
Schemi regolatori 2.0

Laboratorio SPL

Collana Acqua

Abstract

Gli schemi regolatori hanno aiutato ad assicurare unitarietà al disegno, seppur al costo di semplificazioni. Alcuni accorgimenti aiuterebbero a correggerne i limiti.

Si tratta di escludere alcune voci di costo che sono chiaramente fuori dal perimetro dei costi efficientabili e individuare una misura del bacino servito più aderente alle peculiarità del territorio.

L'esperienza nel settore dei rifiuti dell'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna mostra che ciò è possibile.

Regulatory schemes have helped to ensure unity in the tariff design, albeit at the cost of simplifications. Some tricks would help to correct some limits.

It's a matter of excluding cost items that are clearly outside the scope of the cost-efficient costs and identify a measure of the served area more fitting with the peculiarities of the territory.

The experience of the Emilia Romagna local regulatory authority in the waste sector shows that this is possible.

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.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Signori, Samir Traini.

e-mail: laboratorio@refricerche.it

Gli ultimi contributi

- n. 91 - Acqua - Industria 4.0: liberare l'innovazione nel servizio idrico, novembre 2017*
- n. 90 - Acqua - Qualità tecnica: un percorso robusto e fattibile, novembre 2017*
- n. 89 - Acqua - La sostenibilità nel "DNA" delle aziende idriche, ottobre 2017*
- n. 88 - Acqua - Riordino della tariffa idrica: un compromesso tra il desiderabile e il fattibile, settembre 2017*
- n. 87 - Acqua - Correttivo al codice degli appalti: ripartono i bandi per l'idrico, settembre 2017*
- n. 86 - Acqua - Cambiamento climatico e nuovi inquinanti: urge una strategia idrica nazionale, agosto 2017*
- n. 85 - Acqua - Capitale naturale: l'ambiente che vale, luglio 2017*
- n. 84 - Acqua - Scenari aggregativi al 2020: una faccenda del Centro Nord, luglio 2017*
- n. 83 - Acqua - Il settore idrico chiama la finanza: la bancabilità del sistema e l'accesso al credito, giugno 2017*
- n. 82 - Acqua - Tariffe non domestiche: l'obiettivo è semplificare, giugno 2017*

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

*Donato Berardi
Direttore
e-mail: dberardi@refricerche.it*

*Editore:
REF Ricerche srl
Via Saffi 12 - 20123 Milano
tel. 0287078150
www.refricerche.it*

ISSN 2531-3215

Schemi regolatori 2.0

L'efficienza nel MTI - 2

Stabilite le regole di aggiornamento tariffario 2018-2019

L'Autorità di regolazione (ARERA, già AEEGSI) ha stabilito le regole per l'aggiornamento delle tariffe del servizio idrico integrato per il biennio 2018-2019¹, finalizzando il percorso avviato con il DCO 767/2017/R/idr, all'interno del quadro definito dal Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI-2).

Non affrontata la promozione dell'efficienza

Tra i vari aspetti affrontati non sembra ancora aver trovato una sua collocazione il tema della promozione dell'efficienza, in particolare sul versante dei costi operativi.

MTI-2: incremento tariffario massimo basato anche su confronto costi operativi pro capite e OPM

Il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio ha indicato i criteri tariffari per il quadriennio 2016-2019. ARERA ha confermato gli schemi regolatori, basati su più quadranti, ove l'incremento massimo consentito della tariffa dipende dal livello dei costi operativi pro capite di ciascuna gestione, confrontati con la media di settore (OPM)², oltre che dal volume degli investimenti programmati.

Confronto con OPM per accesso a premialità qualità commerciale

La selezione dell'accesso ad un dato quadrante regolatorio si estende alla regolazione della qualità commerciale, laddove alle gestioni che presentano costi pro capite superiori alla media di settore viene precluso l'accesso alle premialità.

La definizione del OPM è influenzata da condizioni di contesto

Come si è già avuto modo di sottolineare la definizione del costo medio di settore (OPM) adottata è chiaramente influenzata dalle condizioni di contesto nel quale le gestioni si trovano ad operare. Per un approfondimento si rimanda ai contributi di questa collana, le cui argomentazioni sono riassunte nel Riquadro³.

Possibili correzioni all'impostazione di fondo degli OPM

In questa sede cercheremo di comprendere se e come sia possibile correggere questa impostazione di fondo per renderla più aderente alle condizioni di contesto limite nel quale talune gestioni si trovano ad operare.

¹ Delibera 918/2017/R/idr

² Pari a 109 euro/abitante, valore medio calcolato sulla base degli Opex riconosciuti nel VRG per l'anno 2014. Le gestioni che presentano un ambizioso programma di investimenti (superiore al 50% dello stock delle infrastrutture esistenti) e costi operativi pro capite inferiori alla media, possono confidare su aumenti tariffari superiori (8,5%) rispetto alle gestioni che a parità di sforzo di investimento presentano costi operativi superiori alla media (8%). Le gestioni con programmi di investimento più contenuti (meno del 50% dello stock esistente), gli incrementi massimi consentiti scendono rispettivamente al 6%, nel caso di costi operativi inferiori alla media, e al 5,5% nel caso di costi superiori alla media.

³ Per un approfondimento si rimanda ai seguenti lavori: a) "Alla ricerca dell'efficienza", Contributo n. 59, aprile 2016; b) "L'efficienza nel settore idrico italiano: punti fermi e questioni aperte", Contributo n. 63, giugno 2016.

Schemi regolatori 2.0

BOX - OPM o non OPM. Quale è il vizio di fondo ?

Se è chiaro che con l'adozione di un costo operativo medio il regolatore ha voluto segnalare l'avvio di un percorso in materia di efficienza, appare opportuna qualche precisazione.

La scelta del regolatore non può essere considerata risolutiva rispetto alla complessità del tema. Anzi la scelta stessa rischia di veicolare segnali distorti e non coerenti con le reali condizioni di efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni.

Come evidenziato anche da altri autori¹, l'attuale meccanismo di efficientamento è costruito in modo tale che il superamento del parametro OPM non comporti uno stimolo alla riduzione dei costi operativi riconosciuti, ma semplicemente l'impossibilità di accedere ad incrementi tariffari superiori ad una certa soglia².

Tra i limiti del meccanismo se ne annoverano principalmente due:

1. Il calcolo del parametro OPM come semplice media dei costi operativi delle gestioni in rapporto alla popolazione residente, che assurge al ruolo di proxy del bacino di utenza servito;
2. Il mancato "scorporo" dai costi operativi di alcune voci di costo che non rientrano nella sfera di azione della gestione (i.e. costi per l'acquisto di acqua all'ingrosso, costi per il rimborso delle rate di mutuo e/o canoni per infrastrutture di terzi).

Si intuisce dunque come, nell'attesa della messa a punto di costi standard, a cui si potrà lavorare sulla scorta delle informazioni che si renderanno disponibili a seguito della separazione contabile (unbundling)³, l'adozione di una metodologia più robusta per descrivere "aree" di maggiore/minore efficienza può rappresentare un naturale passaggio intermedio.

1 Massarutto A., "Il parametro OPM: potenziali virtù e limiti metodologici", DIES, Università di Udine, Luglio 2017.

2 Sembra utile ricordare che questa affermazione va letta alla luce di una precisazione. La regolazione prevede infatti la possibilità di accedere a incrementi più capienti della tariffa laddove questo sia giustificato dal mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario, previa istanza sottoposta al vaglio di ARERA. Questa è una eventualità straordinaria che pur tuttavia comporta l'attesa di tempi più lunghi per l'istruttoria da parte di ARERA e l'approvazione tariffaria.

3 Come è noto, AEEGSI (ora ARERA) ha approvato nel 2016 il nuovo testo integrato sull'unbundling contabile (TUIC), che estende al servizio idrico integrato le regole contabili vigenti per i settori dell'energia elettrica e del gas (Delibera AEEGSI 137/2016/R/com).

Schemi regolatori 2.0

Misurare gli abitanti equivalenti: cui prodest ?

L'uso di un parametro di costo operativo pro capite trova sostegno nella letteratura

La scelta del regolatore di mutuare un parametro di costo operativo pro capite trova un sostegno nella letteratura che si è occupata di fabbisogni standard e di costi standard dei servizi di pubblica utilità⁴.

Usare la popolazione residente come proxy del bacino d'utenza ha dei limiti

Occorre tuttavia essere consapevoli del fatto che l'utilizzo della popolazione residente come proxy del bacino di utenza incontra una serie di limiti. Limiti che discendono dalle peculiarità dell'offerta e della domanda del servizio.

Tra le peculiarità dell'offerta si annoverano la morfologia del territorio e la dotazione impiantistica. Fra quelli di domanda, che approfondiremo più da vicino in questo lavoro, i principali sono l'estensione del territorio servito, la densità delle utenze, l'incidenza della popolazione fluttuante e quella delle attività produttive presenti nel perimetro del servizio idrico integrato.

Estensione dei bacini e densità delle utenze molto variabili

Per quanto riguarda l'estensione del bacino e la densità delle utenze basta segnalare come sul territorio italiano la concentrazione degli abitanti residenti per unità di superficie negli ambiti territoriali ottimali è assai elevata: si va dai 50 abitanti/km² dell'ATO Peligno Alto Sangro agli oltre 7 mila dell'ATO Città Milano e ai quasi 4 mila dell'ATO Napoli Volturno.

La popolazione fluttuante ha un impatto elevato sul servizio nelle aree a vocazione turistica

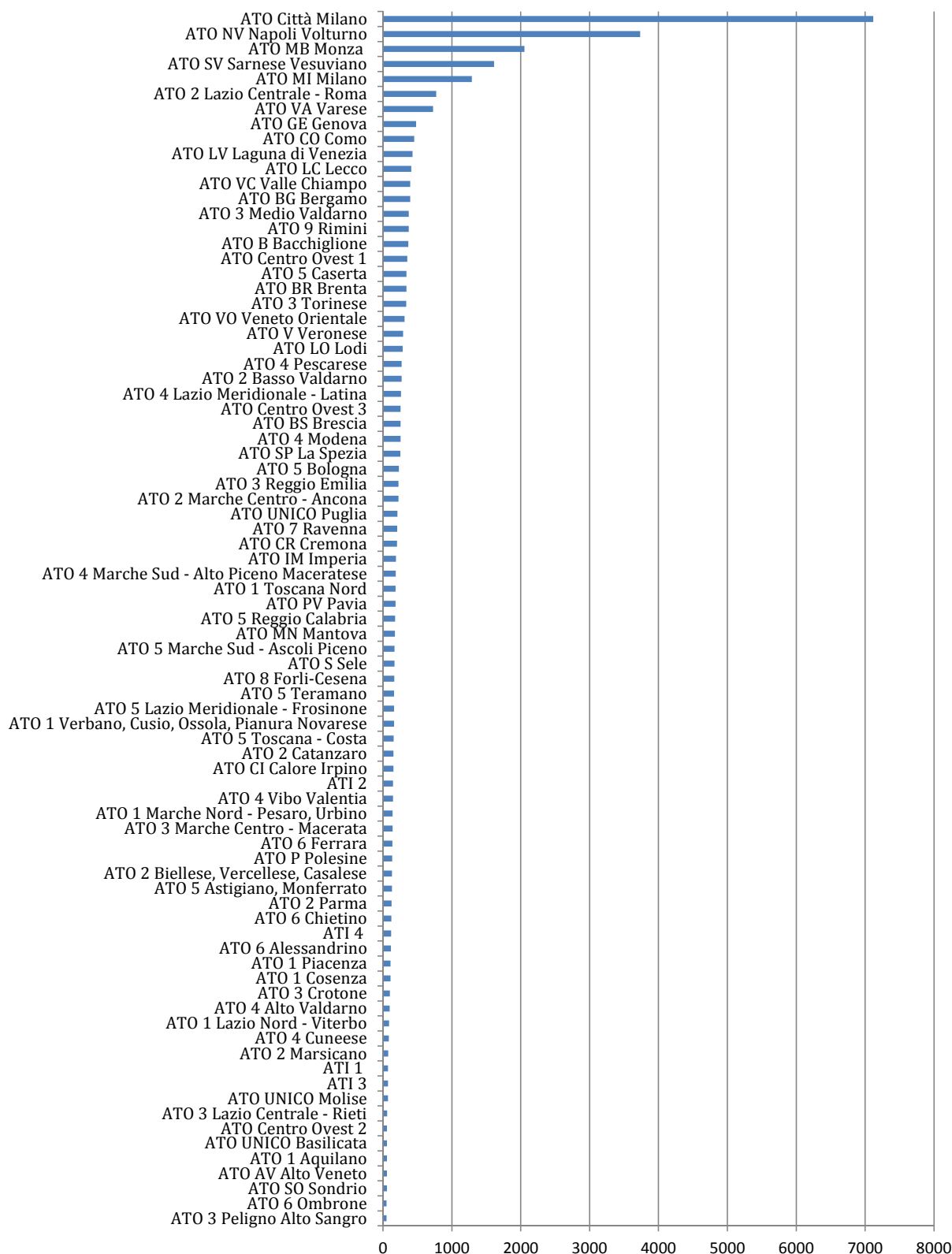
In merito all'impatto della popolazione fluttuante, si pensi ai casi in cui l'aumento delle presenze turistiche può fare crescere esponenzialmente i prelievi di acqua e gli scarichi in fognatura nei periodi di alta stagione.

E' questo il caso di molte aree a elevata vocazione turistica, come l'area romagnola delle provincie di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini, della laguna di Venezia o di altri ambiti localizzati nelle regioni Liguria, Veneto, Puglia, Sardegna, Toscana, eccetera.

⁴ Per un approfondimento si rimanda a Barabaschi n., Parlato S., Peiti C., Vignocchi C, "Estimate of standard expenditure needs. The example of the register office", Rivista Italiana degli Economisti, Il Mulino, 2014/3 e ancora "L'efficienza nel settore idrico italiano: punti fermi e questioni aperte", Laboratorio REF Ricerche, Contributo n. 63, giugno 2016.

Schemi regolatori 2.0

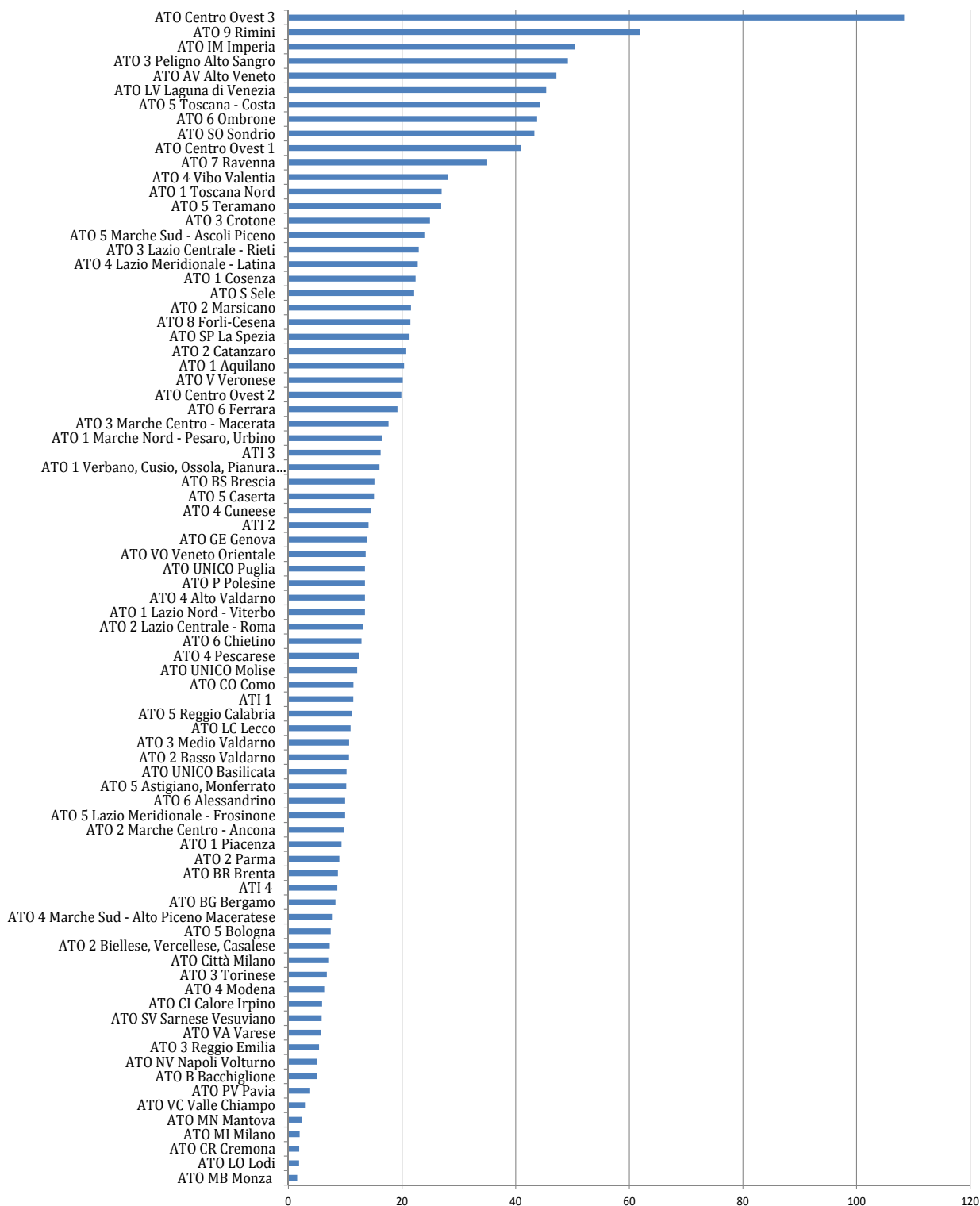
Densità di popolazione per km quadrato



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Istat

Schemi regolatori 2.0

Incidenza del numero di presenze (ricettive e seconde case) in rapporto alla popolazione residente



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Istat

Schemi regolatori 2.0

L'uso della popolazione equivalente restituirebbe un indicatore più robusto

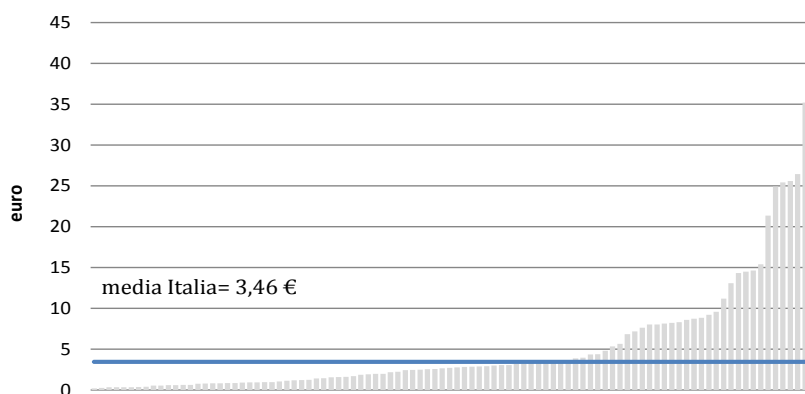
Una prima ipotesi per superare i limiti del parametro OPM, andrebbe cercata in una formulazione più robusta della misura di popolazione sottesa ai costi operativi osservati: una misura della cosiddetta “popolazione equivalente”, in grado di “correggere” per gli effetti del turismo, nonché per i fabbisogni addizionali espressi dalle attività commerciali che si trovano nell'indotto del turismo stesso (alberghi, ristoranti, bar, eccetera).

Una misura grezza potrebbe includere la popolazione fluttuante

Al fine di fornire una misura dell'impatto della popolazione fluttuante sui costi operativi, si è costruita una misura assai rudimentale di popolazione equivalente⁵, come somma della popolazione residente e della popolazione fluttuante⁶.

E' possibile sintetizzare le differenze tra le due misure di costo operativo pro capite, basate sulla popolazione residente e sulla popolazione equivalente. La Figura allegata mostra lo scarto.

Differenziale degli Opex al netto e al lordo della popolazione fluttuante*



* valore stimato con il numero di turisti equivalenti

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGA e gestori

Questa prima e ancora rudimentale misura della popolazione equivalente ha una proprietà: la varianza tra i costi pro capite scende a significare che la distanza che separa i costi operativi una volta “normalizzati” è inferiore. Lo scarto quadratico medio che individua un intervallo intorno alla media all'interno del quale si colloca il 95% della distribuzione dei costi operativi pro capite, scende da 81 a 78.

Considerare la popolazione equivalente porta ad uno scarto fino a 40 euro/abitante

In talune realtà a forte vocazione turistica la distanza tra i costi operativi pro capite calcolati sulla popolazione residente e quelli calcolati sulla popolazione equivalente arriva a superare i 40 euro/abitante.

Questa misura di popolazione equivalente spiega dunque parte della eterogeneità osservata.

5 L'esercizio è stato condotto per un insieme di 99 gestioni, che servono circa 41 milioni di abitanti residenti, per i quali è stato possibile quantificare il valore degli OPEX riconosciuti per l'anno 2016, come somma di costi endogeni e esogeni.

6 Presenze nelle strutture ricettive (pernottamenti) e nelle seconde case, normalizzate in ragione d'anno. Tale variabile seppur maggiormente coerente con il concetto di popolazione sottesa al bacino, non tiene comunque conto della presenza e delle qualità delle attività economiche, più o meno intensive nell'uso di acqua, né degli emungimenti a fini irrigui. Inoltre rimane esclusa anche la popolazione dei cosiddetti escursionisti, ovvero di quella componente del flusso turistico che gravita sul territorio ma non vi soggiorna (le statistiche sul turismo sono desunte dalle comunicazioni sui pernottamenti).

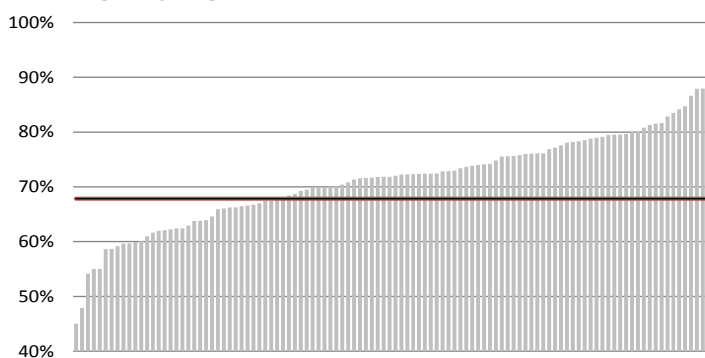
Schemi regolatori 2.0

Bisognerebbe considerare anche le attività produttive, l'agricoltura e l'allevamento

Questa prima “correzione”, per quanto necessaria ed indicativa del limite insito nell'utilizzo della popolazione residente come variabile di normalizzazione, è ancora grezza, poiché non tiene in considerazione gli arrivi giornalieri a cui non corrisponde alcun pernottamento (i cosiddetti escursionisti) che contribuiscono a sostenere i prelievi e gli scarichi (si pensi ai consumi di acqua sanitaria nella ristorazione commerciale) né delle attività produttive, dell'agricoltura, dell'allevamento, che ciò non di meno esprimono una quota importante dell'acqua consegnata in molte aree del Paese.

Acqua fatturata per uso domestico in % su acqua fatturata totale

Comuni capoluogo di provincia



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ISTAT

Senza avere la pretesa di aver condotto un esercizio accurato o risolutivo, queste prime evidenze sembrano suggerire una direzione promettente di lavoro.

L'esclusione di alcuni costi non efficientabili

Esclusione dei costi non efficientabili dai costi operativi

Accanto alla corretta misurazione della popolazione equivalente, un ulteriore aspetto critico del calcolo del parametro OPM è l'inclusione tra i costi operativi di componenti di costo sulla quali il gestore non ha margini di manovra (costi esogeni): ne sono un esempio i costi per servizi all'ingrosso e i costi per il rimborso delle rate di mutuo, così come i canoni per le infrastrutture di terzi.

Gli acquisti di acqua all'ingrosso

I primi, in particolare, sostenuti per l'acquisto dell'acqua all'ingrosso, riflettono una situazione gestionale-organizzativa di pertinenza di un soggetto terzo, il grossista, sui quali il distributore non ha modo di intervenire⁷. Peraltro, laddove il grossista è assoggettato alla medesima regolazione tariffaria del distributore, appare contraddittorio richiedere a quest'ultimo uno sforzo di efficientamento diverso da quello espresso dalla regolazione in capo al grossista⁸.

Infine, occorre precisare che tra i costi operativi del distributore, per il tramite dei costi di acquisto di acqua all'ingrosso, vengono a riversarsi anche i costi di capitale del grossista, che

⁷ Si tratta di una dipendenza non risolvibile nel breve-medio termine. Solo nel lungo termine potrebbero darsi le condizioni per realizzare investimenti in captazione e in reti di adduzione al fine di sciogliere il vincolo di dipendenza.

⁸ Occorre specificare che ARERA ha abolito tramite delibera 918/2017/R/idr il comma 26.2, che poneva un cap a partire dal 2018 al riconoscimento dei costi all'ingrosso pari al livello del 2015, attuando il principio di copertura integrale dei costi del grossista.

Schemi regolatori 2.0

oltre a non poter essere efficientati da quest'ultimo, non rappresentano un costo operativo, e pertanto a rigore di logica andrebbero parimenti esclusi.

Si può ben comprendere come l'attuale assetto degli schemi regolatori penalizzi i gestori verticalmente non integrati⁹, ove è presente un grossista puro. Giova ricordare che la figura del grossista puro ha assunto un ruolo centrale in un preciso momento storico del Paese, ovvero quando si è trattato di garantire la certezza dell'approvvigionamento nei territori ove la risorsa era carente¹⁰ (si pensi al caso della Romagna, della Sicilia, della Puglia e ancora della Sardegna). Si tratta di un ruolo tutt'altro che superato, e del quale ancora oggi si sente il bisogno: basti pensare al fabbisogno di capacità di approvvigionamento primario e di riserva necessario a fronteggiare le conseguenze del cambiamento climatico.

I mutui e i canoni

Nel caso dei mutui e dei canoni, la loro esclusione appare invece giustificata sia dall'impossibilità di efficientamento, oltre che dalla natura intrinseca che li rende assimilabili a costi di capitale.

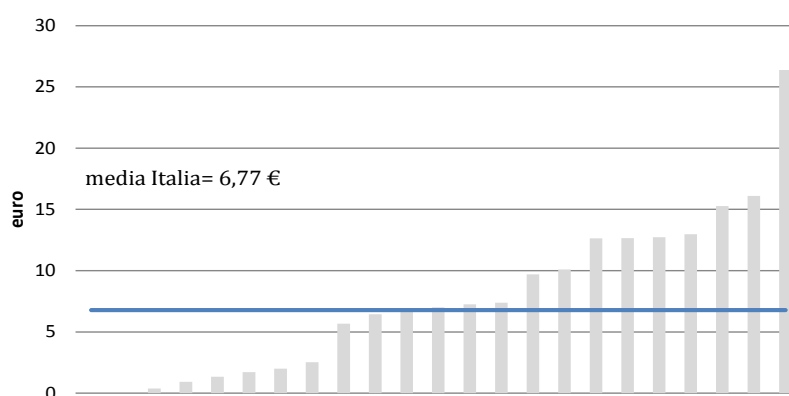
Considerare solo i costi operativi efficientabili

Si ritiene dunque che una misura più accurata di costo operativo efficientabile non possa esimersi dall'esclusione di queste poste.

L'esclusione dei mutui e canoni fa registrare uno scarto fino a 25 euro/abitate

L'esclusione dai costi operativi dei corrispettivi relativi a mutui e canoni spiega in un numero non trascurabile di casi uno scarto tra le due misure di costo operativo pro capite che arriva a superare i 25 euro/abitate¹¹. Gli scostamenti più significativi tra la attuale situazione e quella in esito alle correzioni proposte si verificano in concomitanza delle casistiche di costo operativo pro capite più elevato. I valori anomali della distribuzione del costo operativo pro capite sono dunque quelle gestioni gravate in misura maggiore proprio da questi costi.

Differenziale degli Opex pro capite* al netto e al lordo di MT e AC



*standardizzati sulla popolazione equivalente (residente + fluttuante)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGA e gestori

⁹ Canitano G., Peruzzi P., Todini L., 2016, "La regolazione tariffaria del servizio idrico integrato in Italia alla luce della teoria e delle esperienze di regolazione incentivante", Management delle Utilities e delle Infrastrutture, n. 4

¹⁰ Si veda "Il grossista industriale: da garante dell'approvvigionamento idrico a finanziatore delle opere", Contributo n. 60, maggio 2016

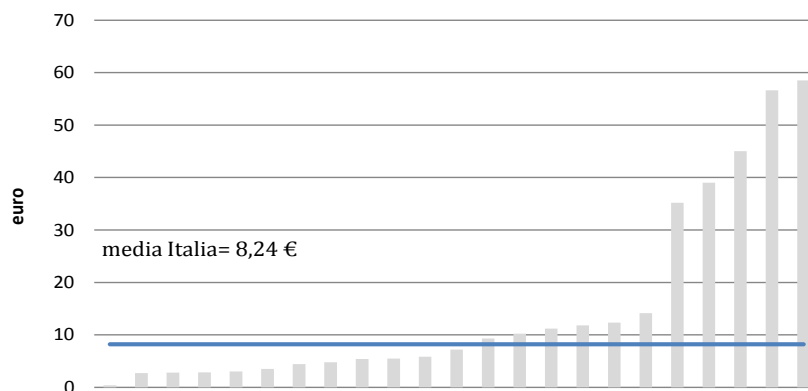
¹¹ In questo caso, l'esercizio è confinato a 23 gestioni, che servono circa 8 milioni di abitanti, per i quali è stato possibile recuperare il dettaglio dei costi esogeni.

Schemi regolatori 2.0

L'esclusione dei costi per servizi all'ingrosso porta ad uno scarto fino a 30 euro/abitante

Infine, escludendo i costi per i servizi all'ingrosso, comprensivi dell'acquisto di acqua (casistica ovviamente limitata solo ad alcune gestioni), lo scarto tra il costo operativo pro capite raggiunge i 30 euro/abitante.

Differenziale degli Opex pro capite* al netto e al lordo dei costi all'ingrosso

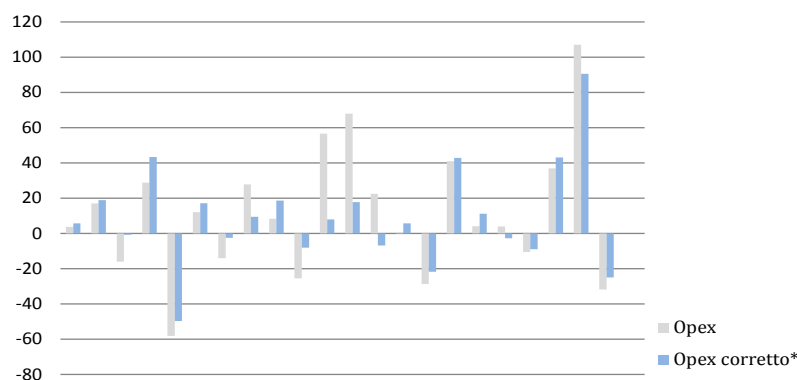


* standardizzati sulla popolazione equivalente (residente + fluttuante)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGA e gestori

Includendo tutti i fattori di correzione sopra esposti (popolazione totale, mutui e/o canoni, servizi all'ingrosso), si ricava una situazione che vede gli scarti rispetto alla media (corretta) ampliarsi in alcune realtà e ridursi in altre; quello che rileva maggiormente però è l'inversione delle relatività sperimentata proprio da quelle gestioni penalizzate dall'attuale meccanismo.

Scarto rispetto al valore medio euro/abitante

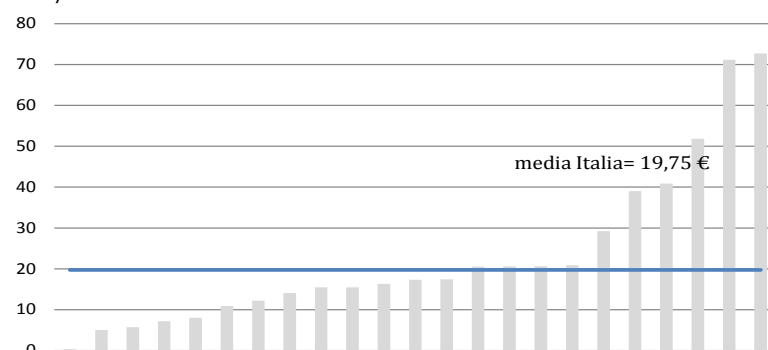


* Opex standardizzato sulla popolazione equivalente e al netto di costi all'ingrosso, MT e AC

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGA e gestori

Schemi regolatori 2.0

Differenziale tra Opex e Opex corretto*



* Opex standardizzato sulla popolazione equivalente e al netto di costi all'ingrosso, MT e AC
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGA e gestori

L'adozione di alcuni fattori correttivi è auspicabile per un disegno unitario non penalizzante

Appare dunque evidente come l'adozione di alcuni fattori correttivi è auspicabile per tenere conto di alcune situazioni limite, al fine di ricondurre una vasta eterogeneità di peculiarità territoriali ad un disegno unitario non penalizzante.

Nell'ambito del sottogruppo di 23 gestioni delle quali si dispone di tutta l'informazione necessaria allo scorporo delle voci di costo individuate, in ben 3 casi l'adozione delle correzioni proposte avrebbe condotto alla collocazione in un quadrante diverso, ovvero all'indicazione di limiti di prezzo più capienti e alla possibilità di accedere a premialità locali per miglioramenti della qualità contrattuale.

Popolazione residente ricompresa negli schemi tariffari

Opex normalizzati su popolazione residente

Opex corretti

SCHEMA I	SCHEMA II	SCHEMA I	SCHEMA II
12,5%	39,0%	25,0%	26,5%
SCHEMA IV	SCHEMA V	SCHEMA IV	SCHEMA V
28,1%	20,4%	30,8%	17,7%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati EGA e gestori

Iniziative meritevoli su tale questione: la metodologia ATERSIR per la regolazione dei rifiuti

In questa medesima direzione meritevoli sono alcune iniziative intraprese dall'Agenzia regionale dell'Emilia-Romagna (ATERSIR) che ha recentemente codificato una metodologia per il calcolo della popolazione equivalente nell'ambito della regolazione del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti urbani, alla quale riserviamo un approfondimento.

Schemi regolatori 2.0

BOX - L'esperienza di ATERSIR in Emilia Romagna

Nel 2017, nell'ambito della gestione di un fondo d'ambito di incentivazione alla prevenzione e riduzione dei rifiuti, l'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti (ATERSIR) ha codificato un metodo di calcolo degli Abitanti Equivalenti (AE).

La costruzione di tale parametro risponde alla necessità di rendere confrontabili i dati sulla produzione di rifiuti urbani dei singoli Comuni e il relativo costo. E' chiaro, infatti, che in presenza di rilevanti flussi turistici o di una concentrazione di attività economiche che gravitano sul servizio pubblico, la grandezza degli abitanti residenti, quale proxy del bacino servito, si rivela del tutto inadeguata a tenere conto dell'effettivo carico in termini di volume di rifiuto prodotto e quindi di costo in capo al gestore del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani.

Il parametro degli Abitanti Equivalenti viene calcolato annualmente da ATERSIR per ciascun Comune, valorizzando il contributo alla produzione di rifiuto che giunge da cinque diverse categorie di "utenza": utenze domestiche residenti, utenze domestiche non residenti, studenti universitari fuori sede, turismo e attività produttive ricomprese nel perimetro del servizio di igiene urbana.

La quantificazione dei contributi offerti dalle utenze domestiche non residenti, dalle attività produttive e dal turismo è declinato in funzione del contesto territoriale di riferimento specifico di ciascun Comune. A questo fine i Comuni sono classificati in aree omogenee (Comuni capoluogo, di pianura, di montagna e turistici)¹, secondo criteri di specificità mutuati dalla pianificazione regionale, al fine di tenere in considerazione la densità e la distribuzione delle utenze sul territorio².

Nel dettaglio, per le utenze domestiche residenti, a ciascun residente corrisponde un AE. Nel caso delle utenze domestiche non residenti, invece, il numero di AE viene stimato sulla base di un coefficiente di occupazione riferito a ciascuna area omogenea. Il coefficiente di occupazione tiene conto del numero medio di occupanti e della presenza di case sfitte o con occupazione temporanea.

Il numero delle utenze domestiche non residenti è quello risultante dalla rendicontazione annuale dei rifiuti effettuata secondo le linee guida per la rendicontazione del servizio di gestione rifiuti

1 Sono definiti Turistici i Comuni non capoluogo in cui l'incidenza delle giornate di presenza turistica in ragione d'anno è superiore al 2% della popolazione residente.

2 Come indicato dal comma 8 dell'art. 4 della L.R. 16/2015. Si precisa anche che la suddivisione tra le aree omogenee può essere ulteriormente dettagliata in base a fattori specifici che condizionano la produzione dei rifiuti su un significativo insieme di Comuni.

Schemi regolatori 2.0

urbani e assimilati in Emilia Romagna³, ovvero è stimato da ATERSIR nel caso di mancata rendicontazione⁴.

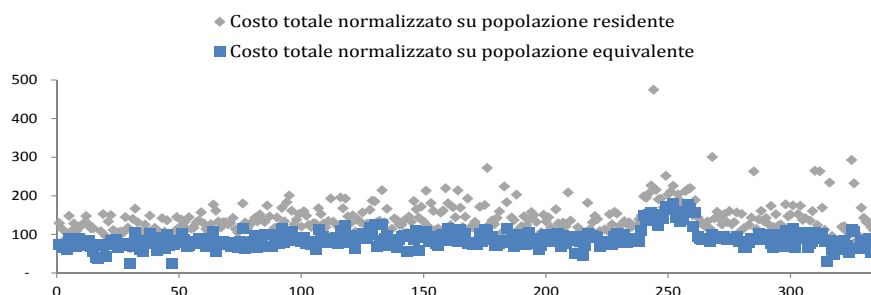
Per valorizzare il contributo alla produzione di rifiuto offerto dagli studenti fuori sede, a valere sui Comuni capoluogo che ospitano facoltà universitarie ATERSIR si avvale dei dati presenti nell'Anagrafe Nazionale degli Studenti Universitari e pubblicati dall'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Università e della Ricerca. Sulla base del numero degli studenti iscritti per ciascuna sede di ateneo si stima il numero dei fuori sede attribuendo diversi "coefficienti di domiciliazione" agli iscritti a seconda della loro provenienza (dalla provincia sede di Ateneo, dal resto del territorio regionale, da altre aree del territorio nazionale e da Paesi esteri).

Il contributo dei flussi turistici è misurato a partire dai dati su arrivi e presenze presso le strutture ricettive raccolti dall'Osservatorio regionale del turismo. Per ogni Comune e per ogni anno, si misura il numero dei turisti come somma tra le giornate effettive di presenza nelle strutture ricettive e un contributo legato al turismo giornaliero (escursionisti). Quest'ultimo è stimato applicando agli arrivi registrati una maggiorazione basata su un fattore di proporzionalità tra il numero dei turisti pernottanti e quello degli escursionisti, articolato per area omogenea e modulato per tenere conto anche del maggiore fabbisogno in termini di spazzamento.

Infine per le attività produttive il numero di AE per ciascun Comune viene stimato in base alla produzione attesa di rifiuto iscritte al ruolo. Per ogni Comune si considera il contributo di produzione potenziale come valore compreso tra un minimo ed un massimo, calcolati applicando a ciascuna categoria di attività produttiva - identificata ai sensi del D.P.R. 158/99 - i rispettivi valori minimi e massimi di producibilità di rifiuto. Per i Comuni Turistici si applica una riduzione proporzionale alle presenze turistiche, al fine di tenere conto della attività stagionali legate al turismo.

Comparazione tra i costi totali di raccolta e smaltimento dei rifiuti normalizzati sulla popolazione residente e sulla popolazione equivalente

(euro/abitante)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ATERSIR

³ D.G.R. n. 754 del 11/06/2012.

⁴ La stima si basa su parametri statistici oggettivi, ad esempio il confronto tra abitanti residenti e il numero di occupanti, ovvero dal confronto tra persone residenti e persone presenti o ancora tra edifici occupati da residenti ed edifici non occupati da residenti come risultanti dall'ultimo Censimento della popolazione e delle abitazioni dell'Istat.

Schemi regolatori 2.0

Conclusioni

La regolazione idrica soffre di limiti penalizzanti

La regolazione del settore idrico soffre di alcuni limiti che meriterebbero di essere corretti.

Se fino ad oggi il regolatore ha preferito incentivare l'efficienza favorendo il consolidamento gestionale, appare opportuno evitare che l'impostazione degli schemi regolatori possa risultare penalizzante nei confronti dei territori turistici, delle gestioni che per necessità non sono integrate e delle gestioni che utilizzano infrastrutture di terzi.

Nelle more della misurazione dei costi standard, serve apportare alcuni correttivi al disegno degli schemi regolatori

Le evidenze illustrate in queste pagine sembrano ribadire che un adeguato incentivo all'efficientamento non può prescindere dalla misurazione di costi standard. Pur tuttavia, nelle more della loro misurazione, che sarà (forse) possibile quando la disciplina della separazione contabile andrà a regime, pare da subito opportuno apportare alcuni correttivi al disegno regolatorio incardinato sugli schemi regolatori, al fine di contemplare alcune specificità del contesto operativo in cui le gestioni si trovano ad operare.

Si tratta di escludere alcune voci di costo che sono chiaramente fuori dal perimetro dei costi efficientabili e di individuare un parametro più accurato della sola popolazione residente, che presenti maggiore attinenza con le caratteristiche del territorio servito.

L'esperienza di ATERSIR mostra che è possibile migliorare i parametri usati

L'esperienza dell'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna mostra che è possibile identificare una misura degli Abitanti Equivalenti, a partire dal contributo dalla popolazione fluttuante (turisti e escursionisti), del pendolarismo e delle attività economiche.

Si tratta di una buona pratica nell'ambito della regolazione locale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani che si presta ad essere mutuata e adattata alle specificità del servizio idrico integrato.

Un correttivo a beneficio dei contesti territoriali più complessi

Invero, l'adozione di un tale correttivo avrebbe anche il pregio di evitare che siano catalogate come poco efficienti realtà impegnate in contesti territoriali più complessi.