



GIUSEPPE COLANGELO

**COMMON CARRIAGE E CONCORRENZA NEL SETTORE IDRICO**

*LE Lab Working Paper*  
No. RE-01-2004

(Bozza - non citare)

## COMMON CARRIAGE E CONCORRENZA NEL SETTORE IDRICO

di Giuseppe Colangelo

SOMMARIO: 1. Monopoli naturali e meccanismi procompetitivi 2. Le possibili metodologie di prezzo per l'accesso alla rete. 3. L'esperienza britannica del *common carriage*. 4. La regolazione del prezzo del bene finale: *price-cap* e *rate of return*. 5. La *path-dependency* del contesto italiano.

### 1. MONOPOLI NATURALI E MECCANISMI PROCOMPETITIVI.

La complessità della liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità scaturisce dal fatto che in essi si riscontra la presenza contestuale di attività monopolistiche in senso naturale, concernenti principalmente la gestione della rete di distribuzione, e attività potenzialmente competitive che richiedono l'interconnessione alla rete di distribuzione<sup>1</sup>.

Le *utilities*, generalmente, concernono servizi forniti su reti di cui non è economicamente possibile la duplicazione e, pertanto, la strategia regolamentare prevalente impone al gestore che detiene l'infrastruttura essenziale (c.d. *essential facility*) di consentirne alle altre imprese l'utilizzazione a condizioni non discriminatorie, pur conservandone il controllo monopolistico. In altri termini, al posto di un'improbabile concorrenza tra reti infrastrutturali, si è optato per promuovere la concorrenza nell'offerta di servizi sulla stessa rete.

Occorre innanzitutto stabilire se, per sviluppare la concorrenza, in seguito al processo di liberalizzazione, sia opportuno mantenere una struttura verticalmente integrata o separare la gestione della rete dalle attività potenzialmente competitive: separazione che potrà essere strutturale oppure contabile, a secondo che al gestore venga impedito di fornire servizi in competizione con le imprese, che utilizzano i servizi della sua rete come input intermedi, o venga semplicemente imposto di predisporre una contabilità separata per i servizi intermedi forniti alle imprese concorrenti e per quelli offerti in competizione con esse.

Diverse saranno le conseguenze economiche che scaturiranno da tale opzione, sia sul grado di competitività del settore, sia sui comportamenti strategici delle imprese. Nell'ipotesi in cui l'autorità regolatrice propenda per l'integrazione verticale, il gestore monopolista opererà sia come fornitore obbligato di un input ai produttori di servizi finali, sia come uno dei competitori sul mercato dei servizi finali, potendo così sfruttare la posizione di vantaggio derivante dal controllo dell'accesso alla rete di distribuzione con la

---

<sup>1</sup> C. CAMBINI, *Regolamentazione del prezzo di accesso con asimmetria informativa*, in AA.VV., *La regolamentazione delle Public Utilities*, Pisa, 1998, 57; per una contestualizzazione di tali problematiche nel settore idrico R. CASELLI – P. PERUZZI, *Servizi idrici tra regolazione e mercato*, Proaqua paper n. 19 (1998), disponibile all'indirizzo internet [www.proaqua.it](http://www.proaqua.it).

possibilità di rendere particolarmente onerosa l'entrata e la permanenza nel mercato: l'impresa integrata e dominante, oltre ad avvalersi del vantaggio anticompetitivo rappresentato dagli *switching costs*, potrà infatti porre in essere strategie di deterrenza (*preemptive*) all'entrata quali, ad esempio, la *cost raising strategy*<sup>2</sup>. Il regolatore pubblico, pertanto, non potrà limitarsi ad aprire ai terzi un mercato precedentemente monopolistico, ma dovrà regolamentarne l'accesso in modo da garantire lo sviluppo della concorrenza e scongiurare il pericolo che, con il processo di liberalizzazione e di privatizzazione, si produca semplicemente un passaggio dal monopolio pubblico al monopolio privato.

Viceversa, con l'adozione del modello di separazione verticale, si elimina l'incentivo per l'impresa *incumbent* alla discriminazione in favore di uno specifico fornitore, ma non il pericolo che essa, in quanto detentrica unica dell'infrastruttura essenziale, possa esercitare potere di mercato sulle imprese che acquistano l'input: il che conferma come l'adozione di una politica strutturale per un assetto verticalmente deintegrato non possa prescindere comunque da un intervento regolatorio<sup>3</sup>.

In ogni caso, il *policy maker* è chiamato ad effettuare un bilanciamento di interessi, un'analisi dei costi e dei benefici che non può non tener conto delle peculiarità del settore delle *public utilities*, quali le problematiche poste dal garantire contemporaneamente libertà di accesso, parità di trattamento, continuità e qualità del servizio<sup>4</sup>: l'apertura alla concorrenza richiede innanzitutto uguali opportunità di accesso e di utilizzo del network traducendosi, in primo luogo, nella ricerca di *access pricing systems* idonei a riflettere le necessarie informazioni sulle opportunità di accesso alle reti e sul valore ad esse associato<sup>5</sup>. E', infatti, sulla base dell'esistenza di attività potenzialmente concorrenziali, la cui realizzazione dipende dalla possibilità di accesso alla rete, che prende corpo il problema della regolamentazione del prezzo di accesso<sup>6</sup>. La nostra, del resto, è stata definita -non senza una certa enfasi- come *the age of access*<sup>7</sup>.

La definizione dei termini per l'utilizzo della rete rappresenta un punto imprescindibile dell'intervento regolatorio dal momento che l'*incumbent* potrebbe fissarli ad un livello talmente elevato da impedire lo sviluppo della

---

<sup>2</sup> Ovvero una strategia di predazione *non price* in base alla quale l'impresa cerca di guadagnare potere di mercato accrescendo i costi dei concorrenti: S.C. SALOP - D.T. SCHEFFMAN, *Raising rivals' costs*, 73 *Am. Econ. Rev.* 267 (1983); T.G. KRATTENMAKER - S.C. SALOP, *Anticompetitive exclusion: raising rivals' costs to achieve power over price*, 96 *Yale L. J.* 209 (1986).

<sup>3</sup> G. CERVIGNI, *L'intervento pubblico nelle essential facility: aspetti teorici e analisi istituzionale*, in *Concorrenza e mercato*, 1998, 295-328.

<sup>4</sup> Si veda, in proposito, D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.* 1999, 371-425.

<sup>5</sup> M. MARTOCCIA, *Prezzo di accesso alle reti: ipotesi teoriche ed evidenze empiriche*, in AA.VV., *La concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, Bologna 1998, 145.

<sup>6</sup> M. CONTICELLI, *I diritti di accesso e di interconnessione nella nuova disciplina dei pubblici servizi a rete*, in *Mercato Concorrenza Regole* 2001, 372.

<sup>7</sup> J. RIFKIN, *The Age of Access*, 2002.

concorrenza nel mercato finale<sup>8</sup>: si tratta di individuare un prezzo d'accesso tale da non precludere al terzo la possibilità di operare in condizioni di concorrenzialità nel mercato derivato e, quindi, tale da garantirgli un ragionevole margine di guadagno. La tariffa d'accesso, tuttavia, dovrà altresì essere strutturata in modo da soddisfare anche la contrapposta esigenza di assicurare all'impresa dominante un equo compenso per gli investimenti sostenuti per la conservazione e lo sviluppo dell'input essenziale, altrimenti le imprese sarebbero disincentivate a realizzare un'infrastruttura alternativa<sup>9</sup>.

L'individuazione di tariffe di accesso ottimali è resa, inoltre, più complicata dalla presenza di asimmetrie informative: il regolatore avendo, infatti, minori informazioni rispetto a quelle detenute dall'impresa monopolista sulle condizioni di costo e di domanda (c.d. *selezione avversa*), non potrà definire tariffe d'accesso in linea con i costi marginali del servizio offerto. D'altro canto le finalità perseguite dal regolatore nella definizione delle tariffe di accesso sono molteplici non limitandosi a prevenire l'esercizio di potere di mercato da parte dell'*incumbent* verticalmente integrato -in termini di prezzi eccessivi e *price squeeze*<sup>10</sup>-, ma dovendo, allo stesso tempo, assicurare condizioni non discriminatorie di accesso alla rete, fornire al mercato corrette indicazioni di prezzo per la valutazione dell'economicità di nuovi investimenti, garantire un'equa remunerazione del capitale investito, assicurare la copertura di investimenti per la manutenzione ed ammodernamento delle reti nonché favorire gli investimenti infrastrutturali in aree depresse e marginali<sup>11</sup>.

Da ultimo non bisogna trascurare gli eventuali costi sociali che possono emergere dalla separazione strutturale tra rete e gestione dei servizi. Il *favor* che sembrano incontrare tali politiche è basato su alcuni principi dell'economia elementare delle reti, che abbiamo in precedenza richiamato: tuttavia, per un'analisi dei costi e benefici, occorre ampliare l'analisi e considerare la qualità e la sicurezza delle reti nel tempo. Separando gestione della rete e gestione del servizio non si influenza, infatti, soltanto la struttura del mercato e il grado di concorrenza nei diversi segmenti di attività, ma si influenza anche il comportamento degli operatori che si occupano, rispettivamente, della rete e della vendita del servizio: il gestore della rete, soprattutto se regolato con un meccanismo di *price cap*, tenderà a minimizzare i costi lasciando abbassare il livello di qualità e di sicurezza della rete; saranno, infatti, gli operatori che vendono il servizio a dover sopportare i costi derivanti dalla insoddisfazione

---

<sup>8</sup> Si veda D.F. SPULBER – C.S. YOO, *Access to Networks: Economic and Constitutional Connections*, Vanderbilt University Law School, Working Paper n. 8 (2002), disponibile online all'indirizzo [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

<sup>9</sup> J.S. GANS, *Regulating Private Infrastructure Investment: Optimal Pricing for Access to Essential Facilities*, 20 *Journal of Regulatory Economics* 167 (2001).

<sup>10</sup> Si realizza quando l'impresa dominante nella produzione di una materia prima, e presente nel mercato derivato dei prodotti finiti, fissa per i concorrenti, operanti in quest'ultimo mercato, tariffe di accesso alla materia prima talmente onerose che, tenuto conto dei prezzi praticati per il prodotto finito, per i concorrenti non risulta possibile conseguire un profitto.

<sup>11</sup> M. CARASSITI – D. LANZI, *Competizione ed accesso nei settori a rete: la tariffazione delle essential facilities nell'esperienza italiana*, CRS-Proaqua Working Paper n. 41 (2001).

degli utenti<sup>12</sup>. Viceversa, se il gestore della rete fosse anche gestore del servizio, qualunque problema di qualità o di sicurezza gli sarebbe direttamente imputato dai consumatori e, come suggerisce l'economia della reputazione una riduzione degli investimenti in manutenzione o dei costi per la sicurezza delle reti si tradurrebbe, per un operatore integrato, in una diretta perdita di valore dell'azienda.

Il tutto acquista contorni particolarmente problematici se applicato al settore idrico che tradizionalmente rappresenta per eccellenza un esempio classico di monopolio naturale, con alcune peculiarità che lo differenziano dagli altri servizi a rete, specie da quello elettrico e del gas: in particolare, il suo impatto immediato con la salute pubblica e, dunque, la preminenza del fattore della qualità; l'assenza di una rete di distribuzione nazionale, il che rende difficile individuare termini di accesso standard, indipendenti dai contesti locali; una valenza eminentemente ambientale, che ispira una strategia di preservazione e di risparmio della risorsa e, di conseguenza, una politica tariffaria non finalizzata all'incremento del consumo; costi di trasporto decisamente più elevati, difficoltà a ripartire correttamente tra gli operatori i costi comuni relativi sia all'accesso sia alle *community service obligations* cui essi sono soggetti. L'implementazione di regole di concorrenza nel settore potrà comportare un miglioramento della qualità del servizio ed una diminuzione dei prezzi nel lungo periodo, ma non necessariamente una crescita dei consumi da parte dell'utenza.

Che sia giunto il tempo di sfatare il mito della presunta impossibile convivenza tra settore idrico e meccanismi concorrenziali, è una consapevolezza che sembra aver acquisito persino la Commissione europea, la quale, nei suoi documenti programmatici, comincia ad individuare la logica e l'approdo ineludibili dei diversi sistemi nazionali verso la piena apertura del settore idrico al mercato: il mercato si conferma anche per il settore idrico come il meccanismo migliore per far incontrare in maniera efficiente domanda ed offerta; anzi, per assicurare all'utenza la più ampia libertà di scelta, dalla concorrenza "per il mercato" basata sull'asta competitiva per l'acquisizione delle concessioni dovrebbe potersi passare addirittura alla concorrenza "nel mercato" attraverso il c.d. *common carriage* tra reti di distribuzione, superando in tal modo le restrizioni derivanti dall'attuale assetto regionale dei servizi<sup>13</sup>. In direzione di un atteggiamento comunitario più attivo ed esigente che in passato spingono le stesse risultanze dell'indagine comparativa sull'applicazione al settore idrico di criteri procompetitivi nei quindici Stati membri, commissionata dalla DG Concorrenza e pubblicata nel dicembre 2002<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> L'intero ragionamento è tratto da L. PROSPERETTI, *Benefici e costi della separazione strutturale nelle reti energetiche*, relazione presentata al workshop sulla rete elettrica tenutosi presso la L.U.I.S.S.-Guido Carli di Roma, 20 novembre 2002.

<sup>13</sup> F. BOLKESTEIN, *Address to the Institute of Economic Affairs*, London 7.11.2002, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/en/speech/02/543.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/speech/02/543.htm).

<sup>14</sup> WRc – Ecologic, *Study of the application of the competition rules to the water sector in the European Community commissioned by the Competition DG*, dicembre 2002,

## 2. LE POSSIBILI METODOLOGIE DI PREZZO PER L'ACCESSO ALLA RETE.

Un problema specifico della regolazione dell'accesso è quello degli incentivi: nei settori dei quali è questione, infatti, il regolatore non deve solo preoccuparsi del fatto che i prezzi e gli obblighi di servizio siano fissati ad un livello equo, ma anche del fatto che siano fissati ad un livello ed in un modo che consenta all'operatore di migliorare le proprie prestazioni. L'esistenza di evidenti asimmetrie informative tra regolatore e soggetti regolati esaspera tali difficoltà: il primo, infatti, non conosce quali siano i costi reali che l'operatore dovrà sostenere per prestare quel servizio e non è in grado di verificare gli sforzi che l'operatore può compiere per contenere quei costi. Il problema, quindi, è un problema di conflitto tra incentivi, da una parte, e appropriazione della rendita, dall'altra.

La teoria economica elementare vorrebbe che il prezzo fosse regolato in base al costo marginale, il costo cioè di quell'unità di servizio che chi detiene la risorsa presta a chi vi accede. L'esigenza di individuare una regola di prezzo per l'accesso alla rete scaturisce dall'insostenibilità di una soluzione *first best*. Per definizione, infatti, il costo marginale non consente il recupero dei costi fissi, in quanto questi, essendo già stati sopportati, non rappresentano un costo di quell'unità aggiuntiva; e tuttavia, nei mercati in situazione di monopolio naturale, i costi fissi rappresentano una componente rilevante del costo totale, onde seguire il criterio del costo marginale imporrebbe al monopolista di vendere ad un prezzo molto inferiore al suo reale costo medio (il costo fisso più il variabile) e, quindi, di vendere in perdita.

Il modello ottimale di massimizzazione dei profitti nel contesto concorrenziale -prezzo uguale al costo marginale- non può, quindi, essere traslato nell'ambito di un monopolio naturale: in presenza di rilevanti costi fissi ed economie di scala, fissando un prezzo pari al costo marginale, l'impresa sarebbe in condizione di recuperare esclusivamente i costi variabili e, nel lungo periodo, sarebbe costretta ad uscire dal mercato (*shut-down rule*). Il regolatore, chiamato nel determinare le condizioni economiche d'accesso sia a minimizzare i costi di produzione (efficienza produttiva) sia a conseguire l'efficienza allocativa, è costretto pertanto a ricorrere a soluzioni di *second-best*, ossia a soluzioni che contemplan margini di inefficienza ma che consentono almeno di massimizzare il benessere sociale, assicurando al contempo l'equilibrio finanziario dell'impresa.

---

<http://www.europa.eu.int/comm/competition/publications/publications/#water> . Il quadro sinottico che si ricava dall'indagine conferma che in tutta Europa, con l'eccezione del Regno Unito, sono le municipalità le autorità responsabili del servizio idrico e, pertanto, ogni riforma del settore incide immediatamente sulle delicate istituzioni dell'autonomia e della sussidiarietà; la partecipazione degli investitori privati, laddove prevista, assume caratteri alquanto marginali, circoscrivendosi solo alla fornitura idrica per piccole realtà extraurbane o alla partecipazione minoritaria in società municipali; le tipologie contrattuali di gestione ed i sistemi tariffari prescelti sono i più diversi, ma, ad eccezione di Italia e Regno Unito, non è dato riscontrare un sistema nazionale di regolazione delle tariffe, essendo le stesse prevalentemente fissate dalle aziende municipali e soggette alla mera approvazione del governo.

Dal momento che la possibilità di concedere al monopolista un sussidio – sovente sotto forma di una tassa- comporta il chiaro inconveniente di far venir meno, per le imprese le perdite delle quali fossero sovvenzionate, l’incentivo a contenere e a diminuire i costi con l’introduzione di processi innovativi, i meccanismi di regolazione, in pratica, sono stati tradizionalmente quelli basati su sistemi di prezzo non-lineare, ove una componente è variabile per il recupero dei costi marginali, e l’altra, fissa, intenderebbe coprire i costi fissi.

Non esiste una regola di prezzo universalmente accettata essendo essenziale, a tal riguardo, tener conto di tutta una serie di fattori relativi alla specificità del settore in cui si interviene che influenzano la scelta: in particolare, la natura stessa dell’accesso alla rete, i requisiti tecnici specifici, la struttura della *facility* in termini di espansione e capacità, la natura della concorrenza nel mercato finale, le informazioni disponibili sia riguardo ai potenziali richiedenti l’accesso sia all’abilità dell’*incumbent* di attuare pratiche di discriminazione di prezzo.

Le formule elaborate possono essere inquadrare in due diverse categorie: la prima basata sulla derivazione della formula dal prezzo del monopolista (*revenue-based approach*), la seconda sulla ricostruzione dei suoi costi (*cost-based approach*). Tra le formule che si rifanno al *cost-based approach*, meritano invece di essere segnalate la *fully allocated costs* (FAC) e la *long-run marginal costs* (LRMC): in entrambe si postula una traslazione sulla tariffa dei costi sostenuti dal monopolista per soddisfare la domanda d’accesso all’input essenziale, nel primo caso però si valutano tutti i costi divisi per l’ammontare delle quantità fisiche vendute, nel secondo caso soltanto i costi incrementali di lungo periodo.

#### - EFFICIENT COMPONENT PRICING RULE

Tra i più popolari metodi di calcolo ispirati al *revenue-based approach*, la *efficient component pricing rule* (ECPR), nota anche come *Baumol-Willig rule*, stabilisce che il prezzo di accesso debba essere rappresentato dal prezzo del prodotto finale richiesto al consumatore meno il costo incrementale per l’impresa degli altri fattori diversi dall’accesso, compreso il capitale.

Con tale formula gli autori si propongono di determinare un *parity pricing*, un prezzo di accesso concorrenzialmente neutrale ossia tale che per l’impresa sia indifferente operare direttamente nel mercato a valle o vendere invece i propri servizi ai terzi. Il prezzo per unità di accesso dovrà, quindi, essere posto al livello del costo diretto per fornire questa (il c.d. costo incrementale) più un *mark-up* corrispondente al costo di opportunità dell’offerta d’accesso: tale costo opportunità aggiuntivo dovrebbe ripagare la perdita di profitto che il gestore monopolista subisce nel mercato a valle dei profitti finali<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Per un approfondimento sul tema si segnalano G. MARZI – L. PROSPERETTI – E. PUTZU, *La regolazione dei servizi infrastrutturali*, Bologna 2001, 157-163; M. CARASSITI – D. LANZI, *cit.*; W.J. BAUMOL, *A ciascuno il tuo: concorrenza e servizio universale*, in *Mercato Concorrenza Regole* 1999, 65; W.J. BAUMOL – J.A. ORDOVER – R.D. WILLIG, *Parity Pricing and its Critics: A Necessary*

Il prezzo di accesso ( $P$ ) sarà, pertanto, uguale alla somma dei costi marginali dell'accesso ( $a$ ) ed il costo opportunità ( $b$ ), laddove quest'ultimo è dato dalla differenza tra il prezzo finale del bene ( $p$ ) ed i costi totali ( $C$ ). Il prezzo finale del servizio ( $p$ ) è dato dalla somma dei costi più un mark-up ( $1 + m$ ) mentre, supponendo che i costi medi e quelli marginali coincidano, i costi totali saranno rappresentati dalla somma dei costi relativi all'accesso ( $a$ ), dei costi degli altri input ( $z$ ) e dei costi commerciali ( $y$ ).

$$b = p - C = p - (a + z + y)$$

$$p = (1 + m) (a + z + y)$$

$$P = a + b = a + p - (a + z + y)$$

$$P = p - z - y$$

In altre parole il prezzo d'accesso sarà uguale al prezzo finale del servizio meno i costi –diversi da quelli d'accesso- sostenuti dal proprietario del network per produrre il servizio: quest'approccio è anche conosciuto come *top-down* in contrapposizione a quello *bottom-up* che –come vedremo a proposito delle regole FAC e LRMC- presuppone l'identificazione e la successiva aggregazione delle singole voci di costo.

Il riferimento ai costi incrementali è inteso ad enucleare con maggior precisione, dall'insieme dei costi, quelli specificamente sostenuti da un'impresa per la maggiore produzione di beni e servizi venduti: tali costi includono tutte quelle voci che cessano di esistere se la maggiore produzione si annulla (*avoidable costs*), mentre non comprendono i costi irrecuperabili (*sunk costs*), ossia quelli che comunque debbono essere sostenuti anche qualora la produzione incrementale si annullasse. Baumol ha precisato che, nel computo dei costi incrementali, devono essere inclusi anche i costi opportunità gravanti sul proprietario degli *input* utilizzati: in altre parole, va considerato il costo opportunità derivante dalla scelta di impiegare le risorse disponibili in una determinata attività piuttosto che in un'altra.

La *ratio* alla base della ECPR risiede nel consentire al proprietario dell'*essential facility* di fissare una tariffa d'accesso tale consentirgli di recuperare il mancato guadagno derivante dall'accesso riconosciuto ad un terzo operatore: tale regola garantirebbe, in questo modo, l'esclusione dell'operatore inefficiente in quanto quest'ultimo chiederà l'accesso -ed entrerà nel mercato- solo laddove sia in grado di offrire il proprio servizio ad un prezzo inferiore ai costi che l'*incumbent* risparmia nel vendere ad un terzo operatore piuttosto che direttamente ai consumatori finali.

---

*Condition for Efficiency in The Provision of Bottleneck Services to Competitors*, 14 *Yale J. Reg.* 145 (1997).



Secondo i sostenitori dell'ECPR, essa rappresenta l'unica *pricing rule* in grado di garantire una riduzione dei costi totali, determinando il conseguimento dell'efficienza produttiva nel lungo periodo e di una sostanziale riduzione dei prezzi per gli utenti finali: il prezzo dell'accesso, infatti, non incide in alcun modo sul prezzo del bene finale che anzi interviene nella regola per la determinazione del costo opportunità.

Le opinioni critiche rinvenibili nella letteratura economica segnalano principalmente come tale regola di prezzo operi efficacemente solo in presenza di alcune condizioni non facilmente concretizzabili: nello specifico, essa richiede che il prezzo finale del servizio sia in qualche modo determinato in relazione ai costi marginali, che i servizi offerti dall'*incumbent* e dall'entrante siano sostituti e, soprattutto, che sia determinabile il costo opportunità<sup>16</sup>. Gli spunti critici sembrano, tuttavia, riferirsi principalmente all'applicazione dell'ECPR nel settore delle telecomunicazioni o, comunque, in settori nei quali il prezzo finale di vendita non è soggetto a vincoli regolatori; alcuni recenti studi, invece, sembrano dimostrare che la specificità del settore idrico determinerebbe una situazione in cui sarebbero riscontrabili le condizioni sopra enumerate e, pertanto, l'emergere dei rischi paventati risulterebbe scongiurato<sup>17</sup>.

Innanzitutto, diversamente dal settore delle telecomunicazioni dove i servizi offerti sono diventati progressivamente differenziati, questo aspetto non è di particolare rilevanza nel mercato idrico. Allo stesso modo l'applicazione della ECPR nel settore idrico non comporta il rischio di inglobare i margini di profitto monopolistici nel prezzo finale dal momento che il controllo dell'eventuale rendita monopolistica che il soggetto ricava dalla sua posizione di detentore dell'*essential facility* è affidato alla regolamentazione del prezzo del bene finale: all'*incumbent* non viene dato alcun incentivo ad estrarre la rendita monopolistica perché tale rendita è incorporata nella differenza tra prezzo e costo marginale del bene finale che l'entrante risarcisce attraverso il prezzo di accesso<sup>18</sup>. Infine, per quanto concerne la valutazione del costo opportunità, è stato osservato che l'*incumbent* avrebbe l'incentivo a sottostimare i propri costi marginali in modo da imporre tramite l'ECPR una tariffa d'accesso escludente per i rivali più efficienti: si tratta, tuttavia, di un problema che non attiene esclusivamente alla ECPR ma che è comune a tutte le forme di intervento laddove sia necessario allocare correttamente le voci di costo e che può essere risolto imponendo obblighi informativi idonei ad assicurare il rispetto delle regole contabili. A ciò si aggiunga che la regola di prezzo in esame sembra dar luogo ad esiti produttivamente efficienti in quanto induce l'entrata di operatori più efficienti e consente di ripartire il costo di eventuali obblighi di servizio

---

<sup>16</sup> Vedi in particolare J.J. LAFFONT – J. TIROLE, *Access Pricing and Competition*, 38 *European Economic Review* (1994).

<sup>17</sup> NERA, *Access Pricing in the UK Water Industry: the Efficient Component Pricing Rule – Economics and Law*, 2001; id., *Conceptual Analysis of "Access Pricing" in the UK Water Industry*, 2000.

<sup>18</sup> G. CERVIGNI – M. D'ANTONI, *Monopolio naturale, concorrenza, regolamentazione*, Roma 2001, 213.

pubblico gravanti sul proprietario del network tra i consumatori di quest'ultimo e quelli serviti dall'entrante<sup>19</sup>.

- FULLY ALLOCATED COSTS E LONG RUN MARGINAL COSTS

E' evidente che uno degli aspetti più complicati dell'intervento regolatorio risiede nella determinazione ed allocazione dei costi del servizio interessato: una delle caratteristiche, infatti, delle *network industries* risiede nella particolare incidenza dei costi fissi -relativi, cioè, agli impianti e non al livello della produzione- e di quelli indiretti, ossia non associabili direttamente ad alcun prodotto o servizio.

Oltre al problema della loro corretta rilevazione, alla base del lavoro di contabilità regolatoria vi è principalmente l'esigenza -prodromica alla determinazione delle tariffe- di definire quali costi remunerare. Esigenza avvertita in maniera ancora più pressante laddove la formula tariffaria si fonda sulla ricostruzione dei costi dell'operatore economico (*cost-based approach*). Si tratterà, allora, principalmente di definire la natura dei costi ritenuti rilevanti: se basarsi sui costi storici ricavabili dalla contabilità aziendale e, quindi, meramente descrittivi della situazione vigente oppure sui costi prospettici nel tentativo di valutare le attività sulla base dei costi di sostituzione degli impianti che si dovrebbero sostenere qualora il mercato fosse competitivo e l'operatore in grado di adottare le tecnologie più efficienti a disposizione sul mercato.

L'impossibilità di utilizzare i costi marginali di breve periodo quale parametro di riferimento a causa della presenza di rilevanti economie di scala solleva l'ulteriore quesito su quale tipologia di costi adottare: costi medi, dove tutti i costi di produzione vengono assegnati per ciascuna unità di prodotto, oppure incrementali di lungo periodo (*forward looking costs*) in cui l'attenzione è diretta verso i costi aggiuntivi generati dalla produzione di un'ulteriore unità di prodotto<sup>20</sup>.

E' su queste premesse che si articolano le differenze tra la metodologia basata sulla piena allocazione dei costi storici e finalizzata a determinare un costo medio del servizio (*Fully Allocated Cost - FAC*) e quella basata sull'utilizzo di costi prospettici incrementale di lungo periodo (*Long Run Marginal Cost - LRMC*). Mentre in base alla regola FAC, la tariffa di accesso viene fissata uguale alla somma del costo marginale per fornire l'accesso e della quota appropriata di costi comuni dell'impresa interessata, l'idea sottostante alla metodologia LRMC è quella di calcolare tariffe di accesso servendosi di un *benchmark* più efficiente dei costi attuali dell'operatore.

Entrambe presentano un approccio *bottom-up* postulando l'aggregazione dei costi (in un caso medi, nell'altro marginali) rilevanti nel fornire l'accesso alla rete, a differenza di quanto visto per la ECPR il cui approccio, infatti, per

---

<sup>19</sup> P. VAAS, *Competition and Restructuring in the UK Water Industry*, 3 *Journal of Network Industries* 86 (2002).

<sup>20</sup> In quest'ultimo caso l'orizzonte temporale viene allargato in modo da considerare tutti i costi sostenuti dall'impresa come variabili, incluse le voci di costo tipicamente fisse nel breve periodo come gli investimenti in impianti ed infrastrutture.

contrasto è definito *top-down*. Gli spunti critici al riguardo si appuntano principalmente in tre direzioni. La prima difficoltà che si incontra con tali metodologie è data dalla rilevazione dei cambiamenti di costo associati con l'apertura dell'accesso a terzi operatori: in particolare, nel settore idrico identificare i costi di ogni singola attività nella catena produttiva richiede una riforma dei sistemi contabili societari finalizzata ad individuare i costi comuni alle diverse attività nonché a fornire una soluzione su come allocare tra i diversi operatori i costi relativi agli obblighi di servizio universale. In altre parole, si ricava l'impressione che i costi regolatori e transattivi associati al quantitativo di informazioni e dati richiesti per la determinazione delle tariffe *bottom-up* siano più onerosi di quelli necessari per la ECPR. Entrambe le regole tariffarie in questione non paiono, inoltre, in grado di assicurare il recupero degli investimenti effettuati nelle infrastrutture: infatti, se da un lato tramite FAC non necessariamente è possibile incorporare i *sunk costs* nella tariffa, la LRMC dall'altro lato non è di per sé diretta a garantire il recupero di tali costi. Più precisamente, l'applicazione della LRMC rule nella distribuzione dell'acqua potrebbe determinare tariffe d'accesso alla rete profondamente diverse tra le società a secondo delle diverse località interessate a causa della particolare rilevanza delle limitazioni di capacità nel settore idrico, con il rischio che le società a cui viene riconosciuta una tariffa bassa non siano in grado di recuperare i costi totali. Infine, nessuna delle due metodologie sembra favorire il raggiungimento di un efficiente livello di entrata nel settore e porre attenzione agli obiettivi sociali imposti agli operatori. L'apertura del mercato alle regole della concorrenza, invece, impone un'attenta analisi dell'impianto degli obblighi di universalità del servizio: è di tutta evidenza che i *newcomers* hanno interesse a focalizzare il loro *business* nelle aree più remunerative -la cosiddetta "scrematura" del mercato (*cream skimming*)- senza accollarsi i costi relativi al servizio universale, acquisendo così un chiaro vantaggio competitivo nei confronti dell'*incumbent*. Pertanto, strutture tariffarie che non prendano in considerazione il costo opportunità dell'entrata e di conseguenza non consentano di recuperare le spese sostenute per gli obblighi sociali governativamente imposti, alimentano il pericolo che, per via del *cream skimming*, tali spese diventino insostenibili e tali da favorire nel lungo periodo livelli inefficienti di entrata.

### 3. L'ESPERIENZA BRITANNICA DEL COMMON CARRIAGE.

La Gran Bretagna rappresenta senz'altro un punto di riferimento imprescindibile per quanto concerne l'introduzione delle dinamiche concorrenziali nel settore idrico, o meglio l'esempio più significativo per supportare la causa di chi ritiene che "it is a myth to say there is no competition in water"<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> I. BYATT, *The future of competition*, Speech at the Economist Conference, Le Meridien Hotel, Londra, 29 ottobre 1999, in [www.ofwat.gov.uk/speeches/ianbyatt/economist99.htm](http://www.ofwat.gov.uk/speeches/ianbyatt/economist99.htm).

Il punto di partenza è da rinvenirsi nella privatizzazione avvenuta nel 1989 di dieci *authorities* regionali in Inghilterra e Galles a cui si è accompagnata l'istituzione dell'Ofwat quale regolatore indipendente: attualmente sono presenti 24 imprese verticalmente integrate che gestiscono in licenza i servizi idrici sull'intero territorio di Inghilterra e Galles, 10 delle quali offrono *full services* e 14 solo i servizi di acquedotto<sup>22</sup>. La contemporanea presenza di altre strutture governative responsabili nella regolazione del settore idrico –dal Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) per l'Inghilterra allo Scottish Parliament e alla Welsh Assembly- nonché gli elevati profitti conseguiti nei primi anni dalle imprese privatizzate sono stati fattori che hanno contribuito allo sviluppo di un forte senso di inerzia regolatoria e di un'accentuata esigenza di cambiamento nell'industria idrica.

La politica governativa si è, pertanto, man mano orientata verso forme di concorrenza piuttosto che di regolazione. La fase iniziale della *competition policy* si è articolata nella previsione di incentivi concorrenziali attraverso un processo di revisione periodica basato sulla comparazione tra i vari concorrenti e l'introduzione di forme di concorrenza per il controllo societario tramite il mercato dei capitali in modo da favorire la contendibilità delle imprese: in tal senso vanno interpretati sia l'approccio decisamente rigoroso nella valutazione dei progetti di fusione tra le maggiori compagnie idriche, sia la rimozione dei vincoli relativi alle *golden shares* nonché il *favor* per quelle concentrazioni dirette a creare imprese *multiutilities*.

Ogni impresa opera in un'area geografica delimitata statutariamente e, come meccanismo di concorrenza diretta, è previsto che un'impresa possa ottenere un *inset appointment* all'interno dell'area già di competenza di un'impresa licenziataria della gestione, ossia che un concorrente possa sostituire l'attuale gestore nella fornitura a clienti qualificati in termini di consumo. E' evidente come un sistema del genere sia stato pensato per incoraggiare una concorrenza di prezzo tra gli operatori: tuttavia, non ha, ad oggi, avuto particolare successo visto che i casi di *inset appointment* operativi sono attualmente nove.

Stante le difficoltà incontrate nello sviluppo di una concorrenza diretta all'interno del medesimo ambito territoriale, il passaggio immediatamente successivo è stato quello di ripensare la struttura stessa dell'industria idrica: per favorire forme di concorrenza, laddove possibile, in luogo di frequenti interventi regolatori, il governo ha pensato di importare le soluzioni già adottate nel settore energetico per lo sviluppo di una concorrenza diretta basata sul *common carriage*<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sull'attività svolta dall'Ofwat, si veda M. PASSARELLI, *L'Ofwat e l'attività di tutela del consumatore*, Proaqua paper n. 6 (1996), disponibile all'indirizzo internet [www.proaqua.it](http://www.proaqua.it). Più in generale, si veda D. BAILEY, *The Emerging of Co-existence of Regulation and Competition in the UK Water Industry*, 25 *World competition* 127 (2002).

<sup>23</sup> Si vedano, in proposito, OFWAT, *The Regulation of Common Carriage Agreements in England and Wales: A Consultation Paper* (1996); Department of Environment, *Water: Increasing Consumer Choice* (1996).

Con il Competition Act del 1998 –entrato in vigore il 1° marzo 2000- il *common carriage* è divenuto il perno dello sviluppo di un mercato concorrenziale: il testo legislativo espressamente prevede il *common carriage* in ogni situazione in cui sia presente un soggetto detentore di una posizione dominante su una *essential facility*. Le società, pertanto, violerebbero il Competition Act in caso di rifiuto di concedere a terzi l'accesso alla rete senza un giustificato motivo o qualora imponessero condizioni non ragionevoli.

La diffusione del *common carriage*, tuttavia, è ancora limitata a causa delle difficoltà che si incontrano nel definire i termini di accesso: dall'autunno del 2000, data in cui le società idriche hanno pubblicato i rispettivi *access codes*, le negoziazioni non hanno portato ad alcun accordo. Per questo motivo, recentemente l'Ofwat ha pubblicato una *guidance* del codice d'accesso per il *common carriage* evidenziando gli elementi informativi che gli *access codes* delle società dovrebbero contenere al fine sia di limitare il rischio di violare il Competition Act sia di incoraggiare l'adozione di *best practices* e standard di comportamento all'interno del settore<sup>24</sup>.

In tal senso, l'esperienza britannica rappresenta un punto di riferimento anche in merito alle scelte effettuate riguardo la metodologia utilizzata per la determinazione del prezzo di accesso alla rete. La recente pubblicazione del codice d'accesso per il *common carriage* da parte dell'Ofwat dimostra che il dibattito continua ad essere tutt'oggi particolarmente acceso. E' importante segnalare, infatti, che l'Autorità di settore non ha il potere di imporre agli operatori l'adozione di una metodologia ma si limita a raccomandare l'utilizzo coerente della medesima formula tariffaria scelta: in altre parole, le società non possono applicare diversi modelli tariffari a secondo delle singole circostanze pena la violazione del Competition Act per discriminazione. A parte questo, gli unici obblighi gravanti sulle società sono di carattere informativo nel senso sia di predisporre nei rispettivi *access codes* tutti i dati e la documentazione necessaria per consentire ad un eventuale soggetto entrante di valutare il prezzo di accesso da pagare, sia di esplicitare tutte le componenti alla base della tariffa d'accesso proposta nonché di rendere pubbliche tali tariffe mediante l'individuazione di prezzi indicativi e, laddove sia possibile, prezzi standard.

La consultazione promossa dall'Autorità di settore ha, di fatto, visto le imprese sostanzialmente dividersi tra i tre sistemi tariffari precedentemente discussi e, per quanto l'Ofwat non abbia il potere di imporre una soluzione unica per tutti gli operatori di settore, negli ultimi anni ha intensificato la pubblicazione di *reports* nei quali ha chiaramente espresso il proprio favore per la LRMC *rule*<sup>25</sup>.

Dal raffronto precedentemente svolto tra le diverse metodologie di prezzo, in realtà, si ricaverebbe un'indicazione diversa: la ECPR sembra

---

<sup>24</sup> OFWAT, *Access Codes for Common Carriage*, marzo 2002, disponibile online al sito [www.ofwat.co.uk](http://www.ofwat.co.uk)

<sup>25</sup> Si vedano in particolare i documenti MD163 (*Pricing issues for common carriage*) e MD170 (*The Role of Long Run Marginal Costs in the Provision and Regulation of Water Services*) disponibili entrambi online al sito internet dell'Autorità.

rappresentare la soluzione più efficiente in ragione sia della capacità di dar risalto ai costi fissi e comuni nonché a quelli derivanti dagli obblighi di servizio universale, sia della minore incidenza dei costi transattivi. In particolare, la teoria economica dimostra che, per massimizzare il benessere sociale, è necessario utilizzare tariffe di accesso basate sull'utilizzo (*usage based*) piuttosto che solo sui costi (*cost based*). Un'ulteriore conferma si ricava dal recente studio commissionato dalla Federal Railroad Administration statunitense sul tema dell' "*Efficient Access Pricing Policies for Rail Bottleneck*", nel quale si afferma che la ECPR non solleva criticità laddove i prezzi finali siano regolati e che, anzi, essa rappresenta la soluzione più efficiente dal punto di vista del benessere sociale<sup>26</sup>. Tale conclusione apre la strada all'applicazione della ECPR nel settore idrico attraverso la determinazione del prezzo di accesso alla rete nell'ambito della regolazione del prezzo finale del bene.

#### 4. LA REGOLAZIONE DEL PREZZO DEL BENE FINALE: PRICE-CAP E RATE OF RETURN.

In Gran Bretagna, come in molti altri paesi –compresa l'Italia–, la regola adottata dalle *authorities* nell'ambito dei prezzi dei beni finali è rappresentata dal *price-cap*, ossia da un meccanismo in base al quale il prezzo del bene finale è soggetto ad un tetto che consente di effettuare un adeguamento tariffario sottraendo al tasso d'inflazione l'incremento minimo di produttività dell'impresa. L'ente regolatore impone, quindi, al gestore dominante che l'indice dei prezzi prescelto aumenti non più del tasso di crescita dei prezzi al dettaglio (*Retail price index*) al netto di una certa percentuale annua che tenga conto dei guadagni futuri di efficienza dell'impresa (X): per questo il metodo prende il nome di *RPI-X regulation*<sup>27</sup>.

La proposta più innovativa formulata dalla teoria economica è quella di fissare un *global price-cap* sull'intero insieme di prodotti forniti dall'*incumbent* assimilando così i servizi di accesso a un qualunque altro tipo di servizio<sup>28</sup>. Si tratta di un'applicazione del tipo del prezzo di Ramsey e nasce appunto dal tentativo di delegare allo stesso monopolista di fissare i propri prezzi in un modo che possa poi risultare efficiente: in tal caso la formula del *price cap* ricomprende sia il corrispettivo dell'accesso, sia quello del servizio prestato in concorrenza. Si richiede, tuttavia, che i pesi usati nel calcolo del *price-cap* siano esogenamente determinati e proporzionali alle quantità previste dei singoli beni.

In tal modo, il monopolista sarebbe portato ad internalizzare il surplus del consumatore in proporzione alle quote stabilite dalla formula del *price cap*.

---

<sup>26</sup> E. BESHES, *Efficient Access Pricing for Rail Bottlenecks*, giugno 2000, disponibile online al sito [www.fra.dot.gov](http://www.fra.dot.gov)

<sup>27</sup> La formulazione originaria si deve a S.C. LITTLECHILD, *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, Londra 1983.

<sup>28</sup> J.J. LAFFONT – J. TIROLE, *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge (2000); idd., *Creating Competition Through Interconnection: Theory and Practice*, 10 *Journal of Regulatory Economics* 227 (1996).

Tale approccio, delegando all'operatore dominante la determinazione della tariffa d'accesso e predisponendo regole di contenimento, evita di affrontare le difficoltà ed i rischi -in termini di asimmetria informativa- derivanti da una regolazione basata sull'analisi dei costi dell'*incumbent* e sulla loro scomposizione al fine di individuare le competenze di ciascun elemento della rete.

Questa regola solleva, tuttavia, le stesse critiche mosse al sistema del *price-cap* in particolar modo perché, lasciando ampia discrezionalità all'*incumbent* nella fissazione della tariffa d'accesso, può indurlo ad adottare pratiche predatorie nei confronti dei rivali: l'impresa dominante potrebbe, infatti, aumentare la tariffa di accesso e di conseguenza ridurre il prezzo del bene finale per costringere i rivali ad uscire dal mercato. A ciò si aggiungono i notevoli problemi derivanti dalla necessità di calcolare il consumo atteso dei vari servizi e di stabilire in conseguenza le proporzioni nel bilanciamento della formula. Proprio al fine di ovviare ai comportamenti opportunistici, è stato proposto di affiancare alla regola del *global price-cap* la metodologia ECPR: quest'ultima può essere utilizzata per fissare limiti superiori alla tariffa di accesso in modo da proteggere gli entranti dagli eventuali comportamenti predatori dell'*incumbent*. Il prezzo di accesso verrebbe, infatti, in tal modo legato al prezzo del bene finale -ovvero il bene su cui si realizza la competizione- così che il primo non possa essere aumentato senza aumentare contestualmente anche il secondo.

In Gran Bretagna alcuni commentatori hanno iniziato a sostenere che sia giunto il momento di mettere da parte la *RPI-X regulation* in ragione del fatto che l'industria avrebbe raggiunto la sua maturità e che i guadagni di efficienza sarebbero terminati<sup>29</sup>: la soluzione proposta è quella di ritornare alla *rate of return (ROR) regulation*, ossia a quella forma di regolazione che prevede un limite al saggio di rendimento sul capitale investito dalle imprese. Di diverso avviso si è mostrato l'Ofwat il quale, pur confermando che una parte dei guadagni di efficienza è stata raggiunta, non ritiene che il mercato sia economicamente maturo e che la *ROR regulation* se da un lato riduce il costo del capitale delle imprese, dall'altro introduce un sistema di incentivi perversi e riduce la pressione a generare guadagni di efficienza a beneficio sia degli investitori sia dei consumatori<sup>30</sup>.

Nella regolamentazione *ROR*, i prezzi praticati dall'impresa sono fissati in modo che i ricavi coprano i costi totali e, precisamente, i costi variabili più un

---

<sup>29</sup> Per un'analisi della *performance* del settore idrico in Gran Bretagna a seguito della privatizzazione e dell'applicazione della *price-cap regulation*, si vedano i recenti contributi di D.S. SAAL – D. PARKER, *Productivity and Price Performance in the Privatized Water and Sewerage Companies of England and Wales*, 1 *Journal of Regulatory Economics* 61 (2001); R. BUCKLAND, *Abnormal Returns in the UK Water Industry since Privatisation*, University of Aberdeen Working Paper n. 10 (2000); C. MORANA – J.W. SAWKINS, *Regulatory Uncertainty and Share Price Volatility: the English and Welsh Water Industry's Periodic Price Review*, 1 *Journal of Regulatory Economics* 87 (2000).

<sup>30</sup> Cfr. la relazione presentata dal Director General dell'Ofwat, P. FLETCHER, *Regulation, Competition and the Water Industry*, in occasione dell' *Utility Congress 2001*, Brighton, 17 ottobre 2001, disponibile online al sito dell'Autorità.

equo rendimento sul capitale investito<sup>31</sup>: i prezzi così determinati restano in vigore fino al momento in cui l'*authority* non avvia una procedura di revisione, a differenza di quanto accade nella *price-cap regulation* dove il controllo sui costi dell'impresa si realizza solo al termine di ogni intervallo regolatorio. Fondamentalmente, quindi, l'elemento di maggiore interesse della regolazioni ROR risiede nel consentire un controllo costante dell'esercizio di potere di mercato da parte dell'impresa.

Le motivazioni poste da gran parte delle teoria economica alla base del *favor* per un meccanismo di *price-cap* in luogo del modello ROR sono riconducibili al presupposto che le imprese soggette a regolamentazione siano inefficienti tecnicamente –ovvero, la quantità di *inputs* utilizzati è superiore a quella minima necessaria- e che, pertanto, una metodologia che stabilisca un collegamento tra i profitti dell'impresa ed i suoi costi possa determinare distorsioni nel comportamento della stessa rispetto a quello socialmente ottimale<sup>32</sup>: rischio quest'ultimo che non si concretizzerebbe in presenza di una regola di *price-cap* dove il vincolo ai prezzi, in quanto esogeno rispetto alle scelte dell'impresa, fornisce un incentivo alla minimizzazione dei costi totali di produzione in ragione del fatto che ogni variazione nei costi si traduce direttamente in variazioni dei profitti<sup>33</sup>. Un altro importante vantaggio derivante dalla *price-cap regulation* è legato alla rimozione di ogni incentivo per l'impresa a ricorrere a sussidi incrociati: fin quando il prezzo è determinato da un tetto esogeno e non rapportato ai costi specifici dell'impresa, quest'ultima non trae alcun beneficio a misallocare i costi tra le attività svolte in concorrenza e quelle svolte in monopolio per il semplice motivo che ciò non avrebbe alcun impatto sul tetto fissato per il prezzo finale.

Allo stesso tempo, non si può sottacere che tali risultati sono fortemente condizionati sia dalla determinazione del valore della X sia dalla lunghezza dell'intervallo regolatorio entro il quale non vi è l'aggiornamento del vincolo tariffario sia dall'impegno del regolatore a non modificare il piano tariffario in ragione del successo o del fallimento dell'impresa regolata, in altre parole che la formula sia effettivamente esogena<sup>34</sup>. Complessivamente, ad ogni modo, il

---

<sup>31</sup> Uno dei nodi centrali è dato dalla valutazione degli investimenti da considerare nella tariffa: dal momento che il riconoscimento da parte del regolatore degli investimenti opportuni e "prudenti" dell'impresa viene effettuato *ex ante*, nel modello ROR il rischio degli investimenti grava interamente sui consumatori.

<sup>32</sup> La regolazione *rate of return* è una forma di contratto *cost-plus* tra impresa e regolatore: si tratta di uno schema che contiene un basso incentivo al raggiungimento dell'efficienza tecnica in quanto l'impresa non è viene responsabilizzata per il risparmio dei costi.

<sup>33</sup> Per un confronto tra *price-cap* e *rate of return*, si vedano NERA, *Principles and Practice of Price Cap Regulation*, 3 aprile 2001, disponibile online al sito [www.nera.com](http://www.nera.com); G. MARZI – L. PROSPERETTI – E. PUTZU, *cit.*, 217-237. Si segnala anche R. SICCA, *La regolamentazione nel settore dei servizi idrici. Il problema della revisione delle tariffe*, Proaqua paper n. 12 (1997), disponibile online all'indirizzo internet [www.proaqua.it](http://www.proaqua.it).

<sup>34</sup> La durata dell'intervallo regolatorio può produrre, infatti, effetti contrapposti: più lungo è questo periodo maggiore sarà l'incentivo per l'impresa a ridurre i costi in modo da potersi appropriare di maggiori profitti ma allo stesso tempo maggiore sarà anche il ritardo con il quale i consumatori beneficeranno degli incrementi di produttività sotto forma di prezzi più contenuti.



modello *price-cap* risulta superiore sotto il profilo degli incentivi a tenere comportamenti efficienti, alla minimizzazione dei costi e, soprattutto, nella promozione della concorrenza.

Per poter valutare l'efficienza delle società e il risultato dei *price caps*, il quadro complessivo deve essere completato analizzando le stime dei costi dell'acqua fornita dai diversi operatori del settore ed incluse nel *Retail Price Index*. In particolare, le voci di costo per i consumatori comprendono i costi operativi -ossia connessi al numero delle persone impiegate, ai materiali, al costo dell'energia e dei contratti di servizio-, i *capital maintenance charges* -un onere per il deprezzamento degli assets basato sulla loro stima di vita- e il ritorno sul capitale -ovvero la remunerazione del capitale, la differenza tra i ricavi ed i costi, sia operativi sia quelli relativi al *capital maintenance*.

La pubblicazione del *2000-2001 Report on water and sewerage service unit costs and relative efficiency* da parte dell'Ofwat fotografa l'attuale situazione inglese in merito sia ai costi addebitati ai consumatori da ogni società fornitrice di acqua sia il trend degli ultimi nove anni. Per quanto riguarda il primo aspetto, i costi -in termini di pence per metro cubo- per i consumatori variano da un minimo di 49 ad un massimo di 120 p/m<sup>3</sup>: più precisamente, i costi operativi oscillano tra 24 e 53 p/m<sup>3</sup>, quelli relativi al *capital maintenance* tra 9 e 27, quelli della remunerazione del capitale tra 10 e 41.

Il trend dell'entità dei costi nell'ultimo decennio è illustrato dalla seguente tabella.

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Cost to customers (p/m <sup>3</sup> )	68	70	71	66	69	71	74	74	68
Cost of operations	37	38	37	33	34	34	33	32	31
Cost of capital maintenance	15	15	16	16	17	18	19	18	19
Return on capital	16	17	18	16	18	19	22	23	18

Uno degli aspetti più interessanti del Report è rappresentato dal fatto di fornire una valutazione dell'efficienza di tutte le società operanti nel settore idrico alla luce del confronto tra i costi ed in base ad alcuni modelli econometrici: il risultato è la predisposizione di un vero e proprio *ranking* nel quale viene presentata una classifica delle ventidue società ed esse vengono inoltre raggruppate in alcune fasce che vanno dalla A -che indica i soggetti più efficienti- alla E.

##### 5. LA PATH-DEPENDENCY DEL CONTESTO ITALIANO.

La discussione svolta sui meccanismi di regolazione del prezzo del bene finale rappresenta non solo un passaggio necessario per la corretta definizione delle tariffe d'accesso alla rete, ma anche il punto di partenza per valutare se e quali condizioni quali spazi sussistano in concreto per la possibile introduzione del *common carriage* nel mercato idrico italiano.

A differenza degli interventi legislativi nei settori delle *public utilities*, quali quelli dell'energia elettrica, delle telecomunicazioni e del gas, la legge 5 maggio 1994 n. 36 (nota come Legge Galli), contenente "Disposizioni in materia di risorse idriche", non persegue lo scopo di liberalizzare il mercato, bensì di definire un nuovo assetto gestionale del settore ed una più adeguata politica tariffaria. Non vi è dubbio che su questa scelta hanno inciso alcune specificità del settore idrico, il quale si presenta non come un *network* di dimensione nazionale articolato sull'interconnessione di infrastrutture diverse, ma anzi come un sistema territorialmente frammentato, un arcipelago di monopoli naturali verticalmente integrati<sup>35</sup>.

All'art. 4, comma 1, lett. f, viene definito il servizio idrico integrato (SII) quale "insieme dei servizi idrici pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue": il legislatore ha così provveduto ad unificare le due filiere che caratterizzano tradizionalmente il settore idrico -l'acquedottistica e la fognaria-limitando, però, in tal modo il numero dei soggetti in grado di fornire il servizio integrato.

Per superare la frammentazione che caratterizza l'organizzazione e la gestione dei servizi, la legge ha previsto con l'integrazione territoriale la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e l'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato. A livello centrale la legge prevede due elementi fondamentali per la riforma: l'individuazione di un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento che il gestore del servizio idrico integrato deve applicare come base per la tariffa del servizio idrico integrato; la disciplina delle modalità di affidamento ad un soggetto gestore con carattere industriale del servizio idrico integrato. A livello locale la legge attribuisce alle Regioni il compito di emanare disposizioni per l'individuazione e delimitazione degli ATO e di adottare una convenzione tipo, mentre a Province e Comuni spettano l'organizzazione e l'affidamento della gestione del servizio idrico. Una volta insediati, gli ATO definiscono il Piano d'ambito, ossia il documento di programmazione per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; procedono all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, sulla base di una convenzione/contratto; effettuano poi l'attività di controllo sul gestore per verificarne la corrispondenza agli obiettivi e ai livelli di servizio stabiliti nel piano e nella convenzione.

La ricaduta pratica del quadro appena descritto risiede nell'opzione a favore di un meccanismo di concorrenza per il mercato piuttosto che nel mercato: gli obiettivi del legislatore sono stati quelli di riorganizzazione del settore individuando negli ATO unità gestionali di dimensioni più grandi, di garantire una separazione fra attività di programmazione e controllo -di

---

<sup>35</sup> M. CARASSITI – D. LANZI, *cit.*; G. FRAQUELLI, *I servizi idrici*, in AA.VV., *La concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, *cit.*, 126-138.

spettanza dell'autorità locale- e quella di gestione e conduzione dell'attività affidata alle imprese, infine di ristrutturare il sistema tariffario al fine di assicurare la copertura dei costi di investimento e di esercizio.

A dieci anni dall'approvazione della legge 36/94 la riforma, tuttavia, non è ancora completata, i ritardi nella sua applicazione e le inefficienze organizzative da un lato alimentano la perdurante emergenza idrica nazionale, dall'altro impediscono lo sviluppo di una effettiva concorrenza. Per usare le parole del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici presentata nel giugno 2002, si è ormai "superata la soglia di non ritorno nell'applicazione della legge": dei 91 Ambiti previsti da leggi regionali, 74 sono stati insediati e, di questi, solo 24 hanno redatto il piano d'ambito, 18 lo hanno approvato e 10 hanno effettivamente affidato la gestione del servizio integrato.

L'intervento regolatorio in questi anni non si è, quindi, cimentato con le problematiche inerenti all'interconnessione e alla tariffazione d'accesso alla rete ma si è limitato ad elaborare meccanismi che consentano il controllo del potere monopolistico degli operatori ed assicurino condizioni economicamente sostenibili di espletamento del servizio.

All'articolo 13, la Legge Galli prevede che: "la tariffa è determinata tenendo conto della qualità del servizio fornito, dei costi di gestione, della remunerazione del capitale investito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi". Questi principi, tuttavia, sono rimasti sulla carta: le tariffe che si trovano in bolletta sono svincolate sia dai consumi effettivi sia dai costi che le aziende sostengono per distribuire l'acqua. Non è un caso che la tariffa italiana è di gran lunga inferiore a quella che si riscontra nel resto d'Europa.

L'attuale regolazione tariffaria si basa su una metodologia normalizzata che contiene un meccanismo di adeguamento temporale assimilabile al *price-cap*: le tariffe dei servizi idrici all'interno di ciascun ATO vengono definite sulla base di una tariffa "normalizzata" di riferimento che costituisce il corrispettivo del SII e che prevede incentivi connessi al potenziamento degli investimenti, la remunerazione del capitale di rischio e vincoli all'efficienza definiti da un limite di prezzo che indica l'incremento massimo annuale della tariffa e sconta il recupero di produttività programmato.

La tariffa è così definita:

$$T_n = (C + A + r)^{n-1} (1 + RPI + K)$$

dove:

$T_n$  = la tariffa dell'anno corrente

$C$  = la componente dei costi operativi (al netto dei miglioramenti di efficienza definiti a livello di Ambito Territoriale)

$A$  = gli ammortamenti

$r$  = la remunerazione del capitale investito

$RPI$  = il tasso di inflazione programmato

$K$  = il limite di prezzo (*price-cap*)

In base a tale metodologia, dopo avere stabilito i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito, si determina la tariffa reale media, dividendo le tre componenti per il volume erogato ipotizzato. L'incremento tariffario che ne risulta deve essere contenuto entro un valore massimo ammissibile e, in caso diverso, si procede alla rimodulazione degli interventi previsti inizialmente, fino a quando tutte le percentuali di incremento tariffario ammesse (K) risulteranno inferiori al tetto massimo consentito.

Il fattore K rappresenta, quindi, il limite entro il quale una compagnia idrica può ogni anno aumentare (o deve diminuire) la sua tariffa media al di sopra (o sotto) il livello d'inflazione per finanziare i propri servizi e adempiere ai propri obblighi legali.

Nella struttura di mercato forgiata dalla Legge Galli, l'ipotesi di interconnessione ed accesso alla rete non è contemplata e, pertanto, l'analisi della concreta traslazione nel sistema italiano del *common carriage* e delle conseguenze da essa derivanti finisce per arrendersi dinanzi all'assenza di un adeguato supporto legislativo.

Ma gli sviluppi della recente riforma avviata in materia di servizi pubblici locali che, per la prima volta, lasciano intravedere la prospettiva di introdurre più compiute forme di concorrenza nel mercato idrico rilanciano l'attualità di una riflessione teorica sull'argomento<sup>36</sup>. L'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria 2002) prevede, infatti, al comma 3 che per i servizi pubblici di rilevanza industriale "le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali ... può essere separata da quella di erogazione degli stessi. E', in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi".

Richiamando la disciplina di settore, ovvero la legge 36/94, questa prevede, al primo comma dell'art. 12, che "le opere, gli impianti e le canalizzazioni relativi ai servizi, di proprietà degli enti locali..., sono affidati in concessione al soggetto gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare". Alla luce di questa disposizione la portata innovativa dell'art. 35 finisce per svanire dal momento che sembra desumersi che per il servizio idrico integrato non si procede alla separazione della gestione delle reti da quella del servizio.

Tuttavia, l'introduzione della disposizione ex art. 35 potrebbe rappresentare l'occasione per fornire al settore idrico una strutturazione diversa da quella contenuta nella Legge Galli: nel prospettare la separazione tra l'attività di gestione del *network* e quella di erogazione del servizio, l'art. 35

---

<sup>36</sup> Per un approfondimento delle tematiche relative alla riforma dei servizi pubblici locali si segnalano P. ROBOTTI (a c.), *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. MASSARUTTO, *La riforma dei servizi pubblici locali. Liberalizzazione, privatizzazione o gattopardismo?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2002, 107; A. PETRETTO, *Processi di riorganizzazione industriale e liberalizzazione dei servizi pubblici locali: problemi e prospettive*, CRS-Proaqua Working Paper n. 39 (2001).

potrebbe cioè rappresentare la base giuridica per l'apertura del mercato alla concorrenza e per l'applicazione in ambito nostrano del modello anglosassone di *common carriage*.

E' appena il caso di ricordare che, a seguito della procedura d'infrazione aperta dai servizi della Commissione Europea, la riforma dell'art. 35 ha già conosciuto una prima correzione con la modifica dell'art. 113 del Testo Unico dell'ordinamento degli Enti Locali<sup>37</sup>. Con la normativa novellata si è inteso, da un lato, perseguire l'estensione del regime di concorrenza dell'art. 113, comma 5, del TUEL a tutti i servizi a rilevanza economica, dall'altro apportare una ulteriore serie di attenuazioni e temperamenti della riforma, attraverso il consolidamento della gestione diretta delle reti e degli impianti mediante il ricorso al modello c.d. *in house*, la reintroduzione degli affidamenti diretti alle società miste o alle società interamente pubbliche, la salvaguardia delle gestioni in corso delle società miste legittimamente costituite (con socio privato scelto tramite gara) e delle società interamente pubbliche, il differimento del termine del 31 dicembre 2006 per la cessazione delle gestioni in corso in caso di crescita dimensionale dei soggetti gestori (mediante operazioni di fusione o ampliamento dell'ambito territoriale servito).

Comunque, la separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio costituisce un presupposto essenziale per l'introduzione della concorrenza ed è già operante nei settori del gas e in quello dell'energia elettrica. Non vi è dubbio che il processo di riforma collegato all'introduzione del *common carriage* richieda un profondo mutamento della struttura gestionale del settore idrico e, tuttavia, date le caratteristiche del sistema nostrano, concrete possibilità di attuazione sarebbero ipotizzabili se almeno si fosse completata la riorganizzazione voluta dalla legge Galli. Il mancato completamento dell'attuazione degli ATO rappresenta, infatti, un ostacolo insormontabile per poter avviare gli investimenti sulle strutture d'interconnessione e, in definitiva, per poter beneficiare dell'introduzione della concorrenza nell'erogazione del servizio<sup>38</sup>.

Pur rimarcando l'importanza del principio della separazione della gestione delle reti dall'erogazione del servizio, è doveroso rilevare che l'attuale assetto dei servizi idrici nel nostro Paese è ancora in una fase primitiva della riorganizzazione, nella quale manca un requisito fondamentale per l'applicazione del principio della separazione: l'interconnessione delle reti su una scala sufficientemente ampia. Occorre, quindi, procedere innanzitutto verso l'attuazione dei gestori di Ambito, avviare con gli investimenti le interconnessioni e solo a quel momento potremo beneficiare di questo principio e introdurre la concorrenza nell'erogazione del servizio. E, in ogni caso, dal punto di vista regolatorio, la separazione strutturale di un mercato non è che il

---

<sup>37</sup> Legge 24 novembre 2003 n. 326 (conversione, con modificazioni, del d.lgs. n. 269/2003).

<sup>38</sup> A ciò si aggiunga che gli ATO, i quali hanno il rapporto diretto con i gestori del servizio, si occupano solo dell'acqua per uso umano, ovvero appena un quinto del totale: il resto si suddivide in base alle concessioni di derivazione che vengono richieste -a fronte di un canone demaniale- a Regioni, Province o Autorità di bacino.

primo passo del processo di apertura alla concorrenza di un settore, a maggior ragione nei casi di monopolio naturale: perché possa svilupparsi una concorrenza effettiva nel mercato, all'intervento strutturale deve seguire necessariamente la liberalizzazione delle attività.

In un ipotetico modello di *common carriage* applicabile al contesto italiano, infatti, agli ATO potrebbe essere attribuita la funzione di individuare il gestore della rete al quale le diverse società fornitrici di acqua pagheranno una tariffa per l'accesso al *network* ed il trasporto. Al primo livello avremmo le diverse società fornitrici di acqua, le quali utilizzano la stessa rete dietro pagamento della tariffa d'accesso per poi competere tra loro nella vendita ai consumatori: è questo lo schema base su cui si sviluppano il mercato elettrico, del gas e quello telefonico nei quali ciascun consumatore stipula un contratto con una delle società fornitrici del servizio e quest'ultima provvede alla fornitura, alla rilevazione del consumo e all'invio della relativa bolletta. Un passaggio ulteriore potrebbe essere quello di separare il mercato della fornitura da quello della vendita in modo tale da creare una sorta di mercato all'ingrosso tra i soggetti proprietari delle risorse d'acqua e coloro che operano nella distribuzione.

Non è che non si vedano criticità nello scenario proposto: soprattutto, perplessità emergono in merito all'operato delle amministrazioni locali relativamente alla gestione dei servizi idrici. Le resistenze localistiche si sono, in questo senso, mostrate in tutta la loro evidenza sia nel ritardo accusato dalla concreta attuazione della riforma sia nella delimitazione stessa degli ATO, la quale è sembra spesso rispondere più agli interessi locali nella preservazione delle competenze già esistenti che non agli obiettivi perseguiti dalla legge Galli: non è un caso che, sovente, gli ATO di una regione abbiano finito per coincidere con le rispettive province, determinando un risultato certamente non in linea con il rispetto dell'unità idrografica e degli obiettivi di razionalizzazione delle risorse di cui all'art. 8 della legge Galli. Altrettanto emblematica è l'influenza esercitata sulla politica tariffaria: se l'obiettivo della legge 36/94 è quello di fornire al consumatore il servizio alla tariffa più bassa possibile, non prevedendo a tal fine alcun corrispettivo per l'uso delle reti e degli impianti - implicita ammissione del loro conferimento gratuito al gestore-, per tutta risposta le regioni non si sono uniformate a tale impostazione ma hanno inserito, nelle leggi regionali, un esplicito richiamo al canone di concessione, con l'evidente intento di garantirsi un'entrata a scapito degli utenti<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> G. MURARO, *La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2003, 417-423.