

Fondazione AMGA
La regolazione
del settore idrico

Genova, 25 novembre 2010

Il processo
di revisione tariffaria:
l'esperienza italiana

Claudio De Vincenti

Sapienza Università di Roma e Astrid

Dalla Legge Galli agli ATO: la transizione CIPE

Una prima (parziale) forma di *price-cap*:

- il contesto: varietà di situazioni
- *cap* annuo (media ponderata prezzi nel caso di gestione integrata):
$$P_t = P_{t-1} \cdot (1 + \pi - X + K)$$
- percorso di avvicinamento ai costi comprensivi del 7% sul capitale proprio
- K predefinito in funzione del rapporto tra investimenti programmati e fatturato; penalizzazione se investimenti *ex post* minori di investimenti programmati; articolazione di K in relazione all'avvicinamento all'assetto Galli
- prima forma di *pass-through* del prezzo all'ingrosso
- superamento del minimo impegnato in favore di una tariffa binomia: quota fissa + quota variabile

Revisione tariffaria CIPE ferma tra il 2002 e il 2008

Il metodo normalizzato per il SII (DM 1/8/1996) (1)

Tariffa di riferimento, in realtà *revenue* di riferimento:

$$T_n = (C + A + R)_{n-1} \cdot (1 + \pi + K)$$

Costi modellati sulla base di un campione di gestori

Remunerazione del capitale investito:

- capitale investito = immobilizzazioni al netto degli ammortamenti e dei contributi a fondo perduto
- tasso di remunerazione sul capitale investito: 7% al lordo delle imposte

Tariffa reale media:

$$TRM_1 = TRM_0 \cdot (1 + \pi + K)$$

- costi operativi iniziali non superiori ai costi modellati per più del 30% (possibili deroghe)
- alla tariffa media ponderata al tempo 0 si aggiungono canoni e costo acqua all'ingrosso

Il metodo normalizzato per il SII (DM 1/8/1996) (2)

Limite di prezzo K differenziato in base a livello
TRM

Miglioramento dell'efficienza:

- X solo sui costi operativi
- X predeterminata dal DM e differenziata in funzione della differenza tra costi effettivi e costi modellati

Revisione tariffaria:

- triennale
- *revenue-cap* simmetrico

I punti deboli del metodo normalizzato (1)

Problemi di applicazione:

- mancata specificazione dell'insieme dei servizi i cui costi entrano in tariffa
- costi modellati non rappresentativi perché basati su un campione troppo ristretto
- assenza tra i costi dei canoni di concessione
- mancata regolazione della componente di costo relativa all'acqua all'ingrosso acquistata da terzi
- X predeterminata in decreto ministeriale
- remunerazione fissa del capitale
- scalino tariffario di partenza a causa di precedenti mancati adeguamenti secondo formula CIPE e, dal 2002, di mancato adeguamento da parte del CIPE
- credibilità dei Piani d'Ambito (PA): posponimento della redditività, sovrastima dei volumi
- revisione triennale non rispettata nei fatti

I punti deboli del metodo normalizzato (2)

Problemi di impostazione:

- *revenue-cap* simmetrico limita ma anche garantisce i ricavi: disincentivo a recuperare evasione tariffaria e perdite di rete; la questione dell'elasticità della domanda
- meglio *price-cap* e verifica degli scostamenti tra volumi fatturati effettivi e volumi fatturati previsti
- X sui soli costi operativi spinge a sovrainvestimento
- remunerazione del capitale non distingue tra capitale proprio e capitale di debito e spinge a privilegiare l'investimento in opere piuttosto che il miglioramento gestionale

La proposta Co.Vi.Ri del 2002

(1)

Tariffa di riferimento basata sul *price-cap*:

$$T_n = C_n + A_n + R_n + CC_n$$

$$T_n = T_{n-1} \cdot (1 + \pi + K)$$

$$C_n + A_n + R_n = (C_{n-1} + A_{n-1} + R_{n-1}) \cdot (1 + \pi + K - X_n)$$

Costi modellati invariati rispetto al DM 1/8/1996

Remunerazione del capitale investito:

- tasso di remunerazione sul capitale investito: Interest Rate Swap (IRS) a 15 anni (valutato al momento dell'approvazione del PA) + 3,5%

La componente di costo relativa all'acqua all'ingrosso acquistata da terzi va sottoposta viene determinata dall'ATO in base ai criteri, per quanto applicabili, del metodo normalizzato

Sono esclusi dal calcolo della tariffa del SII i costi di alcuni servizi tra cui:

- raccolta e trattamento delle acque meteoriche
- fornitura di acqua per usi non domestici non potabili

La proposta Co.Vi.Ri del 2002

(2)

Miglioramento dell'efficienza:

- costi operativi iniziali non superiori ai costi modellati per più del 30% (possibili deroghe)
- gli X_n vengono predeterminati dall'ATO per ogni anno della concessione e sottoposti a revisione all'inizio di ogni periodo regolatorio

Articolazione tariffaria:

- quota fissa ($\leq 10\%$ spesa per consumo medio) + parte variabile per scaglioni di consumo
- maggiorazione per utenze non residenti
- possibilità di riduzione tariffe per famiglie disagiate in base a *means test*

Revisione tariffaria:

- la prima dopo tre anni, le successive con cadenza quinquennale

La proposta Co.Vi.Ri del 2002: un commento

Importante passo avanti:

- *price-cap* invece di *revenue-cap*
- definizione della X affidata all'ATO e applicata sull'insieme dei fattori di produzione, non solo sui costi operativi
- revisione tariffaria portata a 5 anni
- remunerazione del capitale riferita a criteri di mercato
- regolazione della tariffa all'ingrosso
- articolazione tariffaria
- delimitazione servizi i cui costi entrano in tariffa

Limiti:

- la remunerazione del capitale non distingue tra capitale proprio e capitale di debito e l'IRS di riferimento è valutato all'inizio del PA
- i criteri per la regolazione della tariffa all'ingrosso restano non sufficientemente definiti
- i costi modellati restano quelli del DM 1/8/1996

Ma la proposta del Co.Vi.Ri non è stata recepita in un nuovo DM

Proposte e tentativi *a latere* (1)

Proposta Federutility 2005:

- *price-cap* e revisione quinquennale
- introduzione in tariffa di: incentivo-sanzione per miglioramenti di qualità; fattore simmetrico di compensazione per scostamenti nei volumi fatturati o nell'inflazione effettiva
- assenza di costi modellati
- miglioramento di efficienza solo su costi operativi; Xmax e metodologia di applicazione definita dalla Giunta regionale
- remunerazione del capitale investito: IRS+m aggiornato ogni 5 anni; nel capitale investito viene ricompreso il 25% del circolante attivo
- previsioni discutibili su valori del limite di prezzo K e su valori della X nei primi anni

Proposte e tentativi *a latere*

(2)

Legge regionale Emilia Romagna 2007:

- *price-cap* e revisione quinquennale
- introduzione in tariffa di: fattore simmetrico di performance del gestore (qualità e ambiente); fattore simmetrico di compensazione per scostamenti nei volumi fatturati
- assenza di costi modellati
- miglioramento di efficienza solo su costi operativi; parametri e metodologia di applicazione definita dalla Giunta regionale (*yardstick competition* regionale?)
- remunerazione del capitale investito: IRS+m aggiornato dalla Giunta ogni 5 anni
- limite di prezzo K come tetto alla media geometrica dei tassi di incremento nel quinquennio di regolazione

Probabile pronuncia contraria della Corte Costituzionale

La rielaborazione Co.N.Vi.Ri

Nuovo tentativo di proposta (evidenzio le differenze principali dalla proposta 2002):

- *revenue-cap*
- costi modellati del DM 1/8/1996
- remunerazione del capitale: $IRS+m+1\%$ nel caso di investimenti di sostituzione e manutenzione
- recupero di efficienza solo sui costi operativi; Co.N.Vi.Ri definisce ogni 5 anni X_{max} e X_{min}
- limite di prezzo come tetto alla media geometrica dei tassi di incremento sul quinquennio
- revisione tariffaria: la prima dopo 3 anni, le successive ogni 5 anni; in revisione l'ATO rettifica ricavi, investimenti, costi di gestione, aggiorna il canone e riallinea il capitale investito

Commento:

- passi avanti e passi indietro

Qualche indicazione in positivo

Riprendere e sviluppare la proposta Co.Vi.Ri del 2002, in particolare:

- migliorando la remunerazione del capitale in base a un WACC tarato sulla composizione del capitale del singolo gestore e adeguando periodicamente il tasso di remunerazione in base alle condizioni di mercato
- superando i costi modellati del DM 1/8/1996 attraverso forme di *yardstick competition*
- introducendo nella formula di price-cap il fattore di performance e il fattore compensativo sui volumi fatturati

Per concludere: l'assetto istituzionale

I nodi da sciogliere:

- l'autorità indipendente di regolazione del settore
- il ripristino degli ATO
- i rapporti tra autorità nazionale e ATO
- la questione della programmazione