

Osservazioni dell'ANEA al DCO n. 290/2012/R/IDR

Seminario di approfondimento del 19 settembre 2012

“Il Metodo Tariffario Transitorio: applicazione del metodo di calcolo”

In occasione del seminario organizzato dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas in data 18 e 19 settembre 2012, si è data la possibilità agli operatori e alle Autorità di Ambito di presentare ulteriori osservazioni sul Metodo tariffario transitorio illustrato.

In esito, quindi, al seminario del 19 settembre 2012, ANEA ha elaborato il presente documento contenente alcune osservazioni sulla metodologia tariffaria transitoria proposta.

Introduzione

L'Associazione ritiene che la valutazione d'impatto del nuovo sistema tariffario sia indispensabile prima di procedere alla sua applicazione al settore dei servizi idrici. La valutazione d'impatto dovrebbe essere svolta su un campione significativo sotto il profilo statistico, tenendo conto delle diverse tipologie di società che costituiscono l'universo dei gestori del servizio idrico integrato. La valutazione d'impatto dovrebbe inoltre caratterizzarsi per la trasparenza delle procedure e la pubblicizzazione dei risultati, in modo da assicurare a tutti i soggetti coinvolti la possibilità di esprimere le proprie valutazioni.

La stima dei costi standard e il meccanismo di trasferimento del recupero di efficienza, a giudizio dell'ANEA, mentre da una parte sono condizionati da una base di dati eterogenea e insufficiente e non forniscono una rappresentazione adeguata dell'universo, dall'altra introducono un sistema d'incentivo privo di logica, in particolare là dove si riconosce un premio senza alcun beneficio in termini di maggiore efficienza dei costi riconosciuti in tariffa.

La scelta regolatoria di rivalutare i cespiti e di ridurre le aliquote di ammortamento, a giudizio dell'Associazione, determina una consistente riduzione dei flussi di cassa dei gestori, tale da rendere impossibile l'utilizzo degli strumenti di finanziamento, fin qui principalmente utilizzati, per assicurare la realizzazione degli investimenti previsti dai Piani di Ambito. Riteniamo che sia utile, e probabilmente necessario, che l'AEEG indichi quale sia la modalità di finanziamento degli investimenti che intende assicurare attraverso questa nuova struttura del metodo tariffario.

L'AEEG ha confermato la formulazione del teta che stabilisce una nuova regola nella determinazione dei ricavi che si possono generare con l'applicazione della tariffa. In particolare, in determinate condizioni, la formulazione del teta non permette al gestore di realizzare una quantità di ricavi tali da compensare i costi previsti dalla metodologia tariffaria. In questo modo si supera il meccanismo della regolazione per ricavi (*revenue cap*) fin qui assicurato dal precedente metodo tariffario. Tale scelta, oltre a non essere argomentata, a giudizio dell'ANEA,

finirà per ridurre significativamente il rating delle società di gestione¹, peggiorando alcuni parametri che vengono utilizzati per valutare il loro accesso ai finanziamenti.

L'introduzione fra i costi degli ammortamenti sui cespiti finanziati con contributi a fondo perduto, a giudizio dell'ANEA è sicuramente in contrasto, oltre che con la logica economica (assicurare la copertura dei costi), con le attuali disposizioni di legge.

Per tutti questi motivi, l'ANEA ritiene che, in questa prima fase, l'AEEG, in attesa di definire regole contabili omogenee e di disporre di dati consolidati e affidabili per la stima delle curve di costo, dovrebbe rinviare l'applicazione dei costi standard. L'Associazione ritiene inoltre che, prima di introdurre la rivalutazione dei cespiti e la riduzione delle aliquote, l'AEEG dovrebbe indicare in quale modo il sistema tariffario dovrebbe assicurare la possibilità per i gestori di finanziare gli investimenti.

L'ANEA ritiene che in questa fase, di fronte alla necessità di mettere a punto il nuovo sistema tariffario e di disporre di un'adeguata valutazione d'impatto, l'AEEG dovrebbe concentrare il proprio intervento sull'adeguamento del meccanismo di remunerazione degli investimenti.

1. Calcolo degli ammortamenti

Il Metodo tariffario transitorio valido per il periodo 2012-2013, e, probabilmente anche quello definitivo, prevedono il riconoscimento in tariffa degli ammortamenti anche sulle opere finanziate da contributi a fondo perduto, comprendendo anche i contributi sugli allacciamenti e sulle opere di urbanizzazione primaria.

L'Autorità ha poi previsto di costituire un fondo di riserva in cui far confluire i proventi tariffari corrispondenti agli ammortamenti dei cespiti finanziati a fondo perduto, al fine di garantire il necessario flusso di cassa per il ripristino di una parte delle infrastrutture esistenti, anche in una prospettiva intergenerazionale.

L'ANEA come già anticipato nei precedenti documenti di osservazione ha contestato questa impostazione, in quanto si gravano sulla tariffa oneri per infrastrutture già pagati con la fiscalità generale, oppure mediante la contribuzione di singoli utenti (si vedano allacciamenti e opere di urbanizzazione primaria). Il tema poi dell'equità intergenerazionale può essere recuperato diversamente, ad esempio, mediante la riduzione delle vite utili regolatorie previste sugli investimenti.

La disposizione prevista è, comunque, in contrasto con le seguenti norme:

- art. 149 comma 4 del D.Lgs. 152/06 prevede che i costi relativi agli investimenti debbano essere riconosciuti al netto dei contributi a fondo perduto. (...) *“Il piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto”*;

¹ Cfr. Moody's, I. S. (2009). *Global Regulated Water Utilities*. Mody's.

- art. 153, c. 2 del D. Lgs. 152/06 nella parte in cui si stabiliscono regole sul trasferimento di beni di proprietà degli enti locali al soggetto gestore prevede: *“Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all’ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l’invarianza degli oneri per la finanza pubblica”*;
- art. 10 comma 14 lettera d) del D.L. 70/11 prevede che nella predisposizione del Metodo tariffario *“sia pienamente realizzato il principio del recupero dei costi”*;
- art. 3, lett. d) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, prevede che il metodo tariffario riconosca i *“costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori”*.

2. Determinazione dei costi operativi

La metodologia proposta dall’Autorità per il calcolo del coefficiente di efficientamento è diversa a seconda che il Gestore si trovi, con i propri costi rettificati 2011, al di sopra o al di sotto dei costi operativi di riferimento.

Nel caso di gestore più efficiente, ovvero con costi operativi rettificati inferiori a quelli modellati, l’Autorità ha previsto che sia applicata una maggiorazione del 50% della distanza con i costi operativi modellati e, se inferiori, con i costi operativi di progetto previsti per lo stesso anno nel Piano di Ambito.

Come già indicato nei precedenti documenti di osservazione, ANEA ritiene che la suddetta metodologia contravvenga con il principio del recupero dei costi sostenuti dal gestore, riconoscendo allo stesso costi aggiuntivi che di fatto non sopporta e non iscrive in bilancio, facendo così conseguire profitti ingiustificati.

L’ANEA ritiene che questo sistema di premio per il gestore non consenta il raggiungimento di costi efficienti. Alla base, infatti, dell’efficacia dell’incentivo devono essere considerati due aspetti: la definizione ex ante del costo efficiente e del premio al gestore per l’impegno nella riduzione dei costi. Nello scenario delineato si è stabilito di erogare un premio sui costi sostenuti dal gestore nell’anno n-1, all’interno di un meccanismo tariffario definito “transitorio”. Con questo schema l’incentivo a ridurre i costi negli anni futuri per l’impresa sarà minimo, dal momento che con la definizione del metodo definitivo dal 2014, i profitti generati dalla maggiore produttività rischiano di essere assorbiti nelle tariffe. L’impresa non ha, infatti, interesse a ridurre i costi non conoscendo ex ante le regole di ripartizione della maggiore produttività, in quanto lo sforzo necessario per ridurre i costi potrebbe essere superiore ad una rendita futura non quantificabile. Il gestore, inoltre, godendo già di una rendita derivante dal premio per i minori costi sostenuti nell’anno n-1, non ha lo stimolo ad efficientarsi, “adagiandosi” sugli utili che già consegue.

Questo sistema, inoltre, avvantaggia i gestori che hanno regole interne di contabilizzazione delle manutenzioni sulla rete orientate alla capitalizzazione. Ad esempio un gestore che contabilizza fra gli investimenti le sostituzioni sulla rete oltre gli 8 metri lineari e fra i costi

operativi le sostituzioni sotto gli 8 metri può risultare meno efficiente, a parità degli altri costi operativi, rispetto ad un altro che contabilizza come investimenti le sostituzioni oltre i 3 metri lineari. Con questo sistema il gestore che ha capitalizzato maggiormente le manutenzioni può ottenere un premio sui costi operativi risultando “efficiente” e al tempo stesso ottenere una completa copertura dei costi di investimento.

3. Costi operativi modellati

I costi operativi modellati utilizzati per ancorare il recupero di efficienza presentano alcune criticità, in quanto i costi risultanti dalle formule si posizionano al di sotto di quelli effettivi di bilancio per molte società, con l'applicazione di recuperi di efficienza molte volte superiori al 2%. Probabilmente i ridotti tempi a disposizione non hanno consentito di fare analisi approfondite. Di seguito elenchiamo le principali criticità riscontrate:

1. *Costruzione del modello.* Le formule proposte si rifanno a quelle utilizzate con il Metodo Normalizzo presentando limiti già ampiamente analizzati nel corso degli anni. In più il modello di stima delle variabili ha introdotto ulteriori semplificazioni, come quello di non riaggiornare, per la potabilizzazione il coefficiente IT “indicatore difficoltà di trattamento di potabilizzazione”, e di eliminare, per la depurazione, il carico inquinante trattato e i coefficienti per la difficoltà dei trattamenti per la linea acque e la linea fanghi.
2. *Numerosità del campione.* Il campione analizzato numericamente appare limitato, con il rischio di non cogliere tutte le differenze fra le gestioni esistenti.
3. *Assenza di regole contabili nella raccolta dati.* I dati sono stati raccolti in schede in excel cui si è chiesto al gestore di ripartire i dati fra i vari settori contabili. I dati, quindi, possono non essere omogenei per tre ordini di motivi: a) applicazione di regole di *unbundling* diversificate per gestore; b) costi e ricavi regolati e, quindi attinenti il servizio idrico integrato, che variano fra i gestori secondo le varie disposizioni contenute nelle rispettive convenzioni di affidamento vigenti; c) diverse modalità di contabilizzazione dei costi, come ad esempio gli allacciamenti, che possono essere contabilizzati fra i costi operativi o fra gli investimenti, o le manutenzioni straordinarie od ordinarie sulle opere in concessione d'uso.
4. *Assenza di validazione dei dati raccolti.* I dati raccolti non sono stati validati. Un coinvolgimento diretto delle Autorità di Ambito avrebbe consentito di poter verificare i dati inviati dalle società.
5. *Assenza di stratificazione del campione.* Le formule di riferimento sono valide per tutti i gestori. Questo fa supporre, che vista l'esiguità del campione, non è stato possibile stratificare lo stesso, per tener conto, ad esempio, delle caratteristiche dimensionali e territoriali delle società.

Considerata la valenza transitoria del metodo tariffario, sarebbe più opportuno seguire una ipotesi di definizione dei costi operativi basati unicamente sui dati di consuntivo di bilancio, con le opportune rettifiche proposte. Si suggerisce, quindi, di rinviare al periodo definitivo la determinazione di nuovi costi di riferimento, tenendo conto di quanto appena osservato, e conseguentemente definire i recuperi di efficienza (X-Factor) su maggiori dati a disposizione.

4. Acque meteoriche, fognature bianche, caditoie stradali

ANEA non condivide l'inserimento in tariffa dello smaltimento delle acque meteoriche e della pulizia delle caditoie stradali. Trattasi, infatti, di attività che non prevedono l'erogazione di un servizio a domanda individuale, come è ad esempio l'erogazione del servizio idrico integrato, a cui si associa una prestazione sinallagmatica. Per sua natura lo smaltimento delle acque meteoriche, come la pulizia delle caditoie stradali è un servizio ambientale erogato per l'intera collettività.

Occorre tener presente che la tariffa è, ad oggi, applicata agli utenti in relazione ai mc dei volumi di acqua erogati, dal servizio acquedotto. Non si ritiene corretto che un utente (magari una famiglia numerosa) abbia un onere maggiore in relazione a costi sulle acque meteoriche o sulla pulizia delle caditoie che non hanno alcuna pertinenza con il consumo d'acqua potabile.

Quindi il costo per lo smaltimento delle acque meteoriche, come pure la gestione delle caditoie stradali non dovrà gravare sulla tariffa del servizio idrico integrato, ma essere finanziata con tasse di scopo, oppure con altri strumenti di fiscalità generale.

5. Incrementi annuali tariffari: meccanismo di gradualità

Al fine di mitigare gli effetti sugli utenti di un eventuale incremento dei ricavi dovuto al cambiamento di metodologia tariffaria, l'Autorità ha proposto un meccanismo di gradualità basato su un'ipotesi di convergenza verso il vincolo definitivo in 4 anni.

Nel primo anno l'aumento eccedente il 5% è riconosciuto nella misura del 25%, fatti salvi i conguagli e i costi passanti, nel secondo anno l'aumento eccedente il 5% è riconosciuto nella misura del 50%.

ANEA è contraria a questa impostazione in quanto, se da un lato si tutela l'utente evitando incrementi eccessivi, dall'altro lato non si assicura al gestore la completa copertura dei costi, nel caso di incrementi eccedenti il 5%. In questo modo nel periodo indicato non è più assicurata la regolazione basata sui ricavi garantiti e tutto questo determina incertezza sui costi riconosciuti in tariffa. Chi determinava il reddito di esercizio sulla base dei ricavi regolati si troverà in una situazione di maggiore incertezza. Con questo sistema si peggiora il rating relativo all'ambiente di regolazione in cui operano le società, con conseguenti danni sotto il profilo della finanziabilità degli investimenti.

6. Corrispettivo per l'uso di infrastrutture

La metodologia proposta prevede che siano riconosciuti in tariffa gli ammortamenti e gli oneri finanziari (cd capex) sulle infrastrutture di terzi (Comuni, società patrimoniali, aziende speciali, ecc.) date in uso al SII. Qualora i capex siano superiori ai mutui, la nuova metodologia consente di riconoscere tale eccedenza in tariffa solo a seguito di richiesta esplicita dei diretti interessati. L'Autorità ha stabilito che l'eventuale richiesta di riconoscimento dell'eccedenza possa valere a decorrere dall'entrata in vigore del metodo tariffario definitivo (2014).

L'ANEA non concorda con questa impostazione per due ragioni:

- gli investimenti dei Comuni realizzati in autofinanziamento sono stati pagati mediante risorse derivanti dalla fiscalità generale e, pertanto, non si ritiene corretto caricare sulla tariffa spese già pagate dalla collettività;
- la metodologia proposta contrasta con l'art. 153 del D. Lgs. 152/2006, secondo cui le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali sono affidate in concessione d'uso gratuita. Eventualmente saranno inseriti in tariffa gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica.

7. Formula sul calcolo degli ammortamenti

Il costo riconosciuto come quota ammortamento al gestore è indicato dalla seguente formula:

$$AMM_i = \sum_c \min\left(\frac{IML_{c,i}}{VU_c}; IMN_{c,i}\right)$$

dove:

$$IML_{c,i} = \sum_t IP_{c,i,t} * dfl_t$$

$$IMN_{c,i} = \sum_t (IP - FA_{IP})_{c,i,t} * dfl_t$$

Secondo ANEA la formula contiene un errore, in quanto consente di effettuare ammortamenti su beni già ammortizzati.

Chiariamo meglio con l'esempio illustrato da AEEG con la presentazione del 19 settembre 2012, pag. 34.

La tabella 1 sotto riportata indica i valori degli incrementi patrimoniali e dei relativi fondi di ammortamento per le immobilizzazioni relative a 4. Costruzioni Leggere e 5. Condutture.

Si noti che la costruzione leggera realizzata nel 1987 al 31.12.2011 è già completamente ammortizzata (100 di IP e 100 di FA).

Tabella 1 - Cespiti stratificati senza il deflatore

	4-Costruzioni leggere				5-Condotture			
	IP	FA _{IP}	CFP	FA _{CFP}	IP	FA _{IP}	CFP	FA _{CFP}
1961								
1962					7.000	6.900		
1986								
1987	100	100						
1988					6.000	2.760		
1989	1.000	550						
1990			500	262				

Tutti gli importi sono, quindi, inflazionati secondo il deflatore arrivando a definire gli importi contenuti nella tabella 2. Nel nostro caso le costruzioni leggere al 1987 da 100 passano a 213 (213 di IP e 213 di FA).

Tabella 2 - Cespiti stratificati con deflatore

	4-Costruzioni leggere				5-Condotture			
	IP	FA _{IP}	CFP	FA _{CFP}	IP	FA _{IP}	CFP	FA _{CFP}
1961	0	0	0	0	0	0	0	0
1962	0	0	0	0	200.537	197.673	0	0
1986	0	0	0	0	0	0	0	0
1987	213	213	0	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	12.097	5.564	0	0
1989	1.913	1.052	0	0	0	0	0	0
1990	0	0	897	470	0	0	0	0

AEEG applica la formula su tutti i valori ed ottiene i seguenti risultati.

Costruzioni leggere

IML = 2.126€

IML/VU = AMM. = **53€**

IP-FA_{IP} = 861€

Condotture

IML = 212.634€

IML/VU = AMM. = **5.316€**

IP-FA_{IP} = 9.397€

AMM = 53+5.316 = 5.369€

Con questa procedura l'AEEG riconosce l'ammortamento sulle costruzioni leggere realizzate nel 1987 e già completamente ammortizzate. Può fare questo grazie al fatto che ancora il valore netto residuo della categoria costruzioni leggere (861€) è superiore al valore dell'ammortamento (53€). In altre parole la capienza dell'IMN realizzato nel 1989 consente di mettere in ammortamento un bene già completamente ammortizzato. L'ammortamento corretto per costruzioni leggere è in realtà 47,8€ e non 53€.

La procedura contabile corretta è verificare per ogni anno t il rispetto della seguente formula:

$$AMM_{c,t} = \min \left(\frac{IML_t}{VU_c}; IMN_t \right)$$

ovvero che per ogni annualità è possibile mettere in ammortamento quel bene fino a che l'ammortamento è minore o uguale al valore netto residuo del bene. Una volta fatta questa verifica per annualità si effettuerà la somma di tutti i singoli ammortamenti parziali.