

LA REGOLAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO: QUANDO L'ALLIEVO SUPERA IL MAESTRO.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La regolazione ARERA ha intrapreso un percorso di recupero dei costi del servizio, operato scelte in grado di fare ripartire gli investimenti oltre che migliorare la qualità del servizio.

L'approccio ha privilegiato la gradualità, senza forzature: le scelte operate hanno non solo superato il vaglio della giustizia amministrativa ma anche prevenuto che si verificassero alcuni errori di percorso del caso inglese.

ARERA with its regulation has undertaken a path of recovery of the costs of the service, it has made choices able to restart investments as well as it has improved the quality of the service.

Its approach has favored gradualness, without forcing: the choices made have not only passed the scrutiny of administrative justice but also prevented that some errors occurred in the path of the English regulation would occur in Italy.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Samir Traini, Nicolò Valle

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia.

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 104 - Rifiuti** - Il ciclo dei rifiuti: tra ritardi e opportunità, settembre 2018
- n. 103 - Acqua** - Qualità tecnica: investimenti avanti adagio, luglio 2018
- n. 102 - Acqua** - Il diritto all'acqua: esperienze a confronto, luglio 2018
- n. 101 - Acqua** - Efficienza operativa: verso un OPM 2.0, giugno 2018
- n. 100 - Acqua** - Finanza e gestioni industriali: è il momento del Sud, giugno 2018
- n. 99 - Acqua** - Fabbisogni crescenti e tariffe sostenibili: il dilemma è solo apparente, maggio 2018
- n. 98 - Acqua** - Industria idrica in cammino verso le eccellenze europee, maggio 2018
- n. 97 - Acqua** - La separazione contabile alla prova dei fatti, maggio 2018
- n. 96 - Acqua** - Banda larga e digitale: il futuro è nelle utility "intelligenti", marzo 2018
- n. 95 - Acqua** - Conoscenza e misura: la vocazione industriale nelle aziende idriche, marzo 2018

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](http://REF.Ricerche)

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

UNA PREMESSA

La rilevanza delle manutenzioni, della vigilanza, del controllo e della trasparenza degli incentivi economici

In queste ultime settimane la tragedia del Ponte Morandi di Genova ha ricordato a tutti quanto necessarie sono le manutenzioni delle infrastrutture pubbliche, quanto delicato è il rapporto tra concedenti e concessionari, l'importanza della vigilanza e del controllo da parte dei primi e della trasparenza sulle condizioni economiche e gli incentivi che informano l'azione dei secondi, la prevenzione di potenziali conflitti di interesse.

La magistratura accerterà le responsabilità, ma appaiono nitide quelle originate dall'aver sottratto la regolazione economica ad una Authority indipendente, che pur era stata all'uopo istituita.

**Non contano gli assetti
"L'importante è che tipo di servizio rendi e come lo rendi al pubblico"**

È giunto il momento di superare l'annosa diatriba sugli assetti proprietari e ribadire ancora una volta che a problemi complessi non possono corrispondere soluzioni semplicistiche e neppure semplici.

Lo stesso Ministro dell'Ambiente ha recentemente ricordato che "l'importante è che tipo di servizio rendi e come lo rendi al pubblico"¹.

Gli SPL hanno bisogno di una governance capace di indirizzare e controllare e di gestioni affidabili e competenti

I servizi pubblici a rete hanno bisogno di una governance responsabile, capace di indirizzare e di controllare, di regole chiare e stabili, di gestioni affidabili e competenti, pubbliche, private o miste, in grado di fornire servizi di qualità in modo efficiente, di investire per realizzare e mantenere in buono stato le reti.

Nelle pagine che seguono affrontiamo il tema della regolazione del servizio idrico, nell'auspicio di aiutare a comprendere il complesso lavoro del regolatore e l'importanza del suo ruolo.

LA REGOLAZIONE ARERA

Un bilancio del percorso intrapreso dalla regolazione italiana del SII e un parallelismo con il caso inglese

Trascorsi sei anni dal primo mandato di regolazione del servizio idrico, l'avvio della terza consiliatura ARERA è l'occasione per tracciare un bilancio del percorso intrapreso, e un parallelismo rispetto all'esperienza principe nel campo, come vedremo non esente da limiti e critiche, costituita dal caso inglese.

È opportuno precisare che tutti i percorsi sono specifici di ciascun Paese, perché generalmente inseriti in contesti normativi e di governo del settore diversi.

Le condizioni di partenza del sistema idrico italiano nel 2012 da un lato, e quelle di Inghilterra e Galles alla fine degli anni Ottanta dall'altro, sono chiaramente non raffrontabili: alcune migliaia di gestori nel primo caso, poche decine nel secondo.

La riflessione è ciò non di meno utile, perché aiuta a comprendere la direzione di marcia e le sue tappe, i progressi compiuti e anche la capacità di prevenire talune anomalie documentate nell'esperienza oltre Manica.

Le pagine che seguono sono utili a delineare i prossimi passi che la regolazione si troverà ad affrontare.

¹ "Se immagino di vedere nel tempo una gestione total public, oggi non può essere così, ci sono delle contrattualistiche che esistono ma è vero che dove si è lavorato bene si è lavorato bene. L'importante è che tipo di servizio rendi e come lo rendi al pubblico." Sergio Costa, Ministro dell'Ambiente, in una intervista alla trasmissione televisiva "Presa Diretta", andata in onda lunedì 3 settembre 2018 su Rai Tre.

30 ANNI DI REGOLAZIONE IDRICA IN INGHILTERRA E GALLES

**Il caso inglese:
un'autorità
indipendente e un
assetto gestionale
"compatto"**

L'esperienza inglese, incardinata su un'autorità indipendente e su un assetto gestionale "compatto", si è affermata come il riferimento per i risultati ottenuti sul piano dell'efficienza, della qualità del servizio e della tutela dell'ambiente e della risorsa.

Il percorso ha inizio con la promulgazione del *Water Act* del 1973, con il quale vengono istituite dieci autorità pubbliche su base regionale con il compito di gestire il servizio idrico integrato. La privatizzazione del 1989 e il successivo *Water Act* del 1991 hanno sancito l'istituzione di dieci società private verticalmente integrate lungo la filiera² affiancate da ventinove aziende attive solo nella fornitura idrica (oggi scese ad otto³), regolate da una autorità pubblica indipendente, Ofwat.

Le attribuzioni del regolatore inglese spaziano dalla protezione degli interessi dei consumatori, alla promozione dell'economicità e dell'efficienza delle gestioni, all'assicurare una adeguata capacità finanziaria alle gestioni (la cosiddetta *financing duty*)⁴.

AMP1 (1990-1995): il "recupero dei costi"

**1990-1995:
recupero dei costi,
limiti di prezzo e
periodi regolatori
ridotti da 10 a 5
anni**

Negli anni antecedenti la privatizzazione, le autorità idriche erano chiamate a predisporre ogni 10 anni un piano di investimenti, il cosiddetto *Asset Management Plan (AMP)*, dove venivano espresse le valutazioni del gestore sullo stato delle infrastrutture e sulle spese necessarie al loro mantenimento e potenziamento su un orizzonte temporale di 20 anni.

Dopo la privatizzazione del 1989 il successivo decennio viene individuato come la durata del primo periodo regolatorio, rispetto al quale vengono definiti i limiti di prezzo (fattore K) per la crescita delle tariffe. In questa fase, la regolazione economica del settore non è ancora di competenza di Ofwat, ma sono i rispettivi Ministeri dell'ambiente di Inghilterra e Galles a negoziare le condizioni economiche in vigore dall'aprile del 1990 al marzo del 2000⁵. Secondo le intenzioni iniziali, Ofwat avrebbe potuto intervenire, modificando i termini degli accordi, solo dalla fine degli anni '90.

Le criticità riscontrate fin dai primi anni, nei quali i profitti dei gestori superano le previsioni del regolatore, conducono Ofwat ad annunciare sin dal 1991 una revisione al ribasso dei limiti di prezzo a partire dal 1994, e a ridurre la durata dei periodi regolatori da 10 a 5 anni⁶.

**Messa a punto
del metodo
tariffario ed
efficientamento
della spesa
operativa a favore
degli investimenti**

Il primo periodo regolatorio, AMP1 (1990-95), può essere denominato come il "periodo del recupero dei costi" nel quale il regolatore mette a punto il metodo tariffario e le procedure che informano la revisione delle tariffe, sebbene come detto le condizioni economiche siano state negoziate dai Ministeri competenti. In questa prima fase l'obiettivo è quello di sortire un deciso impulso agli investimenti, necessario a recepire gli standard di qualità indicati dalla Direttive comunitarie, efficientando la spesa operativa che aveva presentato un forte aumento fra il 1974 ed il 1988.

² Anglian Water, Dwr Cymru, Northumbrian Water, Severn Trent Water, South West Water, Southern Water, Thames Water, United Utilities, Wessex Water, Yorkshire Water.

³ Affinity, Bournemouth, Bristol, Dee Valley, Portsmouth, South East, South Staffordshire and Cambridge, Sutton and East Surrey.

⁴ "The economic regulation of the water sector", p.15; National Audit Office; 14 ottobre 2015.

⁵ Le tariffe vengono fissate in accordo ad una formula "RPI+K", dove RPI è l'indice dei prezzi al consumo ed il fattore K è l'aumento massimo che può essere disposto a carico dei consumatori sulla base delle stime sui ricavi, i costi operativi e quelli di capitale necessari.

⁶ I limiti di prezzo, fissati dai Segretari di Stato di Inghilterra e Galles, avevano finito per concedere un fattore K particolarmente generoso per le imprese, tanto che fin dal principio Ofwat era stata costretta a raccomandare ai gestori di non spingere aumentare le tariffe fino al massimo consentito. A seguito del rifiuto da parte

Tariffe crescono del 34%

La contropartita è un aumento delle tariffe, che crescono del 34% fra il 1989 ed il 1994, l'incremento di maggiore intensità osservato sino ad oggi in tutti i periodi regolatori successivi⁷.

1995-2005: calo dei costi operativi, intenso percorso di investimenti con miglioramento della qualità tecnica e contrattuale

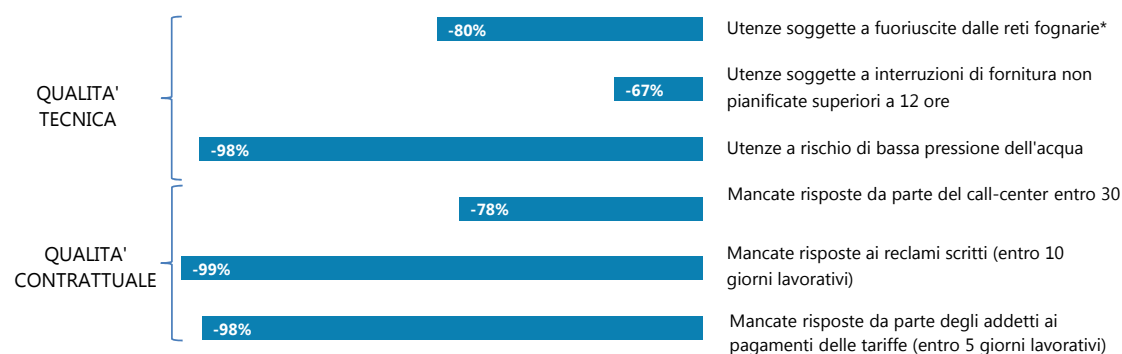
AMP2 e AMP3 (1995-2005): il "periodo della qualità"

I periodi regolatori AMP2 e AMP3, compresi in un decennio che va dal 1995 al 2005, raccolgono i frutti del robusto impianto regolatorio predisposto da Ofwat: un progressivo calo dei costi operativi dopo il picco raggiunto nel 1994, l'inizio di un intenso percorso di investimenti da parte delle imprese e aumenti più contenuti nelle tariffe degli utenti.

Il decennio 1995-2005 può essere denominato come il "periodo della qualità", nel quale gli investimenti realizzati determinano un notevole miglioramento della qualità tecnica e contrattuale. A titolo esemplificativo, in questo periodo si riduce del 98% il numero delle utenze a rischio di cali di pressione della fornitura, del 67% le utenze soggette ad interruzioni non programmate di durata superiore alle 12 ore, e dell'80% quello delle utenze esposte al rischio di fuoriuscita dei reflui dalle reti fognarie.

LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE DEL SETTORE SECONDO LA METODOLOGIA DELL'OVERALL PERFORMANCE ASSESSMENT

(Var 2004/1990)



*var. % 2004/1992

**var. % 2004/1996

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati Ofwat

AMP4 e AMP5 (2005-2015): il "periodo dell'efficientamento e della partecipazione"

2005-2015: nuovi investimenti finanziati con il debito per mantenimento e nuovi standard ambientali e di qualità

Dal 2005 si assiste ad una nuova fase di investimenti. La principale ragione è da ascrivere al mantenimento ed al raggiungimento dei nuovi standard ambientali e di qualità dell'acqua introdotti dalla legislazione.

Il decennio si caratterizza inoltre per la rapida crescita dell'indebitamento dei gestori del servizio idrico: a livello di settore, la quota del debito netto su RAB passa dal 35% al 70%, segno che il settore ha saputo trovare le risorse necessarie per finanziare gli investimenti senza gravare sulla fiscalità generale.

di sette imprese di ridurre volontariamente il fattore K per il biennio 1993-1994, Ofwat cercò formalmente di rideterminarlo, riuscendo a concordare una nuova riduzione volontaria del fattore K da parte delle imprese ed un conseguente contenimento delle tariffe del 2% rispetto a quanto si sarebbe altrimenti verificato. Per un approfondimento si veda "The development of the water industry in England and Wales", p. 56; Ofwat; 2006.

7 "Water bills-affordability and support for household customers", p. 32; House of Commons Library; 8 agosto 2016.

Assume rilevanza la valutazione degli stakeholder e viene introdotto il Service Incentive Mechanism

Sul piano non-finanziario, nei periodi regolatori AMP4 e AMP5 assumono sempre più rilevanza le valutazioni degli *stakeholder*, consumatori in primis, nei processi decisionali dei gestori e del regolatore. L'invio dei *business plan* da parte delle società e l'approvazione degli stessi da parte di Ofwat, a seguito di consultazioni con gli *stakeholder*, fanno da preludio all'orientamento *output-based*, che troverà una definitiva consacrazione nei Totex a partire dal periodo regolatorio successivo.

Nel 2010 Ofwat introduce il *Service Incentive Mechanism* (SIM), per valutare tutti gli aspetti che gravitano intorno alla qualità contrattuale e del servizio, anche attraverso indagini di *customer satisfaction* che informano gli eventuali aumenti tariffari sulla base del grado di soddisfazione degli utenti. Quest'ultimo assume un peso ancora maggiore nella valutazione complessiva delle gestioni a partire dal 2015.

2015-2020: graduale adozione dei Totex per una valutazione della performance del gestore complessiva**AMP6 e AMP 7 (2015-2025): il "periodo output-based"**

Il periodo regolatorio AMP6 (2015-2020), tutt'ora in corso, vede la graduale adozione di una rendicontazione della spesa secondo logiche Totex (*Total expenditure*)⁸. Tale approccio favorisce il superamento delle distinzioni tra costi operativi e di capitale per condurre ad una valutazione della performance del gestore nel suo complesso, premiando o penalizzando l'operatore sulla base dello scostamento tra risultati previsti ed effettivi.

Introduzione di un orientamento output-based

Il regolatore inglese ha ritenuto che l'introduzione di un orientamento di tipo *output-based* avrebbe consentito di soddisfare le esigenze di investimento previste, e di far fronte alle richieste normative in tema ambientale e ai rischi causati dal cambiamento climatico, consentendo al contempo un contenimento dei costi di gestione.

Fissati 4 obiettivi per il periodo (2020-2025)

In esito ad un processo di consultazione con gli *stakeholder*, Ofwat ha fissato quattro principali obiettivi in vista del nuovo periodo regolatorio AMP7 (2020-2025):

1. apportare miglioramenti alla qualità del servizio, confrontando le performance dei gestori idrici con gli indicatori provenienti dalle aziende di altri settori;
2. incrementare la resilienza sul piano tecnico ed ambientale e affrontare le problematiche che possono comprometterla, come le perdite, gli sprechi della risorsa e l'eventuale eccessivo indebitamento dei gestori;
3. tariffe eque, solidali e trasparenti con l'attivazione di iniziative di supporto nei confronti degli utenti in stato di difficoltà economica;
4. accrescere il tasso di innovazione, ancora al di sotto delle possibilità nelle valutazioni di Ofwat⁹. Le nuove tecnologie permetteranno una riduzione delle perdite idriche, anche attraverso un miglioramento del monitoraggio e della qualità delle informazioni a disposizione dei gestori.

I punti deboli della regolazione Ofwat**Criticità nella regolazione Ofwat: 1. l'incentivo agli investimenti ha rallentato la diminuzione delle tariffe nonostante i costi operativi contenuti**

Il percorso intrapreso da Ofwat a partire dall'inizio degli anni Novanta non è stato esente da criticità. In primo luogo, il differente trattamento di costi operativi e costi di capitale¹⁰ ha determinato una predilezione da parte degli operatori per questi ultimi, al fine di conseguire le premialità legate al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei costi operativi¹¹. Tale approccio, volto ad incentivare lo sviluppo degli investimenti ha certamente apportato benefici in termini di qualità del servizio, ma sembrerebbe aver rallentato la diminuzione delle tariffe applicate all'utenza in presenza di costi operativi già sufficientemente contenuti. Per ovviare a questa problematica, nel periodo regolatorio

8 "Totex: alla ricerca di un nuovo paradigma nei settori a rete", D. Berardi, R. Bianchini, C. Scarpa, S. Traini, N. Valle, Quaderno REF Ricerche n.75, settembre 2017.

9 "Water 2020", www.ofwat.gov.uk/regulated-companies/ofwat-industry-overview/water-2020

10 Cosiddetto Capital Incentive Scheme, CIS, introdotto nel periodo regolatorio 2010-2015, prima Capital expenditure allowances in price control.

11 "Cost efficiency and public regulation of a public utility", Marten Ovaere, KU Leuven, dicembre 2017.

2010-2015 Ofwat ha introdotto delle penalità nel caso di spese di investimento maggiori rispetto a quelle programmate¹², un meccanismo ripreso nella logica Totex, che mette sullo stesso piano costi operativi e di capitale.

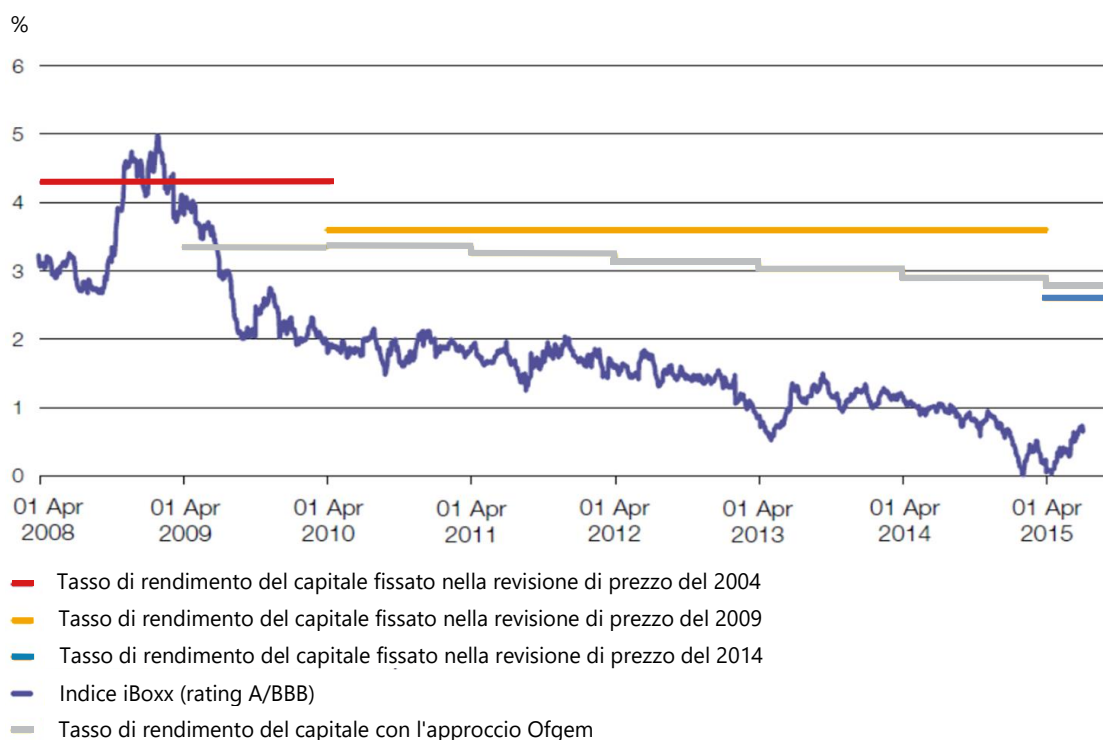
2. aumenti tariffari concessi troppo generosi

Critiche all'operato di Ofwat sono quindi state sollevate in ragione di una eccessiva "morbidezza" riguardo agli aumenti tariffari concessi, che avrebbero permesso ai gestori di incamerare extra profitti fra il 2010 ed il 2015 senza ricadute positive per le utenze.

Secondo uno studio del National Audit Office ("The economic regulation of the water sector", ottobre 2015), tre sono le ragioni degli incrementi generosi concessi da Ofwat nel periodo regolatorio 2010-2015:

- 1) tassi di rendimento del capitale investito eccessivamente alti, in un momento di tassi di interesse ai minimi storici¹³;
- 2) tagli al cuneo fiscale che hanno portato ad un divario di 710 milioni di sterline fra i costi previsti da Ofwat e la tassazione effettiva di cui gli utenti non avrebbero tratto beneficio;
- 3) una indicizzazione delle tariffe all'inflazione prevista da Ofwat che avrebbe assicurato agli operatori extra profitti.

I TASSI DI RENDIMENTO DEL CAPITALE DI DEBITO FISSATI DA OFWAT E L'APPROCCIO OFGEM



Fonte: National Audit Office

12 La tariffa dei servizi idrici: la struttura degli incentivi nella regolazione dell'OFWAT, p.4; Peruzzi; ANEA; maggio 2013.

13 Secondo le stime se Ofwat avesse utilizzato la metodologia di indicizzazione di Ofgem, dove la remunerazione è misurata sulla base del costo del capitale a carico di aziende di simile tipologia, i consumatori avrebbero risparmiato circa 840 milioni di sterline fra il 2010 ed il 2015.

LA REGOLAZIONE DEL SII IN ITALIA: L'AVVIO DI UN PERCORSO

Il caso italiano: governance e gestione molto frammentata, poco efficiente e carente di investimenti hanno richiesto l'intervento di un'autorità nazionale

Come è noto, la regolazione indipendente del SII in Italia ha inizio nel 2012. L'assegnazione delle competenze di regolazione in materia idrica ad un'autorità nazionale indipendente nasce dall'esigenza di uniformare un settore molto frammentato sul piano gestionale e della governance, poco efficiente e carente di investimenti.

Possiamo riassumere il mandato affidato ad ARERA in quattro punti principali:

1. definire tariffe coerenti con i costi efficienti di gestione e investimento;
2. disciplinare le "regole di ingaggio" tra gestori e enti locali (convenzioni);
3. assicurare il miglioramento delle qualità tecnica e contrattuale;
4. svolgere attività di a) monitoraggio sullo stato della gestione e sull'attuazione del Testo Unico dell'Ambiente e b) controllo sui gestori.

2012-2015: dal recupero dei costi alle regole

2012-2015: Definizione del meccanismo tariffario a garanzia della copertura dei costi e dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, convenzioni tipo e qualità contrattuale

Come nell'esperienza inglese anche in Italia il primo periodo ha avuto come obiettivo la definizione di un meccanismo tariffario in grado di garantire la copertura dei costi ed assicurare l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni. Su questa linea si collocano il Metodo Tariffario Transitorio (MTT) per il biennio 2012-2013 e il primo Metodo Tariffario Idrico (MTI) per il biennio 2014-2015.

In questa fase ARERA definisce anche gli schemi di "convenzione tipo" al fine di omogeneizzare la disciplina dei rapporti tra enti affidanti e gestori del SII¹⁴ e introduce nuovi standard di qualità contrattuale a tutela degli utenti¹⁵. Da rilevare anche che in virtù dell'attività di ARERA hanno trovato effettiva applicazione standard (ad esempio relativamente all'orario di apertura dello sportello provinciale per utenza) da tempo previsti da disposizioni di legge (DPCM 29 aprile 1999) ma che fino ad allora erano state del tutto trascurate.

2016-2019: investimenti e qualità tecnica

2016-2019: sostegno agli investimenti di qualità tecnica, i costi operativi lasciano spazio ad un rilancio degli investimenti

La definizione del secondo Metodo Tariffario Idrico (MTI-2) per il quadriennio 2016-2019 ha avviato un sostegno agli investimenti, in particolare per quelli orientati al miglioramento dei parametri di qualità tecnica a partire dal 2018.

Con il MTI-2 il peso delle componenti a copertura dei costi operativi inizia a diminuire e lascia spazio al finanziamento dei costi di capitale, ponendo le premesse per un ulteriore impulso agli investimenti a partire dal 2020.

Criteri per la stesura dei Pdl e regolazione della qualità tecnica per colmare i ritardi infrastrutturali italiani

In questi anni ARERA ha creato le basi per una migliore rappresentazione dei reali fabbisogni dei territori con la definizione dei criteri per la stesura dei Piani degli Interventi¹⁶. Infine, con l'ultimo intervento riguardo all'individuazione di standard generali e specifici di qualità tecnica, dei relativi meccanismi di incentivazione, nonché degli obblighi di monitoraggio e di comunicazione dei dati da parte dei gestori, ARERA si pone l'obiettivo di colmare i ritardi infrastrutturali del nostro Paese rispetto ai principali partner europei.

Con l'avvio della regolazione indipendente gli investimenti nel settore hanno già fatto segnare risultati importanti, nell'ordine di un aumento del 59% dal biennio 2010/2011 al biennio 2016/2017.

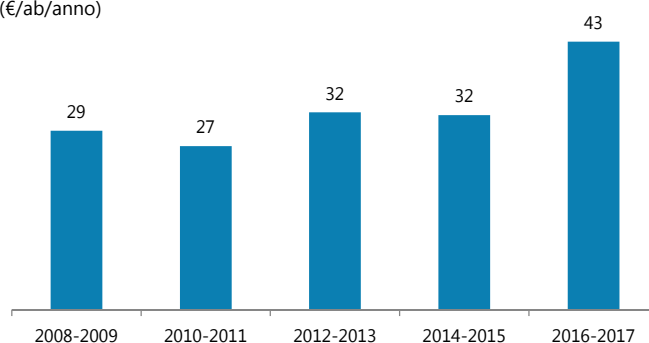
14 Del. 656/2015.

15 Del. 655/2015.

16 Det. 2/2016 DSID.

ANDAMENTO BIENNALE INVESTIMENTI PRO CAPITE

(€/ab/anno)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Tariffe più eque: bonus sociale per le utenze disagiate e riforma dell'articolazione tariffaria secondo il principio "chi inquina paga"

Inoltre, sempre a partire dal 2018 ARERA introduce provvedimenti per un più equo bilanciamento della tariffa e per migliorare la sostenibilità economica della spesa per le utenze disagiate¹⁷. Si tratta della riforma dell'articolazione tariffaria, definita secondo criteri di progressività nei consumi e nei corrispettivi, e di differenziazione dell'uso della risorsa, secondo il principio "chi inquina paga" e dell'introduzione del bonus idrico, volta a sostanziare l'accesso universale all'acqua potabile per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali.

UN "PARALLELISMO" FRA ITALIA E INGHILTERRA-GALLES

Spunti di riflessione su 3 aspetti

L'analisi dei provvedimenti varati da Ofwat nel suo operato quasi trentennale e da ARERA a partire dal 2012 può offrire spunti interessanti sotto tre aspetti: la natura degli interventi regolatori, l'evoluzione delle tariffe e quello degli investimenti.

La regolazione: l'Italia di oggi come l'Inghilterra e il Galles di 20 anni fa

ARERA ha guardato al modello inglese, adattandolo alle specificità locali e con gli opportuni accorgimenti

Il confronto fra Italia e Inghilterra-Galles parte dal presupposto che sono trascorsi più di 20 anni prima che il nostro paese si dotasse di una regolazione indipendente sul modello di quella inglese. Nonostante il lungo periodo intercorso fra l'avvio dei due processi, è possibile individuare alcune linee comuni che mostrano come l'approccio di ARERA abbia guardato al modello inglese, adattandolo alla specificità del contesto italiano e con gli opportuni accorgimenti.

Tuttavia, a differenza del caso inglese dove in un primo momento il compito di definire le tariffe era in capo al Ministero dell'Ambiente, in Italia il regolatore ha avuto fin da subito pieni poteri, riuscendo così a prevenire potenziali criticità riscontrate invece in Inghilterra nei primi anni post-privatizzazione e nel nostro Paese con il caso Autostrade.

17 Deliberazione 897/2017 e 665/2017

In Italia un percorso degli investimenti più graduale

Successivo accrescimento dell'efficacia degli investimenti e migliore qualità del servizio

Inoltre, in Inghilterra e in Galles si osserva un raddoppio degli investimenti fin dal primo anno di avvio della regolazione, in Italia il percorso è più graduale. Una evidenza che può essere letta anche alla luce della presenza di un gran numero di nano e micro operatori (gestioni in economia o operatori minori) impreparati a sostenere gli impegni e i ritmi della regolazione, senza accesso alla provvista finanziaria necessaria e sprovvisti della capacità organizzativa per dare esecutività ai lavori.

Solo nel successivo periodo, tanto nell'esperienza inglese quanto per il caso italiano, l'azione del regolatore si orienta ad accrescere l'efficacia degli investimenti e a migliorare la qualità del servizio.

Volendo tracciare un parallelismo, potremmo associare la situazione italiana odierna a quella di Inghilterra e Galles alla fine degli anni '90.

PARALLELISMO REGOLAZIONE OFWAT E ARERA

REGOLAZIONE OFWAT			REGOLAZIONE ARERA		
	PERIODO	REGOLAZIONE		PERIODO	PROVVEDIMENTI
PERIODO TARIFFARIO	AM 1990- P 1 1995	Definizione delle regole principali, del metodo tariffario e ricognizione degli asset per individuare le esigenze di investimento (aumenti tariffari)	PERIODO TARIFFARIO	2012 - 2013	Metodo Tariffario Transitorio Metodo Tariffario Idrico (2014-2015)
	AM 1995- P 2 2000	Miglioramenti nella qualità dell'acqua e nella raccolta dati sulle infrastrutture. Avvio investimenti e miglioramenti negli standard di qualità del servizio		2014- 2015	Qualità contrattuale (standard minimi) Regolazione delle convenzioni di gestione Metodo Tariffario Idrico 2 (2016-2019)
PERIODO DELLA QUALITÀ	AM 2000- P 3 2005	Continuano i processi di miglioramento della qualità, ma tariffe più contenute per compensare i forti rincari del decennio precedente	PERIODO DELLA QUALITÀ	2016 - 2017	Unbundling contabile Disciplina del servizio di misura Criteri per la definizione dei Piani degli Interventi Articolazione tariffaria Tariffa sociale (Bonus idrico)
	AM 2005- P 4 2010	Focus sulle imprese. Richieste più stringenti sui business plan e analisi di lungo-periodo sui rischi aziendali		2018- 2019	Qualità tecnica (standard generali, specifici e meccanismi di incentivazione)
PERIODO DI EFFICIENTAMENTO/ATTENZIONE AGLI STAKEHOLDER	AM 2010- P 5 2015	Completamento dei principali programmi di qualità tecnica. Introduzione analisi costi-benefici e maggiore coinvolgimento degli stakeholder e dei consumatori (orientamento output-based: si va verso una regolazione totex)	PERIODO OUTPUT-BASED	AM 2015- P 6 2020	Introduzione della regolazione totex. Consumatori al centro dei processi decisionali delle aziende (orientamento al risultato)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Aumento delle tariffe allineato ma con differenze nei costi operativi e di investimento sottonsi

Il confronto in cifre: dalle tariffe agli investimenti

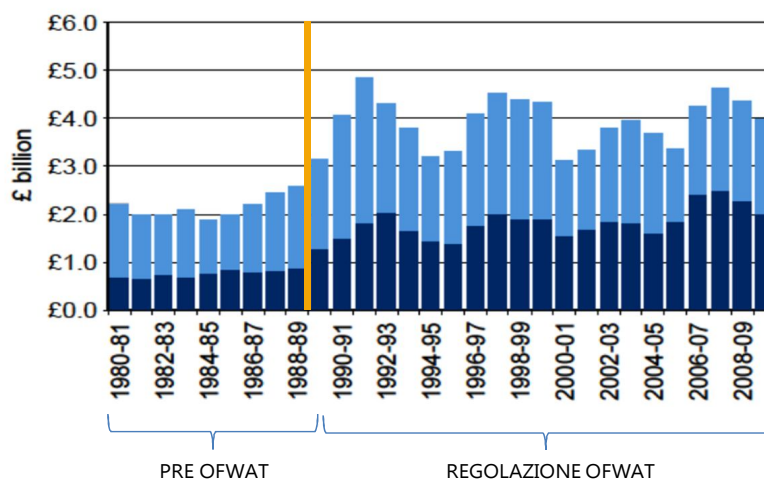
Per realizzare un confronto fra gli esiti del primo decennio di regolazione in Italia e quello in Inghilterra e Galles è necessario partire dall'evoluzione della tariffa e dei suoi impieghi.

Fra il 1989 ed il 1994, l'aumento delle tariffe in Inghilterra e Galles è risultato pari a circa il 34%¹⁸, una variazione in linea con quella sperimentata in Italia tra il 2012 e il 2019.

Il caso italiano si differenzia per la natura dei costi sottonsi agli incrementi tariffari. Nel nostro Paese gli aumenti sono stati dettati dalla necessità di riallineare i corrispettivi ai costi del servizio, oltre che a sostenere gli investimenti.

In Inghilterra invece lo sviluppo della tariffa dei primi anni di regolazione è riconducibile alla forte accelerazione degli investimenti con una spesa in conto capitale che raddoppia nell'arco di pochi anni (si veda grafico allegato). Dai 2 miliardi di sterline degli anni '80 si passa a oltre 4 miliardi dei primi anni '90. Un salto di livello della spesa in conto capitale che è subitaneo e permanente.

ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN INGHILTERRA-GALLES



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su grafico Ofwat "Future water and sewerage charges 2010-15: Final determinations"

Un altro modo per misurare gli esiti di questo diverso percorso e guardare all'andamento del capitale investito netto (Regulatory Asset base, RAB), come proxy del volume di investimenti effettuati.

Se la RAB pro capite delle aziende del servizio idrico britannico è passata dai circa 557 euro/abitate del primo periodo regolatorio (1990-1995) agli oltre 968 euro/abitate del secondo (1995-2000), con un incremento di quasi il 70%, in Italia siamo partiti con un valore di circa 250 euro/abitate iniziale

18 "Water bills-affordability and support for household customers", p. 32; House of Commons Library; 8 agosto 2016.

(2012-2013) per arrivare ai circa 390 euro/abitate del secondo periodo regolatorio (2016-2019), in aumento di quasi il 60%.

Il recupero degli ingenti costi pregressi ha assorbito gran parte degli sviluppi tariffari iniziali in Italia e maggiore difficoltà a recuperare provvista finanziaria

Come mostrano le tavole allegate il caso italiano presenta esiti non molto distanti dall'esperienza inglese in termini di evoluzione delle principali grandezze nell'arco del primo decennio di regolazione, quali lo sviluppo tariffario e la corrispondente crescita degli investimenti e del valore dello stock delle infrastrutture esistenti.

Una evidenza che va letta alla luce sia delle necessità di recupero di ingenti costi pregressi, principalmente per una generalizzata sovrastima delle previsioni da parte dell'Autorità di ambito circa i volumi distribuiti, che hanno assorbito gran parte degli sviluppi tariffari nei primi anni di avvio della regolazione, sia della difficoltà delle gestioni a reperire la provvista finanziaria, in ragione dei numerosi ricorsi pendenti in capo al metodo tariffario e della conseguente incertezza protrattasi sino all'inizio del secondo periodo regolatorio¹⁹.

La "latenza" italiana ha condotto a traiettorie più prudenti rispetto alle scelte di Ofwat in materia di remunerazione del capitale in tariffa

Questa maggiore "latenza" nella risposta del sistema Italia, se da un lato può aver contribuito ai ritardi, per altri versi ha certamente condotto a traiettorie più prudenti, evitando di incorrere nelle critiche documentate per il caso Ofwat.

Infatti, tanto in materia di riconoscimento degli oneri finanziari e fiscali quanto di efficienza/efficacia dell'impiego del capitale, l'evidenza disponibile disegna un percorso più pragmatico. L'attenzione giustificata dagli esiti del referendum, la previsione di limiti tariffari, l'aggiornamento biennale dei parametri che informano la costruzione della tariffa, hanno certamente suggerito valutazioni ponderate e più prudenti in materia di remunerazione del capitale in tariffa. Un sostegno più forte agli investimenti è giunto solo di recente con l'approvazione della disciplina della qualità tecnica, che consentirà al regolatore di verificare le ricadute dei futuri aumenti di spesa in conto capitale, aumentandone l'efficienza e l'efficacia.

Queste poche considerazioni sembrano suggerire che la regolazione ARERA ha non solo mutuato strumenti e percorsi della lunga esperienza di regolazione del servizio idrico di oltre Manica, ma ne ha anche interiorizzato limiti, approntando le necessarie correzioni.

¹⁹ Giova peraltro ricordare che il definitivo pronunciamento del Consiglio di Stato sul metodo risale al maggio del 2017. Il Consiglio ha chiarito che il metodo tariffario risponde allo spirito referendario del 2011 perché sostituisce a una remunerazione fissa e garantita un costo finanziario standard che dipende da tassi di mercato pagati da attività prive di rischio e da un premio per la rischiosità specifica degli investimenti nel settore idrico.

INGHILTERRA E GALLES

(Dati in euro attualizzati a valori 2017)

	AMP 1 1990-1995	AMP 2 1995-2000	AMP 3 2000-2005	AMP 4 2005-2010	AMP 5 2010-2015	AMP 6 2015-2020	AMP 7 2020-2025
Tariffe*	305	409	441	395	472	454	462
Investimenti pro capite	143	155	152	154	136	-	-
RAB pro capite	557	968	1422	1398	1527	-	-
Δ tariffe	-	34%	8%	-11%	20%	-4%	2%
Δ investimenti pro capite	-	9%	-2%	1%	-11%	-	-
Δ RAB pro capite**	-	74%	47%	-2%	9%	-	-

* Calcolate per un consumo di 150 mc

** Le variazioni negative sono dovute all'effetto tasso di cambio

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati OFWAT e Datastream

ITALIA

	MTT 2012-2013	MTI 2014-2015	MTI-2 2016-2019
Tariffe*	230	269	304
Investimenti pro capite**	32	32	43
RAB pro capite***	250	307	392
Δ tariffe	-	17%	13%
Δ investimenti pro capite	-	-1%	38%
Δ RAB pro capite	-	23%	28%

* Calcolate per un consumo di 150 mc.

** Campione omogeneo: 20.872.086 abitanti serviti.

*** Campione omogeneo: 28.946.608 abitanti serviti. Consuntivo 2016-2017, programmato 2018-2019.

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

CONCLUSIONI

Il “parallelismo” tra i percorsi intrapresi dalle autorità di regolazione italiana (ARERA) e inglese (Ofwat) è esercizio interessante che però sconta alcuni limiti. A partire dal numero dei gestori del servizio idrico, dieci in Inghilterra e Galles e oltre un migliaio in Italia, sei anni di esperienza di regolazione all’attivo in Italia, quasi trenta per Inghilterra e Galles.

Nonostante le differenze, la fotografia dei due assetti ci aiuta a comprendere lo stato di attuazione della regolazione del servizio idrico integrato in Italia a confronto con un’esperienza internazionale di successo, ma non esente da critiche.

L’impianto regolatorio costruito in trent’anni da Ofwat ha dispiegato gli esiti attesi in termini di investimenti e miglioramento della qualità del servizio.

In Inghilterra e Galles, nei primissimi anni seguiti alla privatizzazione la priorità è stata sin da subito il rilancio degli investimenti. Il modello di regolazione inglese ha avuto il pregio di assicurare immediatamente e per lungo tempo un ingente flusso di risorse finanziarie a sostegno degli investimenti delle gestioni.

Tuttavia il regolatore inglese è stato anche aspramente criticato per alcune scelte troppo generose, che possono aver sostenuto i profitti delle gestioni a discapito degli utenti, e condotto le stesse ad indebitarsi sino a situazioni di stress economico-finanziario.

La regolazione di ARERA ha intrapreso un percorso di recupero dei costi del servizio e di adeguamento delle tariffe, a lungo compresse per motivi di consenso, operando scelte in grado di fare ripartire gli investimenti oltre che migliorare la qualità del servizio.

L’approccio ha privilegiato la gradualità, senza forzature: le scelte operate hanno non solo superato il vaglio della giustizia amministrativa ma anche prevenuto le *défaillance* del caso inglese.