

UFFICIO D'AMBITO DELLA PROVINCIA DI VARESE

**Relazione ex art. 31 deliberazione 643/2013/R/Idr
Quantificazione e riconoscimento delle partite pregresse
Società ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex ASPEM Spa)**

INDICE

1	Principi di riferimento.....	3
1.1	Le partite pregresse.....	4
2	Esame delle performance di costo di ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex ASPEM Spa)	5
2.1	Il margine operativo	6
3	Modalità di recupero dei disavanzi pregressi.....	9

1 Principi di riferimento

La normativa europea assume come principio guida il criterio del *full cost recovery* (direttiva quadro UE 2000/60 e comunicazione COM(2000)477)

La comunicazione COM(2000)477 della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale recante: «Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche» dispone che la tariffa del Servizio Idrico Integrato deve tenere conto di costi di natura diversa:

- **i costi finanziari dei servizi idrici**, che comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono **tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale (quota capitale e quota interessi)**;
- **i costi ambientali**, ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi);
- **i costi delle risorse**, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

In pratica tutti coloro che usufruiscono del servizio idrico integrato (SII) costituito dall'insieme di attività di captazione, distribuzione acqua, raccolta reflui e successiva depurazione; debbono contribuire, attraverso la tariffa idrica, alla copertura dei costi operativi, di investimento, ambientali e della risorsa sostenuti dal soggetto che effettua il servizio, anche di ciascun singolo servizio.

La normativa nazionale italiana recepisce in più parti il principio del *full cost recovery*, in particolare il TUA (d.lgs. 152/2006) agli articoli 149 –Piano d'ambito- e articolo 151 –Convenzione Tipo.

Con deliberazione 656/15/R/idr l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (oggi ARERA), a cui nell'anno 2012 sono state trasferite le funzioni di regolazione e controllo del settore idrico, ha emanato il testo attuativo del succitato articolo 151, che dispone i contenuti minimi essenziali della Convenzione Tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e soggetto gestore, tra cui (artt. 8 e 10) gli strumenti per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, stabilendone anche un ordine di priorità. Quindi nei casi in cui l'Ente di governo d'ambito riscontri una situazione di criticità in cui il gestore evidenzia uno squilibrio economico finanziario le iniziative previste dal contratto di servizio (tipo) sono riassunte come segue:

- revisione della predisposizione tariffaria con particolare riferimento a: trattamento dei costi di morosità; allocazione temporale dei conguagli; rideterminazione del deposito cauzionale; revisione dell'articolazione tariffaria; rimodulazione del pagamento di canoni e mutui;
 - revisione del Programma degli Interventi;
 - modifica del perimetro dell'affidamento o estensione della durata dell'affidamento;
 - richiesta di accesso alle misure di perequazione disciplinate dalla regolazione dell'AEEGSI;
 - eventuali ulteriori misure definite dalle parti.
-

Riguardo all'ultimo punto appare chiaro che l'EGA, insieme al gestore, possono prendere in considerazione provvedimenti specifici, diversi da quelli presenti nella declaratoria, più idonei ad affrontare e risolvere la situazione di difficoltà gestionale.

L'exkursus normativo proposto ha l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sulla rilevanza che assume la **sostenibilità economica e finanziaria nella gestione/regolazione del servizio idrico integrato**, su questo assioma si incardina la disciplina europea, quella nazionale fino alla regolazione locale, di cui sono responsabili gli enti locali organizzati in forma associata nell'Ente di governo d'ambito, attraverso l'attuazione concreta degli opportuni provvedimenti.

1.1 Le partite pregresse

Nello svolgimento delle proprie funzioni l'Ente di Governo d'Ambito della provincia di Varese ha sviluppato la pianificazione tariffaria per il gestore ASPEM Spa (dal 1 luglio 2018 divenuta ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa) dando attuazione alle delibere tariffarie emanate dall'Autorità Nazionale di regolazione. Il processo di elaborazione e sviluppo dei calcoli, anche in considerazione del complesso approfondimento svolto ed in considerazione dell'incertezza in merito alla competenza sulla determinazione delle tariffe e del contenzioso in atto (entrambi superati soltanto nell'anno 2017), si è concretamente realizzato con uno slittamento temporale rispetto alle tempistiche previste dalla disciplina, di conseguenza una parte della programmazione tariffaria si è basata su dati di consuntivo, mentre il biennio 2018-2019 ha rappresentato il momento di riallineamento con le scadenze fissate da ARERA.

Le modalità operative così descritte hanno favorito una visione d'insieme degli schemi regolatori a vantaggio di una maggiore capacità di leggere in modo coordinato i risultati tariffari per ciascun anno. Nello specifico si è osservato che sin dal primo anno di attuazione della nuova regolazione il ricavo obiettivo spettante al gestore e necessario alla copertura dei costi efficienti si è attestato su un livello superiore alla soglia massima di incremento tariffario applicabile. Di fatto lo schema regolatorio ha dimostrato un'incapacità di sostenere l'intero fabbisogno di flusso di ricavo necessario a coprire i costi efficienti del servizio (ciò deriva principalmente da livelli tariffari passati insufficienti per mantenere le infrastrutture del gestore e più in generale a fornire il flusso di cassa necessario all'equilibrio economico finanziario della società).

Al termine della pianificazione tariffaria infra-periodo (delibera 918/17/R/idr) la somma complessiva dei dislivelli osservati a partire dal 2012 ha raggiunto un ammontare consistente. Il gettito tariffario per il periodo 2012-2018 non è riuscito a coprire i costi di gestione e del capitale accumulando un disavanzo di circa 10 mln/€, un valore pari al fatturato medio di un anno della Società.

Considerando l'entità della somma unitamente allo scenario gestionale della provincia di Varese che ha caratterizzato gli anni passati, è stato fatto un approfondimento sulle variabili che hanno determinato la situazione attuale; giacché il differenziale costi/ricavi osservato oggi si è sedimentato nel tempo radicandosi in un modello di regolazione delle tariffe (che nel caso di specie era quello ex-Cipe) che non è riuscito ad intercettare tutti i costi sottesi al servizio, con la conseguenza che parte del disavanzo del settore idrico già ante 2011 era assorbito e sussidiato dagli altri servizi svolti dalla multiutility ASPEM Spa, meccanismo iniquo anche rispetto alle regole che governano gli altri settori gestiti (es. distribuzione gas).

L'insufficienza dei ricavi rispetto ai costi, generata negli anni antecedenti l'avvio della riforma del SII con il passaggio di competenze ad ARERA, è una condizione condivisa da una pluralità di gestioni (siano esse organizzate in forma societaria o diretta) per tale ragione la disciplina ARERA ha introdotto lo strumento delle cosiddette "partite pregresse" disciplinate nella delibera 643/2013/R/idr.

Nello specifico l'articolo 31.1 della delibera ARERA 643/2013/R/idr sancisce che: *"Gli eventuali conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore, e non già considerati ai fini del calcolo di precedenti determinazioni tariffarie, sono quantificati ed approvati, entro il 30 giugno 2014, dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti e comunicati all'Autorità"*. Il termine menzionato non è perentorio tanto che diverse ATO in Italia hanno applicato l'articolo 31.1 ciascuno con proprie tempistiche.

Il procedimento di conguaglio delle "partite pregresse" si basa sul criterio di separazione temporale delle competenze per cui ciò che riguarda la regolazione antecedente al novembre 2011, momento in cui l'Authority inizia ad operare nel settore, gli EGA hanno mandato di agire in piena autonomia per attivare le leve di controllo tariffario riferite ai precedenti metodi in vigore.

2 Esame delle performance di costo di ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex ASPEM Spa)

La rappresentazione fornita in Figura 1 visualizza l'area di ricavo non supportata dagli adeguamenti tariffari (Tabella 1) approvati dall'EGA della Provincia di Varese la cui origine è oggetto di approfondimento, con la finalità di attribuire la quota parte di spettanza alle partite pregresse, ovvero, quanta parte del conguaglio generato deve essere assorbito con criteri extra-tariffari in quanto non di pertinenza della regolazione vigente.

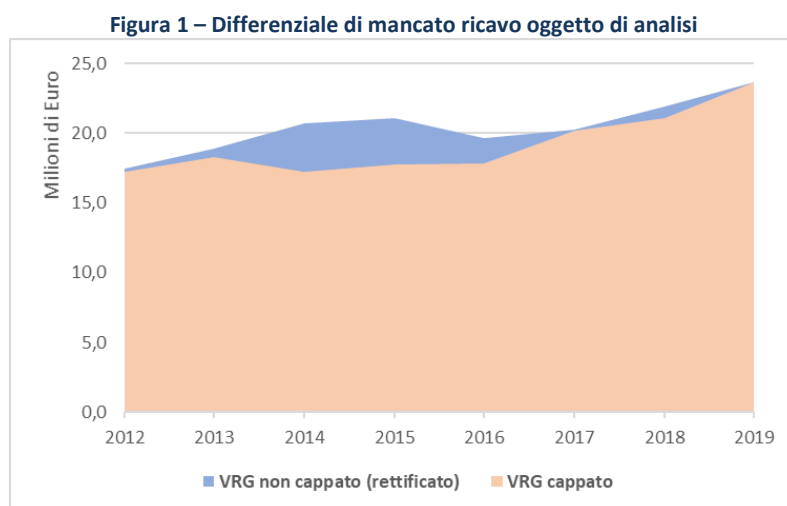


Tabella 1 – VRG per anno tariffario che origina il differenziale

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE
VRG non cappato rettificato	17,5	18,9	20,7	21,1	19,7	20,3	21,9	23,6	
VRG cappato rettificato	17,2	18,3	17,2	17,8	17,8	20,2	21,1	23,6	
Delta di mancato ricavo	0,27	0,61	3,51	3,29	1,86	0,10	0,85	-	10,49
inflazione	1,0209	1,0310	1,0210	1,0060	0,9990	0,9990	1,0070		

Delta di mancato ricavo a moneta 2018	0,29	0,65	3,62	3,33	1,87	0,10	0,85	10,71
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------

Appare opportuno riassumere il senso della rettifica operata sul VRG relativamente alla componente capex che è rappresentativa dai soli costi del capitale effettivamente sostenuti dalla Società, ottenuti fino a concorrenza degli oneri riversati alla società Aspem Reti. La normalizzazione dei capex costituisce una metodica di calcolo che ha consentito il raggiungimento di obiettivi plurimi:

- Poter rappresentare l'intero valore delle infrastrutture sottostanti il servizio di distribuzione effettuato nella città di Varese e negli altri 33 comuni della provincia (RAB);
- Evitare fenomeni di *double counting* dei costi;
- Favorire l'integrazione della filiera del servizio idrico andando a riposizionare il perimetro di attività del gestore ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex Aspem Spa) che dal 2018 diviene titolare a tutti gli effetti del piano degli investimenti, capitalizzando nel proprio bilancio le infrastrutture realizzate. L'immediata conseguenza del nuovo assetto comporta la diretta interlocuzione tra l'EGA di Varese e ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa per definire il programma delle opere da realizzare, senza la mediazione della società delle reti (nei cui confronti l'EGA non ha un contratto di servizio né poteri regolatori). Inoltre, viene raggiunta una trasparenza completa sull'impiego degli introiti da tariffa destinati alla copertura degli Opex e dei Capex.
- Infine, ragione più importante, mettere in evidenza proprio la mancata copertura dei costi del capitale che la precedente regolazione non ha pienamente considerato.

2.1 Il margine operativo

Per quanto illustrato in precedenza l'applicazione della nuova disciplina nell'ambito di Varese ha segnato dei ritardi in alcuni anni, infatti sono stati adottati due incrementi uno relativo all'MTT e l'altro (del 2,8%) nel 2014. Ne segue che il conto economico sezionale del SII per ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex Aspem) risente parzialmente degli adeguamenti di ricavo e può essere una buona approssimazione del grado di sostenibilità economica del servizio stratificata nel tempo ed ereditata negli anni antecedenti il 2011.

In Tabella 2 si riporta la struttura dei costi operativi della gestione caratteristica al netto delle componenti a carico del costo delle infrastrutture (che nella regolazione ante ARERA è individuata dal corrispettivo di servizio verso la società delle reti).

Tabella 2– Struttura dei costi operativi di gestione del ramo idrico Aspem Spa (già ACSM AGAM Spa) – Serie storica 2011-2017

Costi gestione caratteristica	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
B6	1,25	0,97	1,07	0,67	0,83	0,68	0,77
B7	5,83	6,40	6,18	5,81	5,90	5,84	5,71
B8	0,48	0,46	0,46	0,60	0,54	0,35	0,25
B9	4,16	4,15	4,32	4,06	4,06	3,39	3,39
B12	0,23	-	-	-	-	-	-
B13	-	-	-	-	-	0,15	0,24
B14	0,27	0,12	0,12	0,11	0,07	0,41	0,33
Costi operativi totali	12,22	12,09	12,16	11,23	11,40	10,82	10,69
Costi operativi totali netto capitalizzazioni	10,98	10,94	10,89	10,66	10,66	10,09	9,72

Fonte: Elaborazione su dati di unbundling del gestore

L'analisi *cross section* degli Opex effettivi registrati nel periodo mostra un andamento decrescente (Figura 2) a cui possono essere attribuiti significati di vario genere, non da ultimo il fatto che con l'entrata della regolazione ARERA si sia attivato un processo di efficientamento interno alla gestione. Per valutare ulteriormente le cause che hanno determinato la riduzione osservata si propone in Figura 3 un confronto tra la curva dei costi cosiddetti endogeni o passanti rilevata dal bilancio sezionale e quella dei rimanenti oneri (gli efficientabili). Si segnala che le voci considerate come passanti sono costituite da:

- i. energia elettrica;
- ii. corrispettivo ai comuni per le rate dei mutui pregressi;
- iii. oneri locali.

Nel complesso sembra che i fattori di miglioramento delle performance abbiano agito su entrambi i fronti - costi endogeni ed esogeni- sebbene proprio questi ultimi abbiano guidato il decremento registrato.

Figura 2 - Serie storica dei costi operativi della società (2012-2017; Mln/€)

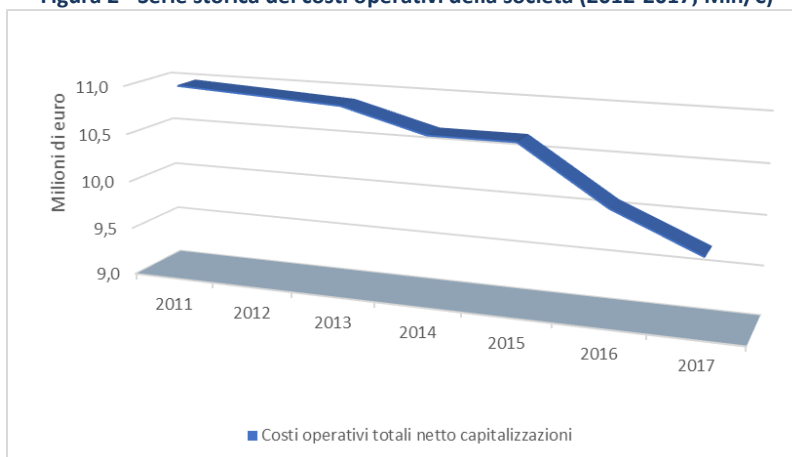
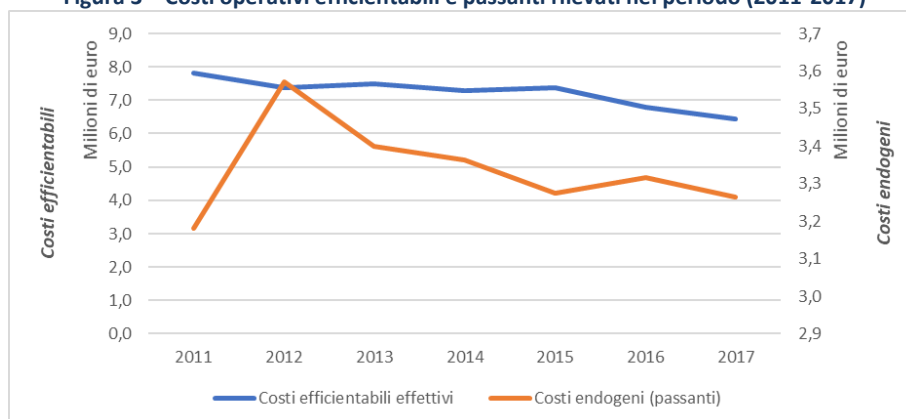


Figura 3 – Costi operativi efficientabili e passanti rilevati nel periodo (2011-2017)



Fonte: elaborazione su dati di unbundling del Gestore

Più in generale rispetto alle questioni relative ai costi operativi, soprattutto in relazione alla dinamica osservata, l'EGA non ritiene opportuno intervenire attraverso il riconoscimento di eventuali differenziali tra riconoscimento in tariffa e livelli di costo effettivamente sostenuti dalla Società. Si valuta che gli scostamenti

siano da ascrivere ad un processo di efficientamento incentivato dalla nuova regolazione che va a beneficio degli utenti.

Di diverso avviso la valutazione svolta rispetto alla sostenibilità delle componenti di costo del capitale ereditata dal passato. Dal momento che ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex ASPEM), attraverso i ricavi tariffari, ha implicitamente sostenuto quota del costo delle infrastrutture attraverso il versamento del canone alla società delle reti, si è proceduto nell'analisi dei costi introducendo anche questa variabile verificando se gli introiti tariffari sono stati in grado di coprire la struttura dei costi associata alla gestione caratteristica della società (Tabella 3).

Tabella 3 – Margine netto operativo del segmento distribuzione acquedotto – ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex ASPEM)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Costi operativi totali netto capitalizzazioni	10,98	10,94	10,89	10,66	10,66	10,09	9,72
Costo del capitale (canone)	2,24	2,40	2,56	2,60	2,66	2,66	2,66
Totale oneri di gestione	13,22	13,34	13,45	13,26	13,32	12,76	12,38
Ricavi da tariffa (A1)	10,68	10,28	10,33	10,61	11,41	11,63	11,75
Squilibrio gestionale strutturale	- 2,54	- 3,05	- 3,12	- 2,65	- 1,92	- 1,12	- 0,63

Lo squilibrio rilevato assume un significato pregnante di supporto alle decisioni dell'Ente di Governo, **laddove il 2011 può essere preso come base line di riferimento dello squilibrio gestionale di carattere strutturale che la precedente regolazione non è riuscita a recuperare attraverso opportune manovre tariffarie.** Anche negli esercizi a seguire resta un disavanzo di gestione, a carico della componente capex, il quale inizia ad essere lentamente riassorbito con l'applicazione dei primi adeguamenti approvati dall'EGA di Varese. Da un esame più puntuale sulla singola componente si deduce che all'interno del VRG assegnato nella pianificazione tariffaria asseverata dall'EGA circa 6,35 milioni di euro (Tabella 4) sono riferiti a ricavi sospesi inerenti il costo del capitale. Di difficile individuazione il disallineamento attribuibile a questa componente nell'MTT, trattandosi di una fase transitoria della disciplina tariffaria le singole componenti non erano ancora puntualmente identificabili come, invece, avviene adesso.

Tabella 4 – Impatto del disavanzo pregresso sul costo del capitale

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE
Capex totali	-	-	4,00	4,36	4,08	3,99	3,88	3,72	
Capex rettificati - spettanti	-	-	2,30	2,68	2,66	2,80	3,88	3,72	
Capex in tariffa	-	-	-	-	1,40	2,80	3,88	3,72	
Delta capex non coperto	-	-	- 2,30	- 2,68	- 1,26	-	-	-	- 6,24
<i>Inflazione</i>			1,0210	1,0060	0,9990	0,9990	1,0070	1,0000	
Recupero inflazione sul conguaglio capex			- 2,37	- 2,71	- 1,27	-	-	-	- 6,35

Secondo la ricostruzione illustrata nel presente documento si desume che il conguaglio emergente incorpora flussi di origine diversa:

- flussi associati strettamente ai conguagli delle componenti aggiornabili sono circa 2,094 mln/€;rita
- flussi associabili al disavanzo della componente capex qui ricostruiti per circa 6,35 mln/€.

L'incidenza delle due grandezze nella composizione dei differenziali qui evidenziati indica un peso di circa il 25% da riallineamento delle voci tariffarie aggiornabili e il rimanente 75% da incapienza del VRG nella copertura di costi pregressi. Rispetto al conguaglio maturato nella pianificazione tariffaria per gli anni 2012-2019 in cui sono stati computati sia i recuperi delle componenti aggiornabili sia i disallineamenti complessivi tra VRG calcolato e cappato, risulta un valore di 10,629 mln/€; nel riclassificare tale somma a fattori extra regolazione si ritiene di mantenere la proporzione del 25% e 75% andando a definire le seguenti competenze:

Totale conguaglio generato	10.629.117
di cui	
da attribuire post 2019	2.657.279
da attribuire alle partite pregresse	7.971.838

3 Modalità di recupero dei disavanzi pregressi

Appare opportuno ricordare che il recupero delle partite pregresse è assoggettato alle regole stabilite dalla richiamata disciplina (art. 31 e 32 del 643/13/R/Idr) e riportata in Tabella 5. La durata della rateizzazione dipende dall'incidenza dell'ammontare delle partite pregresse sui ricavi del gestore (VRG) da cui si evince che per incidenze elevate (superiori al 100%) i tempi di recupero superano i tre anni.

Tabella 5 - Regole per la rateizzazione delle partite pregresse

peso % del conguaglio sul vincolo ai ricavi del gestore per ciascuna tipologia di utenza	periodo minimo di rateizzazione del conguaglio
$\frac{Cong_u}{VRG_u} < 20\%$	6 mesi
$20\% < \frac{Cong_u}{VRG_u} < 60\%$	1 anno
$60\% < \frac{Cong_u}{VRG_u} < 100\%$	2 anni
$\frac{Cong_u}{VRG_u} > 100\%$	3 anni

Nel caso in esame l'incidenza del conguaglio di pertinenza delle partite pregresse sul VRG (rettificato dei ricavi passanti della fognatura e depurazione) è pari al 54% (Tabella 6) con conseguente possibilità di recupero entro l'anno.

Tabella 6 – Calcolo peso % PP su VRG (al netto dei wholesales)

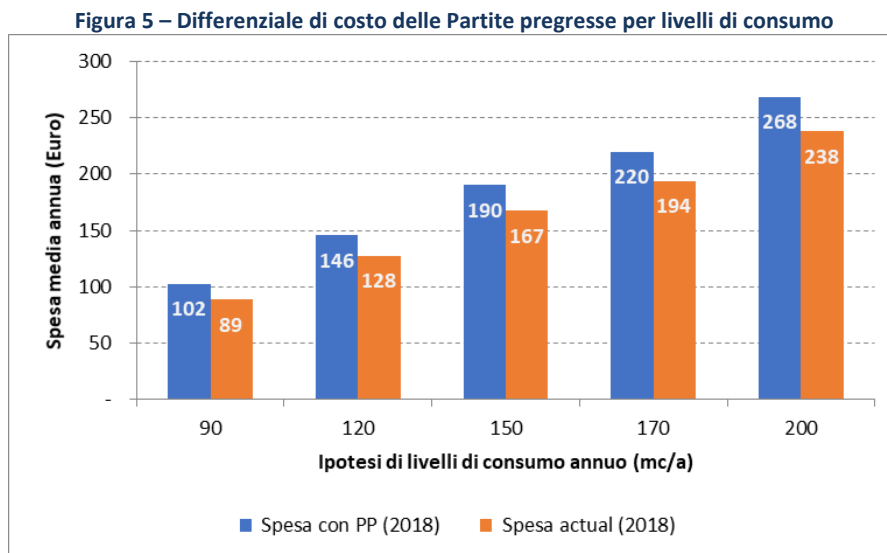
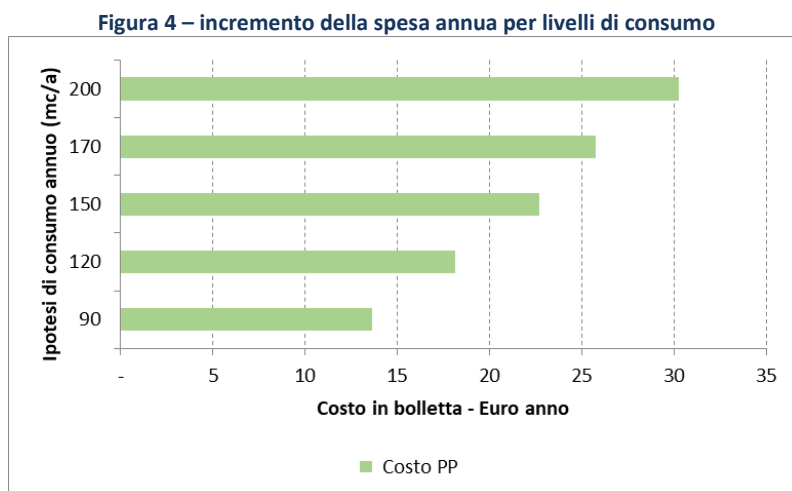
Valore da riattribuire	7.971.838
VRG netto wholesales	14.078.095
CONG/VRG	54%

Tuttavia al fine di evitare situazioni di eccessivo aggravio per l'utenza e garantire la sostenibilità sociale per gli utenti si pianifica un'applicazione della componente in oggetto in **tre anni** con un corrispondente costo aggiuntivo annuo in bolletta di 0,1514 €/mc. Ovviamente a seconda dei livelli di consumo gli utenti risentiranno in maniera differenziata della maggiorazione, ad esempio, considerando un'utenza media con

consumo di 150 mc/a l'aumento annuo di traduce in 22 euro, somma complessivamente sostenibile (Figura 4).

In Figura 5 sono confrontati i due scenari, la spesa corrente per livelli di consumo di riferimento (90, 120, 150, 170 e 200 mc/a) e la spesa maggiorata inclusiva della componente a recupero di costi non coperti dalla precedente regolazione.

Si valuta che l'impatto sull'utenza sia generalmente sostenibile con un ordine di grandezza compatibile rispetto all'attuale spesa della bolletta nei territori serviti da ACSM AGAM Reti Gas Acqua Spa (ex ASPEM) nella provincia di Varese.



Come stabilito dall'art. 31.2 della delibera 643/2013/R/idr la riscossione dei conguagli di cui al precedente comma 31.1 deve attenersi alle seguenti regole:

- a) i conguagli devono essere espressi in unità di consumo, ovvero il conguaglio totale deve essere diviso per i metri cubi erogati nell'anno ($a - 2$), ed il risultato così ottenuto deve essere applicato in funzione del consumo degli utenti nel medesimo anno;
- b) i conguagli devono essere evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l'anno in corso;
- c) è fatto obbligo di esplicitare il periodo di riferimento dei conguagli.

Pertanto sono state definite apposite Linee Guida relative alla fatturazione delle partite pregresse.