



Valutazione delle tasse nei settori dell'approvvigionamento di acqua potabile e dello smaltimento delle acque di scarico

Confronti dei prezzi
—
analisi finanziaria e analisi dei costi
—
tasse eque



Premessa.....	ii
1 Introduzione.....	1
1.1 Mandato legale della Sorveglianza dei prezzi	1
1.2 Elementi di giudizio (art. 13 LSPr)	2
1.3 Procedura seguita dalla Sorveglianza dei prezzi.....	2
2 Applicazione del confronto dei prezzi nella valutazione delle tariffe	6
2.1 Confronto dei prezzi.....	6
2.2 Fattori di influsso.....	6
2.2.1 Fattori esplicativi generali.....	7
2.2.2 Impatto delle tasse di allacciamento uniche	7
3 Analisi dei costi e del finanziamento	7
3.1 Specificità delle aziende finanziate da tasse	7
3.2 Ristabilimento della trasparenza finanziaria	10
3.3 Valutazione della situazione finanziaria.....	10
3.4 Determinazione dei costi.....	12
3.4.1 Costi di ammortamento	12
3.4.2 Costi per interessi	12
3.4.3 Costi di esercizio	13
4 Dall'analisi finanziaria e dei costi alle tasse eque e conformi al principio di causalità.....	14
4.1 Tassa ricorrente equa	15
4.1.1 La situazione finanziaria si situa nei limiti raccomandati	15
4.1.2 In passato sono stati accumulati troppi mezzi finanziari.....	15
4.1.3 È necessario un aumento del finanziamento mediante tasse	16
4.2 Tassa equa ed equa distribuzione degli utili.....	16
4.3 Tasse di base e tasse basate sul consumo.....	17
4.4 Esempi di valutazione	19
4.4.1 Il Comune modello (esempio contabile) 30 anni dopo.....	19
4.4.2 Esempio 1: contabilizzazione al lordo.....	19
4.4.3 Esempio 2: contabilizzazione al netto.....	21
Allegato	24



Premessa

Le reti di approvvigionamento di acqua potabile e di smaltimento delle acque di scarico, così come gli impianti di depurazione delle acque, sono monopoli naturali. Le tariffe richieste agli utenti non possono essere determinate dal libero mercato. I prezzi fatturati ai clienti sono perlopiù **prezzi amministrati**, ovvero prezzi approvati da un'autorità.

Se la concorrenza non funziona, il Sorvegliante dei prezzi è incaricato di accertare eventuali abusi nei prezzi praticati. Le autorità, prima di approvare le tariffe dell'acqua e le tariffe di depurazione, devono consultare la Sorveglianza dei prezzi e tener conto della sua raccomandazione. Se si scostano da tale raccomandazione, devono motivare la loro posizione conformemente alla legge sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr). Dopo che l'autorità ha emanato la sua decisione, la raccomandazione del Sorvegliante dei prezzi è resa accessibile al pubblico affinché i cittadini possano formarsi una propria opinione partendo da un punto di vista neutrale.

Per valutare le tariffe, la Sorveglianza dei prezzi ricorre anche ai confronti dei prezzi. I dati raccolti sono in parte pubblicati sul sito Internet www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch e messi a disposizione dei cittadini sotto forma di confronto semplificato delle tariffe standard per l'acqua potabile, le acque di scarico e i rifiuti. I dati pubblicati riguardano i Comuni più popolosi.

Una tariffa elevata per l'approvvigionamento di acqua potabile o lo smaltimento delle acque di scarico non è però necessariamente abusiva. Nell'ambito della sua analisi, la Sorveglianza dei prezzi esamina i costi effettivi, il modello di ammortamento e la costituzione delle riserve. Tariffe diverse sono spesso dovute a costi diversi.

Al di là dei fattori di influsso geografici, le tariffe di smaltimento delle acque di scarico mostrano chiaramente quali Comuni hanno già adottato tasse che coprono i costi a lungo termine. Proprio in questo settore, in passato, sono stati versati sussidi elevati che hanno permesso di fissare tariffe molto basse, del tutto irrealistiche, che coprivano soltanto i costi correnti. Alcuni Comuni purtroppo tendono ad aumentare le tasse a un livello non solo sostenibile a lungo termine, ma che permette anche di finanziare in anticipo tutti gli investimenti necessari per il futuro. Questo comportamento può determinare un aumento sproporzionato delle tasse, che rende necessario un intervento della Sorveglianza dei prezzi.

Il presente documento illustra in modo trasparente agli specialisti il metodo utilizzato dalla Sorveglianza dei prezzi per verificare le tariffe dell'acqua potabile e di smaltimento delle acque di scarico. Il modello di calcolo, che si basa su una prassi consolidata da anni, consente di calcolare le tasse sostenibili. Abbiamo consultato la Società svizzera dell'industria del gas e delle acque (SSIGA), l'Associazione svizzera dei professionisti della protezione delle acque (VSA), l'Unione delle città svizzere e diversi rappresentanti dei Cantoni, che avevano già elaborato un proprio modello di calcolo, per avere un loro parere su questo metodo e, nel limite del possibile, abbiamo tenuto conto delle loro critiche e osservazioni. In base alle risposte ricevute abbiamo quindi approfondito alcuni punti.

Questo metodo di calcolo delle tariffe e di verifica dell'abuso dei prezzi deve permettere di garantire la massima trasparenza delle nostre procedure di analisi. Esso può servire come base di riferimento per le autorità comunali, le ditte di consulenza e gli studi di ingegneria. I Comuni e le aziende sono comunque liberi di utilizzare altri modelli di calcolo. La Sorveglianza dei prezzi esamina anche le tariffe calcolate diversamente secondo il metodo pubblicato nel presente documento.



La signora Agnes Meyer Frund, che ha diretto questo studio, è ingegnere civile PF ed economista. Da anni si occupa dell'analisi del settore tariffario dell'acqua potabile e delle acque di scarico.

Rudolf Strahm
Sorvegliante dei prezzi

Berna, luglio 2008



1 Introduzione

Negli ultimi anni, la Sorveglianza dei prezzi ha dovuto far fronte a una serie di prescrizioni e raccomandazioni cantonali diverse, in particolare per quanto riguarda le tasse di smaltimento delle acque di scarico. L'articolo 60a capoverso 3 della legge federale sulla protezione delle acque (LPac; RS 814.20)¹, a cui le diverse istanze hanno dato interpretazioni divergenti, ha suscitato intense discussioni. Dopo essersi a lungo intrattenuta con i responsabili cantonali, la Sorveglianza dei prezzi ha potuto trovare soluzioni specifiche nell'ambito delle direttive cantonali per impedire tasse sistematicamente troppo elevate.

Ultimamente diversi modelli sono stati sottoposti alla Sorveglianza dei prezzi per un parere. I loro concetti di base corrispondono ai principi stabiliti dal Sorvegliante dei prezzi. Anche se la Sorveglianza dei prezzi ha avuto occasione di esprimersi in merito a tali modelli, non si può desumerne che queste direttive e raccomandazioni delimitino il quadro di condizioni in modo tale da garantire che le tasse che ne risultano siano sempre ineccepibili dal punto di vista del Sorvegliante dei prezzi.

La Sorveglianza dei prezzi, con questo documento, informa il pubblico su come intende giudicare, in futuro, le tasse nel settore dell'approvvigionamento dell'acqua, dello smaltimento delle acque di scarico e dello smaltimento dei rifiuti. Considerato che molti dei modelli che ci sono stati sottoposti si fondano su un modello di base simile², il presente documento può servire a indicare alle autorità interessate i limiti entro i quali vanno fissate le tasse dal punto di vista della Sorveglianza dei prezzi.

1.1 Mandato legale della Sorveglianza dei prezzi

La legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20) si applica agli accordi in materia di concorrenza ai sensi della legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli e alle imprese di diritto privato e pubblico che dominano il mercato (art. 2 LSPr). Le aziende di approvvigionamento e di smaltimento attive nei settori dell'acqua e delle acque di scarico dispongono, nella loro zona di approvvigionamento e smaltimento, di un monopolio pubblico locale. Di conseguenza, l'articolo 2 LSPr è applicabile e queste aziende sono assoggettate alla legge sulla sorveglianza dei prezzi.

Compiti della Sorveglianza dei prezzi (art. 4 LSPr):

¹ Il Sorvegliante dei prezzi osserva l'evoluzione dei prezzi.

² Il Sorvegliante impedisce o elimina l'aumento abusivo di prezzi e il mantenimento di prezzi abusivi. [...]

³ Il Sorvegliante informa il pubblico in merito alla propria attività.

La Sorveglianza dei prezzi ottiene le informazioni in merito alle tariffe che deve valutare in diversi modi:

Art. 6 LSPr: Preannuncio

Le parti contraenti di un accordo in materia di concorrenza o le imprese che dominano il mercato che intendono procedere a un aumento dei prezzi possono preannunciarlo al Sorvegliante dei prezzi. Questi decide entro trenta giorni se non ha obiezioni in merito a tale aumento³.

¹ Cfr. Allegato A1. Le "necessarie riserve", così come sono menzionate nell'articolo 60a capoverso 3, sono fuorvianti. Le necessarie riserve secondo le norme abituali di presentazione dei conti sono quelle destinate a coprire i rischi degli affari in corso. Con ciò si intendono le riserve in vista di futuri investimenti secondo il capoverso 1 lettera d della LPac.

² VSA/FES: sistema di gestione finanziaria per il settore delle acque di scarico; Baudirektion und Gemeindeamt des Kantons Zürich: Wegleitung zum finanziellen Führungssystem der Wasserver- und Abwasserentsorgung.

³ Ciò non significa che in questo spazio di tempo sarà effettuata una valutazione completa e definitiva dell'eventuale abusività di un prezzo. Si indicherà unicamente se, in linea di principio, sussistono dei dubbi e se occorre avviare un'indagine più approfondita.



Art. 7 LSPr: Denunce

Chiunque supponga che vi sia stato un aumento abusivo di un prezzo o il mantenimento di un prezzo abusivo può denunciarlo per scritto al Sorvegliante dei prezzi.

Art. 14 LSPr

¹ Prima di decidere o approvare un aumento di prezzo proposto dalle parti contraenti a un accordo in materia di concorrenza o da un'impresa che domina il mercato, la competente autorità legislativa della Confederazione, del Cantone o del Comune deve chiedere il parere del Sorvegliante dei prezzi. Questi può proporre la rinuncia, completa o parziale, all'aumento di prezzo oppure la riduzione di prezzi mantenuti abusivi.

² L'autorità menziona il parere del Sorvegliante nella sua decisione. Ove si scosti dal parere, ne deve dare motivazione.

Le autorità competenti, conformemente alla legge sulla sorveglianza dei prezzi, devono quindi prendere la loro decisione alla luce della raccomandazione del Sorvegliante dei prezzi, perché diversamente agiscono in violazione del diritto federale.

Infine, la Sorveglianza dei prezzi, fondandosi sulle proprie osservazioni, può decidere di procedere a un esame dell'abusività dei prezzi (art. 8 LSPr).

1.2 Elementi di giudizio (art. 13 LSPr)

¹ Per accertare se vi è un aumento abusivo di prezzo o il mantenimento di un prezzo abusivo, il Sorvegliante dei prezzi tiene conto in particolare:

- a. dell'evoluzione dei prezzi su mercati comparabili;
- b. della necessità di realizzare equi benefici;
- c. dell'evoluzione dei costi;
- d. delle prestazioni specifiche delle imprese;
- e. delle situazioni specifiche inerenti al mercato.

² Nella verifica dei costi, il Sorvegliante dei prezzi può parimente considerare i prezzi di base.

Questo elenco non è esaustivo⁴ ma dà un'idea dei metodi utilizzati più frequentemente.

1.3 Procedura seguita dalla Sorveglianza dei prezzi

Le figure 1-3 rappresentano le procedure di indagine seguite dalla Sorveglianza dei prezzi per i diversi tipi di annunci. Il confronto dei prezzi è, ad ogni modo, uno strumento importante per decidere se procedere a un esame approfondito. L'analisi dei costi svolge un ruolo essenziale nell'esecuzione di esami approfonditi.

⁴ Cfr. Lanz Rudolf, in: Koller H. et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel Genf München 1999, RZ 58.



Figura 1: procedura conseguente a un annuncio secondo l'articolo 6 LSPr

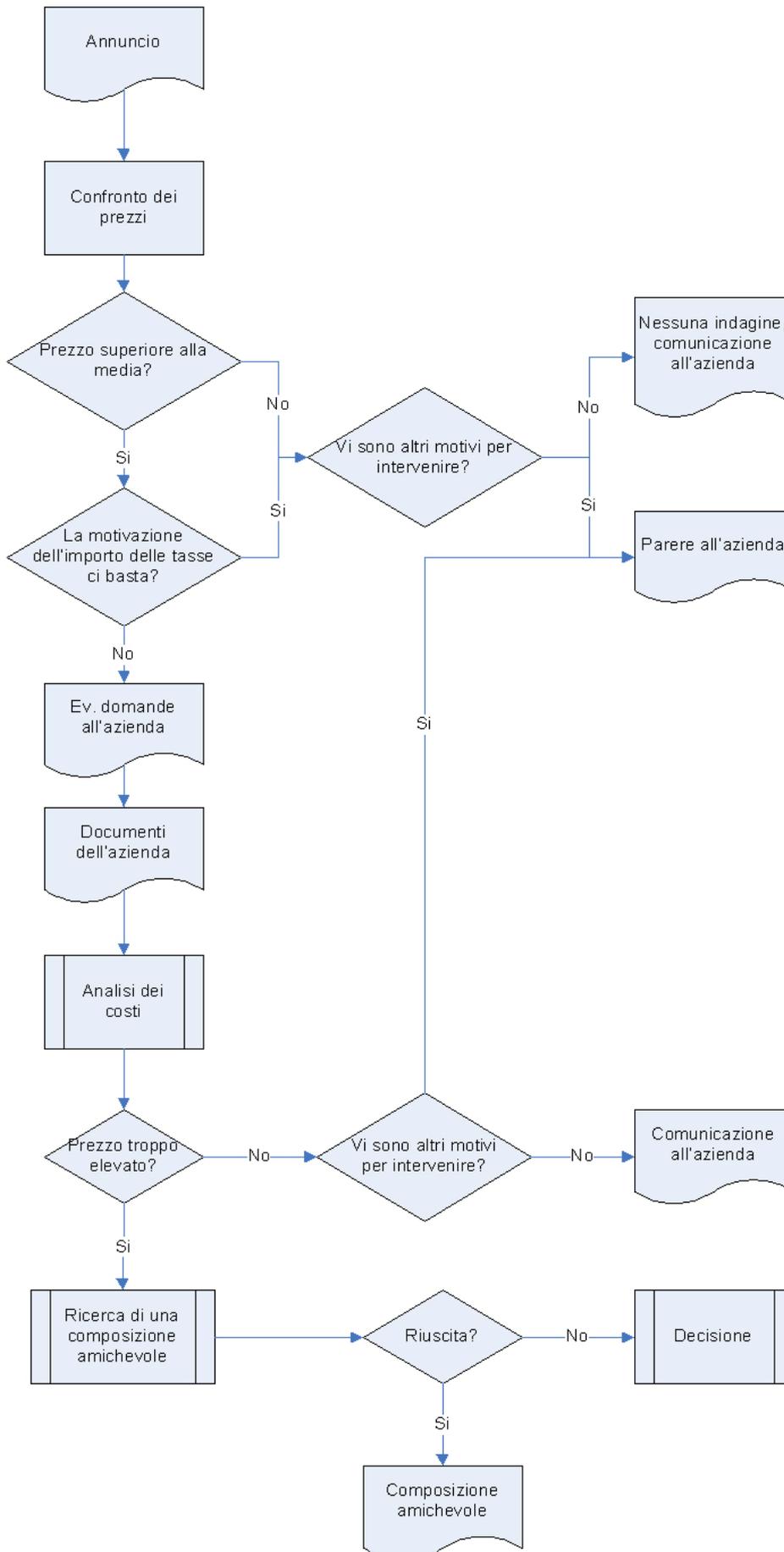




Figura 2: procedura conseguente all'annuncio di un cittadino secondo l'articolo 7 LSPr

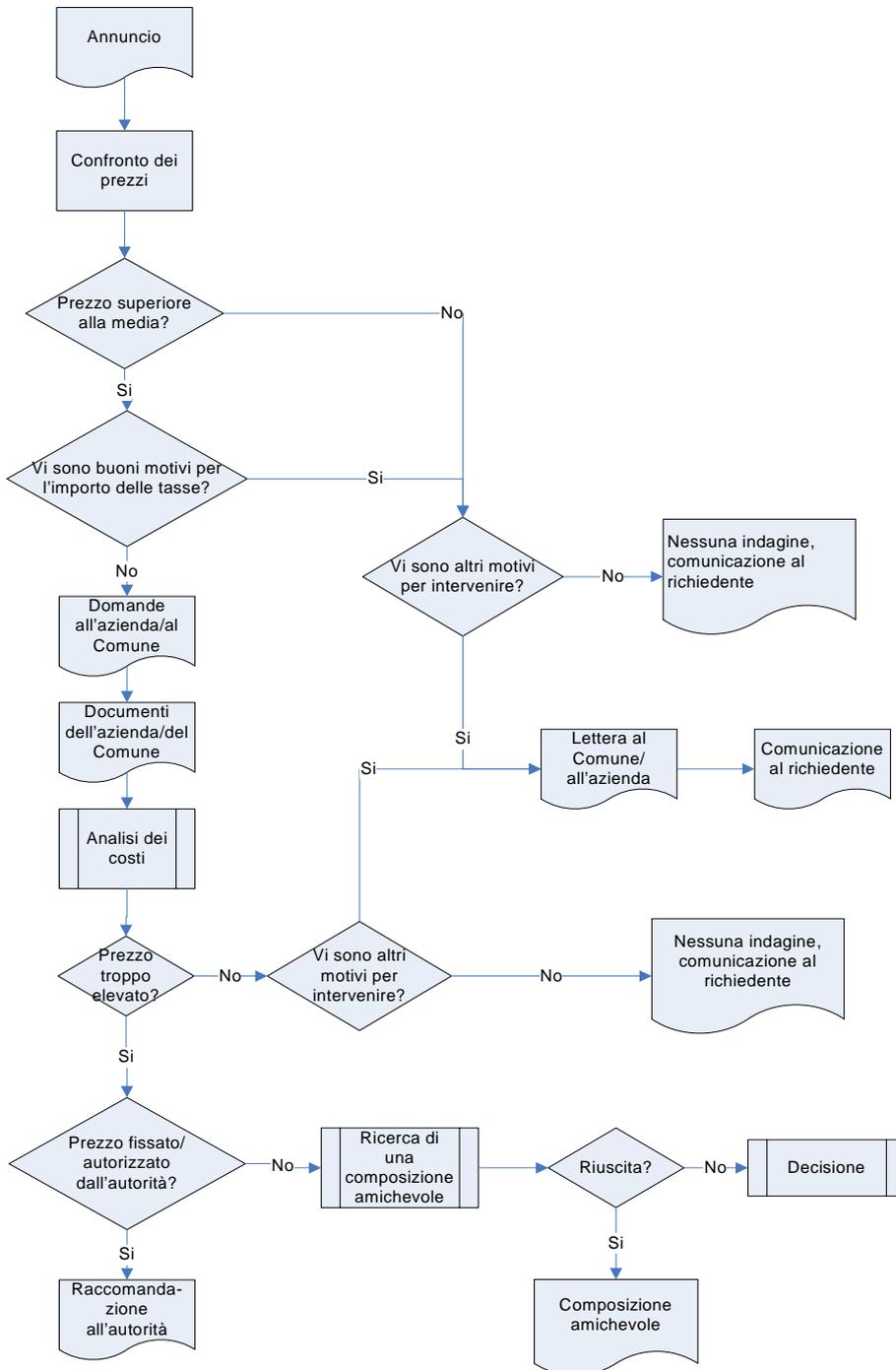
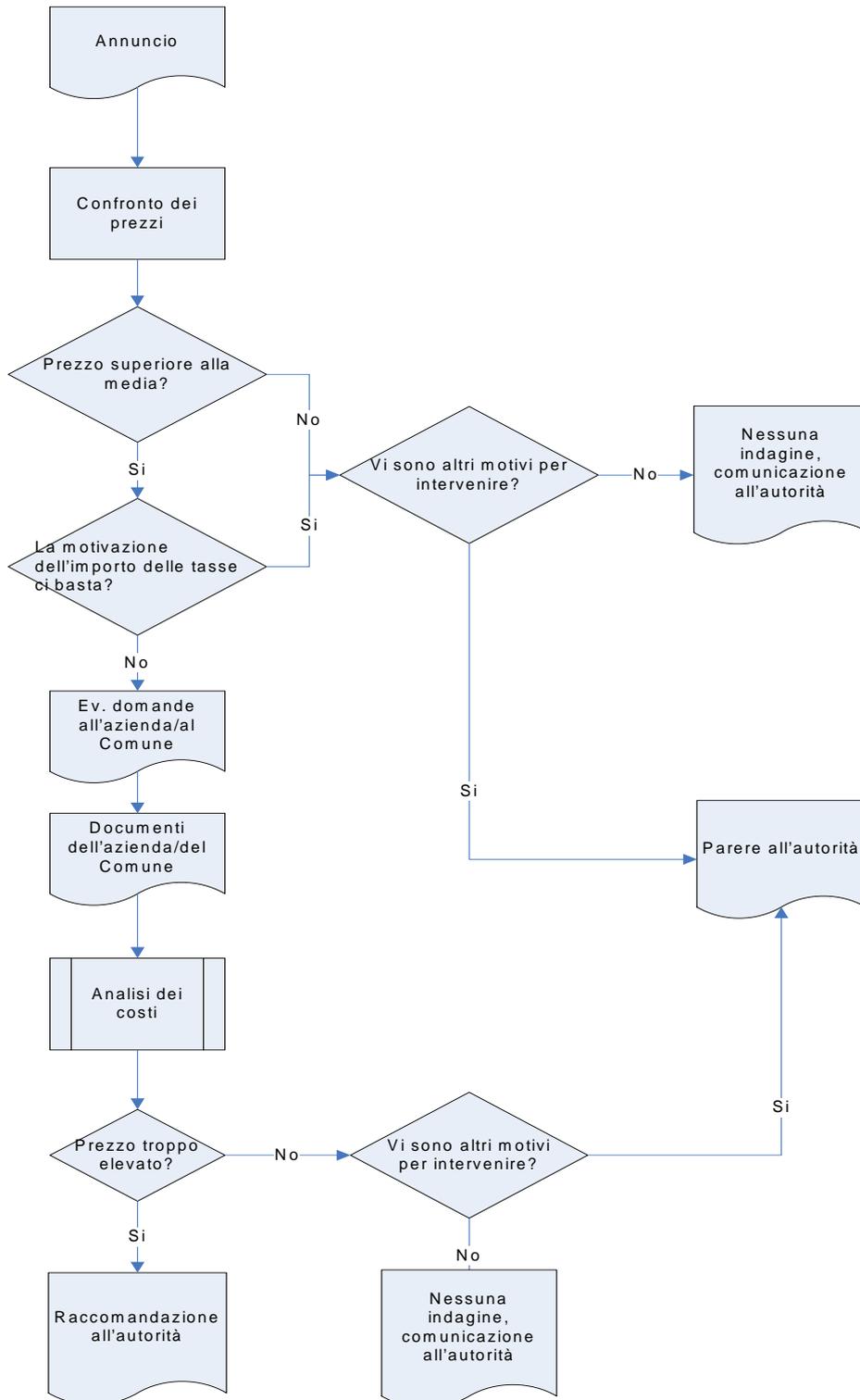




Figura 3: procedura conseguente all'annuncio di un'autorità secondo l'articolo 14 LSPr





2 Applicazione del confronto dei prezzi nella valutazione delle tariffe

2.1 Confronto dei prezzi

L'articolo 13 LSPr stabilisce espressamente che l'evoluzione dei prezzi su mercati comparabili è un elemento di giudizio. Il confronto dei prezzi è quindi esplicitamente previsto nella legge come strumento di valutazione. Idealmente dovrebbe essere effettuato con un prezzo che si forma sul libero mercato e in un contesto di concorrenza efficace. Tuttavia, siccome la struttura dell'approvvigionamento idrico e dello smaltimento delle acque di scarico non permette generalmente una concorrenza efficace e tutte le aziende paragonabili costituiscono un monopolio naturale, il confronto dei prezzi è effettuato, in sostituzione, con altre aziende monopoliste. Per poter confrontare i prezzi, la Sorveglianza dei prezzi rileva le tasse riscosse per l'acqua e per lo smaltimento delle acque di scarico e lo smaltimento dei rifiuti nei principali Comuni svizzeri.

La molteplicità dei sistemi tariffari applicati in Svizzera non facilita certo il confronto delle tariffe. La Sorveglianza dei prezzi non è la prima a essere incappata in questo problema. Per venirne a capo, l'Ufficio federale di Statistica (UST), che rileva a sua volta un campione rappresentativo di tariffe, ha definito cinque tipologie di economie domestiche standard in collaborazione con le associazioni professionali. La Sorveglianza dei prezzi ne ha scelte tre. È stato però necessario completare la lista delle caratteristiche in modo da poter includere nel confronto una buona parte dei sistemi tariffari individuati. Le tasse per queste economie domestiche-tipo sono calcolate in base alle tariffe vigenti.

Il confronto con tutti i Comuni considerati consente generalmente di effettuare una prima valutazione. Nella valutazione dell'esito di questo confronto si tiene già conto di tutti i fattori di influsso noti. In questa prima fase tali fattori sono considerati essenzialmente dal profilo qualitativo. Soltanto i fattori la cui entità è complessivamente nota (trattamento dell'acqua di lago, entrate derivanti dalle tasse di allacciamento) sono già valutati in termini quantitativi.

Se, dopo questa prima valutazione, una tassa risulta già nettamente inferiore al valore critico, si rinuncia a un confronto dei prezzi più approfondito. In caso contrario, in una seconda fase, si definisce un gruppo di riferimento il più possibile simile, nei fattori essenziali, all'impresa da valutare.

Gli elementi utilizzati per delimitare il gruppo di confronto sono, per l'approvvigionamento dell'acqua, la provenienza dell'acqua e le dimensioni del Comune⁵ e, per lo smaltimento delle acque di scarico, le dimensioni dell'impianto di depurazione al quale è allacciato il Comune.

2.2 Fattori di influsso

Le aziende di approvvigionamento e di smaltimento esaminate non possono scegliere liberamente la loro ubicazione. Nella valutazione delle tasse si devono pertanto considerare tutti i fattori di costo legati all'ambiente. In caso contrario, si rischierebbe di avere un'impressione sbagliata dell'attività dell'azienda, che potrebbe sembrare inefficiente anche se svolge un buon lavoro nonostante gli svantaggi strutturali o, viceversa, sembrare efficiente anche se potrebbe abbassare ulteriormente i prezzi considerati i vantaggi strutturali di cui beneficia.

Grazie a una collaborazione con le associazioni professionali VSA e SSIGA⁶ e con l'Unione delle città svizzere si sono potuti individuare i principali fattori che spingono i costi verso l'alto.

⁵ Contrariamente a quanto avviene per la valutazione dei prezzi delle reti di distribuzione di elettricità, nel caso dell'approvvigionamento idrico le dimensioni del Comune rappresentano un parametro da considerare come esogeno a causa del trasporto di materia fisica e dei punti geografici di estrazione prescritti.

⁶ Cfr. lista nell'allegato A2.



2.2.1 Fattori esplicativi generali

I costi di smaltimento delle acque di scarico sono dovuti, da un lato, alla raccolta e al trasporto delle acque di scarico nelle canalizzazioni e, dall'altro, alla depurazione effettuata nell'impianto di depurazione. La topografia e la struttura della zona abitata determinano la dimensione della rete e la necessità di eventuali installazioni speciali, come ad esempio pompe o bacini di contenimento. Uno studio effettuato dalle associazioni professionali VSA e FES ha evidenziato che, in generale, più le dimensioni del bacino d'utenza dell'impianto di depurazione aumentano, più i costi di esercizio e di manutenzione per abitante diminuiscono.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento idrico, sono spesso le diverse fasi della potabilizzazione, soprattutto per l'acqua di lago, a causare i maggiori costi. La topografia e la struttura della zona abitata influiscono anche sui costi della rete. In caso di forti dislivelli l'energia richiesta per il pompaggio dell'acqua può avere una notevole incidenza sui costi.

In generale, il costo dell'approvvigionamento di acqua potabile e dello smaltimento delle acque di scarico è determinato in gran parte dai costi fissi delle infrastrutture esistenti, in particolare gli ammortamenti e gli interessi.

2.2.2 Impatto delle tasse di allacciamento uniche

Le reti di approvvigionamento idrico e di smaltimento delle acque di scarico sono in parte finanziate da tasse di allacciamento uniche. L'effetto sulle tasse ricorrenti dipende dalle tasse di allacciamento e dall'attività edilizia del Comune. Per poter valutare l'impatto delle tasse di allacciamento, si rileva la quota media rappresentata dalle entrate derivanti dalle tasse di allacciamento rispetto alle entrate totali delle tasse negli ultimi tre anni.

Entrate elevate derivanti dalle tasse di allacciamento riscosse precedentemente possono ancora influire sulla situazione attuale, ad esempio per aver consentito una riduzione del debito, che a sua volta può avere un'incidenza positiva sui costi ricorrenti. Questo impatto, tuttavia, è difficilmente scindibile da altri fattori. Le tasse ricorrenti elevate e gli ammortamenti elevati applicati in passato o i sussidi producono lo stesso effetto.

3 Analisi dei costi e del finanziamento

Un esame dettagliato delle tasse da parte della Sorveglianza dei prezzi include generalmente anche un'analisi dei costi. Quest'ultima è fondamentale per la valutazione delle tasse dell'acqua e di smaltimento delle acque di scarico. Dato che le aziende di approvvigionamento e di smaltimento hanno una grande necessità di capitali, sono esaminate anche le modalità di finanziamento dell'impresa, viste le ripercussioni sui costi.

Le specificità delle aziende finanziate da tasse svolgono un ruolo importante in materia di costi del capitale.

3.1 Specificità delle aziende finanziate da tasse

In passato, le tasse di allacciamento, i sussidi e i contributi sono stati elementi determinanti per il finanziamento dell'approvvigionamento di acqua potabile e dello smaltimento delle acque di scarico. Essi non figurano però quasi mai come tali al passivo di bilancio (contabilizzazione al lordo), ma sono registrati all'attivo tramite un ammortamento diretto degli impianti finanziati in questo modo (contabilizzazione al netto). In seguito, il valore contabile residuo è stato solitamente ammortizzato in funzione delle possibilità offerte dalle entrate derivanti dalle tasse o, più tardi, in base al modello contabile armonizzato (MCA), nella misura del 10 % del valore contabile residuo, e non secondo la



durata di utilizzo prevista per gli impianti. Di conseguenza, i bilanci così stilati non forniscono un quadro trasparente della situazione patrimoniale e finanziaria delle aziende (cfr. esempio qui appresso).

Le tasse calcolate in base a queste contabilità possono variare fortemente a seconda che vi siano ancora investimenti considerevoli da ammortizzare oppure no. Queste tasse non possono generalmente essere considerate conformi al principio di causalità.

Contabilizzazione delle tasse di allacciamento e dei sussidi

Esempio: smaltimento delle acque di scarico del Comune modello (che gestisce soltanto le canalizzazioni)

Investimenti iniziali	CHF 10'000'000
Sussidi	CHF 5'000'000
Tasse di allacciamento	CHF 3'000'000

Contabilizzazione al lordo

Stato del bilancio:

Attivi		Passivi	
<i>Immobilizzazioni materiali</i>		<i>Capitale dei terzi</i>	
Impianti	CHF 10'000'000	Pagamenti anticipati (tasse di allacciamento)	CHF 3'000'000
		Contributi finanziari (sussidi)	CHF 5'000'000
		Prestiti del Comune	CHF 2'000'000

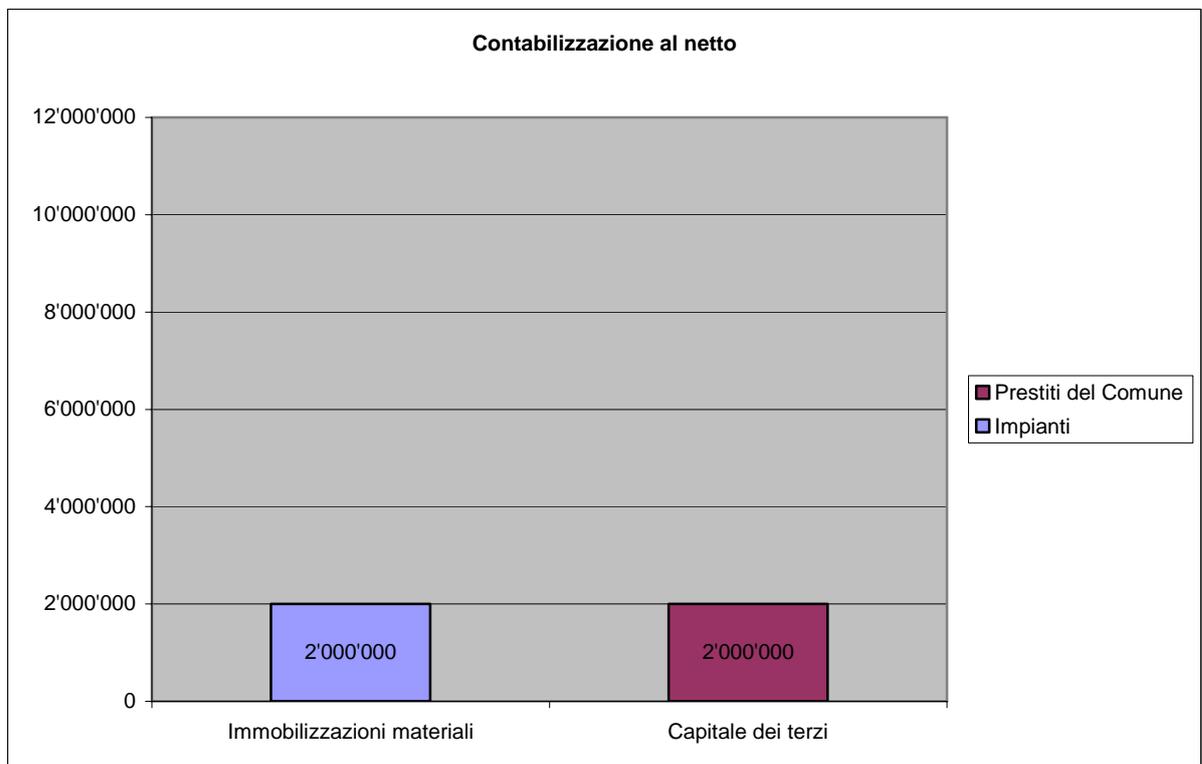
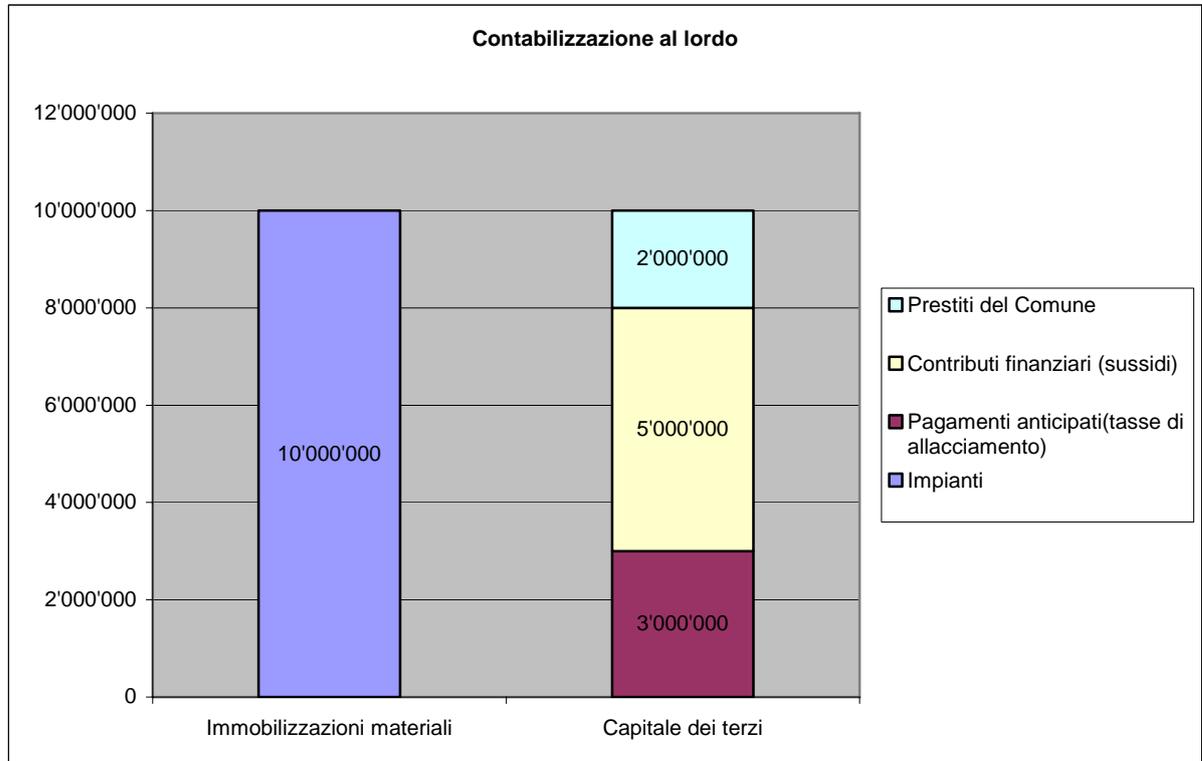
Contabilizzazione al netto

Stato del bilancio:

Attivi		Passivi	
<i>Immobilizzazioni materiali</i>		<i>Capitale dei terzi</i>	
Impianti	CHF 2'000'000	Prestiti del Comune	CHF 2'000'000

Nella contabilizzazione al lordo il valore totale degli impianti è iscritto all'attivo. La situazione del finanziamento risulta chiara. Siccome nel caso considerato le tasse di allacciamento e i sussidi costituiscono oltre la metà del valore degli impianti, sarebbe opportuno finanziare parte degli ammortamenti con uno scioglimento parziale dei pagamenti anticipati.

Nella contabilizzazione al netto il valore degli impianti è fortemente sottovalutato e il bilancio non mostra più la situazione del finanziamento. Il prestito del Comune sembrerebbe essere l'unica fonte di finanziamento. Vi sono importanti riserve latenti che, a seconda del metodo di ammortamento scelto, possono essere sciolte più o meno rapidamente nel tempo.





3.2 Ristabilimento della trasparenza finanziaria

Come spiegato sopra, i conti annuali, che si basano sulla prassi contabile del passato, rappresentano solo raramente la situazione finanziaria effettiva delle aziende di approvvigionamento e di smaltimento. Una presentazione attendibile del patrimonio e delle spese è tuttavia indispensabile per determinare le tasse secondo il principio di causalità.

Per creare la necessaria trasparenza, in una prima fase gli impianti sono valutati come se fossero stati iscritti fin dall'inizio in forma lorda all'attivo e poi ammortizzati in modo lineare sulla durata di utilizzo. Nella colonna dei passivi anche le voci sono riportate secondo il finanziamento originale (cfr. contabilizzazione al lordo) e ridotte dell'importo che ha potuto essere utilizzato nel frattempo. Può anche darsi che la base di finanziamento sia persino aumentata, ad esempio se in passato, mediante ammortamenti del 10 % sul valore contabile residuo, si è potuto ammortizzare un importo superiore all'effettiva diminuzione di valore degli impianti⁷. In tal caso la voce relativa ai pagamenti anticipati dei contribuenti aumenta di conseguenza.

Grazie a questa misura, la situazione del finanziamento risulta chiara. Le aziende comunali vere e proprie continuano così ad essere finanziate quasi interamente da capitali di terzi, giacché i pagamenti anticipati e i contributi finanziari rappresentano capitali di terzi (infruttiferi). Questi ultimi sostituiscono il capitale proprio per le aziende comunali ma, tenuto conto della loro provenienza, non possono in nessun caso essere remunerati come tali con un interesse calcolatorio.

Il bilancio "rivalutato" in questo modo costituisce la base per la valutazione dell'evoluzione finanziaria e per la determinazione degli ammortamenti e degli interessi calcolatori. La ricostruzione più fedele possibile della situazione del finanziamento originale permette anche di risalire a chi ha finanziato gli impianti.

3.3 Valutazione della situazione finanziaria

In passato, le tasse di allacciamento e i sussidi hanno svolto un ruolo importante nel finanziamento delle infrastrutture nel settore idrico e fognario. Ciò a prescindere dal fatto che le aziende fossero gestite dai Comuni stessi o piuttosto da consorzi privati. Oggi questi contributi non sono più visibili nei bilanci, dato che solo in alcuni rari casi essi sono stati registrati correttamente come tali nella contabilità. Le modalità per ristabilire la trasparenza sono state descritte sopra.

Se si crea questa trasparenza come proposto, i capitali di terzi non remunerati (tasse di allacciamento e sussidi) continueranno, in molti casi, a rappresentare una quota rilevante del finanziamento. In tutti i casi in cui le aziende non dispongono di capitali propri – se non in misura esigua - il contributo finanziario dei contribuenti avrà, anche in futuro, una sua importanza.

Le aziende sono state finora finanziate soprattutto mediante tasse, sussidi e capitali di terzi. Dato che in futuro i sussidi tenderanno a diminuire, ci concentriamo qui sulle altre due componenti del finanziamento. Il finanziamento anticipato da parte dei contribuenti sostituisce, per queste aziende, il capitale proprio; pertanto si parla di fondi propri per indicare la somma del capitale proprio e dei contributi finanziari dei contribuenti (capitali di terzi non remunerati).

In base ai dati contabili, molte aziende comunali sono oggi interamente finanziate da capitali di terzi. Questo perché non sono mai state formalmente dotate di capitale proprio. Siccome le tasse di allacciamento e i sussidi non sono stati iscritti al passivo, anche questa quota spesso considerevole del finanziamento non è visibile.

⁷ Una semplice stima dell'effettiva diminuzione di valore è data dall'ammortamento lineare, sulla durata di utilizzo, dei valori di acquisizione storici.



Se le aziende comunali sono interamente dotate di capitali di terzi da parte del Comune, tutti gli investimenti necessari, in linea di massima, possono essere finanziati da capitali di terzi remunerati, purché ciò non intacchi la solvibilità del Comune. Una quota di finanziamento mediante tasse non è dunque indispensabile.

Il limite inferiore è quindi fissato a zero capitali propri e zero finanziamento anticipato mediante tasse. A questo punto è lecito chiedersi se esista anche un limite massimo adeguato. Per rispondere a questa domanda si devono dapprima fare alcune considerazioni teoriche sul fabbisogno finanziario a lungo termine.

Se gli impianti sono sistematicamente iscritti in forma lorda all'attivo e ammortizzati in modo lineare sulla durata di utilizzo, in media a bilancio figura la metà del valore di acquisizione. Effettuando una simulazione di diversi investimenti tipici che si osservano nelle aziende di approvvigionamento e di smaltimento, si può dimostrare che il valore a bilancio degli impianti rappresenta, nella media pluriennale, il 30 – 40 % del valore di sostituzione degli impianti⁸. Questi dati sono molto utili poiché spesso non sono disponibili i valori di acquisizione del passato.

Non è sicuramente consigliabile dotare un'azienda di fondi propri superiori a quanti ne necessita nella media pluriennale. Il 40 % del valore di sostituzione rappresenta quindi un limite massimo teorico in un'ottica di autofinanziamento. L'elemento determinante per qualsiasi azienda resta tuttavia il valore specifico dell'azienda, che risulta dalla pianificazione degli investimenti.

Se un'azienda dispone di fondi propri di un ammontare pari al fabbisogno di capitale medio, vi saranno sempre dei periodi in cui non necessita di capitale per il suo esercizio. Finanziariamente questa situazione non è ottimale, se non altro perché gli interessi attivi sono spesso meno elevati degli interessi passivi da remunerare. Dal punto di vista economico il capitale non necessario all'esercizio dev'essere restituito al fornitore di capitale affinché questi possa reinvestirlo come preferisce. È quindi più efficiente finanziare con fondi propri al massimo la quota di capitale sempre necessaria a lungo termine e coprire con fondi di terzi le fluttuazioni del fabbisogno finanziario. L'azienda non dispone quindi mai, a medio termine, di capitale non necessario all'esercizio, nella misura in cui ricorre ai fondi di terzi soltanto in caso di bisogno. Il capitale necessario all'esercizio a lungo termine costituisce pertanto il limite massimo adeguato per la quota di fondi propri.

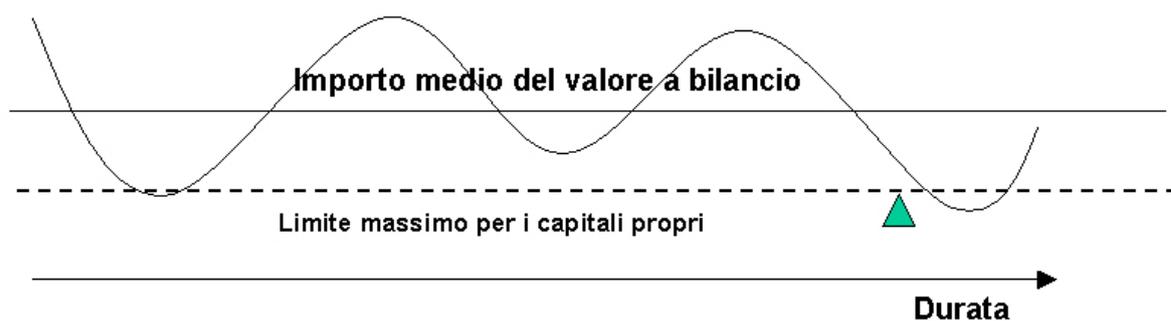


Figura 4: capitale vincolato nel corso del tempo

Il limite massimo indicato non rappresenta, di fatto, un valore da perseguire. Se il valore calcolato oggi si situa al di sotto di questo limite, solitamente è opportuno mantenere la quota attuale di fondi propri. Ciò avviene in termini nominali, determinando gli ammortamenti calcolatori in base ai costi lordi di acquisizione storici, poiché gli ammortamenti così determinati rappresentano una stima attendibile dell'effettivo deprezzamento di valore.

⁸ Il 30-35 % del valore di sostituzione per i Comuni che gestiscono unicamente una rete di canalizzazioni (struttura d'età omogenea o ampliamento della rete), contro il 40 % del valore di sostituzione per i Comuni che gestiscono anche altri impianti. I gestori di impianti che svolgono solo questa attività generalmente conoscono il valore degli impianti e quindi non necessitano di simili valutazioni.



3.4 Determinazione dei costi

3.4.1 Costi di ammortamento

I costi di ammortamento sono determinati sotto forma di ammortamenti lineari, sulla durata di utilizzo, dei valori lordi di acquisizione storici.

Se i valori contabili si situano nettamente al di sotto dei valori residui calcolati sopra, vi è una rivalutazione calcolatoria. Può quindi succedere che lo stesso investimento sia pagato due volte. Per tale motivo si deve prestare attenzione, nella valutazione degli ammortamenti calcolatori, a non includere nel calcolo un ulteriore margine di manovra per l'azienda. Per le durate di utilizzo, si riprende il limite massimo dei valori consigliati dalle associazioni professionali⁹.

Se nei conti annuali i valori sono presentati realisticamente (contabilizzazione al lordo, ammortamento lineare sulla durata di utilizzo), è possibile impiegarli direttamente per il calcolo delle tasse. Sono riprese le durate di utilizzo effettive o previste in media. In questo caso non vi è una rivalutazione e gli impianti già ammortizzati ma ancora utilizzati non sono più inclusi nel calcolo. Si effettua così una compensazione con eventuali impianti messi fuori servizio anticipatamente, che gravano sulla contabilità con ammortamenti straordinari.

Questi ammortamenti calcolatori servono unicamente a determinare il livello adeguato delle tasse. Le aziende sono chiaramente libere - nel quadro delle prescrizioni alle quali sono sottoposte - di ammortizzare i propri impianti secondo un altro metodo.

3.4.2 Costi per interessi

Per i costi dei capitali di terzi vengono generalmente presi in considerazione gli interessi effettivamente versati. I tassi di interesse devono però essere calcolati in modo da essere conformi al mercato¹⁰. Nella valutazione dei costi dei capitali di terzi sono determinati i costi per interessi attuali o dei prossimi 3-5 anni.

Partendo dal presupposto che inizialmente gli impianti sono stati in parte finanziati con capitali di terzi non remunerati e che, nelle rivalutazioni iscritte al passivo del bilancio, si deve ancora ricorrere a una di queste voci¹¹, l'importo dei capitali di terzi da remunerare corrisponde di norma proprio all'importo dei capitali di terzi remunerati senza rivalutazione.

L'unico capitale proprio remunerato in modo calcolatorio è quello che è stato investito come tale dal fornitore di capitale, oltre a eventuali utili *equi* non versati. Il tasso d'interesse calcolatorio può essere determinato analogamente a quanto avviene per gli altri settori regolamentati¹². Nella valutazione dei rischi relativi alle variazioni degli utili bisogna sempre tener conto della situazione specifica delle aziende finanziate da tasse. Se gli utili sono distribuiti regolarmente (ad es. prima dell'assegnazione delle eccedenze alle riserve finanziarie), praticamente come una remunerazione dei capitali di terzi, il tasso d'interesse deve corrispondere approssimativamente all'interesse sui capitali di terzi.

⁹ Per effettuare il suo calcolo la Sorveglianza dei prezzi, in mancanza di dati specifici, ricorre ai valori raccomandati dal Canton Berna. Dato che anche questo Cantone si basa sugli ammortamenti teorici, valgono per questi valori le stesse considerazioni in materia di delimitazione (per evitare di prendere in considerazione due volte lo stesso investimento).

¹⁰ Sono presi come riferimento i tassi d'interesse delle obbligazioni della Confederazione corrispondenti più il supplemento per il rischio fissato in funzione della solvibilità del Comune.

¹¹ Se la rivalutazione avviene direttamente nella contabilità e, in base ad altre direttive, non può essere inserita tra i passivi una voce relativa ai capitali di terzi ma soltanto una voce relativa al capitale proprio (come riserva di rivalutazione), questa quota del capitale proprio non dev'essere remunerata.

¹² Cfr. Sorveglianza dei prezzi: «Netznutzungsentgelte – Ermittlung der risikogerechten Kapitalverzinsung der schweizerischen Elektrizitätsnetzbetreiber».



3.4.3 Costi di esercizio

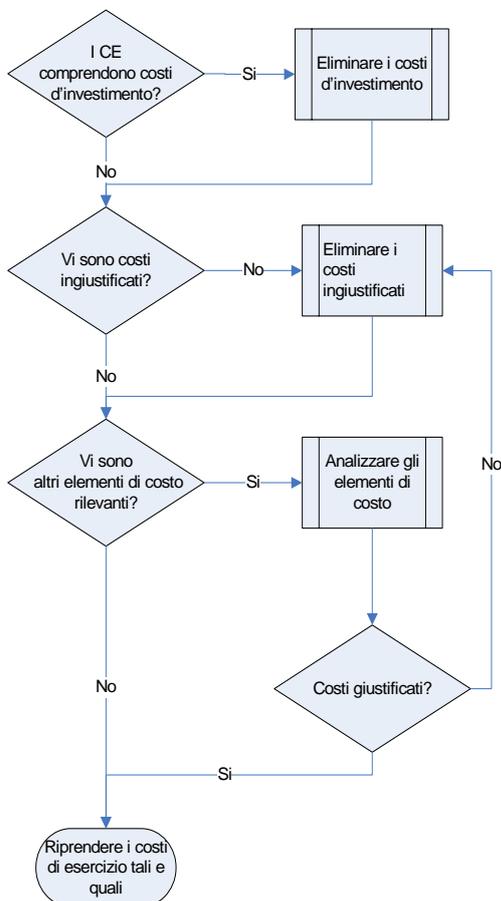
I costi di esercizio sono ripresi dal conto d'esercizio presentato. Se i costi di ammortamento si basano su valori di acquisizione storici rivalutati, tutti gli investimenti imputati al conto economico devono essere eliminati.

Infatti, se gli ammortamenti sono calcolati in base a valori teorici o rivalutati degli impianti, gli investimenti che sono stati contabilizzati nel conto economico sono iscritti doppiamente nei costi: una prima volta attraverso i costi di esercizio e una seconda volta con gli ammortamenti calcolati per l'impianto considerato. Le quote d'investimento devono pertanto essere eliminate dai costi di esercizio.

Se nel calcolo degli ammortamenti si può fare riferimento a una contabilità nella quale gli investimenti sono già stati gestiti con valori realistici e ammortizzati in modo lineare sulla durata di utilizzo, la delimitazione esatta tra investimenti e costi di esercizio è meno importante. Se gli ammortamenti diretti e gli investimenti effettivi contabilizzati nei costi d'esercizio rappresentano solo un volume minimo¹³, ciò non pone problemi per i costi globali. Se investimenti più esigui sono sempre imputati, per lunghi periodi, al conto economico, vi sono meno iscrizioni all'attivo e quindi anche meno ammortamenti. Secondo una pratica costante, i costi di esercizio un po' troppo elevati sono compensati dagli ammortamenti troppo bassi.

L'analisi degli altri costi di esercizio è solitamente effettuata solo in modo molto sommario. Per un esterno è molto difficile giudicare l'efficienza dei costi di esercizio poiché la registrazione delle singole categorie di costi e la delimitazione delle voci di costo possono variare fortemente da un'azienda all'altra vista la scarsa chiarezza delle disposizioni legali.

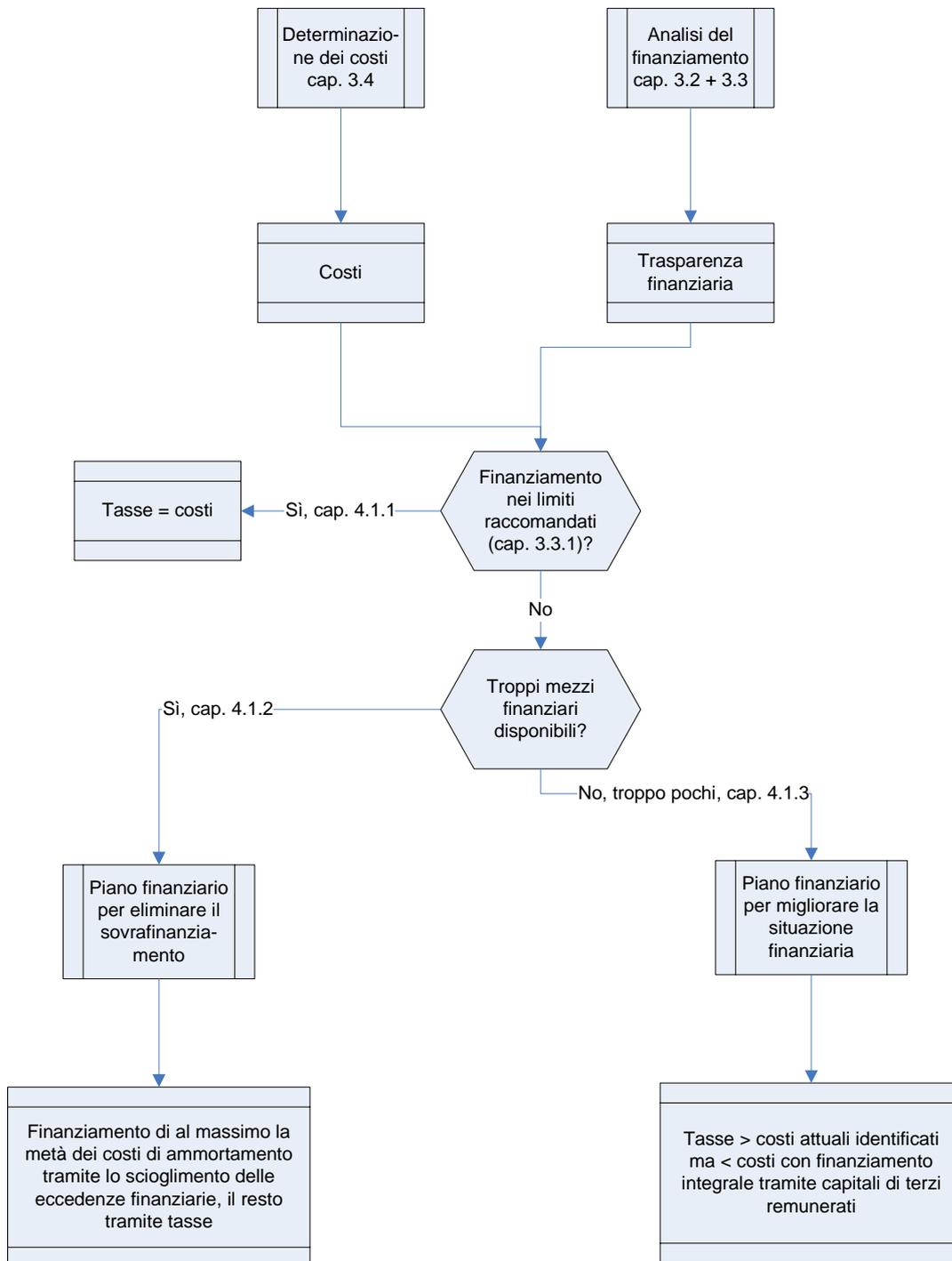
Figura 5: esame dei costi di esercizio (CE)



¹³ Ad es. soltanto piccole misure singole che rappresentano complessivamente meno del 10 % degli investimenti medi.



4 Dall'analisi finanziaria e dei costi alle tasse eque e conformi al principio di causalità



Come indica il titolo, questo capitolo tratta il calcolo delle tasse eque e conformi al principio di causalità tenendo conto della situazione finanziaria e dei costi. Se l'impresa considerata persegue scopi di lucro, l'utile equo rientra nei costi a titolo di remunerazione calcolatoria del capitale proprio. Il contrario non è ammesso: dalla tassa equa così calcolata non risulta automaticamente un utile equo. La problematica specifica delle aziende che distribuiscono utili o eccedenze è trattata in un capitolo a parte.



4.1 Tassa ricorrente equa

L'analisi finanziaria stabilisce chiaramente chi finanzia oggi gli impianti e in che modo. Essa indica anche se l'attuale struttura finanziaria è adeguata o se, eventualmente, sono disponibili troppi mezzi finanziari. La disponibilità di mezzi finanziari insufficienti è un caso che si presenta praticamente soltanto se il finanziamento è garantito da istituti finanziari che richiedono una determinata quota di fondi propri o se il finanziamento da parte di terzi è limitato da prescrizioni cantonali in materia di finanziamento.

L'analisi dei costi ci ha permesso di determinare i costi che devono essere coperti a lungo termine. Per il calcolo delle tasse occorre prendere in considerazione l'evoluzione dei costi per i prossimi cinque anni circa.

Ripristinando la trasparenza in materia di finanziamento si evidenzia anche in che misura gli impianti i cui valori sono utilizzati per calcolare i costi di ammortamento sono già stati finanziati dai contribuenti (mediante tasse di allacciamento) o da sussidi.

4.1.1 La situazione finanziaria si situa nei limiti raccomandati

Se la situazione finanziaria a lungo termine si situa nei limiti raccomandati summenzionati, le tasse eque corrispondono esattamente ai costi determinati sopra. Dato che i costi sono calcolati tenendo conto dell'intera diminuzione di valore degli impianti, la quota di finanziamento mediante tasse si mantiene nella media a lungo termine.

Se rimangono importanti lacune da colmare in materia di investimenti di sostituzione e si deve quindi prevedere un forte aumento dei costi legati agli interessi a medio termine, l'evoluzione dei tassi d'interesse per i prossimi 15-20 anni può essere presa in considerazione e in parte anticipata. In questo caso, il tasso di riferimento applicabile è costituito dal rendimento attuale delle obbligazioni della Confederazione con scadenza a 10 anni.

4.1.2 In passato sono stati accumulati troppi mezzi finanziari

Se in passato sono stati raccolti troppi mezzi finanziari tramite sussidi e tasse di allacciamento e/o se dal piano degli investimenti risulta che i fondi propri non necessari all'esercizio accumulati sul lungo periodo (più di 10 anni) non sono utilizzati, è opportuno restituire ai contribuenti una parte di questi importi.

Riportiamo alcuni esempi concreti per maggiore chiarezza:

Esempio 1 Un Comune ancora indebitato investirà, nei prossimi 15 anni, un importo superiore alla somma degli ammortamenti sui valori di acquisizione storici. Il Comune non restituisce denaro ai clienti. Le tasse coprono quindi tutti gli ammortamenti calcolatori.

Esempio 2 Un Comune può rimborsare completamente i suoi debiti nei prossimi cinque anni e, nei prossimi 15 anni, sono previsti investimenti inferiori alla somma degli ammortamenti sui valori di acquisizione storici. Si raccomanda al Comune di "restituire il denaro", ossia di finanziare soltanto una parte degli ammortamenti calcolatori mediante le tasse.

Nella prassi contabile tradizionale, il Comune, in questo contesto, ha spesso ammortizzato quasi tutti gli impianti, e gli ammortamenti puramente calcolatori servirebbero per ulteriori ammortamenti - quindi per la costituzione di riserve latenti - o per la costituzione di riserve palesi. In questo caso si raccomanda sempre di creare maggior trasparenza, di iscrivere all'attivo i nuovi impianti ammortizzandoli in modo lineare sulla durata di utilizzo e di far figurare i mezzi finanziari supplementari derivanti da ammortamenti puramente calcolatori sotto forma di contributi finanziari dei contribuenti.



Esempio 3 Un Comune dispone già di riserve palesi e non ha più debiti. Gli investimenti nei prossimi 15 anni corrispondono grossomodo alla somma degli ammortamenti sui valori di acquisizione storici. Si consiglia al Comune di "restituire il denaro", ossia di finanziare soltanto una parte degli ammortamenti calcolatori mediante tasse. Le riserve attuali sono ripartite sui prossimi 10-15 anni.

Esempio 4 Un Comune ha ancora debiti e non li estinguerà completamente nei prossimi 15 anni con le tasse che coprono tutti i costi calcolatori. Il Comune non restituisce il denaro. Le tasse coprono quindi interamente gli ammortamenti calcolatori.

Se il denaro deve essere restituito, la Sorveglianza dei prezzi raccomanda di non finanziare interamente gli ammortamenti calcolatori con le tasse attuali. In tal caso, gli ammortamenti calcolatori possono essere coperti fino al 50 %¹⁴ con lo scioglimento di riserve palesi o latenti¹⁵. Così facendo, quasi la metà del vantaggio finanziario è trasmessa alla generazione successiva.

4.1.3 È necessario un aumento del finanziamento mediante tasse

Un aumento della quota dei fondi propri è auspicabile soltanto in casi eccezionali, come quelli menzionati all'inizio di questo capitolo, oppure se, a causa degli investimenti previsti, i costi rischiano di subire un forte aumento nello spazio di poco tempo (ad es. se nei prossimi 15 anni dev'essere investito più di un terzo del valore di sostituzione di tutti gli impianti). Una tassa conforme al principio di causalità non può tuttavia mai comportare costi del capitale (inclusa la costituzione delle riserve) più elevati degli ammortamenti sui valori di acquisizione storici e degli interessi calcolatori sul capitale a medio termine. In tal caso la tassa può semmai essere fissata come se gli impianti fossero interamente finanziati, a medio termine, con capitali di terzi remunerati.

4.2 Tassa equa ed equa distribuzione degli utili

Per la determinazione di una tassa equa la questione della continuità è essenziale. Si tiene conto anche degli ammortamenti teorici, in funzione della diminuzione del valore degli impianti e dei costi di finanziamento a medio termine. Ciò significa anche, tuttavia, che le tasse comprendono elementi calcolatori ai quali non si contrappone nessuna spesa nei conti annuali (ad es. impianti già ammortizzati o interessi calcolatori).

La differenza tra i costi calcolatori e la spesa effettivamente iscritta nella contabilità figura come utile nella contabilità. Non è indispensabile procedere a una speciale delimitazione dell'utile se questo rimane nei conti del finanziamento speciale e se in futuro non è prevista nessuna modifica della forma giuridica dell'azienda considerata.

Per le aziende a scopo di lucro e le aziende le cui eccedenze sono riversate nelle casse comunali, è indispensabile delimitare le componenti del finanziamento delle tasse e degli equi benefici. Una tale delimitazione è raccomandata se si prospetta la possibilità di uno scorporo dell'azienda.

¹⁴ Vengono riversati soltanto i fondi eccedenti (non necessari all'esercizio a medio termine). Ovviamente questa somma di denaro, ripartita in funzione della situazione del finanziamento su 10-15 anni, può anche essere molto inferiore alla metà degli ammortamenti calcolatori.

¹⁵ Detti anche contributi finanziari o pagamenti anticipati.



Concretamente, ciò significa che l'azienda può distribuire solo un utile equo. Questo corrisponde alla remunerazione calcolatoria del capitale proprio. Il tasso d'interesse calcolatorio può essere calcolato secondo un sistema analogo a quello adottato per le reti elettriche¹⁶. L'unico capitale proprio che può essere remunerato¹⁷ è il capitale investito come tale dal fornitore di capitale, oltre agli utili *equi* non ancora versati¹⁸. Salvo indicazioni contrarie, nel caso delle aziende finanziate da tasse si parte dal principio che eventuali riserve latenti sono state finanziate mediante tasse e quindi versate anticipatamente dai contribuenti.

L'utile residuo, che risulta da elementi puramente calcolatori delle tasse, va assegnato a una riserva di finanziamento corrispondente che non dev'essere remunerata, sul piano calcolatorio, come capitale proprio, ma dev'essere considerata come contributo finanziario dei contribuenti. È anche possibile assegnare una quota calcolatoria fissa delle tasse direttamente a un conto o a un fondo di finanziamento in modo tale che questa quota non venga registrata come utile o eccedenza.

4.3 Tasse di base e tasse basate sul consumo¹⁹

La Sorveglianza dei prezzi valuta prioritariamente l'ammontare delle tasse e solo in seguito la struttura del sistema tariffario. Generalmente la Sorveglianza dei prezzi interviene soltanto in caso di violazione, nell'ambito del sistema tariffario, del principio di causalità per tutti o per determinati gruppi di contribuenti.

Un sistema tariffario con una quota elevata di tasse dipendenti dal consumo non è necessariamente conforme al principio di causalità. Considerato che l'approvvigionamento idrico e lo smaltimento delle acque di scarico comportano costi fissi elevati, è necessario prelevare una quota altrettanto elevata di tasse di base fisse.

Per determinati costi, prendere come criterio di misura il consumo di acqua potabile è persino sbagliato.

- Nel caso dello smaltimento delle acque urbane, ad esempio, il criterio determinante per diversi elementi delle infrastrutture è il valore massimo di deflusso in caso di pioggia, che è totalmente indipendentemente dal consumo di acqua corrente.
- In una regione con diverse abitazioni secondarie e soggetta a forti variazioni stagionali, le infrastrutture devono essere progettate per far fronte a un numero molto esiguo di picchi massimi. Tuttavia, le abitazioni di vacanza contribuiscono a raggiungere questi picchi nella stessa misura delle abitazioni occupate durante tutto l'anno. Applicando una tassa basata unicamente sul consumo di acqua, i proprietari di residenze secondarie non coprirebbero mai, nell'insieme, i costi effettivamente causati.

Una tassa basata esclusivamente sul consumo di acqua potabile può quindi, in alcuni casi, violare il principio causalità quanto, in altri casi, una tassa che non considera affatto il consumo.

¹⁶ Cfr. Sorveglianza dei prezzi: «Netznutzungsentgelte – Ermittlung der risikogerechten Kapitalverzinsung der schweizerischen Elektrizitätsnetzbetreiber».

¹⁷ Diversamente da quanto prevedono le disposizioni per la determinazione del canone per l'utilizzo della rete nel mercato dell'energia elettrica.

¹⁸ Per la determinazione del rapporto tra capitali di terzi e capitali propri, bisogna considerare i capitali di terziremunerabili. Se gli utili sono distribuiti regolarmente (ad es. prima dell'assegnazione delle eccedenze alle riserve finanziarie), praticamente come remunerazione dei capitali di terzi, il tasso d'interesse deve corrispondere approssimativamente all'interesse sui capitali di terzi.

¹⁹ Non entriamo qui nel dettaglio dei diversi sistemi tariffarie criteri di calcolo. Vi rinviamo in proposito alle relative raccomandazioni delle associazioni professionali.



Per calcolare la tassa nei Comuni che non presentano una quota elevata di abitazioni secondarie, si può ammettere, per le economie domestiche, che una tassa basata esclusivamente sul consumo di acqua sia conforme al principio di causalità. Il problema risiede nel fatto che una simile tassa non riflette i costi effettivi. Se gli abitanti, per risparmiare sulle tasse, utilizzano l'acqua in modo più parsimonioso, i costi delle aziende di approvvigionamento e di smaltimento non diminuiscono in ugual misura. Di conseguenza, i costi non sono più coperti dalle entrate derivanti dalle tasse, ragione per cui si crea la situazione, oggi diffusa, in cui le tasse devono essere aumentate in seguito al risparmio di acqua.

Bisogna prestare particolare attenzione al fatto che i fattori determinanti i costi dell'approvvigionamento dei clienti a grande consumo di acqua svolgono anche un ruolo primario nel calcolo delle tasse. Da un lato, ciò è importante per il cliente perché in tal caso i costi dell'acqua rappresentano quasi sempre un fattore di costo rilevante. Del resto, una tassa conforme al principio di causalità non può essere finalizzata a far sì che il cliente a grande consumo sovvenzioni con i suoi contributi l'approvvigionamento idrico o lo smaltimento delle acque. A lungo termine è tuttavia preferibile, per le aziende di approvvigionamento e di smaltimento, che i costi rispecchino la realtà per i clienti più grandi. Segnali sbagliati in materia di prezzi sortirebbero effetti negativi per entrambe le parti. Se i costi fatturati per m³ di acqua sono eccessivi, i clienti investono sul risparmio di acqua senza che le aziende di approvvigionamento e di smaltimento possano abbassare i loro costi in proporzione e, di conseguenza, le tasse riscosse non bastano a coprire i costi.

Le esigenze relative al sistema tariffario variano quindi in base al tipo di Comune. Nella definizione della struttura tariffale si dovrebbe prevedere che i diversi gruppi di utenti partecipino globalmente ai costi che causano.

Le esigenze riguardanti i criteri di calcolo delle componenti delle tasse variano in funzione della quota delle entrate riscosse come tasse di base. Non bisognerebbe generare più della metà delle entrate derivanti dalle tasse mediante una tassa *unica* per abitazione o per allacciamento. Se la quota di entrate derivanti dalle tasse di base è più elevata, i criteri di calcolo dovrebbero basarsi maggiormente sui fattori che influenzano le dimensioni delle infrastrutture.

Nella sua presa di posizione relativa alle tasse di base nel settore dell'acqua, la SSIGA, raccomanda di prendere come criteri di calcolo le unità di allacciamento o il flusso volumetrico. Inoltre il 50 – 80 % dei costi totali dovrebbero essere coperti dalle entrate derivanti dalle tasse di base. La Sorveglianza dei prezzi considera questa percentuale come adeguata.

Per il calcolo della tassa di base di smaltimento delle acque di scarico è inoltre spesso presa in considerazione la superficie impermeabile del fondo.

Nella delimitazione dei costi fissi e variabili, bisogna basarsi sui costi variabili a lungo termine. Se l'incentivazione a economizzare acqua è insufficiente, occorre tener conto del fatto che a medio termine saranno probabilmente necessarie nuove prese d'acqua o nuove fosse di decantazione. Forse oggi l'acqua è ancora abbondante, ma si deve prevedere che in futuro diventerà più scarsa.



4.4 Esempi di valutazione

4.4.1 Il Comune modello (esempio contabile) 30 anni dopo

Smaltimento delle acque di scarico del Comune modello 30 anni dopo:

- il Comune in questione, nel frattempo, ha sviluppato la sua rete per 5 milioni di franchi
- a questi investimenti devono essere aggiunti altri 3 milioni di franchi di tasse di allacciamento
- nei prossimi 10 anni il Comune intende procedere a un'estensione della rete per un importo di 1 milione di franchi al massimo e
- prevede entrate di 600'000 franchi derivanti dalle tasse di allacciamento
- i costi di esercizio incluso il contributo all'impianto di depurazione, ammontano a 400'000 franchi all'anno; per i prossimi anni non è previsto nessun aumento
- tasso d'interesse attivo e passivo del 3 %.

4.4.2 Esempio 1: contabilizzazione al lordo

La contabilizzazione al lordo è un tipo di contabilizzazione trasparente e fedele, che si presta bene a tenere conto dell'ammortamento lineare sulla durata di utilizzo. Il Comune modello negli ultimi anni ha fissato le sue tasse in modo da coprire la totalità dei costi mediante le entrate derivanti dalle tasse.

Queste entrate attualmente ammontano a 590'000 franchi all'anno e coprono interamente i costi. A queste si aggiungono i proventi da interessi dell'avere del Comune di 22'000 franchi. L'aumento dei proventi da interessi ha generato negli ultimi anni un'eccedenza di 55'000 franchi.

Tenuto conto dell'evoluzione dei redditi sotto forma di interessi, il Comune prevede un abbassamento di 20'000 franchi delle entrate derivanti dalle tasse.

Situazione finanziaria attuale

Grazie alle tasse che coprono i costi, tutti i debiti del Comune hanno potuto essere assorbiti. Il Comune dispone attualmente di un avere di 742'500 franchi. Questo capitale non è necessario all'esercizio. Lo smaltimento delle acque di scarico dispone oggi di mezzi finanziari molto superiori a quelli di cui necessita per finanziare gli impianti.

Evoluzione finanziaria

Se le tasse ricorrenti fossero fissate in modo tale che consentano al Comune di coprire, insieme ai proventi da interessi, interamente i costi, nei prossimi anni questo trarrebbe dagli ammortamenti e dalle tasse di allacciamento mezzi finanziari supplementari dell'ammontare di 2'537'500 franchi, grazie ai quali rimarrebbe ancora da coprire soltanto un milione di franchi di investimenti.

Con la riscossione di tasse che coprono interamente i costi, questo sovrafinanziamento si manterrebbe per molto tempo. A lungo termine, il Comune necessita di mezzi finanziari pari, in media, alla metà del valore di acquisizione degli impianti. Il valore di acquisizione ammonta oggi a 15 milioni di franchi, mentre a lungo termine sono disponibili 11 milioni di franchi derivanti dalle tasse di allacciamento e da sussidi. Tra 10 anni, il valore di acquisizione ammonterebbe a 16 milioni di franchi e i mezzi corrispondenti a lungo termine a 11,6 milioni di franchi, ossia ancora molto più della metà del valore di acquisizione.

Valutazione delle tasse

Il Comune, già sovrafinanziato, potrebbe riscuotere già da un certo tempo tasse meno elevate. Questo è un caso tipico per il quale, in futuro, risulterà opportuno finanziare una parte degli ammortamenti mediante lo scioglimento delle tasse di allacciamento.



La Sorveglianza dei prezzi raccomanderebbe in tal caso di fissare il limite massimo delle tasse in modo da finanziare la metà degli ammortamenti mediante lo scioglimento dei pagamenti anticipati. Tenendo conto dei proventi da interessi, bisogna prevedere almeno una diminuzione delle entrate derivanti dalle tasse compresa tra 110'000 e 120'000 franchi.

La Sorveglianza dei prezzi rinuncia generalmente a formulare una raccomandazione più dettagliata, a meno che risulti che i mezzi accumulati non sono remunerati conformemente alle leggi del mercato. Grazie al finanziamento della metà degli ammortamenti, quasi la metà del vantaggio finanziario è trasmessa alla generazione successiva.

Il Comune può ridurre ancora di più le tasse e, ad esempio, finanziare la totalità degli ammortamenti tramite l'utilizzazione di una parte del finanziamento anticipato. Anche procedendo in questo modo i mezzi finanziari eccedenti non sarebbero interamente utilizzati entro i prossimi 10 anni.

Caso 1: Contabilizzazione al lordo

Ammortamento delle canalizzazioni in modo lineare su 80 anni

Attivi		Passivi	
<i>Immobilizzazioni finanziarie</i>		<i>Capitale dei terzi</i>	
Avere del Comune	742'500	Pagamenti anticipati (tasse di allacciamento)	8'000'000
<i>Immobilizzazioni materiali</i>		Contributi finanziari (sussidi)	
Valore contabile residuo*	10'312'500		3'000'000
		<i>Capitale proprio</i>	
		Totale eccedenze di entrate	55'000

* Valore lordo dell'impianto 15'000'000

Totale ammortamenti 4'687'500 = (10 mio./80) * 30 + (5 mio./80)*15

Evoluzione degli ammortamenti e del finanziamento nei prossimi 10 anni

Ammortamenti annui	oggi	187'500
Ammortamenti annui	fra 10 anni	200'000
Totale ammortamenti per i prossimi 10 anni*		1'937'500
Tasse di allacciamento ulteriori iscritte al passivo		600'000
Mezzi finanziari supplementari		2'537'500
Investimenti da finanziare		1'000'000
Mezzi finanziari supplementari non necessari all'esercizio		1'537'500

*(187'500+200'000)*10/2



4.4.3 Esempio 2: contabilizzazione al netto

La contabilizzazione al netto è un tipo di contabilizzazione molto diffusa. Spesso è stata abbinata con ammortamenti del 10 % sul valore residuo. Anche in questo esempio, il Comune modello ha fissato le sue tasse, durante gli scorsi anni, in modo da coprire la spesa prevista con le entrate derivanti dalle tasse.

Le entrate derivanti dalle tasse, che ammontano attualmente a 500'000 franchi all'anno, coprono i costi di esercizio, i costi per interessi di 21'000 franchi e gli ammortamenti. Tenuto conto della diminuzione dei costi di ammortamento e dei costi per interessi, lo smaltimento delle acque di scarico ha accumulato negli ultimi anni un'eccedenza di 20'000 franchi.

Un adeguamento delle tasse non è previsto.

Situazione finanziaria attuale

Grazie alle tasse, i debiti del Comune hanno potuto essere in gran parte assorbiti, il valore contabile degli impianti ammonta ancora a 723'000 franchi e il debito del Comune a 703'000 franchi. Secondo la contabilità, gli impianti del Comune sono finanziati per quasi il 100 % mediante capitali di terzi remunerati. Rispetto al valore residuo effettivo degli impianti di circa 10 milioni di franchi, che compare nell'esempio 1, il prestito remunerato rappresenta solo una parte molto esigua.

Evoluzione finanziaria

Se le tasse ricorrenti fossero fissate in modo tale da consentire al Comune di coprire interamente la spesa, nei prossimi anni questo trarrebbe dagli ammortamenti e dalle tasse di allacciamento dei mezzi finanziari supplementari dell'ammontare di 1,21 milioni di franchi, grazie ai quali rimarrebbe ancora da coprire soltanto un milione di franchi di investimenti. Possono quindi essere assorbiti 210'000 franchi di debiti. Dato che rinuncia ad abbassare ulteriormente le tasse, nei prossimi 10 anni il Comune può eliminare circa 237'000 franchi supplementari di debiti.

Valutazione delle tasse

I 500'000 franchi di entrate derivanti dalle tasse rientrano quasi negli stessi limiti raccomandati per l'esempio 1. Le tasse in definitiva sono leggermente più elevate che nell'esempio 1 a causa dell'onere degli interessi mentre, nell'esempio 1, i proventi da interessi sgravano già il budget.

Grazie alla ricostruzione della contabilizzazione al lordo, è possibile calcolare i costi determinanti. Nel bilancio ricostruito si constata che vi è ancora, anche in questo caso, un sovrafinanziamento che permette di coprire la metà degli ammortamenti attraverso l'utilizzo dei pagamenti anticipati. Il limite superiore delle entrate derivanti dalle tasse calcolato dal Sorvegliante dei prezzi è di 514'840 franchi. Non vi sarebbe pertanto motivo, per la Sorveglianza dei prezzi, di intervenire.



Caso 2: Contabilizzazione al netto
Ammortamento del 10 % sul valore residuo

Attivi		Passivi	
<i>Immobilizzazioni finanziarie</i>		<i>Capitale dei terzi</i>	
		Prestiti del Comune	703'000
<i>Immobilizzazioni materiali</i>		<i>Capitali propri</i>	
Valore contabile residuo	723'000	Totale eccedenze di entrate	20'000

Evoluzione degli ammortamenti e del finanziamento nei prossimi 10 anni

Ammortamenti annui	oggi	72'300
Ammortamenti annui	fra 10 anni	52'500
Totale ammortamenti per i prossimi 10 anni		610'500
Tasse di allacciamento		600'000
Eccedenze contabili		237'000
Mezzi finanziari supplementari		1'447'500
Investimenti da finanziare		1'000'000
Riduzione dei debiti		447'500



Caso 2: Trasparenza ristabilita: ricostruzione della contabilizzazione al lordo originale
Ammortamento lineare delle canalizzazioni su 80 anni

Attivi		Passivi	
<i>Immobilizzazioni finanziarie</i>		<i>Capitale dei terzi</i>	
		Pagamenti anticipati (tasse di allacciamento)	6'589'500
		Contributi finanziari (sussidi)	3'000'000
<i>Immobilizzazioni materiali</i>		Prestiti del Comune	703'000
Valore contabile residuo*	10'312'500	<i>Capitali propri</i>	
		Totale eccedenze di entrate	20'000

* Valore lordo dell'impianto

15'000'000

Totale ammortamenti

4'687'500 = (10 mio./80) * 30 + (5 mio./80)*15

<i>Costi</i>	
Costi di ammortamento	187'500
Costi per interessi	21'090
Costi di esercizio	400'000
<i>Totale</i>	<i>608'590</i>

<i>Limite superiore tasse</i>	
Quota dei costi di ammortamento	93'750
Costi per interessi	21'090
Costi di esercizio	400'000
<i>Totale</i>	<i>514'840</i>



Allegato

A1 LPAc art. 60a "Finanziamento" [RS 814.20]

¹ I Cantoni provvedono affinché i costi di costruzione, esercizio, manutenzione, risanamento e sostituzione degli impianti per le acque di scarico che servono per scopi pubblici siano finanziati mediante emolumenti o altre tasse conformemente al principio di causalità. L'ammontare delle tasse è fissato tenendo conto in particolare:

- a. del tipo e della quantità di acque di scarico prodotte;
- b. degli ammortamenti necessari a mantenere il valore degli impianti;
- c. degli interessi;
- d. degli investimenti pianificati per la manutenzione, il risanamento e la sostituzione degli impianti nonché per il loro adattamento alle esigenze legali o per l'ottimizzazione del loro esercizio.

² Se l'introduzione di tasse a copertura dei costi e conformi al principio di causalità dovesse pregiudicare lo smaltimento ecologico delle acque di scarico, detto smaltimento può, se necessario, essere finanziato in altro modo.

³ I detentori degli impianti per le acque di scarico devono costituire le necessarie riserve finanziarie.

⁴ Le basi per il calcolo delle tasse sono a disposizione del pubblico.

A2 Fattori di influsso per l'ammontare delle tasse dell'acqua potabile²⁰

I seguenti fattori influiscono in modo differenziato sull'ammontare delle tasse riscosse per l'acqua potabile (elenco non esaustivo):

- idrologia (qualità, tipo – preparazione a uno o più livelli – e ubicazione delle risorse idriche)
- topografia (dislivelli)
- domanda di punta (m^3/min per il flusso, m^3/d per la capacità di portata)
- numero rispettivo di clienti e di abitanti
- struttura della clientela (grandi o piccoli clienti)
- lunghezza della rete di distribuzione
- volume d'acqua distribuito annualmente
- struttura dell'agglomerato (urbana, rurale)
- geologia (caratteristiche del suolo)
- meteorologia (periodi di siccità, rinnovamento delle acque sotterranee, ecc.)
- costi fatturati dalle aziende associate per l'approvvigionamento e l'amministrazione
- concessioni
- altre infrastrutture (strade, approvvigionamento energetico)
- qualità dell'acqua potabile (ad es. migliore dei requisiti minimi)
- fattore di produzione lavoro (salari città/campagna)
- fattore di produzione capitale (costi per i capitali di terzi)
- obblighi superiori (obbligo di allacciamento)
- sicurezza dell'approvvigionamento (sistemi ridondanti)
- configurazione degli impianti (numero di zone di pressione, numero di serbatoi, ecc.)

²⁰ Fonte SSIGA



Già pubblicati:

1. Administrierte Preise: Rechtssituation, Ökonomie und Inventarisierung
Bericht der Preisüberwachung an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement
April 2005
2. Hohe Produktionsmittel-Preise in der schweizerischen Landwirtschaft
Erkenntnisse, Analysen und Vorschläge der Preisüberwachung zur Kostensenkung bei landwirtschaftlichen Produktionsmitteln im Hinblick auf die „Agrarpolitik 2011“ und auf Missbrauchsprüfungen
September 2005
3. Spitaltarife
Praxis des Preisüberwachers bei der Prüfung von stationären Spitaltarifen
Dezember 2006
4. Rétribution de l'utilisation du réseau
Détermination de la rémunération du capital conforme au risque pour les gestionnaires du réseau électrique en Suisse. Première version
Décembre 2006
5. Tarifs cantonaux de notaires
Comparaison des émoluments pour l'instrumentation de différents actes
Août 2007
6. Medikamentenpreise und Medikamentenmarkt in der Schweiz
Eine Marktanalyse und Reformvorschläge zu administrierten Preisen
September 2007
7. SL-Logistikmarge - Probleme und Reformansätze im SD-Markt
März 2008
8. Costi d'esercizio computabili della rete elettrica in Svizzera
Maggio 2008