
Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

Laboratorio SPL Collana Acqua

Abstract

In Italia si investe meno di quanto si dovrebbe e di quanto si potrebbe. Nel nuovo periodo regolatorio non ci sarà il cambio di marcia che in molti auspicavano.

I motivi sono riconducibili in parte alla volontà dei consigli di ambito di mettere un freno agli aumenti tariffari, particolarmente sostenuti negli ultimi anni, in parte alla inadeguatezza della pianificazione degli interventi. Non da ultimo sull'esito dell'intero processo pende l'alea di un tasso di realizzazione che non va oltre l'80% dei programmi.

Investments in the integrated water management in Italy are lower than needed and inferior to what could be done. In the new regulatory period the expected change of pace shall not take place.

This is partly due to the unwillingness of the local regulatory bodies to increase the tariffs, as they have raised a lot in the latest years, and the inadequacy of the interventions planning. Last but not least, the realisation rate, not higher than 80% of the planned interventions looms over the outcome of the entire process.

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, CO.MO.I. Group, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP.

Si ringrazia Water Alliance - Acque di Lombardia per la collaborazione e la messa a disposizione di informazioni e documenti.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico, Francesca Signori

e-mail: laboratorio@refricerche.it

Gli ultimi contributi

- n. 68 - Acqua - Le reti di impresa: la gestione dei servizi pubblici si rinnova*
- n. 67 - Acqua - Efficienza del capitale: investire di più e meglio, settembre 2016*
- n. 66 - Acqua - Qualità tecnica: un percorso a due velocità, luglio 2016*
- n. 65 - Acqua - Dalla separazione contabile una spinta al consolidamento, luglio 2016*
- n. 64 - Acqua - Danno ambientale: ai "rimedi" destianiamo solo il 5% dellatariffa, luglio 2016*
- n. 63 - Acqua - L'efficienza nel settore idrico italiano: punti fermi e questioni aperte, giugno 2016*
- n. 62 - Acqua - La gestione industriale del servizio idrico: scenari di crescita, maggio 2016*
- n. 61 - Acqua - Investimenti nel SII: 2 miliardi di euro il "potenziale inespresso", maggio 2016*
- n. 60 - Acqua - Il grossista industriale: da garante dell'approvvigionamento idrico a finanziatore delle opere, maggio 2016*
- n. 59 - Acqua - Alla ricerca dell'efficienza, aprile 2016*

Tutti i contributi sono liberamente scaricabili, previa registrazione, dal [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

Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

Il metodo tariffario ha fornito gli strumenti per investire

Metodo tariffario e *full cost recovery* sono gli ingredienti che la regolazione indipendente ha messo a disposizione del servizio idrico integrato per rilanciare gli investimenti. Una occasione per recuperare il ritardo rispetto alle migliori esperienze europee. A distanza di 4 anni, il percorso risulta però solo in parte avviato.

Il secondo periodo regolatorio, appena iniziato, porta con sé la sensazione che in Italia si investa ancora poco, meno di quanto si dovrebbe e di quanto si potrebbe. I dati mostrano che il "big spurt", il salto di qualità sugli investimenti, non c'è stato e probabilmente non ci sarà, almeno sino al 2020.

Le buone condizioni di contesto non sono bastate

Eppure le premesse c'erano tutte: un fabbisogno elevato, il ritorno di fiducia degli investitori, tassi di interesse ai minimi storici e una enorme massa di liquidità alla ricerca di opportunità di investimento poco rischiose. Condizioni eccezionali, che in futuro potrebbero non ripetersi.

L'aumento degli investimenti è ancora troppo contenuto

La programmazione degli interventi per il quadriennio 2016-2019 registra sì un progresso degli investimenti, ma di intensità ancora insufficiente: 49 euro/abitate/anno rispetto ai poco più di 40 euro/abitate/anno della programmazione precedente (2014-2017). Le note più positive nel Mezzogiorno, dove gli investimenti dovrebbero registrare un deciso aumento, portandosi verso la media nazionale, grazie alla certezza della tariffa, il cui sostegno più che compensa il calo dei contributi pubblici.

Un obiettivo di tutto riguardo, se solo si riuscisse a realizzarlo: in media nazionale, infatti, il tasso di realizzazione degli investimenti non è andato oltre l'80% nel 2015.

Rinunciando a investire 90 euro/abitate/anno, come fanno Francia e Germania, rinunciando a dare lavoro a circa 200mila persone ogni anno, e a raddoppiare l'anemica crescita del PIL del 2016 (0,7%).

Un'occasione mancata che va letta alla luce di un insieme di concause: la prima, fra tutte, è il desiderio dei consigli d'ambito di porre un freno alle tariffe.

Del resto perché aumentare le tariffe se la regolazione non ha ancora indicato gli obiettivi di qualità tecnica a cui occorre tendere? Il rinnovo delle condotte idriche procede ad un ritmo pari a metà di quello coerente con la loro vita regolatoria e oltre il 40% degli interventi di manutenzione ha natura imprevista, con ciò certificando un approccio da "quotidiana emergenza".

È mancata dunque una presa di coscienza sullo stato delle infrastrutture e sulla necessità di impegnare gli spazi che il metodo offre per sostenere gli investimenti. Una spinta in questa direzione doveva arrivare dalla pianificazione, meglio se guidata dall'intervento

Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

dell'Autorità nazionale, per "motivare" gli enti preposti a superare l'orizzonte di breve del consenso e abbracciare l'interesse delle generazioni future.

Di scarsa efficacia si sono dimostrati gli schemi regolatori, che avevano concesso adeguamenti più generosi in presenza di maggiori sforzi di investimento, di cambiamenti del perimetro, e di un impegno ad aumentare la qualità del servizio.

All'insegna del "si fa quel che si può" anche il tasso di realizzazione. Gli ostacoli sono per lo più riconducibili ai lunghi iter delle autorizzazioni cui si somma lo stallo della nuova disciplina degli appalti pubblici, con il suo corollario di contenziosi.

*Il VRG si sposta
leggermente dai
costi operativi ai
costi di capitale*

La traduzione in fatti è che il secondo periodo regolatorio vedrà un calo dei costi operativi. Lo spazio liberato in tariffa è assorbito dai conguagli sul pregresso, ancora corposi, e dal fondo per i nuovi investimenti (FoNI), dall'ammortamento sui contributi a fondo perduto. Più nel dettaglio, i costi operativi, dai quali è stata isolata la componente a copertura del costo ambientale e della risorsa, segnano una contrazione di circa l'8%. Un calo che è favorito dalla diminuzione dei volumi erogati e dei costi di produzione. Significative sono le economie sul costo della fornitura di energia elettrica, utilizzata nelle attività di pompaggio di acqua o negli impianti di depurazione, che dipendono dal minore fabbisogno di energia (minore consumo) e dalla diminuzione del costo del chilowattora. E' questo un ambito nel quale le nuove regole AEEGSI hanno favorito l'emersione di efficienze gestionali.

L'efficienza operativa libera spazi destinati in parte a finanziare i costi di capitale che si muovono dai circa 30 euro/abitate/anno del 2016 ai 35 euro/abitate/anno nel 2019. Un incremento che sottende una riduzione degli oneri finanziari e fiscali, in ragione di una discesa dei tassi di interesse e della riduzione dei deflatori utilizzati per rivalutare il costo storico delle infrastrutture.

L'altra voce che conosce un aumento è quella del FoNI, pari a circa 360 milioni di euro nel 2015 e in crescita, tanto da raggiungere 700 milioni di euro nel 2019. Si tratta di una componente riconosciuta a titolo di anticipazione sui nuovi investimenti (circa il 30%) e ammortamento sui contributi a fondo perduto (circa 60%). Queste risorse possono essere utilizzare per finanziare nuovi investimenti ma anche per le agevolazioni tariffaria alle utenze disagiate. Con queste risorse si potranno finanziare misure complementari al bonus idrico, per sostanziare l'esito referendario e liberare la tariffa dal ruolo di strumento di gestione del consenso.

Il secondo periodo sarà l'occasione per sanare i conti con il passato, ma dovrà anche gettare le basi per quel cambio di passo sugli investimenti che ancora è mancato.

I principi e i criteri del metodo tariffario per il secondo periodo (MTI2)

*Aggregazione
delle gestioni e
efficientamento dei
costi operativi*

Come ampiamente dibattuto¹ il metodo tariffario per il quadriennio 2016-2019 riprende buona parte dei criteri fissati già per il primo periodo regolatorio, ma si focalizza su due obiettivi: l'aggregazione delle gestioni e l'efficientamento dei costi operativi. Il limite all'incremento tariffario è infatti differenziato non più soltanto, come accadeva per il primo periodo regolatorio, rispetto al rapporto tra investimenti programmati nel quadriennio e livello di capitalizzazione (come misurato dalla RAB). Il metodo offre infatti spazi più ge-

¹ Si veda Contributo n. 52, Metodo Tariffario Idrico 2.0: efficienza, disciplina e dimensioni, Dicembre 2015

Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

nerosi in tariffa ai gestori che hanno ampliato il perimetro di attività, perché hanno accresciuto il territorio servito o perché hanno migliorato la qualità del servizio reso alle utenze.

Penalizzate le gestioni con costi operativi superiori alla media

Una penalizzazione di mezzo punto percentuale sull'incremento tariffario massimo ammissibile è riservata alle gestioni con costi operativi superiori alla media di settore (OPM), pari a 109 euro/abitate. Nonostante i limiti di tale meccanismo incentivante, già evidenziati nei lavori del Laboratorio², la regolazione interiorizza la necessità di incoraggiare la crescita delle dimensioni gestionali, come veicolo di logiche industriali e di economie di costo.

Gli schemi tariffari e le variazioni massime consentite

L'incremento annuo delle tariffe ammissibile oscilla da un minimo del 5.5% ad un massimo del 9%. Il limite inferiore è riservato alle gestioni che programmano investimenti inferiori al 50% del capitale investito riconosciuto a fini regolatori (la RAB) e che non hanno registrato variazioni negli obiettivi, e in presenza di costi operativi superiori alla media. Il limite massimo è accordato alle gestioni che hanno apportato modifiche al servizio, in termini di perimetro delle attività o di qualità, che presentano un livello dei costi operativi unitari inferiori alla media e che hanno programmato investimenti nel quadriennio ingenti (superiori al 50% della RAB). Il dettaglio degli schemi regolatori è riassunto nella figura allegata.

Gli schemi tariffari

Popolazione sottostante: in valore assoluto e in % sul totale del campione

	Variazione di obiettivi o attività del gestore		
	Nessuna		Presente
	$\frac{OPEX_{2014}}{pop} < OPM$	$\frac{OPEX_{2014}}{pop} > OPM$	Integrazione del servizio Miglioramenti qualità
$\frac{IP^{2016-2019}}{RAB_{MTI}} \leq \omega$	SCHEMA I 5.140.972 17%	SCHEMA II 3.446.063 11%	SCHEMA III 877.329 3%
$\frac{IP^{2016-2019}}{RAB_{MTI}} > \omega$	SCHEMA IV 13.723.152 44%	SCHEMA V 2.235.763 7%	SCHEMA VI 5.550.835 18%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati gestori, EGATO

L'analisi di seguito sviluppata si basa sui prospetti tariffari approvati dagli enti di ambito e sottoposti alla validazione di AEEGSI, relativi a 65 gestori del servizio idrico che servono oltre 30 milioni di abitanti.

Gli investimenti

10 miliardi di investimenti nel quadriennio 2016-2019

L'applicazione del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio si fonda sulla programmazione di oltre 8 miliardi e mezzo di investimenti nel quadriennio 2016-2019 che, considerando anche i contributi a fondo perduto, raggiungono una quota di oltre 10 miliardi di euro, ovvero un livello pro capite pari a 49 euro/abitate/anno. A fronte del dato

² Si veda contributo n. 59, Alla ricerca dell'efficienza, Aprile 2016

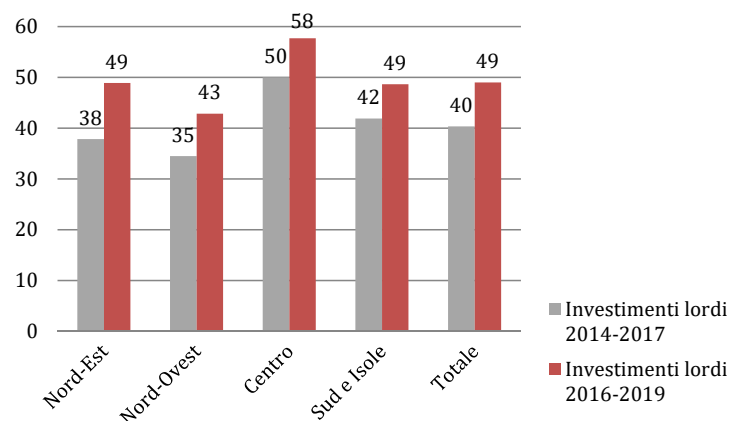
Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

medio, le singole gestioni presentano una escursione dello sforzo di investimento che passa da un minimo di 10 euro/abitate/anno a oltre 150 euro/abitate/anno: a livello geografico si registra il consistente impegno delle regioni del Centro che vantano un livello di investimenti unitario di circa 58 euro/abitate/anno e, al tempo stesso, la performance meno soddisfacente del Nord-Ovest, dove gli investimenti programmati si fermano a 43 euro/abitate/anno.

Leggera accelerazione degli investimenti, soprattutto in alcune aree geografiche

Rispetto alla pianificazione del primo periodo regolatorio per il quadriennio 2014 -2017 si nota complessivamente una accelerazione, pari ad una crescita pro capite di circa 9 euro/abitate/anno, ottenuta nonostante il calo dei contributi a fondo perduto, complessivamente scesi del 10%. Guardando il dettaglio annuale, con specifico riferimento al 2016 e al 2017, l'incremento degli investimenti è confermato, seppure con diversa intensità a seconda delle aree geografiche, a suggerire che il metodo ha rappresentato sicuramente un momento di revisione della programmazione, per recuperare gli scostamenti tra quanto previsto e quanto realizzato del biennio 2014/2015.

Investimenti programmati
euro/abitate/anno



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati EGATO

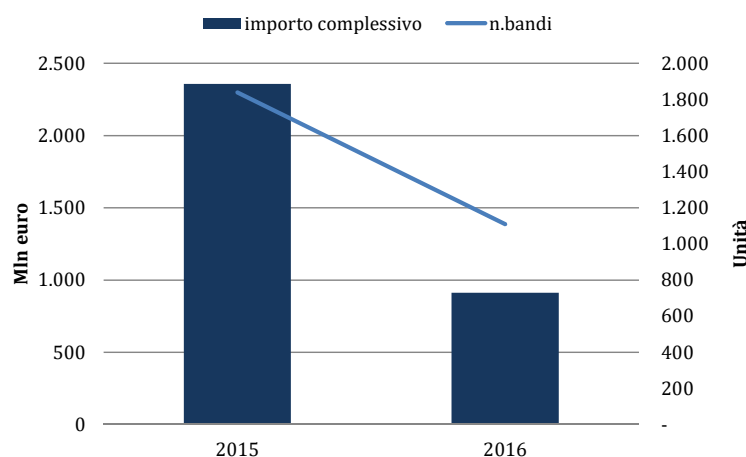
In Italia si realizza l'80% del programmato

Il grado di realizzazione degli investimenti si assesta all'80% dei programmi: a fronte di investimenti previsti pari a 25 euro/abitate/anno nel 2014 e addirittura 37 euro/abitate/anno nel 2015, gli investimenti effettivi si sono fermati rispettivamente a 21 e a 26 euro/abitate/anno. Anche su questo aspetto non poche differenze si riscontrano a livello territoriale, con performance migliori nelle regioni del Centro e deludenti nel Sud e Isole dove solo il 30% degli investimenti è stato effettivamente realizzato.

Anche sulla percentuale di realizzo si può e si deve fare di più. Gli ostacoli sono riconducibili alle lungaggini delle procedure autorizzative e, più di recente, alla nuova normativa sugli appalti che avendo creato questioni interpretative non poco significative, ha di fatto rallentato e in alcuni casi addirittura bloccato l'assegnazione delle opere.

Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

Andamento bandi nel settore idrico per numero e importo



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

La composizione del VRG e l'incremento tariffario

Si riducono i costi operativi...

Il metodo sembra aver raggiunto un primo obiettivo di contenimento dei costi operativi che si riducono rispetto al primo periodo regolatorio³, portandosi poco sopra i 90 euro/abitante/anno. Al tempo stesso, l'incidenza dei costi operativi sul totale dei costi riconosciuti scende a circa il 60%.

... e aumentano i costi di capitale

In modo del tutto speculare, la componente legata ai costi di capitale registra un aumento, graduale nel quadriennio, e raggiunge circa 37 euro/abitante nel 2019. In quota, cresce il peso sul vincolo dei ricavi, a significare che una porzione crescente della tariffa è destinata a finanziare gli investimenti. Occorre poi tenere conto che questo risultato sottende oneri finanziari e fiscali inferiori a quelli del primo regolatorio e i deflatori degli investimenti che sono stati rivisti al ribasso.

Il FoNI rappresenta una quota elevata del VRG

Non secondario è il ruolo del FoNI che guadagna terreno, con alcune interessanti differenze geografiche. La voce che invece raggiunge un peso importante sul VRG cuba a livello nazionale risorse per circa 375 milioni di euro nel 2016, in crescita a 700 milioni di euro nel 2019. La crescita del FoNI incorpora la quota di investimenti finanziati con contributi pubblici e l'ammortamento nel tempo dei contributi stessi: una voce sulla quale gli enti di ambito sono intervenuti in passato rimodulandola al ribasso per evitare superamenti del limite di incremento massimo e l'apertura di una istruttoria da parte di AEEGSI. Una "facoltà" che è stata ampiamente utilizzata nel primo periodo regolatorio, quando l'introduzione del MTI ha determinato un significativo aumento dei costi riconosciuti in tariffa, ad esempio per il riconoscimento dei costi della morosità.

L'importante volume di risorse supplementari che si renderanno disponibili nel prossimo triennio suggerisce l'opportunità di una riflessione sul possibile loro utilizzo affiancare al bonus idrico nazionale delle tariffe sociali d'ambito capienti, in grado di assicurare

³ Il confronto viene fatto isolando la componente dei costi ambientali

Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

FoNI e agevolazioni tariffarie

la gratuità dell'acqua, per un consumo "equo" e in assenza di sprechi, a circa 4,5 milioni di poveri (circa 100/litri/abitate/giorno, coerente con gli standard di vita occidentali). Un percorso il cui costo, stimabile in circa 150 milioni di euro l'anno a carico della tariffa, avrebbe l'indubbio pregio di riconciliare gli sviluppi delle tariffe con gli investimenti, e di sostanziare uno strumento universalistico di risposta al disagio economico.

I conguagli sul pregresso valgono ancora molto

Con riferimento ai conguagli, il metodo offre la possibilità di rinviare ad anni successivi il recupero delle poste pregresse, laddove il vincolo dei ricavi raggiunga il limite massimo consentito. La quota dei conguagli riconosciuti in tariffa, la cui incidenza è in aumento rispetto al primo periodo regolatorio, comprende dunque competenze residue del primo periodo regolatorio: in taluni casi anche il secondo periodo regolatorio non è sufficiente a sanare il pregresso. La voce dei conguagli assorbe nel quadriennio 2016 - 2019 qualcosa come 1 miliardo e 300 milioni di euro di risorse.

Le tariffe aumentano del 13% nel quadriennio

Nel complesso il secondo periodo regolatorio condurrà ad un aumento medio delle tariffe di circa il 13% tra il 2016 e il 2019. Gli adeguamenti maggiori si avranno al Sud (27%), dove il ritardo infrastrutturale rimane ancora ampio. Gli aumenti si concentrano prevalentemente nel primo biennio, per via dei conguagli dovuti alla riduzione dei volumi erogati. Sulla seconda metà del biennio, al contrario, gli adeguamenti tariffari saranno assai modesti a suggerire che gli spazi offerti dalla tariffa per sostenere gli investimenti non sono stati sfruttati. Non si può escludere, in questo senso, che la scelta sia motivata dal desiderio di preservare qualche margine tariffario per compensare possibili sorprese a consuntivo sui costi operativi, evitando il superamento dei limiti e le conseguenti istruttorie AEEGSI.

Andamento tariffario anni 2016-2019*

Area	2016	Var% annuale			Var% 2015-2019
		2017	2018	2019	
Nord-Est	5,4%	3,7%	2,2%	-1,7%	9,7%
Nord-Ovest	4,1%	1,9%	-0,2%	-0,2%	5,7%
Centro	2,2%	4,5%	4,3%	4,8%	16,8%
Sud e Isole	7,2%	5,8%	8,2%	3,2%	26,6%
Italia	4,6%	3,6%	2,9%	1,1%	12,7%

*campione di 65 gestori che servono una popolazione di circa 30 milioni di abitanti

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati documenti di proposta tariffaria

L'andamento delle variazioni sembra suggerire che a partire dal 2018 la tariffa sarebbe stata in grado di sostenere maggiori investimenti rispetto a quanto programmato: il VRG avrebbe infatti margini per assorbire aumenti dei Capex che non vengono sfruttati. Il limite massimo alla variazione tariffaria nel quadriennio è pari al 32%, tenendo conto dei diversi schemi tariffari.

Investimenti e MTI2: molto rimane ancora da fare

Costi ambientali e della qualità

Il metodo prevede l'individuazione delle componenti di costo a copertura dei costi ambientali e della risorsa, costi che nel primo periodo regolatorio erano ricompresi tra i costi operativi. Inoltre prevede l'introduzione di una specifica componente tariffaria a copertura dei costi sostenuti per il miglioramento della qualità del servizio.

Il costo ambientale e della risorsa vale 9 euro/abitate/anno

Per quanto riguarda i costi ambientali e della risorsa, la loro valorizzazione cambia sensibilmente a seconda dell'area geografica considerata: a fronte di una media italiana di 9 euro/abitate/anno, nelle gestioni del Nord-Est il valore è inferiore ai 4 euro/abitate/anno, mentre in quelle del Nord-Ovest sale a oltre 16 euro/abitate/anno, differenze che riflettono specificità territoriali ma anche differenti criteri per il loro riconoscimento. La componente è infatti l'insieme di una quota considerata endogena (ERCend), ovvero legata alle attività di depurazione, potabilizzazione e telecontrollo, e una quota ritenuta invece aggiornabile (ERCal), in quanto riferiti alla quota parte degli oneri locali, destinata alla realizzazione di attività di tutela, produzione delle risorse idriche, riduzione ed eliminazione del danno ambientale e mitigazione del costo-opportunità della risorsa. Poiché, come ampiamente dibattuto in un precedente contributo⁴, ad oggi non è stato fornito un elenco esaustivo dei costi riconoscibili come ambientali, possono riscontrarsi differenze interpretative non secondarie⁵.

Dalla lettura dei dati emerge che la quota maggioritaria è quella legata ai costi endogeni: la maggior parte dei gestori ha cioè valorizzato come costo ambientale i costi sostenuti per la depurazione e per la riduzione delle perdite, mentre invece la quota relativa agli oneri locali è limitata ai contributi versati ai consorzi di bonifica o alle comunità montane, ove previsti, per la tutela del territorio.

Alcuni gestori hanno richiesto il riconoscimento dei costi legati al miglioramento della qualità del servizio

La componente dei costi legati alla qualità del servizio, infine, è stata valorizzata da circa 4 gestioni su 10. Per le realtà che la applicano tale componente incide mediamente per 1 euro/abitate/anno nel 2017, con punte di oltre 6 euro/abitate/anno. Quanto chiesto rappresenta il riconoscimento del costo del personale impiegato per ottemperare agli obblighi derivanti dall'adeguamento agli standard di qualità contrattuale del servizio stabiliti dall'AEEGSI (link: [deliberazione 655/2015/R/IDR](#)): si tratta in molti casi dell'unità aggiuntiva destinata allo sportello utenti, mentre in altri del personale, ed eventualmente dei relativi mezzi, impiegati per garantire i tempi di allaccio e di intervento, intervento che rappresenta un investimento organizzativo imponente.

⁴ Si veda contributo n. 64, Danno ambientale: ai rimedidestiniamo solo il 5% delle tariffe, luglio 2016

⁵ Ai fini tariffari, ad oggi, la diversa classificazione non determina alcuna implicazione, in quanto i costi ambientali entrano nel VRG allo stesso modo dei costi operativi.