



SEMINARIO SULL'APPLICAZIONE DEL 2° QUESITO REFERENDARIO ROMA-16 OTTOBRE 2011

SCHEDE TECNICHE

SCHEDA 1

Come si calcola la remunerazione del capitale?

In primo luogo diamo la versione “complessa”.

La remunerazione del capitale investito ha come base di calcolo tutti gli investimenti, al netto dei contributi pubblici e del fondo ammortamenti (il cosiddetto capitale investito netto), realizzati ogni anno, inclusi quindi anche gli investimenti in corso di realizzazione (da concludere, conclusi ma non in esercizio), gli acconti sulle forniture e gli immobili non soggetti ad ammortamento come i terreni. La percentuale di remunerazione del 7% si applica alla semisomma tra il capitale investito di inizio anno e quello di fine anno secondo il criterio previsto dal Metodo Normalizzato riassunto nella seguente formula:

$$\text{Capitale investito} \rightarrow t1 = [V0 + (I1 - A1)] / 2 = (V0 + V1) / 2$$

$$\text{Reddito sul capitale investito (R)} \rightarrow t1 = [(V0 + V1) / 2] \cdot r$$

V0 = Valore del capitale investito al tempo 0

V1 = Valore del capitale investito al tempo 1

I1 = Investimenti effettuati al tempo 1

A1 = Ammortamenti relativi agli investimenti al tempo 1

r = tasso di ritorno sul capitale investito

R = remunerazione sul capitale investito

Sulla semisomma del valore di inizio e fine anno si applica il tasso di remunerazione al 7%, per calcolare il costo della remunerazione riconoscibile in tariffa.

Più semplicemente (ma la versione “complessa” bisogna conoscerla per essere attrezzati a ribattere ogni contestazione), per calcolare la remunerazione relativa alla tariffa di un determinato anno solare (ad

esempio il 2012), occorre prendere il valore degli investimenti netti previsti in quell'anno (2012) nel piano degli investimenti, escludendo la quota di investimenti finanziati con contributi di qualunque origine, ed applicare il 7% su questo valore.

In questo modo otteniamo il totale della remunerazione prevista a vantaggio del Gestore in quel determinato anno (2012).

Per sapere come si traduce il valore complessivo ottenuto su ogni metro cubo fatturato sarà sufficiente dividere quel valore per i metri cubi di acqua che è stato previsto saranno erogati (fatturati) in quel medesimo anno (2012).

Dato che la remunerazione del capitale nella tariffa si calcola a preventivo – (i conguagli in decurtazione a causa dei minori investimenti effettuati rispetto a quelli previsti devono “dovrebbero” essere calcolati nella revisione della tariffa dell'anno successivo [2013]), il valore della remunerazione è certo ed indiscutibile sulla base di due valore determinati a preventivo: quanto il Gestore deve investire nell'anno e quanti metri cubi di acqua si prevede di erogare.

Facciamo un esempio.

Il Piano degli investimenti contenuto nel Piano d'Ambito prevede che nell'anno 2012 il gestore faccia con proprie risorse, ovvero senza ricorrere a contributi locali, nazionali o europei, investimenti per un importo netto di 100 milioni di Euro.

Per ottenere la relativa remunerazione basta calcolare su questi 100 milioni il 7% ottenendo un importo totale di 7 milioni di Euro.

Dato che il Piano d'Ambito prevede che nel 2012 il Gestore eroghi (fatturi) 25 milioni di metri cubi di acqua, dividendo i 7 milioni di Euro per 25 milioni di metri cubi otteniamo che per ogni metro cubo si pagano 0,28 Euro come remunerazione della tariffa ed è questa la quota che deve essere sottratta alla TRM, ovvero alla tariffa, in applicazione del secondo quesito referendario.

Ma come si traduce questo dato su una fattura?

Il problema c'è in quanto le fatture non sono emesse sulla base della TRM, ma sulla base dell'articolazione tariffaria (tariffa agevolata, tariffa base, primo supero ... ecc.), articolazione tariffaria che per un consumo medio dovrebbe equivalere nell'importo da pagare alla diretta applicazione della TRM (e su questo l'articolazione tariffaria dovrebbe essere verificata dall'Autorità d'Ambito ogni anno).

Per ottenere allora l'importo da decurtare su una fattura in applicazione del secondo quesito referendario occorre allora percentualizzare la quota di remunerazione ottenuta sul totale della TRM. Ovvero supponendo che la tariffa, la TRM, per l'anno 2012 sia di 1,20 Euro a metro cubo, 0,28 Euro su questo importo rappresentano il 23,33%.

A questo punto basta sommare gli importi segnati in fattura per erogazione, fognatura e depurazione (maggiorati del 10% dell'IVA) e applicare su questa somma la percentuale del 23,33% per ottenere quanto di quella fattura si riferisce alla remunerazione del capitale.

(Non va preso il totale della fattura in quanto la stessa può contenere altre voci di costo estranee al calcolo).

SCHEDA 2

Quale tariffa viene applicata nei diversi territori?

Nel caso in cui in un territorio sia applicata la tariffa normalizzata la determinazione della quota relativa alla remunerazione del capitale è semplice e si basa su due fattori - l'ammontare di investimenti previsti nell'anno di riferimento e il totale di metri cubi di acqua che si prevede verranno contabilizzati - noti, reperibili e pubblici. Il problema si pone nel caso in cui in uno specifico territorio non sia applicata la tariffa normalizzata. A questo proposito occorre preliminarmente definire alcuni elementi fondamentali.

La tariffa normalizzata, ovvero la determinazione attraverso il Metodo Normalizzato del costo al metro cubo di acqua erogata per il pagamento del complesso dei servizi, delle azioni, degli studi e degli atti che sostanziano il Servizio Idrico Integrato, non costituisce una semplice opzione e opportunità per le diverse Autorità d'Ambito.

Essa, al contrario, rappresenta un obbligo di legge, ovvero, prima il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 1996, quello emanato da Di Pietro e poi il decreto ambientale che lo ha totalmente assorbito, hanno fissato in una legge dello Stato la modalità di calcolo e di determinazione della tariffa.

Ovvero solo la tariffa calcolata attraverso il Metodo Normalizzato è quella stabilita secondo la legge e, di conseguenza, tutte le altre tariffe, comunque determinate, sono illegali o quantomeno derogano dalla legge. E non potrebbe essere altrimenti.

Infatti, finché vige il principio del full recovery cost, ovvero che tutti i costi del Servizio devono essere pagati con la tariffa, è necessario da una parte definire analiticamente tutte le componenti di quei costi e dall'altra attribuire a ciascuna di quelle componenti il relativo valore economico.

Solo in questo modo si può determinare il costo unitario dell'intero servizio e fatturarne l'importo al cittadino che lo paga quale corrispettivo del servizio che gli è stato reso.

Il Metodo Normalizzato fissa per legge il sistema univoco attraverso il quale si devono definire i costi ammissibili ed la loro metodologia di calcolo.

Un altro sistema, diverso dal Metodo Normalizzato, adotta, nel migliore dei casi, criteri arbitrari e non rispondenti alla norma per definire i costi che concorrono a determinare la tariffa e per la loro metodologia di calcolo.

Spesso però la determinazione della tariffa nulla ha a che fare con l'analisi delle componenti dei costi e con l'individuazione di una qualunque metodologia di calcolo, finendo per essere la risultante delle relazioni tra la pubblica amministrazione ed il gestore.

Questa seconda e diffusa ipotesi presenta degli aspetti di particolare gravità. Infatti la perdita del legame tra il complesso dei servizi, delle azioni, degli studi e degli atti che sostanziano il Servizio Idrico Integrato e la tariffa applicata, deresponsabilizza il gestore dagli obblighi cui dovrebbe farsi carico con l'assunzione della gestione.

Non si paga l'acqua, l'acqua arriva nelle nostre case quasi nella totalità dei casi per caduta. Si paga il servizio.

Il gestore, nel momento in cui assume il servizio non si impegna, per legge, a fare "quel che può", non fa un piano industriale sulla base dei soldi che gli vengono messi a disposizione.

Per legge il gestore è tenuto ad assicurare quel complesso dei servizi, delle azioni, degli studi e degli atti che sostanziano il Servizio Idrico Integrato.

Per legge il gestore non ha alcuna facoltà di omettere nessuno di quei servizi, di quelle azioni, di quegli studi e di quegli atti. Non può, per legge, ometterli anche se ci rimette economicamente e se li omette sarà "punito", per legge, nella rideterminazione della tariffa dell'anno successivo attraverso una sua decurtazione (così dovrebbe essere per legge).

Ma se il complesso dei servizi, delle azioni, degli studi e degli atti che sostanziano il Servizio Idrico Integrato non sono definiti analiticamente prima dell'affidamento del servizio (con il Piano d'Ambito ed il relativo Piano degli Investimenti) e se non vi è una relazione economica tra questi e la tariffa applicata, quali sono i servizi, le azioni, gli studi e gli atti che il gestore è obbligato a

fare? E di cosa il gestore potrà essere chiamato a rispondere per la propria imperizia ed inefficienza? Spesso la tariffa “concordata” tra gestore e pubblica amministrazione viene presentata e semmai è effettivamente economicamente più conveniente per i cittadini, ma, oltre ad essere soggetta ad altrettanto arbitrari aumenti, manleva, come detto, delle proprie responsabilità il gestore finendo per far pagare ai cittadini la sua semplice e più o meno consistente “buona volontà”.

SCHEDA 3

I COSTI OPERATIVI

Quali sono i Costi Operativi? I costi operativi sono quelli riconducibili alle categorie di costo consentite nel Metodo Normalizzato (e niente altro) Le categorie sono queste:

Costo per materie di consumo e merci (al netto di resi abbuoni e sconti);

- Costi per servizi;
- Costi per godimento di beni di terzi;
- Costo del personale;
- Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci;
- Accantonamento per rischi, nella misura massima ammessa dalle leggi e prassi fiscali;
- Altri accantonamenti;
- Oneri diversi di gestione.

I costi operativi sono previsti dall'Autorità d'Ambito nel Piano d'Ambito e il loro calcolo deve essere effettuato attraverso le formule econometriche del Metodo Normalizzato a partire dai parametri fisico-tecnici che scaturiscono dalla ricognizione delle condizioni del Servizio Idrico, ricognizione che è alla base del Piano d'Ambito.

La quantificazione dei costi operativi nel tempo è in relazione diretta con gli interventi da realizzare e previsti nel Piano d'Ambito.

Infatti gli articoli 6 e 8 del Metodo Normalizzato impegnano il gestore, in base agli investimenti previsti nel Piano d'Ambito, a perseguire il costante miglioramento dell'efficienza del servizio attraverso la progressiva riduzione dei costi operativi.

Come si rivedono i costi operativi?

L'art. 8 del Metodo Normalizzato prevede che l'Autorità di Ambito, ferma restando la verifica triennale, possa in qualsiasi momento rivedere straordinariamente – e quindi anche in un momento diverso dalla fase di revisione – il livello dei costi operativi a seguito di variazioni strutturali della produzione e della distribuzione, come ad esempio in caso di modifica del perimetro geografico del servizio.

E' però sempre escluso per legge, durante la revisione, sia ordinaria che straordinaria, calcolare conguagli a compensazione dello scostamento dei costi operativi sostenuti dal gestore rispetto a quelli previsti in sede di programmazione. Per la revisione dei costi operativi l'Autorità è tenuta a basarsi esclusivamente sulla determinazione a preventivo degli stessi, ovvero a determinare i costi operativi per gli anni successivi senza operare compensazioni a rimborso per i maggiori costi sostenuti dal gestore.

In pratica si deve operare effettuando l'analisi degli scostamenti nelle singole categorie di costo per verificare l'andamento dei costi operativi sostenuti dal gestore nonché l'adeguatezza dei costi operativi di progetto riconosciuti dal Piano d'Ambito. In base ai risultati dell'analisi si valuta l'eventualità di applicare diverse percentuali di “efficientamento” da applicate ai costi operativi di progetto e/o di rivedere il livello

dei costi operativi degli anni successivi, escludendo comunque di riconoscere conguagli compensativi qualora si accertino scostamenti.

Come si effettua spesso questa revisione? Per compiere l'analisi degli scostamenti vengono presi a riferimento i costi operativi riconosciuti dal Piano d'Ambito, rivalutati in base agli indici Istat del costo della vita (la tariffa è di per se stessa adeguata sulla base di questo fattore) e questi vengono confrontati con i costi sostenuti dal gestore nelle categorie di costo previste nel Metodo Normalizzato. Tutto corretto, se non fosse che, sulla base di quanto affermato nel decreto ambientale – e che, cioè, la tariffa deve garantire l'equilibrio di bilancio del gestore – i costi sostenuti dal gestore non vengono determinati attraverso le formule econometriche del Metodo Normalizzato applicate a parametri fisico-tecnici oggettivamente diversi rispetto a quelli presupposti nel Piano d'Ambito ed acquisiti sulla base di una nuova ricognizione, ma dai bilanci del gestore.

Cioè, in luogo di una verifica effettiva della rispondenza alla realtà delle ipotesi avanzate in sede di progettazione del Servizio Idrico Integrato, con l'eventuale doverosa revisione dei costi operativi per renderli compatibili con la realtà oggettiva e quindi tali da garantire al gestore che opera con “scienza e coscienza” l'equilibrio del proprio bilancio, quello che si fa è scaricare sui cittadini il rischio d'impresa del gestore.

Se, ad esempio, il gestore, in luogo di operare con i propri dipendenti, appalta la manutenzione ordinaria al imprese esterne, avrà in bilancio, a fronte dell'invarianza della categoria di costo del personale, un incremento della categoria di costo per servizi. Questa evidente diseconomia, nella pratica imperante della revisione avente a base i bilanci del gestore, diviene a pieno titolo un maggior costo operativo che andrà a determinare l'aumento della voce “costi operativi” nella determinazione della tariffa.

Il gestore ha garantito dalla tariffa l'equilibrio di bilancio se è capace di fare il proprio mestiere, ovvero se assicura il servizio alle condizioni fissate nel contratto di affidamento e nel suo disciplinare tecnico e se lo sa fare gestendo bene la propria impresa.

Se non lo fa, se non ne è capace, le conseguenze devono essere sue e non certo dei cittadini che a fronte di un servizio magari scadente non devono certo vedersi accollati i costi di chi non è capace di fare il proprio mestiere.

SCHEDA 4

Gli investimenti

Il Piano degli investimenti deve essere contenuto nel Piano d'Ambito L'Autorità d'Ambito, attraverso la ricognizione delle infrastrutture del servizio, proprio per l'elaborazione del Piano d'Ambito deve individuare le criticità del territorio e di conseguenza gli interventi necessari a conseguire gli obiettivi fissati dalla normativa di settore per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Detti interventi devono avere espressamente anche lo scopo di razionalizzare la gestione del servizio e, quindi, di ridurre progressivamente i relativi Costi Operativi.

Gli interventi richiesti sono in gran parte finanziati dalla tariffa, mentre la parte residuale può essere coperta da finanziamenti pubblici provenienti da qualunque fonte (Europa, Stato, Regione, ecc.). Nel calcolo della TRM rientrano esclusivamente gli investimenti finanziati con la tariffa e, dunque, devono essere presi in considerazione esclusivamente gli investimenti non diversamente finanziati, ovvero, qualora qualche investimento previsto nel Piano degli Investimenti sia, anche in un secondo momento, finanziato da contributi altri, quell'investimento deve essere escluso dal calcolo della TRM.

Il Piano degli Investimenti deve riportare, in riepilogo, l'elenco degli interventi con indicazione dei relativi costi di progetto, della percentuale di finanziamento pubblico nonché della loro distribuzione temporale sul periodo di affidamento del servizio.

Il calcolo degli ammortamenti si effettua applicando le aliquote fiscali del D.M. 31 dicembre 1988 e la loro eventuale riduzione e diversa distribuzione temporale sono operazioni necessarie per rispettare il vincolo di aumento massimo della Tariffa Reale Media consentito dal Metodo Normalizzato (7,5% primo anno, 5% gli anni successivi).

Gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito riconosciuti nel calcolo della Tariffa Reale Media si riferiscono agli investimenti che il gestore è tenuto a realizzare a partire dalla data di affidamento.

Dunque la Tariffa Reale Media (TRM) è calcolata considerando la realizzazione del 100% degli investimenti.

Annualmente deve (dovrebbe) allora essere effettuata la verifica di questi investimenti acquisendo il livello annuale di realizzazione degli investimenti previsti nel Piano d'Ambito considerato al netto dei contributi pubblici a fondo perduto, individuando in tal modo gli scostamenti.

Ovviamente occorre aggiornare il livello annuale degli investimenti previsto dal Piano d'Ambito al tasso di inflazione programmata derivante dal più recente DPEF.

Nella TRM non sono compresi gli investimenti ma gli ammortamenti relativi a quegli investimenti e, al fine del calcolo degli scostamenti, l'Autorità d'Ambito utilizza gli ammortamenti che il gestore riporta nel libro dei cespiti entrati in esercizio nel periodo. Occorre però precisare che il gestore applica normalmente aliquote di ammortamento basate sulla vita utile dei cespiti, inferiori quindi a quelle fiscali del d.m. 31 dicembre 1988, le massime consentite dal Metodo Normalizzato e utilizzate per calcolare gli ammortamenti previsti nel Piano d'Ambito.

Inoltre, poiché in tariffa ricadono gli ammortamenti calcolati sul valore degli interventi al netto dei contributi pubblici a fondo perduto, occorre rettificare in tal senso gli ammortamenti lordi. La differenza tra gli ammortamenti riconosciuti nella TRM calcolata nel Piano d'Ambito (o nelle successive revisioni), aggiornata agli indici del costo della vita e gli ammortamenti effettivamente riconoscibili sulla base della verifica appena riportata, deve essere calcolata in detrazione dalla Tariffa Reale Media dell'anno successivo a quello di riferimento.

SCHEDA 5

Il parametro MALL

La TRM calcolata in base al Metodo Normalizzato e ridefinita annualmente, da una parte con la rivalutazione in base agli indici di aumento del costo della vita e, dall'altra, attraverso il conguaglio delle quote di ammortamento e di remunerazione del capitale non dovute in quanto riferite a investimenti previsti ma non realizzati, costituisce comunque una tariffa "lorda" che non tiene conto dell'effettiva qualità del servizio reso nell'anno precedente, ovvero delle attività e dei servizi compresi nel calcolo dei Costi Operativi che o nei fatti non sono stati forniti, o sono stati forniti in maniera inadeguata, ovvero che non hanno comunque conseguito gli standard di qualità prefissati.

Questa è la ragione, proprio a partire dalla concreta attuazione del full recovery cost, per la quale alla TRM calcolata per un determinato anno deve essere applicato un fattore correttivo fondato sull'effettiva qualità del servizio reso nell'anno precedente.

A questo proposito, in occasione della verifica triennale della tariffa si deve (si dovrebbe) procedere alla valutazione del parametro **MALL** a misura delle prestazioni relative al S.I.I.. Il parametro **MALL** si definisce come segue:

$$\text{MALL} = \text{QUAL} \times \text{INTV} \times \text{TAN}$$

Il parametro **MALL**, comunque, deve (dovrebbe) essere valutato annualmente per l'applicazione delle vere penali in base ai dati disponibili, salvo conguaglio con i valori della verifica triennale.

Il parametro **QUAL** misura la qualità del servizio.

Il parametro **INTV** misura lo stato di attuazione degli interventi.

Il parametro **TAN** deriva dall'osservazione globale della gestione.

Tutti i parametri sono calcolati su base annua e hanno l'intervallo di validità specificato, intendendo che per valori superiori a 1 si assume l'unità e per valori negativi lo zero.

Parametro misuratore della qualità del servizio QUAL ($0 \leq \text{QUAL} \leq 1$)

Questo parametro è funzionale a sua volta di sette parametri:

$$\text{QUAL} = \frac{\text{RECL} + \text{CONT}}{2} \times \frac{\text{INTER} + \text{DIFP}}{2} \times \frac{\text{QUAP} + \text{QUAS}}{2}$$

di cui:

RECL è il parametro che tiene conto dei reclami presentati dall'utenza;

CONT è un parametro che tiene conto del contenzioso tra il Gestore e gli utenti;

INTER è il parametro che tiene conto delle interruzioni di servizio idrico;

DIFP è il parametro che tiene conto del difetto di erogazione idrica;

DIFF è il parametro che tiene conto del difetto di collettamento dei reflui;

QUAP è il parametro che tiene conto della qualità delle acque potabili

QUAS è il parametro che tiene conto della qualità delle acque di scarico

Omettendo le formule di calcolo dei singoli parametri, va detto che i dati necessari al calcolo matematico dei singoli parametri e dell'intero **QUAL** devono essere forniti dallo stesso gestore che li deve (dovrebbe) registrare anche in formato elettronico verificabili in continuo da postazione remota dagli uffici tecnici dell'Autorità d'Ambito.

E' pratica invalsa, al contrario, che il gestore ometta sistematicamente di fornire questi dati e, salvo le ridicole penali di qualche migliaio di euro per detta omissione, l'assenza dei dati viene assunta a pretesto

per dichiarare l'impossibilità di effettuare i calcoli e “premiando” in tal modo il gestore inadempiente attribuendo d'ufficio al parametro **QUAL** il valore “1”! (La TRM risultante dall'applicazione del parametro **MALL** – che ha un valore ricompreso tra 0 e 1 – è tanto più ridotta quanto più basso è il valore del **MALL**)

Parametro misuratore dello stato di attuazione degli investimenti INTV

$(0,9 \leq \text{INTV} \leq 1)$

Il parametro **INTV** tiene conto dell'impegno del Gestore nell'avviare e finanziare gli investimenti di sua competenza previsti nel Piano degli Investimenti.

Definendo **INVAN** l'investimento annuo che il gestore deve assicurare, **INVRE** l'investimento effettivamente impegnato, il parametro **INTV** si misura sulla base di questa formula

$$\text{INTV} = 0,90 + 0,10 \times \frac{\text{INVRE}}{\text{INVAN}}$$

Parametro TAN misuratore della qualità globale del S.I.I.

$(0,98 \leq \text{TAN} \leq 1,02)$

Il parametro **TAN** è un fattore che serve a correggere l'applicazione meccanicista del **MALL**, considerando che una modellazione matematica, per quanto accurata, ha pur sempre dei limiti nella rappresentazione del reale.

Infatti tale parametro, pur non essendo matematicamente rappresentato, è una funzione che permette all'Autorità d'Ambito di esprimere un giudizio sul S.I.I.-

Il suo campo di variabilità è a cavallo dell'unità essendo penalizzante se minore dell'unità e premiante se maggiore.