

6.3 Il sistema tariffario nella gestione delle risorse idriche

L'attuazione delle disposizioni normative in materia di risorse idriche (Legge n. 36 del 1994, D.lgs 152/06) ha richiesto agli enti una ricognizione delle infrastrutture esistenti, la individuazione delle risorse disponibili in ciascun ambito individuato e l'adozione di significative iniziative di politica degli investimenti, tramite interventi organici sull'intero ciclo dell'acqua, dalla fase di prelievo a quella del rilascio, coinvolgendo tutti gli aspetti economici, gestionali e di programmazione.

La successiva disciplina sulla gestione delle reti e sull'erogazione dei servizi pubblici locali ha reso il quadro normativo molto complesso ed articolato, sino a quando la legislazione previgente non è confluita nella sezione "Gestione delle risorse idriche" del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale", il quale regola, tra l'altro, il sistema tariffario relativo alla gestione delle risorse idriche confermando il "metodo normalizzato" introdotto dal D.M. 01/08/1996.

Il sistema tariffario è stato concepito sulla base del criterio dell'autofinanziamento degli investimenti, ossia fondato sull'adozione di una tariffa che consenta agli enti gestori del servizio di reperire le risorse necessarie per la remunerazione del capitale investito e per la copertura dei costi di gestione, in linea con l'adeguamento al tasso di inflazione e con un limite di "prezzo prefissato", e che al tempo stesso contempli anche il riconoscimento di agevolazioni per i consumi di determinate categorie.

Tuttavia il sistema tariffario, ancora oggi, non è applicato in maniera omogenea sul territorio nazionale poiché alcune convenzioni riguardanti la gestione del servizio sono state stipulate antecedentemente all'entrata in vigore della Legge 36/1994 e quindi prevedono l'adozione, sino alla scadenza delle convenzioni medesime, di tariffe stabilite dal CIPE.

La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'Ambito, in modo da

**Il sistema
tariffario nei
servizi idrici
integrati**

assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e nel rispetto della salvaguardia dell'ambiente.

L'Autorità di Ambito, al fine di predisporre il relativo Piano costituito dalla ricognizione delle infrastrutture, dal programma degli interventi, dal modello gestionale ed organizzativo e dal piano economico-finanziario, determina la tariffa per ciascun anno di esercizio della gestione del Servizio Idrico Integrato. Per quanto riguarda il primo anno di gestione del SII, la tariffa viene individuata come valore medio delle tariffe applicate prima della gestione integrata.

La tariffa remunera anche il servizio di smaltimento delle acque reflue poiché in essa vengono computati sia gli investimenti relativi allo smaltimento e depurazione delle acque reflue sia i relativi costi di gestione.

Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per usi domestici essenziali e per i consumi di determinate categorie, stabilite in considerazione di determinati scaglioni di reddito. La norma infatti, nel contemplare la possibilità di differenziare sia i volumi che gli importi delle tariffe in base alla tipologia degli usi, prevede la scomposizione della tariffa tra quota fissa e quota variabile e, nell'ambito della quota variabile, tariffe differenziate in base ai volumi di consumo (tariffa a blocchi di consumo crescenti) in modo da disincentivare i consumi eccessivi e da agevolare dal punto di vista della tariffa, per le sole utenze domestiche, un primo volume di consumi ritenuto essenziale. Immediata conseguenza dell'applicazione di tale sistema tariffario è un utilizzo oculato della risorsa che, in considerazione della scarsa quantità di acqua disponibile, rappresenta un elemento di rilievo della gestione integrata del servizio idrico.

La gestione dei servizi idrici affidata precedentemente all'entrata in vigore della Legge 36/1994 riguarda, secondo i dati raccolti dal Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (COVIRI) e relativi all'anno 2006, una parte residuale del territorio nazionale, pari circa al 30%. Il servizio viene regolato dalle relative convenzioni, con l'adozione, sino alla

**Componenti
tariffarie e
scaglioni di
reddito**

scadenza delle convenzioni medesime, di tariffe stabilite dal CIPE, calcolate sulla base dei costi relativi non all'intero ciclo dell'acqua (captazione, distribuzione e smaltimento), bensì esclusivamente alla fase della captazione e distribuzione dell'acqua e che pertanto risultano particolarmente basse se confrontate con quelle determinate con il metodo normalizzato.

La maggior parte delle convenzioni stipulate tra le AATO e i soggetti gestori (67 su 91) prevedono l'applicazione della tariffa secondo quanto disposto dall'art. 13 della legge 5 gennaio 1994 n. 36 e attuato con Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 1° agosto 1996, vale a dire con l'adozione del metodo normalizzato della tariffa articolata per categorie d'uso e fasce di consumo, basato, tra l'altro, su di un modello statistico di previsione dei consumi. La definizione delle componenti di costo utilizzate per il calcolo della tariffa reale media tiene conto del recupero dei costi operativi, delle quote di ammortamento, della remunerazione del capitale investito, del tasso di inflazione programmato e del "limite di prezzo" K.

In particolare, la tariffa reale media è stabilita dalle Autorità d'Ambito in relazione al modello organizzativo della gestione, alla quantità e qualità della risorsa idrica, al livello di qualità del servizio integrato ed è definita in funzione del piano finanziario ed in considerazione dei costi reali e delle economie conseguenti al miglioramento di efficienza. La tariffa reale media rappresenta il ricavo medio che il gestore deve realizzare per finanziare i costi di gestione e gli oneri relativi agli investimenti previsti dal Piano.

La tariffa di riferimento è così costituita:

$$T_n = (C + A + R)n - 1 (1 + P + K)$$

Laddove T_n è la Tariffa dell'anno corrente, C è la componente dei Costi operativi, A è la componente del costo di Ammortamento, R è la Remunerazione del capitale investito, P è il tasso di inflazione Programmato per l'anno corrente e K è il "limite di prezzo".

Il calcolo della tariffa di riferimento dell'anno iniziale non è individuata con la precedente formula ma è determinata come media ponderata delle tariffe relative alle gestioni preesistenti moltiplicata per il termine $(1+P+K)$.

Tariffa di riferimento

Le componenti che concorrono alla determinazione della tariffa sono così composte:

- i costi operativi comprendono i costi per acquisto di materie di consumo e merci, i costi per godimento di beni e servizi, i costi del personale, le rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci, le quote di accantonamento per rischi ed altri accantonamenti, gli oneri vari di gestione legati alla tipologia ed alle dimensioni delle reti per acquedotti, fognature e depurazione;
- i costi di ammortamento e accantonamento comprendono l'ammortamento delle immobilizzazioni immateriali, materiali ed altre svalutazioni delle immobilizzazioni;
- la remunerazione del capitale investito rappresenta la redditività dell'azienda nell'ipotesi in cui l'azienda si dedichi alla sola gestione per la quale è costituita e il capitale investito è definito dalla media dei valori del capitale iniziale e finale dell'esercizio ed esprime il valore dell'investimento medio aziendale.

Elementi che caratterizzano la tariffa di riferimento

Risulta di tutta evidenza quanto la variazione di una sola delle componenti di costo, riconducibile sia all'entità degli importi sia ai tempi di realizzazione delle opere, possa influire sul modello finanziario che ha determinato l'entità della tariffa, nonché l'importanza di verifiche periodiche con cui i soggetti coinvolti valutino la corrispondenza tra gli interventi programmati nel Piano di Ambito e quelli attuati nel periodo di riferimento.

Tale metodologia prevede, inoltre, incrementi di efficienza conseguibili dagli enti gestori mediante la riduzione dei costi operativi a vantaggio degli investimenti. Infatti, nel determinare la tariffa reale media l'AATO stabilisce un coefficiente di miglioramento dell'efficienza che il gestore è tenuto a rispettare secondo misure minime stabilite dal Decreto Ministeriale. In altre parole è richiesto ai gestori di ridurre ciascun anno i costi operativi del 2% o dell'1% rispettivamente, se i costi operativi sono superiori, inferiori o uguali a quelli della tariffa di riferimento del servizio, aumentata del 20%. Nel caso in cui i costi operativi siano uguali o inferiori

alla tariffa di riferimento è richiesta comunque una riduzione dei costi operativi dello 0,5%.

L'applicazione del Metodo normalizzato presuppone che, nel corso della durata della convenzione, vengano effettuate, con cadenza triennale, operazioni di verifica finalizzate a valutare la corretta applicazione del metodo, in particolare la corrispondenza degli investimenti programmati con quelli realmente effettuati ed il conseguimento dei miglioramenti di efficienza, nonché ad attuare procedure di revisione tariffaria nel caso di inadeguatezza della tariffa rispetto ai costi ed agli investimenti.

Il modello tariffario risulta di difficile applicazione soprattutto per quanto riguarda la componente relativa ai costi. Il D.M. 9/8/96 definisce le voci che compongono i costi operativi sulla base del D.lgs 127/91 e definisce, tra l'altro, tre elementi di spesa (*formule di costo*) per il servizio di acqua potabile, per il servizio fognature e per il servizio acque reflue. Vengono pertanto introdotte 12 variabili per il servizio acqua potabile, 4 variabili per il servizio fognature e 7 variabili per il servizio acque reflue ma non viene fornita alcuna relazione con le predette variabili per le spese di ciascun servizio.

Conseguentemente, i costi operativi da inserire nel modello normalizzato altro non sono che le spese sostenute dal gestore senza alcun limite di riferimento. I miglioramenti di efficienza si riducono pertanto al tentativo di ridurre i costi operativi al massimo del 2% ammettendo però, prima dell'applicazione della riduzione, incrementi superiori anche del 20%.

Nei costi di gestione figurano le spese per il personale e molto spesso i gestori, soprattutto nelle gestioni dei servizi *in house*, hanno proceduto ad assumere un numero di persone superiore a quello strettamente necessario per l'erogazione del servizio.

Nella tariffa è compresa la quota per la copertura delle spese di funzionamento dell'Autorità d'Ambito (spese per uffici, costo del personale, costo degli amministratori, etc.) che potrebbe risultare rilevante in presenza di una Autorità sovradimensionata.

**Criticità nella
applicazione
della tariffa
di
riferimento**

Pertanto, in merito ai costi andrebbe ricercato un riferimento sia per quanto riguarda le spese di funzionamento sia per quanto riguarda il personale. In altre parole, i costi dovrebbero essere ammessi nella individuazione della tariffa sulla base di criteri di economicità e del raffronto con gestioni efficienti comparabili sia in termini di volumi erogati sia in termini di dimensione delle reti.

La rete acquedottistica italiana è piena di buchi, vecchia e abbandonata. Nell'ultimo trentennio gli investimenti nel settore (prelievo, manutenzione, distribuzione, fognatura, depurazione, costo del lavoro) si sono ridotti di circa due terzi, passando da una media di investimenti di 2,3 miliardi di euro (nell'anno 1985) a una spesa per queste opere pubbliche (nel 2005) di poco superiore ai 700 milioni di euro. Eppure il settore per numero di addetti, circa 63.600, è paragonabile ad altri settori pesanti della nostra economia, come il tessile.

La rete acquedottistica - poco più di 291mila chilometri - è vecchia: mediamente gli acquedotti in Italia hanno 32 anni di vita, un terzo di questi non è sottoposto ad interventi di manutenzione straordinaria da circa un ventennio, almeno 50 mila chilometri andrebbero completamente rifatti. Pochissime condotte sono "giovani" (l'età media delle tubature nelle Marche è di 12 anni), tantissime (come quelle dell'ambito territoriale Verbanò in Piemonte) sono dell'immediato dopoguerra.

**La vetustà della
rete
acquedottistica**

Per quanto riguarda le altre opere idriche, l'età media delle opere da presa è di 32 anni, quella degli impianti di sollevamento tra i 15 ed i 20, per gli impianti di potabilizzazione risulta essere di 14 anni e per i serbatoi di 30.

Direttamente legato alla vetustà degli impianti e alla diminuzione degli investimenti è dunque il problema delle perdite di rete, un mix di perdite fisiche involontarie, volontarie, allacciamenti abusivi e usi non contabilizzati. Secondo le stime dai dati di *Ecosistema urbano 2007* il 42% in media del volume d'acqua erogato viene disperso.

I più importanti sistemi acquedottistici invece - ACEA, HERA, Acquedotto Pugliese, etc. - sono caratterizzati da una dispersione dei

volumi dell'acqua immessa nelle reti - rapporto tra volume fatturato e volume immesso nella rete - in media del 28% circa.

Per quanto riguarda gli investimenti in lavori (manutenzione e nuova costruzione di reti e adduttori), da una preliminare elaborazione dei dati acquisti dall'Autorità nel periodo compreso tra l'anno 2000 ed i primi mesi del 2005, si evince una percentuale media rispetto alla totalità della realizzazione e manutenzione delle opere pubbliche di circa il 3%. Il dato sembrerebbe dimostrare una scarsa attenzione a mantenere efficienti le reti e gli acquedotti.

La documentazione raccolta dall'Autorità nello svolgimento dell'indagine sul settore idrico non consente l'analisi sulle tariffe poiché i dati trasmessi non sono omogenei e quindi nemmeno confrontabili. Dalla documentazione disponibile trasmessa dalle AATO, non sono riscontrabili gli elementi necessari per verificare la corretta applicazione del metodo tariffario di cui al D.M. 09/08/1996, relativamente sia alla determinazione della tariffa per il primo anno del servizio adottata dal gestore, sia alla corrispondenza tra gli investimenti programmati, previsti dal Piano di Ambito e tenuti in considerazione per la formulazione della tariffa, e quelli poi effettivamente realizzati, confermando le difficoltà applicative del metodo riscontrate da più parti.

Un dato interessante è emerso dalla documentazione relativa all'ATO Puglia che, avendo effettuato una verifica della gestione dell'ente Acquedotto Pugliese S.p.A. nel triennio 2003 - 2005, ha riscontrato maggiori ricavi per circa 83 milioni di euro conseguiti dal medesimo ente gestore, dovuti a considerevoli ritardi nella realizzazione degli investimenti compresi nel Piano d'Ambito ed ha pertanto deliberato, il 26 novembre 2006, di procedere alla revisione delle tariffe inizialmente previste dal Piano.

Un primo aspetto interessante consiste nel confronto fra il numero delle AATO e il numero dei bacini tariffari. In ogni ATO sono, infatti, spesso presenti più bacini tariffari, intendendo con tale termine una porzione del territorio dell'ATO (uno o più Comuni) all'interno del quale sono applicate le medesime tariffe. L'elevato numero di bacini tariffari è riconducibile

**Investimenti in
lavori nel
periodo 2003-
2005 per
l'adeguamento
della rete**

nella maggior parte dei casi alla presenza di una pluralità di gestori che hanno ricevuto l'affidamento all'interno di uno stesso ATO ovvero, in altri casi, pur essendovi un solo gestore all'interno del perimetro dell'ATO, questo stesso gestore si trova ad applicare tariffe differenziate.

Un ulteriore aspetto, desumibile dal rapporto del COVIRI, è la notevole difformità delle tariffe applicate nei diversi ATO, per ciò che concerne sia la quota fissa che la quota variabile. L'applicazione della quota variabile relativa all'erogazione del servizio acquedotto presuppone l'individuazione di determinati scaglioni di consumo cui corrispondono differenti tariffe e poiché le AATO hanno piena discrezionalità nel definire i limiti di tali scaglioni, i dati sono particolarmente differenziati tra loro e pertanto non facilmente confrontabili. Per le medesime motivazioni, emerge una notevole difformità anche nelle tariffe relative al servizio di depurazione e fognatura.

L'eterogeneità delle tariffe applicate dalle diverse AATO non consente un confronto immediato tra le diverse tariffe praticate. Il confronto tuttavia è stato effettuato dal COVIRI con riferimento alla spesa sostenuta da una ipotetica utenza rappresentata da una "famiglia tipo" composta da 3 persone. La spesa media annua rapportata a diversi livelli di consumo (ad esempio 100 metri cubi annui, 200 metri cubi annui, ecc.) nei diversi bacini tariffari rientra nelle fasce di 201-250 o 301-350 euro per circa il 60% della popolazione.

In sintesi, una famiglia media in Italia spende per il servizio idrico integrato circa 250 euro e tale somma varia in ragione del numero dei componenti del nucleo familiare e dei loro consumi.

La tariffa ha subito un incremento, rispetto al 2002, del 46,6% che, al netto dell'inflazione, è pari al 35%. Occorre precisare tuttavia che le tariffe del 2002 non consentivano l'economicità della gestione poiché legate al sistema previgente che non copriva tutte le spese del servizio.

Per quanto riguarda la classificazione degli introiti suddivisi per tipologia d'utenza, la parte più consistente del gettito tariffario del servizio idrico integrato proviene dagli utenti domestici, assoggettati ad una tariffa inferiore rispetto a quella degli altri utenti; infatti il 54% del fatturato

complessivo relativo al consumo di acqua corrisponde ad introiti di tariffa agevolata.

Infine, è opportuno sottolineare che i dati riportati nel rapporto del COVIRI confermano i risultati dell'indagine svolta dall'Autorità e relativa all'ATO Puglia in quanto in generale la percentuale degli investimenti effettivamente realizzati rispetto a quelli programmati risulta essere pari solo al 50%.

Nel paese esiste ancora una parte di sussidio pubblico che nel 2006 è stato stimato pari al 10% dei costi nel servizio acquedotto e al 28% dei costi nel servizio fognature e depurazione. L'esistenza di contributi pubblici, garantiti dal Fondo per le Aree Sottosviluppate (FAS) e dai Fondi Strutturali Comunitari, anche se in minima parte, consente di mantenere stabile la tariffa a parità di livello del servizio idrico erogato poiché detti contributi riguardano principalmente investimenti di adeguamento/ampliamento della rete che non intervengono nella formula tariffaria non essendo compresi nel piano economico-finanziario del soggetto gestore.

Il metodo normalizzato, previsto per la remunerazione del SII, è stato introdotto per ricompensare il soggetto gestore di tutte le spese sostenute per l'espletamento del servizio, per la remunerazione dei capitali investiti, per il recupero dell'inflazione programmata e per la copertura delle spese di funzionamento dell'AATO. Un servizio non effettuato o un investimento non attuato non dovrebbe essere ammesso nei costi o negli investimenti della formula tariffaria altrimenti il gestore otterrebbe extra-profitti oltre la giusta remunerazione derivante dall'attività imprenditoriale a danno degli utenti. È necessario, affinché ciò non si verifichi, una netta separazione tra soggetto controllore (AATO) e soggetto controllato (gestore del SII). Il controllo deve riguardare la tempestiva attuazione dei piani economico-finanziari, la verifica delle spese ammissibili e la verifica delle azioni tese al recupero di produttività. I casi esaminati (AATO Puglia) dimostrano che tali verifiche sono molto spesso assenti o meramente formali.

Una fattispecie di servizio non effettuato ma che per legge in ogni caso doveva essere considerato nella tariffa di riferimento riguarda il servizio di

**La tariffa e
gli
investimenti
nel servizio
idrico
integrato**

depurazione delle acque reflue. Infatti, ai sensi del comma 1, dell'art. 155 del Decreto legislativo n. 152 del 2006, le quote di tariffa relative ai servizi di fognatura e depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. La Corte Costituzionale, con sentenza dello scorso 8 ottobre, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la richiamata disposizione normativa, ritenendo che l'armonia di un sistema di finanziamento del servizio idrico integrato, costruito unitariamente dal legislatore sull'esistenza di un nesso sinallagmatico, sulla sufficienza di un solo contratto di utenza ai fini dell'obbligo di pagamento e quindi su una tariffa unica, sarebbe lesa dalla previsione di un prelievo coattivo quale mezzo di finanziamento. La *ratio* di tale prelievo configerebbe ingiustificatamente con la logica unitaria del legislatore e introdurrebbe un obbligo di pagamento non correlato alla controprestazione. La Corte sostiene che soltanto un autonomo prelievo tributario avulso dalla tariffa, e quindi sganciato dal sistema del servizio idrico integrato, potrebbe giustificare una tassazione per fini ambientali diretta a far contribuire alla spesa pubblica per la depurazione anche coloro che non utilizzano il servizio.

La rilevante novità introdotta dalla sentenza della Corte Costituzionale richiederebbe procedimenti di verifica circa le modalità di adeguamento dei soggetti coinvolti alle nuove previsioni normative, nonché un costante monitoraggio del futuro andamento delle quote di tariffa relative ai servizi di fognatura e depurazione.

Con legge del 13/2009, è stato tuttavia stabilito che gli oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito, costituiscono una componente vincolata della tariffa del servizio idrico integrato che concorre alla determinazione del corrispettivo dovuto dall'utente. Detta componente è pertanto dovuta al gestore dall'utenza, nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi, a decorrere dall'avvio delle procedure di affidamento delle

prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione, purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati. È stato stabilito altresì che, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008, i gestori del servizio idrico integrato provvedano anche in forma rateizzata, entro il termine massimo di cinque anni a decorrere dal 1° ottobre 2009, alla restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del servizio di depurazione.

L'affidamento delle concessioni mediante gara, come previsto dall'art. 23-bis della Legge 133/2008 di conversione del Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112, potrebbe essere l'occasione per predisporre convenzioni tipo tese a migliorare l'efficienza del servizio e a ridurre i costi di gestione e del personale delle attuali gestioni. Le convenzioni dovrebbero porre attenzione alle modalità di espletamento dei servizi con particolare riferimento ai piani economico-finanziari, oggetto di equilibrio per tutta la durata del servizio in relazione alle tariffe praticate ed alla loro dinamica.

I piani economico-finanziari, con riferimento ai costi ammessi ed al piano tariffario, devono essere redatti sulla base di criteri di economicità, mediante raffronto con operatori efficienti comparabili sia per tipologia di servizio sia per quantità di servizi erogati.

Per ciascuna tipologia di servizio è necessario che le convenzioni prevedano:

1. la metodologia statistica per la individuazione dello sviluppo dei volumi dei servizi da erogare;
2. le modalità di individuazione degli investimenti realizzati, ammissibili a fini regolatori;
3. i nuovi investimenti da inserire nei piani economico-finanziari (investimenti previsti all'atto dell'aggiudicazione e altri investimenti resisi necessari);
4. le modalità di recupero della parte di introiti relativi ad investimenti non realizzati;
5. le modalità di recupero degli introiti derivanti da una sottostima dei volumi di servizi erogati;

**Contenuto
dei piani
economico -
finanziari**

6. il rischio di costruzione connesso alla realizzazione di eventuali opere collegate all'erogazione del servizio.

Il metodo normalizzato utilizzato per la individuazione della tariffa di riferimento si qualifica principalmente come una forma di *revenue cap regulation*. La norma stabilisce che ogni tre anni l'Autorità d'ambito effettui una revisione tariffaria finalizzata a compensare eventuali scostamenti fra l'ammontare dei ricavi stimati nel piano degli investimenti e l'ammontare di ricavi effettivamente conseguiti. Le prime revisioni effettuate in Italia non sempre sono state condotte con il meccanismo sopra descritto, a causa forse di un metodo di difficile applicazione.

Il metodo tariffario, sebbene assicuri la integrale copertura dei costi del servizio mantenendo al contempo l'equilibrio economico e finanziario della gestione, lascia alle AATO un largo margine nell'adozione delle disposizioni contenute nel Metodo previsto dal D.M. 1° agosto 1996. Molti infatti sono i parametri che possono essere interpretati in vari modi e che si riflettono sulla tariffa.

Da ciò l'esigenza di definire con maggiore precisione i parametri eliminando i dubbi sull'interpretazione delle disposizioni conseguendo con ciò due obiettivi: una maggiore trasparenza nella individuazione della tariffa di riferimento e una omogeneità applicativa da parte delle AATO. Un altro elemento utile emerso dall'indagine svolta dall'Autorità sui SSI riguarda il fatto che le AATO non effettuano una attenta verifica dell'attuazione del piano d'ambito.

Infine, andrebbe rivista la disposizione sulla remunerazione del capitale investito laddove prevede un tasso annuo fisso pari al 7% poiché non tiene conto dell'evoluzione dei mercati finanziari negli anni; in periodi come quello attuale, caratterizzato da un costo del denaro particolarmente basso, la remunerazione del capitale al 7% rappresenta un ulteriore introito per il gestore.

L'attuale metodo tariffario, che risale al 1996, non tiene conto delle disposizioni contenute nella direttiva 2000/60, recepite dal D.L.gs. 152/2006, secondo cui la tariffa, nel coprire i costi di investimento e di

esercizio, deve considerare anche i costi ambientali nel rispetto del principio “chi inquina paga”. L’adeguamento del Metodo normalizzato si rende urgente al fine di rendere trasparenti le attività dei gestori ed evitare che procedure complesse e poco chiare finiscano per favorire alcuni operatori a discapito di altri e, soprattutto, dell’utente.

Il processo di costruzione dell’equilibrio economico-finanziario è comunque un tema di particolare rilevanza perché è un dato inderogabile per l’incremento del finanziamento dei piani di investimento in un settore che richiederà nei prossimi anni ingenti risorse per l’ammodernamento della rete e degli impianti esistenti che hanno una età media, oramai superiore ai trent’anni.

6.4 Il sistema tariffario nelle infrastrutture autostradali

La problematica delle tariffe autostradali è oggetto, da diversi anni, di dibattito e di attenzione da parte dell’Autorità e dell’opinione pubblica.

Con atti del 28/03/2006, del 08/06/2006 e del 19/10/2006 l’Autorità ha, di volta in volta, segnalato al Governo ed al Parlamento le criticità del sistema delle concessioni nel quale il forte ritardo nella attuazione dei piani economico-finanziari, nel periodo 2000-2005, ha generato aumenti tariffari elevati e non legati agli investimenti effettivamente realizzati, nonché extraggettiti conseguenti ad una sottovalutazione dei livelli di traffico.

Per quanto riguarda l’aggiornamento della tariffa occorre fare alcune osservazioni. Con Delibera CIPE del 15 giugno 2007, emanata ai sensi del D.L. 262/06, è stata modificata la formula tariffaria del cosiddetto “*price cap*” di cui alla delibera CIPE n. 319 del 1996, con l’eliminazione del segno matematico di disuguaglianza (minore). Con l’eliminazione del segno di disuguaglianza non viene stabilito più il tetto per l’aggiornamento della tariffa ma il valore dell’adeguamento tariffario, composto dal parametro inflazione, dal parametro X (parametro che tiene conto dei ricavi, dei costi ammessi e dell’incremento di efficienza conseguibile dal concessionario) e dal parametro investimenti K. Alla formula si aggiunge o si sottrae poi un parametro legato alla qualità del servizio.

**L’aggiornamento
delle tariffe
autostradali**

La
semplificazione
della formula
tariffaria

Nella formula originaria il parametro X era comprensivo anche degli investimenti, cioè era composto dalla somma di due componenti: una legata ai costi, ai ricavi ed al recupero della produttività e l'altra legata agli investimenti. Queste due componenti sono divenute, nella formula prevista dalla delibera CIPE del 15 giugno 2007, due distinti parametri, rispettivamente X e K.

Il fatto che il quadro regolatorio originario si sia sostanzialmente alterato nel tempo è stato riconosciuto dal Nucleo di consulenza per l'Adozione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) che, nell'introduzione al parere sulla convenzione tra ANAS e ASPI del 26 novembre 2007, segnalava i profili di complessità sia in merito alla normativa applicabile sia con riferimento all'applicazione di differenti parametri di regolazione rinvenibili nelle norme. In particolare, il NARS ha fatto presente che le fonti normative vigenti sono numerose, di rango sia primario (legge n. 286/06, commi dall'82 all'89, art. 21 del D.L. n. 355/03, convertito dalla legge n. 47/04, che ha approvato il IV Atto Aggiuntivo alla Convenzione del 1997), sia secondario (delibera generale del CIPE sulle linee guida per la regolazione di servizi di pubblica utilità, le delibere CIPE in tema di tariffe autostradali e regolazione economica del settore autostradale, nn. 319/96 e 39/07). Con riferimento alle tariffe, le fonti normative succedutesi nel tempo non prevedono una riconciliazione dei differenti parametri di regolazione da adottarsi come disciplina unitaria, bensì restano in vigore e sono efficaci per ambiti distinti di applicazione nella medesima convenzione; sicché, proprio rispetto a tali ambiti, si potranno avere nelle specifiche previsioni convenzionali da un lato una ricognizione (il vecchio regime per quanto ancora vigente) e dall'altro una novazione (il nuovo regime per quanto già applicabile) della formula tariffaria.

Con riferimento alle convenzioni stipulate in ottemperanza al D.L. 262/06 ed alla delibera CIPE del 15 giugno 2007 (n. 13 convenzioni), l'Autorità ha proceduto ad audire più volte i soggetti maggiormente coinvolti (ANAS, AISCAT, ASPI) in relazione anche alla procedura di

infrazione attivata dalla Commissione europea e riguardante la modifica unilaterale alle convenzioni esistenti, apportate con legge 286/2006.

La procedura si è conclusa positivamente per lo Stato Italiano lo scorso ottobre in considerazione dell'approvazione della legge 6 giugno 2008, n.101, di conversione del D.L. n. 59/2008, la quale ha modificato il comma 82 del D.L. 262/06 ed ha approvato le convenzioni stipulate dall'Anas e dalle 13 Società Concessionarie.

Come è noto, la convenzione unica, sottoscritta tra ANAS e ASPI il 12 ottobre 2007, prevede, in relazione al fatto che ASPI non ha richiesto il riequilibrio economico finanziario, la coesistenza dei patti della convenzione originaria del 1997, dei patti del IV Atto Aggiuntivo del 2002 e delle disposizioni della legge 286/06 relativamente ai nuovi finanziamenti assentiti, ottemperando in questo modo anche alle richieste della UE di non procedere alla modifica unilaterale dei patti contrattuali pregressi. Pertanto, i patti contrattuali relativi ai nuovi finanziamenti assentiti sono conformi alle delibere del CIPE del 2007 (parametro K).

Nella convenzione è stato concordato l'aggiornamento della tariffa sulla base di una percentuale dell'inflazione reale e non sulla base dell'inflazione programmata come invece previsto dalla delibera CIPE del 15 giugno 2007. La revisione annuale della tariffa è fissa per tutta la durata della convenzione (dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2038) in ragione del 70% del tasso di inflazione effettiva rilevato dall'Istat (Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale) nel periodo 1° luglio - 31 giugno antecedente al momento di adeguamento delle tariffe. Alla variazione di tariffa legata all'andamento dell'inflazione si aggiunge poi una ulteriore componente remunerativa degli investimenti.

La questione della tariffa riguardante ASPI è complessa poiché era stato riconosciuto ad ASPI, con la convenzione originaria del 4.8.1997, il recupero del differenziale tra inflazione reale e inflazione programmata (riconoscimento confermato anche dal parere reso dal Consiglio di Stato nel 2002). Inoltre, il IV Atto Aggiuntivo ANAS/Autostrade ha modificato la parte della formula tariffaria riguardante il recupero degli investimenti

assentiti e degli investimenti aggiuntivi, prevedendo un recupero sulla base del costo medio ponderato del capitale.

Per questa convenzione, quindi, che riguarda circa il 50% della rete autostradale italiana, l'adeguamento tariffario era di fatto già calcolato sulla base dell'inflazione reale poiché nel parametro X era compreso un parametro che teneva conto del differenziale tra inflazione programmata e inflazione effettiva.

Nella nuova convenzione unica il mancato recupero di produttività, previsto nel parametro X della delibera CIPE del 15 giugno 2007, può ritenersi in qualche misura compensato dall'abbattimento del 30% dell'inflazione reale, ai fini dell'adeguamento tariffario.

Per quanto riguarda il parametro legato alla qualità del servizio ($\beta\Delta Q$) questo non è più previsto nella convenzione unica ANAS-ASPI in quanto sono state inserite specifiche penali nel caso in cui il concessionario non raggiunga gli standard di qualità previsti nella convenzione. Nel corso degli anni il parametro ha assunto valore positivo e prossimo al valore dell'inflazione programmata contribuendo significativamente all'aumento della tariffa (nel 2004 l'inflazione programmata era prevista in misura pari all'1,7% ed il parametro $\beta\Delta Q$ ha assunto il valore 1,9; nel 2005 l'inflazione programmata era prevista in misura pari all'1,46% ed il parametro $\beta\Delta Q$ ha assunto il valore 1,33; nel 2006 l'inflazione programmata era prevista in misura pari all'1,7% ed il parametro $\beta\Delta Q$ ha assunto il valore 1,18). L'indicatore della qualità del servizio misurava gli incrementi della qualità nel corso degli anni avendo preso a riferimento, come punto di partenza, un valore stabilito nel 1996.

Pertanto, partendo da un livello qualitativo medio basso, si registrava un incremento nell'indicatore qualitativo e quindi un consistente aumento della tariffa, pur rimanendo il livello qualitativo generale medio basso.

L'indicatore di qualità $\beta\Delta Q$ ingloba informazioni relative alla qualità del servizio facendo riferimento a due soli parametri (un indicatore di stato strutturale delle pavimentazioni ed un indicatore di incidentalità) che sono obiettivi facilmente misurabili e controllati da ANAS. Pertanto, nella segnalazione inoltrata al Governo ed al Parlamento dell'8/06/2006

**Problematiche
nella
applicazione
del formula del
price cap**