}}{\text{VRG}} > b$	nell'arco di un anno di fatturazione

Spunti per la consultazione

- Q23.** *Si ritiene condivisibile la proposta di lasciare che siano gli Enti d' Ambito, anche sulla base di quanto previsto dalle convenzioni di gestione, a determinare le partite di conguaglio pregresse? Motivare la risposta.*
- Q24.** *Si condivide l'orientamento di considerare i conguagli pregressi come una componente distinta della bolletta? Motivare.*
- Q25.** *Si condivide il criterio di rateizzazione l'ammontare dei conguagli pregressi determinati dai soggetti competenti? Quali valori percentuali si ritiene debbano assumere i parametri "a" e "b" utilizzati?*

Valore residuo in caso di subentro

- 5.10 Con la Comunicazione interpretativa della Commissione del 12 aprile 2000, in materia di "concessioni nel diritto comunitario", è stato ribadito e dettagliato il principio secondo cui la durata della concessione deve essere fissata, all'atto dell'affidamento, in modo da consentire al gestore di ammortizzare gli investimenti, non restringendo contestualmente - in ragione del principio di proporzionalità - la libera concorrenza più di quanto sia strettamente necessario al recupero degli investimenti effettuati.
- 5.11 Come evidenziato nel capitolo 2, il settore idrico è caratterizzato dalla necessità di ingenti investimenti, la cui utilità si dispiega su periodi di durata generalmente medio-lunga. La realizzazione o la mancata realizzazione degli interventi previsti può dunque produrre rilevanti effetti intergenerazionali.
- 5.12 In termini generali, l'utilità pluriennale giustifica un meccanismo di riconoscimento in tariffa dei costi di capitale distribuito nel tempo (ammortamenti). Tale meccanismo, ben noto e universalmente accettato, può generare tuttavia l'incentivo a ridurre, se non addirittura a bloccare, gli investimenti negli anni in prossimità della scadenza dell'affidamento, in assenza di una precisa disciplina che detti i criteri per la determinazione del valore residuo dei cespiti in caso di avvicendamento tra gestori. Tale problematica è avvertita in modo particolare per le c.d. "gestioni in proroga", cui si è fatto riferimento al paragrafo 3.23 del presente documento per la consultazione.
- 5.13 Pertanto, laddove la durata dell'affidamento sia inferiore al tempo di ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore, appare indispensabile - come già evidenziato nella

¹² Naturalmente il gestore potrà accordare proroghe ulteriori.

deliberazione 110/2013/R/IDR - definire, anche in ragione dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, clausole che assicurino l'effettiva disponibilità del risarcimento per gli investimenti realizzati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati.

- 5.14 L'Autorità ritiene dunque che la disciplina del valore residuo in caso di subentro costituisca, a tutti gli effetti, un elemento di necessario completamento della regolazione tariffaria, al fine di evitare effetti indesiderati sulla qualità del servizio fornito. Tale esigenza di completamento - la cui urgenza e rilevanza è stata sottolineata anche dai soggetti partecipanti alle consultazioni 204/2012/R/IDR e 290/2012/R/IDR, soprattutto da parte degli enti finanziatori - è particolarmente avvertita, nel caso di specie, in quanto, con l'adozione del MTT, si è proceduto ad adeguare le aliquote di ammortamento alla effettiva vita utile tecnica degli impianti, passando dal precedente criterio dell'ammortamento fiscale o finanziario (basato sull'applicazione a fini tariffari delle aliquote previste ai fini fiscali, ovvero sulla durata residua delle concessioni) a quello tecnico (commisurato alla vita utile tecnica), con ciò determinando dei periodi di ammortamento degli investimenti realizzati, che, sovente, si estendono oltre la scadenza degli affidamenti.
- 5.15 Al riguardo, la normativa di riferimento prevede quanto segue:
- l'art. 10, comma 14, lett. f) del decreto legge 70/11 attribuisce all'Autorità il potere di impartire *"a pena di inefficacia, prescrizioni (...) sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le AATO e i gestori del SII"*;
 - l'art. 151 del d.lgs. 152/06 prevede che debba essere assicurato, all'interno delle convenzioni, da una parte (art. 151, comma 2, lett. m) *"l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere"*, dall'altra (art. 151, comma 2, lett. c) *"l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione"*;
- 5.16 Appare dunque necessario, da una parte, provvedere all'individuazione di criteri per la quantificazione del valore residuo dei cespiti; dall'altra, definire con quali modalità il gestore uscente sia garantito rispetto al ristoro del detto valore. Tali modalità acquisiscono particolare rilievo anche nei confronti dei finanziatori degli investimenti.
- 5.17 Si osserva che il metodo MTT, anche nella sua attuale configurazione, è costruito in modo tale da essere facilmente completato da una regolamentazione del valore residuo dei cespiti, dal momento che:
- i costi delle immobilizzazioni sono riconosciuti indipendentemente dalla proprietà del bene medesimo e indipendentemente dal soggetto che ha effettuato l'investimento;
 - viene indicata una precisa metodologia per quantificare il valore lordo dell'immobilizzazione;
 - il valore netto residuo può essere, a sua volta, calcolato detraendo il valore residuo dei finanziamenti a fondo perduto¹³ e tenendo conto di un saggio a copertura degli oneri di garanzia.
- 5.18 Una volta quantificato il valore residuo dei cespiti, tuttavia, rimane da definire con quali modalità il gestore uscente può essere garantito rispetto al ristoro del detto valore. Tali modalità acquisiscono rilievo anche nei confronti dei finanziatori degli investimenti.
- 5.19 Le modalità di copertura del valore di subentro prescelte potrebbero essere inserite tra le clausole delle convenzioni di gestione; in proposito, nelle more della costituzione di un Fondo di garanzia in grado di dare adeguata copertura assicurativa rispetto al valore immobilizzato del gestore preesistente, riducendo l'ammontare di costi complessivi che

¹³ Utilizzando la medesima notazione adottata nel MTT, il valore del contributo a fondo perduto incassato dal gestore all'anno t per la realizzazione delle immobilizzazioni di categoria c è indicato con $CFP_{c,t}$.

potrebbero gravare sul comparto, l'Autorità intende valutare le modalità di definizione delle seguenti opzioni, la cui scelta dovrebbe esser delegata al soggetto subentrante:

- 1) subentro nelle obbligazioni finanziarie del cedente: in tale ipotesi, il nuovo concessionario fornisce le garanzie richieste dagli enti finanziatori;
- 2) pagamento del valore residuo: il cedente continua a gestire il servizio fino a pagamento avvenuto o finché il cessionario non ha fornito garanzia fideiussoria;
- 3) diritto al riconoscimento del costo d'uso: il costo d'uso è coperto da una componente tariffaria esplicita, soggetta a garanzia di ricavo, definita dall'Autorità; il cessionario fornisce garanzia fideiussoria per gli importi spettanti, commisurati ad un determinato periodo (ad esempio 1 anno).

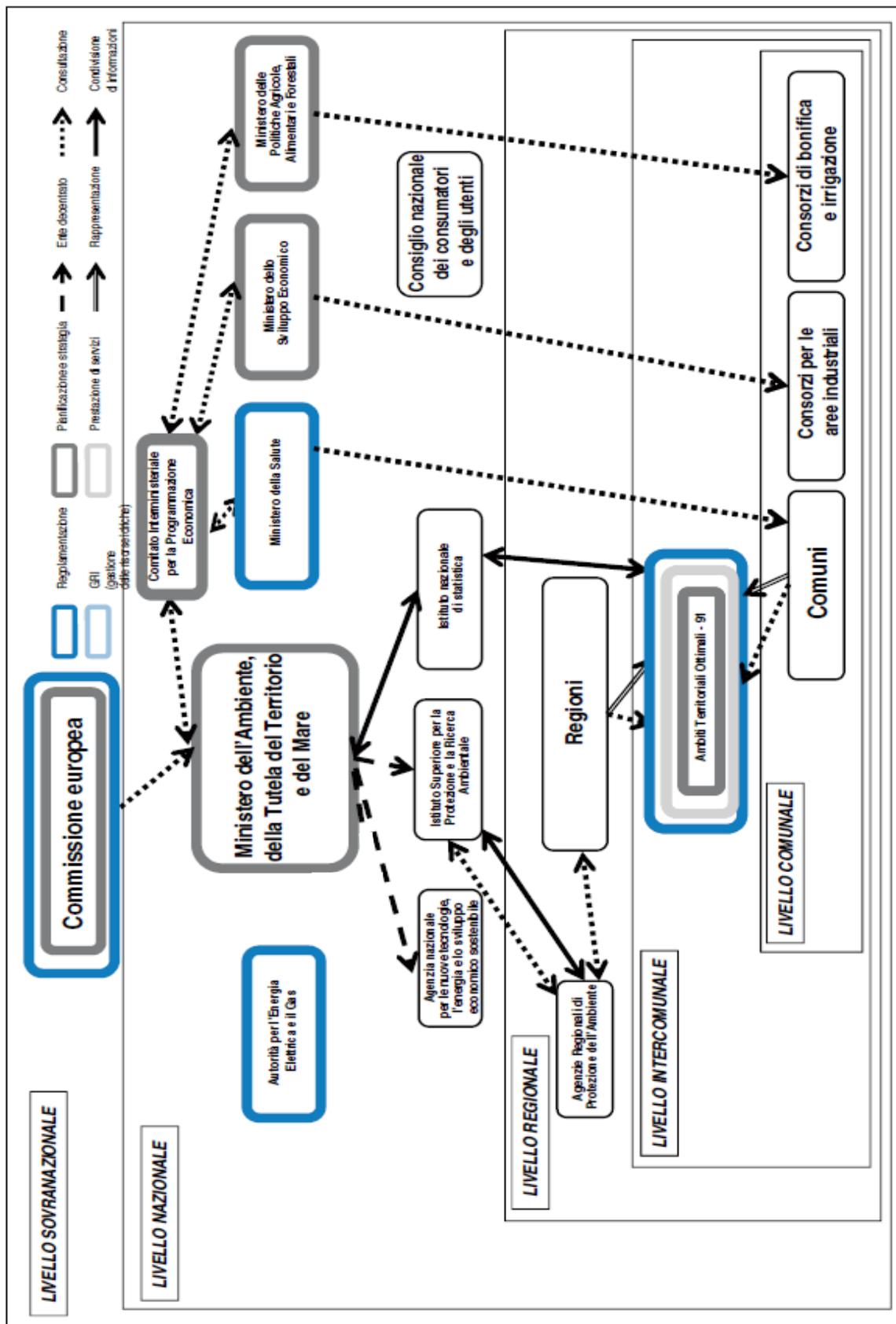
Spunti per la consultazione

Q26. *Si condivide la necessità di provvedere, nell'ambito del completamento del MTT, all'individuazione di criteri per la quantificazione del valore residuo dei cespiti al termine della concessione? In proposito, si ritengono condivisibili i criteri indicati? Motivare la risposta.*

Q27. *Si condivide la necessità di definire con quali modalità garantire al gestore uscente il ristoro del valore residuo? Si ritengono condivisibili le tipologie di clausole da inserire nelle convenzioni? Motivare.*

APPENDICE

MODELLO DI GOVERNANCE DEI SERVIZI IDRICI



Fonte: Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013