

## **Osservazioni dell'ANEA al DCO 230/2015/R/idr dell' AEEGSI del 15 maggio 2015 “Sistemi di perequazione nel servizio idrico integrato. Inquadramento generale e linee d'intervento”**

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 230/2015/R/IDR dell'AEEGSI, “Sistemi di perequazione nel servizio idrico integrato. Inquadramento generale e linee d'intervento” di seguito DCO 230/2015.

### **Premessa**

Prima di presentare le osservazioni inerenti ai singoli spunti per la consultazione, si introducono alcune considerazioni generali.

Innanzitutto, paiono condivisibili da ANEA gli obiettivi prioritari che l'Autorità intende perseguire mediante lo strumento della perequazione quale, in primo luogo, la realizzazione degli investimenti per il superamento delle infrazioni comunitarie, pur in presenza di alcune possibili criticità sia dal punto di vista economico che giuridico sull'introduzione di un meccanismo di perequazione tramite una componente tariffaria specifica. Si pone inoltre all'attenzione dell'Autorità il fatto che la previsione di una componente tariffaria per la costituzione di un fondo per la perequazione potrebbe compromettere la natura cost reflective della tariffa, determinando una situazione assimilabile a quella che ha portato alla sentenza 335/2008 in merito alla depurazione.

Il meccanismo della perequazione viene mutuato da quanto previsto per il settore dell'energia, adattandolo alle peculiarità del SII. Nel settore dell'energia la perequazione trova fondamento nell'introduzione di un'unica tariffa a livello nazionale per compensare gli scostamenti (maggiori costi/minori ricavi) che non dipendono da elementi di efficienza dell'impresa. Anche nel SII le caratteristiche territoriali influenzano la fornitura del servizio, ma le tariffe risultano differenziate a livello nazionale, teoricamente già inglobando anche gli investimenti necessari per perseguire obiettivi fissati a livello locale, volti anche a superare situazioni di criticità. Inoltre, per il SII non sono ancora stati individuati costi standard, non potendo quindi effettuare una valutazione in termini di efficienza dei costi. Il meccanismo della perequazione quindi se non implementato con le dovute accortezze potrebbe andare ad alimentare situazioni di difficoltà derivanti da vari elementi di inefficienza.

La previsione di meccanismi di perequazione in generale sembra andare ad incidere maggiormente sugli utenti di quei territori nei quali si è fatto la scelta di sostenere tariffe più elevate, anche per spesare gli investimenti in tariffa, sostenendone quindi direttamente i costi per poter perseguire gli obiettivi fissati. Quindi questi territori, in cui le tariffe sono già consistenti, si troverebbero a dovere sostenere anche i costi per la fornitura del servizio in territori meno virtuosi.

Se correttamente interpretato il documento, si vengono a configurare due tipologie di perequazione: quella programmata, le cui somme erogate non vengono rimborsate (costituendo una sorta di contributi a fondo perduto) e quella urgente con natura solo anticipatoria. In questo modo si viene quindi a creare un trattamento asimmetrico dei due meccanismi. Nel caso in cui le misure abbiano solo natura anticipatoria il fondo sarebbe

quindi destinato a crescere nel tempo. Infatti, se gestito correttamente e se, come previsto nella Delibera 188/2015/R/idr, viene applicato un tasso di interesse pari a quello ottenuto dalla Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico sulle proprie giacenze liquide presso il proprio Istituto bancario cassiere, il fondo, una volta raggiunta una certa massa critica, si dovrebbe auto-alimentare. Si ritiene opportuno, quindi nel caso di natura solo anticipatoria, specificare il carattere transitorio della componente tariffaria destinata ad alimentare il fondo destinato alla perequazione.

Inoltre preme sottolineare la necessità di coordinamento con il Fondo di Garanzia delle Opere Idriche previsto all'interno del Collegato Ambientale alla Legge di Stabilità 2014, anche questo alimentato tramite specifica componente tariffaria del Servizio Idrico Integrato.

In generale, si ritiene che debba essere posta particolare attenzione alle modalità di implementazione del meccanismo di perequazione, per non andare a sostenere inefficienze senza contemporaneamente mettere in atto strumenti per il superamento di queste ultime.

## **Quadro di riferimento**

### **Q1. Ci sono ulteriori criticità che si ritiene utile siano affrontate attraverso l'adozione di misure di carattere perequativo? Motivare la risposta.**

Si ritiene opportuno che l'intervento dell'Autorità sia il più possibile in linea con quanto previsto nell'atto di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In merito agli investimenti prioritari preme sottolineare quelli necessari per il superamento delle infrazioni a livello comunitario, che dovrebbero avere la precedenza.

## **Misure programmate di perequazione**

### **Q2. L'Autorità intende riconoscere la possibilità di accedere a eventuali misure programmate di perequazione ai soli soggetti gestori il cui affidamento risulti conforme alla normativa vigente, con particolare riferimento al principio di unicità della gestione introdotto dal decreto legge 133/2014, c.d. "Decreto Sblocca Italia". Si condivide tale impostazione?**

Destinare gli strumenti programmati di perequazione ai soli soggetti gestori il cui affidamento risulti conforme alla normativa vigente significherebbe escludere dalla perequazione una significativa percentuale delle gestioni attuali, molte delle quali risultano in gravi difficoltà. In questa fase sarebbe preferibile evitare discriminazioni, anche in virtù del fatto che il Decreto Legge 133/2014 individua un chiaro e specifico percorso per raggiungere il gestore unico d'ambito.

Ad esempio nel caso in cui un gestore, in piena coerenza con il dettato normativo vigente, intendesse proseguire la gestione fino alla scadenza prevista in convenzione, si impedirebbe a tutti gli altri gestori operanti nell'ATO di accedere al sistema di perequazione.

Sarebbe invece condivisibile l'ipotesi di destinare la perequazione alle sole gestioni che risultano legittimate a gestire il SII, ovvero escludere le gestioni che non risultano in possesso di un valido titolo giuridico per la gestione del SII o di una porzione del SII.

**Q3. Si ritiene che debbano essere considerate ulteriori finalità che giustifichino il ricorso a misure programmate di perequazione? Motivare la risposta.**

Si ritiene opportuno rimanere il più possibile attinenti alle finalità indicate nell'atto di indirizzo del Governo. Le finalità elencate nel DCO dovrebbero già trovare adeguata copertura in tariffa. La questione che potrebbe essere sollevata in merito è la sostenibilità sociale della tariffa stessa. Si pone all'attenzione dell'Autorità l'*Unpaid Ratio* a 24 mesi, suggerendo di prevedere un orizzonte temporale maggiore.

L'introduzione di una fascia di consumi alla quale applicare un corrispettivo agevolato non sembra essere una finalità tale da giustificare il ricorso a misure di perequazione programmata.

**Q4. Si ritiene che ci siano ulteriori elementi di cui l'Autorità debba tener conto, nell'ambito dell'istruttoria partecipata per valutare l'ammissibilità alle misure programmate di perequazione? Motivare la risposta.**

Nell'ottica di non utilizzare il meccanismo della perequazione per andare a finanziare inefficienze, si ritiene necessario effettuare in via preliminare una valutazione in termini di efficienza, andando ad identificare le cause che hanno determinato la situazione di difficoltà. Questa può essere effettuata momentaneamente, come citato nel documento di consultazione, anche tramite una analisi di benchmarking con i dati medi di settore. Si solleva però la criticità derivante dall'assenza al momento di regole di unbundling necessarie per una puntuale individuazione dei costi. Inoltre, in una valutazione di efficienza, è necessario tenere conto anche delle caratteristiche territoriali delle gestioni.

Inoltre, si ritiene fondamentale introdurre una valutazione in merito al livello delle tariffe applicate. Nel caso in cui le tariffe applicate dai gestori che richiedono le misure programmate di perequazione risultino decisamente inferiori alla media nazionale sarebbe auspicabile che il disequilibrio venisse superato attraverso un riallineamento tariffario verso la media di settore (magari autorizzando aumenti, tramite istruttoria in sede di approvazione tariffaria, oltre il cap tariffario) piuttosto che attraverso sistemi di perequazione. Altrimenti gli utenti che pagano tariffe maggiori (magari in virtù di inefficienze, ma anche di situazioni strutturali e territoriali più svantaggiate, o per i maggiori investimenti effettuati nel tempo), si troverebbero a dover contribuire a pagare la gestione del SII ad altri utenti con tariffe inferiori.

Inoltre, al fine di destinare la perequazione a una gestione unica d'ambito di nuova costituzione si ritiene che debbano essere chiaramente individuati quali siano i requisiti per l'ammissione. Ovvero si ritiene che non sia sufficiente descrivere il percorso da intraprendere per giungere all'aggregazione, ma che sia formalmente accertata la conclusione dell'iter per la costituzione della gestione unica d'ambito, con la presenza quindi di un gestore già costituito e operante.

In questi casi si ritiene che il sistema di perequazione possa essere destinato anche non in presenza di un disequilibrio economico e finanziario del gestore. La perequazione avrebbe l'obiettivo di tutelare le utenze che, a causa dell'aggregazione, sarebbero costrette ad affrontare aumenti tariffari non ritenuti sostenibili.

Pur essendo presente la possibilità per la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico di anticipare somme da altri conti, la disponibilità del fondo è comunque limitata. In un'ottica di trasparenza sarebbe quindi opportuno che fossero definiti chiaramente i criteri di valutazione adottati per determinarne l'eventuale priorità di accesso nel caso in cui le richieste di usufruire del meccanismo fossero superiore alla disponibilità.

**Q5. Si condividono gli orientamenti relativi alla procedura e alla tempistica indicate? Motivare la risposta.**

Si condividono gli orientamenti dell'Autorità.

**Q6. Si condivide l'impostazione seguita per l'individuazione delle condizionalità a cui subordinare l'erogazione della misura programmata di perequazione? Motivare la risposta.**

Si condivide la presenza di condizionalità alle quali subordinare l'erogazione delle misure di perequazione, anche se sarebbe opportuno un maggiore dettaglio della cornice entro la quale l'Autorità intende muoversi.

Si ritiene che tali condizionalità debbano essere regolate sulla base delle motivazioni per le quali è stato richiesto l'accesso al sistema di perequazione.

**Q7. Appare condivisibile l'orientamento di prevedere la costituzione di un Fondo - eventualmente da vincolare presso la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico - destinato a rendere sostenibile per gli utenti il processo di convergenza tariffaria verso un'unica articolazione d'ambito? Ai fini della determinazione dell'importo da accantonare, rispetto a quali parametri appare adeguato commisurare la percentuale Y% del valore dei "costi operativi" (Opex ) riferiti all'ultimo anno di operatività del complesso delle gestioni preesistenti?**

Per poter fornire delle indicazioni sarebbe necessario avere ulteriori informazioni. Inoltre la previsione di tale accantonamento è limitata alla sola fattispecie di incentivazione del processo di aggregazione delle gestioni.

Se ben interpretate le intenzioni dell'Autorità, attraverso le somme fornite mediante il Fondo per la perequazione si creerebbe una specie di Fondo di perequazione di secondo livello (non a livello nazionale, ma a livello di ambito) destinato a sostenere la convergenza ad un'unica articolazione di ambito. Nel caso in cui il fondo fosse vincolato presso la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico, questa si troverebbe a gestire due conti/fondi relativi alla perequazione, oltre all'eventuale Fondo di Garanzia delle Opere Idriche, tutti molto simili tra loro. Dal momento che l'articolazione tariffaria viene determinata dall'Ente di Governo dell'Ambito, si potrebbe prevedere che eventuali meccanismi di convergenza vengano gestiti a livello locale, essendovi anche già presenti vari meccanismi di tutela dell'utenza. Si potrebbe ipotizzare ad esempio l'individuazione di un gestore come soggetto di coordinamento delle risorse per rendere sostenibile tale processo.

Inoltre, un meccanismo di convergenza tariffaria all'interno dell'ambito territoriale ottimale è già prevista all'interno dell'Allegato A delle Delibera 643/2013/R/idr. Non sono poi chiare le motivazioni che stanno alla base della costituzione del fondo. Posto che tale condizionalità debba essere prevista unicamente nei casi in cui la perequazione serva per una convergenza tariffaria non si spiega perché una parte degli introiti tariffari, piuttosto che essere immediatamente destinati alla convergenza tariffaria debbano essere trasferiti alla Cassa conguaglio per poi essere riutilizzati successivamente per la stessa finalità.

**Q8. L'introduzione di quali ulteriori condizioni si ritiene utile suggerire in un'ottica di tutela dell'utenza, razionalizzazione dei costi e sviluppo efficace delle attività del gestore?**

Sarebbe necessario introdurre misure generali di efficientamento. Le misure di sostegno derivanti dai meccanismi di perequazione hanno infatti carattere di sostegno temporaneo. In assenza di un adeguato processo volto al superamento degli elementi che hanno portato alla situazione di criticità, la perequazione si configura solo come una misura tampone, non risolutiva nel tempo.

Inoltre sarebbe opportuno subordinare l'accesso al meccanismo di perequazione ad una valutazione dell'impatto tariffario nel territorio, con eventuale esclusione in caso di tariffe decisamente inferiori alla media nazionale.

**Q9. Quali ulteriori informazioni si suggerisce di prevedere tra i contenuti minimi della Relazione semestrale, ai fini dell'azione di monitoraggio e controllo da parte dell'Autorità?**

La relazione semestrale dovrebbe tenere traccia dell'evoluzione e degli sforzi messi in atto per superare eventuali inefficienze che hanno contribuito a generare la situazione di disequilibrio. In particolare, oltre agli interventi infrastrutturali compiuti si ritiene che debbano essere richiesti anche gli effettivi livelli di servizio raggiunti a seguito dell'intervento. Altrimenti si rischia di effettuare una mera valutazione economica degli investimenti senza tener conto dei risultati in termini gestionali.

**Misure urgenti di perequazione****Q10. L'Autorità intende riconoscere la possibilità di accedere a eventuali misure di anticipazione finanziaria ai soli soggetti gestori il cui affidamento risulti conforme alla normativa vigente, con particolare riferimento al principio di unicità della gestione introdotto dal decreto legge 133/2014, c.d. "Decreto Sblocca Italia". Si condivide tale impostazione?**

Si rimanda a quanto rilevato per lo spunto per la consultazione Q2.

**Q11. Si ritengono esaustive le definizioni proposte in ordine agli investimenti da realizzare per la tutela ambientale e alla situazione di difficoltà dell'impresa, rilevanti ai fini della valutazione di ammissibilità alla misura urgente di perequazione? Motivare la risposta.**

Per quanto riguarda la definizione in merito agli investimenti, si ritiene sia abbastanza generica, non individuando particolari situazioni di emergenza che giustifichino il ricorso alla perequazione. Se si ragiona in un'ottica del periodo regolatorio in corso, questa tipologia di costi dovrebbero già essere inclusi e coperti dalla determinazione tariffaria, dovendo in teoria trovare collocazione nella pianificazione e nei costi ambientali e della risorsa. Per giustificare il ricorso a misure di perequazione urgenti ci si dovrebbe riferire a situazioni di particolare criticità, come la citata presenza di procedure di infrazioni comunitarie.

Inoltre, pur condividendo il fatto che il sistema di perequazione possa essere destinato alla realizzazione di investimenti volti a promuovere un uso più razionale delle risorse naturali, ivi incluse le misure di risparmio energetico, si sottolinea che gli investimenti per il risparmio energetico non rientrano tra quelli previsti nel Piano degli interventi e coperti dalla tariffa

del SII e pertanto appare contraddittorio che gli stessi investimenti possano essere totalmente o parzialmente finanziati dalla perequazione.

Per quanto riguarda la definizione in merito alla situazione di difficoltà dell'impresa, potrebbe essere affinata declinandola per situazioni peculiari del SII, dando la precedenza a fattori esterni. Ad esempio, nel caso di consistente diminuzione dei volumi, che conseguentemente può generare una diminuzione del fatturato, che, se di entità molto rilevante, potrebbe portare ad una situazione di disequilibrio nel caso di recupero in fase di conguaglio, oppure nel caso di conguagli e/o partite pregresse di particolare rilevanza, per i quali occorre definire un arco di tempo sufficientemente lungo per l'inserimento in tariffa.

**Q12. Si ritiene che debbano essere considerati ulteriori aspetti in ordine al ricorso a misure urgenti di perequazione? Motivare la risposta.**

Non vi sono osservazioni in merito.

**Q13. Si condivide l'impostazione dell'Autorità? Si ritiene che ci siano ulteriori elementi di cui l'Autorità debba tener conto, nell'ambito dell'istruttoria partecipata per valutare l'ammissibilità alla perequazione finanziaria? Motivare la risposta.**

Si condivide tale impostazione. In particolare, però nel piano di ristrutturazione sarebbe opportuno individuare in modo puntuale i fattori che hanno portato alla situazione di disequilibrio, e nel caso siano il prodotto di inefficienze, impostare un percorso di superamento delle stesse.

**Q14. Si condividono gli orientamenti relativi alla procedura e alla tempistica indicate? Motivare la risposta.**

Si condividono gli orientamenti dell'Autorità.

**Q15. Si condivide l'impostazione seguita per l'individuazione delle condizionalità a cui subordinare l'erogazione della misura anticipatoria? Motivare la risposta.**

La declinazione delle condizioni da rispettare in sede di adozione della decisione relativa alla singola fattispecie, se da un lato costituisce un elemento di flessibilità, dall'altro necessita un maggiore dettaglio delle stesse in un'ottica di trasparenza.

**Q16. Appare condivisibile l'orientamento di prevedere il contenimento dei costi operativi tramite la costituzione di un Fondo (eventualmente da vincolare presso la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico) - derivante all'efficientamento delle performance gestionali - destinato a garantire il rimborso delle somme anticipate, ovvero a vantaggio dell'utenza? Si ritiene adeguato commisurare la percentuale di recupero minimo dell'efficienza (X%) - rispetto agli Opex2014 - all'importo complessivo della misura anticipatoria concessa e alla durata del relativo piano di rimborso? Motivare la risposta.**

Sarebbe opportuno che la commisurazione della percentuale di recupero minimo di efficienza fosse determinata in base a una soglia di recupero identificata in base ad una analisi di benchmarking, prevedendo un percorso di miglioramento graduale rispetto alla situazione di partenza.

**Q17. L'introduzione di quali ulteriori condizioni si ritiene utile suggerire in un'ottica di tutela dell'utenza, razionalizzazione dei costi, risanamento e sviluppo efficace delle attività del gestore?**

Si rimanda a quanto rilevato per lo spunto per la consultazione Q8.

**Q18. Quali ulteriori indicatori economici e di performance si suggerisce di prevedere tra i contenuti minimi della Relazione semestrale, ai fini dell'azione di monitoraggio e controllo da parte dell'Autorità?**

Si rimanda a quanto rilevato per lo spunto per la consultazione Q9.

**Primi elementi per la definizione della componente tariffaria per la perequazione**

**Q19. Si condividono le ipotesi assunte alla base del futuro dimensionamento della componente tariffaria perequativa? Motivare la risposta.**

Nel documento non vengono presentate esplicitamente le ipotesi alla base del futuro dimensionamento della componente tariffaria, ma solo i volumi dichiarati alla Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico della componente tariffaria UI1. Questi volumi possono costituire la base per formulare ipotesi sul dimensionamento del Fondo e anche per il tempo necessario per poter raccogliere le risorse necessarie affinché possa essere considerato a regime. Per le misure di perequazione urgenti, che hanno natura anticipatoria, si potrebbe ipotizzare un'applicazione temporanea della componente tariffaria, fino al raggiungimento di un importo ritenuto congruo per poter far fronte alle finalità per le quali è stato istituito (sempre ipotizzando un utilizzo corretto del fondo e quindi il puntuale rimborso delle somme anticipate).

**Q20. Si illustrino gli eventuali ulteriori elementi di cui si suggerisce di tener conto nella determinazione dell'entità della componente tariffaria per la perequazione.**

Occorre tener conto che una percentuale non residuale della popolazione paga il SII attraverso una quota forfettaria o con l'applicazione di un minimo impegnato. Per queste fattispecie occorre definire una chiara procedura al fine di individuare un meccanismo certo di quantificazione della quota da applicare a dette utenze.

**Q21. Si ritiene condivisibile l'ipotesi di prevedere una componente tariffaria solidaristica per la perequazione e una eventuale ulteriore componente perequativa, destinata ad alimentare il Fondo di garanzia per gli interventi prioritari? Motivare la risposta.**

Viste le finalità molto simili in materia di investimenti dei Fondi citati si ritiene necessario che le due misure siano coordinate in modo opportuno, anche nell'ottica di sostenibilità della tariffa.