

Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico

**III Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei
Servizi Idrici**

AUDIZIONE DI FEDERUTILITY

Milano, 24 novembre 2014

Dopo due decenni caratterizzati da incertezza normativa e da una grave frammentazione del quadro regolatorio, il settore idrico italiano ha finalmente raggiunto l'importante obiettivo della definizione di una regolazione tariffaria completa ed uniforme a livello nazionale. In particolare, gli ultimi quattro anni hanno visto il settore al centro di una serie di eventi, normativi e regolatori, che su più fronti – anche se non sempre in modo organico - hanno indotto una profonda modifica dell'assetto normativo e regolatorio della gestione del servizio.

Al 2014 operano oltre 2200 gestori, di cui oltre 1900 comuni con gestioni in economia

Relativamente agli assetti gestionali invece, si riscontra ancora oggi una significativa frammentazione territoriale. I dati relativi agli operatori attivi nel settore evidenziano circa 2.200 gestori idrici (intesi come soggetti che emettono fattura all'utenza finale), di cui oltre 1.900 comuni con gestione in economia. Il risultato, pur rappresentando un grosso passo in avanti rispetto ai circa 13.000 gestori coinvolti nel settore prima della Legge Galli, appare ancora lontano dagli obiettivi auspicati, rendendo certamente più complessa la stabilizzazione del quadro regolatorio.

Gestioni e gestori dei servizi idrici a livello nazionale

	Gestioni ex. d.lgs. 152/2006	Altre Gestioni	Gestioni in economia	Totale
Gestioni	115	168	1957	2240
Gestori	102	130	1957	2189
Grossisti	n.a.	71	n.d.	n.d.
Società operative	18			18

Fonte: Utilitatis

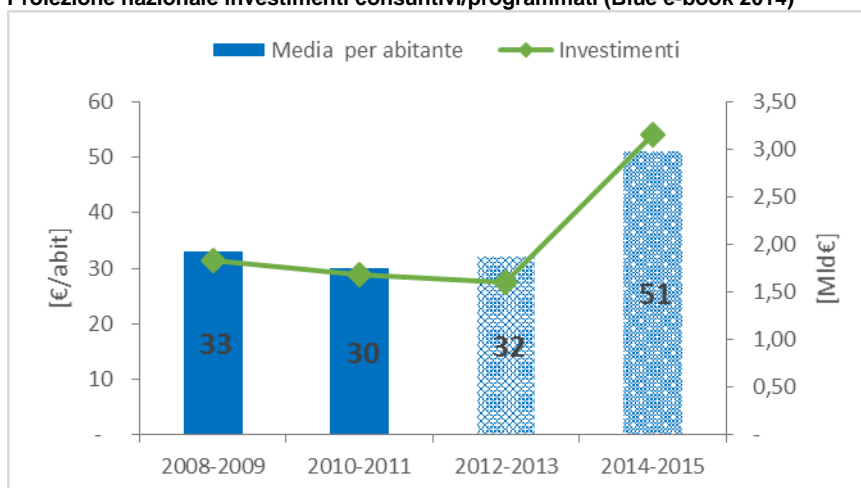
L'attività regolatoria dell'Autorità, che ha portato, attraverso tappe successive, alla definizione del Metodo Tariffario Idrico, ha consentito da un lato di superare la frammentazione dei metodi tariffari precedenti, caratterizzati da un ruolo predominante degli enti locali, e dall'altro di fornire un riferimento tariffario certo e di medio periodo. Condizione, quest'ultima, particolarmente importante per sostenere la finanziabilità di un settore ancora caratterizzato da un deficit infrastrutturale rilevante, che impone interventi urgenti non ulteriormente procrastinabili sia nel comparto fognario/depurativo che in quello dell'approvvigionamento idropotabile, anche alla luce dei noti procedimenti di infrazione comunitaria che rischiano di costare all'Italia oltre 700 mln€ all'anno.

A fronte di circa 1.5 mld/€anno realizzati nel 2011, l'AEEGSI ha rilevato la necessità di circa 5 mld/€anno per l'adeguamento delle reti e degli impianti alle richieste comunitarie

Le ultime stime relative al fabbisogno di investimenti parlano di circa 5 miliardi di euro/anno per i prossimi 20 anni. Tale cifra consentirebbe di riallineare la situazione italiana a quella dei principali partner europei, portando l'ammontare degli investimenti pro capite per anno dagli attuali 30€ a quegli 80€ che le analisi degli organismi internazionali affermano essere l'optimum per il nostro Paese.

Va certamente riconosciuta all'Autorità la capacità di incidere positivamente sulle scelte di programmazione degli enti locali. Le ultime stime rilevate, infatti, indicano un costante aumento degli investimenti programmati, passati dai 32 €/ab/anno del biennio 2012/2013 agli oltre 51 €/ab/anno previsti per il biennio 2014/2015. Si tratta di un incremento certamente significativo, ma ancora insufficiente, che non tiene conto di tutti i fabbisogni infrastrutturali richiesti dai territori ed in numerosi casi fortemente interconnessi con la gestione delle opere strumentali al servizio e che impone di adottare, in tempi rapidi, soluzioni per promuovere l'efficientamento e il miglioramento delle infrastrutture al fine di garantire su tutto il territorio nazionale servizi idrici di qualità adeguata e un livello di tutela dell'ambiente in linea con gli standard imposti dall'Unione Europea.

Proiezione nazionale investimenti consuntivi/programmati (Blue e-book 2014)



In sintesi, vanno previsti strumenti per garantire la piena applicazione delle disposizioni regolatorie fin qui adottate e per completare la disciplina di settore in vista del nuovo periodo regolatorio. I principali temi che si ritiene debbano essere oggetto di attenzione sono:

- **Approvazione delle tariffe 2012/2015**
- **Secondo ciclo tariffario 2016/2019**
- **Convenzioni-tipo**
- **Qualità del servizio**
- **Unbundling contabile**

Approvazione delle tariffe 2012/2015

L'intervento dell'Autorità è stato determinante per stabilire, in tempi relativamente brevi, un quadro regolatorio tariffario completo e credibile. L'apprezzamento per il nuovo Metodo Tariffario Idrico sia da parte dei gestori che da parte degli enti investitori e delle agenzie di rating è tendenzialmente unanime. Come accennato in premessa, l'emanazione del MTI ha consentito, dopo quasi un ventennio di coesistenza di molteplici metodi tariffari (MTN, CIPE, metodi regionali), di giungere alla individuazione di un unico metodo applicabile a tutti gli operatori del settore, siano essi affidatari ex d.lgs. 152/2006 o meno. Particolarmente apprezzabile, inoltre, la scelta di riportare gli obiettivi di servizio e di investimento al centro delle decisioni tariffarie, così come i provvedimenti volti a impedire comportamenti dilatori o inerti dei soggetti competenti e dei gestori.

La possibilità di vedere approvate le tariffe 2015 nel corso del 2014 rappresenta un risultato davvero eccezionale. Inoltre, l'avvio dei procedimenti per la definizione della convenzione tipo, della disciplina del valore terminale e per la regolazione della qualità del servizio costituisce un passo fondamentale per completare il quadro del settore.

Si auspica l'approvazione in tempi rapidi dei circa 100 theta sopra cap ancora in attesa.

Nonostante la significativa attività sino ad ora svolta, si segnala la presenza di un numero ancora rilevante di gestioni per le quali tuttora manca l'approvazione tariffaria per il biennio 2012-2013. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di gestioni caratterizzate da theta sopra cap. Tale situazione di superamento del limite è spesso connessa all'esistenza di rilevanti partite di conguaglio, dovute alla storica inerzia con cui i soggetti competenti hanno proceduto in passato ai dovuti aggiornamenti tariffari. Per le gestioni interessate, tra le quali rientrano diversi grossisti, la mancata approvazione delle tariffe definitive per gli anni 2012/2013 sta perpetrando una situazione di squilibrio economico-finanziario che rende più difficoltoso il necessario percorso di ripresa degli investimenti. Si considera importante continuare in modo intenso l'attività di approvazione delle tariffe sopra cap, iniziata a novembre.

Il problema dei conguagli.

La mancata approvazione dei theta sopra cap, ed in generale la ritardata approvazione delle tariffe per il primo ciclo tariffario 2012-2015, rischia di non consentire il superamento del meccanismo di generazione dei conguagli che avrebbe dovuto costituire uno degli aspetti positivi del nuovo metodo tariffario rispetto al passato. In tal senso sarebbe anche opportuno che nel nuovo ciclo regolatorio fosse tenuta in conto nel calcolo del theta la progressiva e continua diminuzione dei consumi rilevata anche dall'Autorità nel Rapporto al Parlamento e che venga previsto il recupero del differenziale tra VRG e fatturato effettivo per

gli anni 2012 e 2013 dovuto all'assestamento dei fatturati che nel settore idrico si estende ben oltre il biennio.

Necessità di rideterminare il prezzo dell'energia elettrica riconosciuto in tariffa.

Altra questione meritevole di intervento specifico da parte di codesta Autorità è quello relativo ai costi dell'energia elettrica riconosciuti ai gestori. Dai dati raccolti dalla Federazione sui prezzi e i consumi dell'energia elettrica, già oggetto di comunicazione alla Direzione Sistemi Idrici, infatti, risulta che il costo medio effettivo sostenuto dai gestori del servizio idrico integrato nel 2012 e nel 2013 risulta pari, rispettivamente, a 0,1657 €/kWh e 0,1731 €/kWh, significativamente superiore allo 0,1516 €/kWh fissato dall'Autorità come il costo medio della fornitura elettrica al kWh con la Determina DSID del 7 marzo 2014, n. 3/2014.

L'utilizzazione da parte degli Enti d'Ambito del valore fissato dall'AEEGSI nella determina del 7 marzo 2014 non solo ai fini del calcolo dei costi riconosciuti in tariffa per gli anni 2014 e 2015 ma anche per determinare il conguaglio 2013 da includere nella tariffa 2015, provoca una erronea sottostima del conguaglio stesso e quindi il mancato riconoscimento di un costo per le aziende.

Si auspica quindi che, al fine di eliminare qualsiasi equivoco, il valore dei "costi reali" dell'energia elettrica venga rideterminato quanto prima, calcolandolo sui dati effettivi di costo dell'energia elettrica per gli anni 2012 e 2013, già in possesso dell'Autorità in quanto trasmessi dagli operatori in attuazione delle determinazioni n. 2/2014 e n. 5/2014.

Infine va rilevato come non sia ancora del tutto chiaro il perimetro di attività a cui si applica la regolazione dell'AEEGSI anche alla luce delle pronunce del TAR. In particolare nell'ambito delle altre attività idriche sarebbe auspicabile isolare le attività di "quasi" mercato da quelle proprie del S.I.I.

Secondo ciclo tariffario 2016/2019

Il consolidamento della messa a regime del metodo tariffario richiede la predisposizione entro i primi mesi del 2015 dell'aggiornamento della regolazione tariffaria per il periodo 2016-2019. La definizione del metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio, infatti, è uno dei presupposti indefettibili per conferire al settore quelle prospettive di stabilità e certezza (predictability) necessarie alla finanziabilità del settore ed alla sua capacità attrattiva di investimenti, anche dall'estero, secondo le tipiche logiche di auto-sostegno dei settori regolati industrialmente evoluti.

Elementi essenziali sui quali fondare la regolazione del prossimo ciclo tariffario riguardano:

- Strumenti per l'incentivazione di comportamenti virtuosi:
 - Qualità del servizio all'utenza
 - Recupero del credito
 - Efficienza energetica e risparmio idrico
 - Accelerazione degli investimenti ed incentivazione degli interventi prioritari (depurazione/fognatura, sicurezza approvvigionamento)
 - Misura in senso lato
- Dare impulso all'unbundling contabile e più in generale alla misura delle prestazioni. In tal senso, va previsto un grosso sforzo di investimenti e sistemi di misura e controllo delle prestazioni basati su criteri, metodologie e tempistiche standardizzate a livello nazionale.
- Calendarizzazione delle scadenze e rigoroso rispetto - anche attraverso meccanismi di silenzio assenso - delle stesse da parte di tutti gli attori in causa: operatori, soggetti competenti e Autorità. L'incertezza dei tempi che in una certa misura ha caratterizzato il primo ciclo regolatorio, unita all'assenza di deterrenti efficaci contro gli enti locali inadempienti agli obblighi di predisposizione tariffaria, ha inciso negativamente sull'equilibrio finanziario di numerose gestioni, con effetti negativi sulla finanziabilità dei piani degli investimenti.

Necessità di individuare modalità di incentivazione per gli investimenti efficienti.

Come sottolineato dall'Autorità all'interno del recente DCO 528/2014/A "Schema di linee strategiche per il quadriennio 2015-2018", l'entità della spesa per investimenti prevista per mantenere in efficienza la rete impone di sviluppare un approccio di regolazione capace di incentivare gli investimenti. Il principale strumento dovrà certamente essere quello dell'analisi dei benefici che i singoli interventi saranno in grado di apportare al sistema, in modo tale da integrare le misure tariffarie già adottate e favorire la rapida realizzazione degli investimenti maggiormente virtuosi.

Opportunità di introdurre strumenti alternativi per favorire la finanziabilità degli investimenti

Ulteriori strumenti per il rilancio degli investimenti nel settore potranno consistere in nuove opzioni finanziarie da sviluppare con la collaborazione dei finanziatori istituzionali, come ad esempio hydrobond (cioè titoli obbligazionari vincolati al finanziamento di piani di investimento), fondi di natura perequativa (nazionali o locali) e titoli di efficienza idrica. Ovviamente, anche qualora si volesse spingere in tale direzione, resta ferma la necessità di strutturare un modello tariffario capace di generare le risorse necessarie a garantire un adeguato supporto finanziario. Altro aspetto da non trascurare è la determinazione del WACC alla luce dei possibili valori assunti dai parametri che lo compongono, che se non attentamente valutata e accompagnata da eventuali modalità di extra

remunerazione, almeno per gli investimenti prioritari, potrebbe avere effetti negativi sull'accesso al credito degli operatori.

In ogni caso, appare prioritaria la predisposizione di misure e strumenti che consentano il rapido recupero dei conguagli, sia pregressi sia correnti, contemperando le esigenze di contenimento della dinamica tariffaria con la necessità di garantire l'equilibrio economico finanziario delle gestioni nonché lo sblocco di risorse ingenti da destinare agli investimenti prioritari.

La tariffa unica nazionale.

Nel secondo ciclo regolatorio dovrebbe anche essere avviato il percorso di progressiva armonizzazione ed unificazione delle tariffe finalizzato all'applicazione a regime di una tariffa unica nazionale. Il primo step, costituito dalla tariffa unica d'Ambito, potrebbe essere raggiunto anche prima della gestione unica d'Ambito, a graduale preparazione di quest'ultima, ipotizzando anche la costituzione di un fondo di perequazione intra-ambito presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico.

Sul tema delle tariffe va inoltre segnalata la consultazione avviata con il DCO 299/2014 sulla "Definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura" in merito alla quale FederUtility ha recentemente prodotto uno schema di proposta.

Ulteriore questione sulla quale andrà focalizzata l'attenzione è quella relativa alla morosità nel settore. Tale fenomeno rischia di assumere le proporzioni di una vera e propria "piaga", rispetto alla quale si ritiene necessario adottare misure atte ad evitare la socializzazione di costi determinati da condotte opportunistiche e, allo stesso tempo, garantire il massimo sostegno alle categorie di utenza in condizioni socio-economiche disagiate.

Sul punto, si ritiene necessario adottare una disciplina regolatoria completa e puntuale delle procedure di distacco, rispetto alla quale non sembra opportuno garantire un livello minimo di fornitura di acqua per le utenze morose, in quanto tale garanzia di servizio comporterebbe un rischio significativo di incremento dei tassi di morosità, derivante dalla probabile diffusione di comportamenti opportunistici (ad es. adozione di sistemi di accumulo).

Individuazione di un canale diretto di confronto tra Autorità, gestori e associazioni rappresentative

Considerata l'esperienza del primo ciclo tariffario che sta volgendo al termine e il prossimo che presto sarà definito, si ritiene opportuno istituire da parte dell'Autorità una via comunicativa preferenziale per i Gestori che necessitano un confronto con l'Autorità, confronto a volte fondamentale per non incorrere in imprecisioni dovute a interpretazioni soggettive. Sarebbe, inoltre, auspicabile la pubblicazione di FAQ su delibere complesse o su specifici argomenti di maggiore

interesse così come l'organizzazione di seminari e momenti tecnici di approfondimento.

Nell'ottica di favorire un rapido e costruttivo avvio del confronto sulla regolazione tariffaria per il prossimo circolo regolatorio, la Federazione si pone fin da subito a disposizione dell'Autorità per tutti gli approfondimenti tecnici che saranno ritenuti opportuni.

Convenzioni tipo

Si ritiene fondamentale per lo sviluppo del settore la corretta definizione di schemi di convenzione tipo capaci di coniugare certezza e stabilità degli affidamenti. Ciò assume maggior rilievo anche alla luce del recente D.L. 133/2014, c.d. "Sblocca Italia", che nel ribadire la competenza dell'AEEGSI sul punto, introduce una serie di novità relativamente al contenuto minimo dei futuri schemi di convenzione tipo.

In primo luogo, l'Autorità dovrà prevedere strumenti per il riconoscimento del valore terminale delle concessioni. In tal modo sarà possibile strutturare un modello capace di fornire ai soggetti finanziatori maggiore certezza circa la sorte dei finanziamenti concessi al gestore in prossimità della scadenza delle concessioni o in caso di anticipata cessazione delle stesse.

Sempre nell'ottica di tutelare massimamente i soggetti finanziatori, inoltre, dovranno essere previsti strumenti per garantire il raggiungimento e per assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni. Su tale punto, l'Autorità ha segnalato in più occasioni una possibile criticità connessa al rischio di dover garantire l'equilibrio economico finanziario delle gestioni "a tutti i costi", anche in presenza di comportamenti inefficienti. L'auspicio della Federazione è che la norma venga interpretata nel senso di introdurre strumenti di tutela della stabilità finanziaria degli operatori virtuosi, non essendo certamente condivisibile, nel contesto attuale, un'ingiustificata e insostenibile, dal punto di vista tariffario, salvaguardia di realtà gestionali inefficienti.

Introduzione meccanismi di gradualità per l'adeguamento delle concessioni in essere alle nuove convenzioni tipo

Ulteriori disposizioni riguardano l'adeguamento delle convenzioni in essere alla nuova disciplina delle convenzioni tipo che l'Autorità è chiamata a delineare. Se viene confermato che le nuove disposizioni potranno trovare diretta applicazione anche alle convenzioni in essere, viene anche chiarito che l'Autorità dovrà disciplinare le modalità da adottare per la revisione delle stesse. Del resto, la definizione delle modalità di revisione delle convenzioni esistenti impatta profondamente sulle gestioni nella misura in cui in sede di affidamento del

servizio siano stati individuati obiettivi di lungo periodo ed investimenti rilevanti già programmati e/o in corso di realizzazione.

Qualità del servizio

L'introduzione di una regolazione della qualità del servizio fondata su standard uniformi a livello nazionale risulta essere una delle priorità del settore. L'assenza di tale disciplina rischia di acuire il divario oggi esistente tra le realtà gestionali più virtuose, con livelli di servizio in linea con le prassi europee, e quelle che, talora a causa di carenze infrastrutturali ormai risalenti, non riescono a garantire livelli di servizio adeguati.

L'eterogeneità delle realtà attualmente operanti sul territorio implica che gli standard di qualità dovranno essere stabiliti in modo da consentire gradualmente a tutte le imprese regolate di convergere su un unico livello di qualità. Del resto, le eterogeneità riscontrate riguardano anche i dati a disposizione, che variano significativamente a seconda dei diversi gestori e località. La valutazione delle performance deve avvenire attraverso indicatori ritenuti rilevanti per gli utenti, misurabili, e che catturano aspetti del servizio largamente controllabili da parte delle imprese.

In sostanza, appare necessaria l'introduzione, in tempi rapidi, di strumenti di misura delle performance attendibili e la promozione di strumenti di costruzione, standardizzazione e condivisione dei dati a livello nazionale e locale al fine di individuare meccanismi che consentano alle imprese di diventare più virtuose.

Unbundling contabile

Necessaria la definizione tempestiva di una contabilità regolatoria a sostegno della disciplina tariffaria.

La definizione (ormai prossima) del metodo tariffario a regime non può prescindere dalla presenza di una contabilità regolatoria che possa tracciare con trasparenza ed allocare in maniera corretta le partite di costi e ricavi afferenti le attività che compongono il servizio idrico integrato. A tale fine si rileva l'importanza della separazione contabile anche per:

- la definizione di costi standard che promuovano l'efficienza e l'economicità delle gestioni,
- il corretto dimensionamento delle componenti tariffarie per le singole attività della filiera.

Tale centralità comporta a nostro avviso due priorità: l'esigenza di definire ex ante ed in maniera certa l'architettura delle regole di separazione contabile e di prevedere un percorso di graduale adeguamento da parte dei Gestori alle norme introdotte che richiederà non solo tempi tecnici operativi, gestionali ed informatici ma anche un vero e proprio percorso di apprendimento.

Come noto infatti il panorama nazionale è caratterizzato da una estrema eterogeneità dei Gestori, la maggior parte dei quali adotta sistemi di contabilità generale ed analitica relativamente semplici rispetto a quelli in via di introduzione. Appare, quindi, necessario un approfondimento tecnico, in particolare nella definizione della struttura attività/comparti per il settore idrico al fine di cogliere i caratteri essenziali del servizio