

## **Analisi economico finanziaria della Società Abbanoa SpA e riflessi contabili della regolazione introdotta da ARERA sui servizi Idrici**

### **Gli strumenti della regolazione ARERA a garanzia degli operatori del settore dei servizi idrici**

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) regola il settore dei servizi idrici tramite l'approvazione di specifici provvedimenti che determinano i criteri di copertura dei costi efficienti della gestione operativa e dell'attività di investimento. I criteri si fondano sul principio europeo del Full-Cost-Recovery introdotto con la Direttiva 2000/60/CE, in particolare, sul riconoscimento dei costi effettivamente sostenuti a consuntivo afferenti all'attività di investimento e alla gestione operativa (energia elettrica, acquisiti dei servizi all'ingrosso, mutui dei comuni, oneri locali). Un'altra parte altrettanto importante dei costi della gestione operativa (personale, servizi e manutenzioni ordinarie non capitalizzate) è riconosciuta da ARERA sulla base dei costi di bilancio 2011 aggiornati ogni anno con l'inflazione regolatoria. Al fine di dare piena effettività al principio europeo del Full-Cost-Recovery ARERA prevede, infine, quale ulteriore misura di garanzia per l'integrale copertura dei costi efficienti del servizio, il meccanismo dei conguagli tariffari per correggere l'eventuale variabilità della domanda.

\*\*\*

Con la Deliberazione 643/2013/R/idr, ARERA ha approvato, nell'ambito del Metodo Tariffario Idrico 2014-2015 a completamento del primo periodo regolatorio 2012-2014, una serie di disposizioni aggiuntive per rafforzare l'impianto regolatorio e offrire maggiore stabilità agli operatori del settore dei servizi idrici. Con tale deliberazione ARERA ha introdotto un nuovo meccanismo a garanzia del rischio di incasso delle bollette in aggiunta alle componenti già previste a copertura dei costi di gestione e di investimento. Tale meccanismo prevede la compartecipazione al rischio di morosità (*cost-passthrough*) tra il Gestore e gli utenti finali del servizio, fissando un valore parametrico standard per zona geografica da applicare al fatturato effettivo della gestione rilevata nell'anno *a-2*. Sempre nell'ambito del medesimo provvedimento, ARERA ha consentito di definire eventuali partite di conguaglio (cosiddette

“partite pregresse”) non ancora quantificate sul periodo regolatorio antecedente al 2012 disciplinato dal regime del Metodo Tariffario Normalizzato (MTN) con DMLLPP 1° agosto 1996. Entrambe le misure hanno dunque l’obiettivo di rafforzare il principio del Full-Cost Recovery e dare maggior stabilità al settore dei servizi idrici.

\*\*\*

Quale ulteriore misura di garanzia del settore dei servizi idrici, con la Deliberazione 656/2015/R/idr, AREGA ha approvato lo schema di convenzione tipo per disciplinare i rapporti tra enti affidanti e soggetti gestori individuando con tale strumento i contenuti minimi da includere nei contratti di servizio, compresi già quelli in essere alla data di pubblicazione del provvedimento. In particolare, la convenzione tipo prevede una serie di meccanismi e procedure attivabili in determinate fattispecie al fine di preservare e/o ristabilire l’equilibrio economico finanziario della gestione. Nell’ambito delle procedure di riequilibrio sono presenti le manovre da adottare in sede di aggiornamento tariffario o di revisione straordinaria da seguire nel rigoroso ordine di priorità indicato dal medesimo provvedimento che, se dovessero risultare ancora insufficienti potrebbero terminare, quale misura di ultima istanza, nella richiesta di accesso alle misure di perequazione. In caso di accoglimento, AREGA definisce le condizioni specifiche di regolazione, a carattere individuale, puntualmente declinate tramite specifici provvedimenti per le singole fattispecie e con una durata limitata e predefinita. Come si può evincere dalla ricostruzione delle principali misure contenute nella Deliberazione in commento la finalità del regolatore nazionale è individuare un’equa distribuzione dei rischi tra AREGA, l’ente locale affidante e il Gestore prevedendo l’attribuzione di competenze e procedure predeterminate e attivabili su istanza di parte al verificarsi di determinati e specifici presupposti.

\*\*\*

AREGA ha infine completato il quadro regolatorio disciplinando, con la Deliberazione 655/2015/R/idr, le regole in materia di *qualità contrattuale* e quindi gli standard minimi da assicurare agli utenti finali nel contratto del servizio (regolamento di fornitura e Carta del Servizio). Con la deliberazione 311/2019/R/idr, AREGA ha integrato gli standard di qualità contrattuale approvando una serie di procedure specifiche che interessano la *gestione della morosità* e che si attivano con l’invio del sollecito bonario, proseguono con la costituzione in mora fino ad arrivare in ultima istanza all’intervento sulla fornitura, prima con la limitazione,

poi con la sospensione e infine la disattivazione dell'utenza con esclusione delle utenze non disalimentabili. Con la Deliberazione 917/2017/R/idr, ARERA ha regolato la *qualità tecnica* del servizio, individuando obiettivi generali, relativi e assoluti a livello nazionale, di miglioramento del servizio in materia di perdite idriche, qualità dell'acqua erogata, copertura ed efficienza del servizio di depurazione delle acque reflue. La qualità, contrattuale e tecnica, sono regolate da ARERA attraverso meccanismi incentivanti che prevedono l'applicazione di penalità/premialità al raggiungimento o mancato raggiungimento degli obiettivi.

### **I riflessi della regolazione ARERA sull'andamento della gestione e sulle rilevazioni del progetto di bilancio 2019 e dei bilanci approvati degli anni precedenti 2014-2018**

Il presente parere si sviluppa in particolare sull'analisi della gestione del credito verso gli utenti che rappresenta l'attività strategica principale della Società in quanto la stessa opera in un perimetro definito, con tariffe regolate da ARERA e non svolge altre attività significative oltre ai servizi idrici. Il parere si sviluppa basandosi sull'esame della documentazione ufficiale rintracciabile nei bilanci approvati del periodo 2014-2018 e nel progetto di bilancio 2019 attualmente in approvazione. Per svolgere un'analisi più approfondita ed elaborare considerazioni di maggior dettaglio occorre disporre di informazioni aggiuntive che sono state oggetto di richiesta con specifica nota trasmessa da EGAS e sono ad oggi in corso di riscontro da parte della Società.

Gli strumenti di regolazione descritti nel precedente paragrafo hanno un impatto significativo sull'andamento della gestione e sul criterio di rilevazione dei costi e dei ricavi da iscrivere in bilancio, nonché sulla gestione dei crediti fatturati agli utenti finali.

La Società iscrive in bilancio i ricavi garantiti dalla regolazione identificabili nel valore del Vincolo ai Ricavi del Gestore (VRG) che viene determinato annualmente in applicazione della Metodologia Tariffaria pro-tempore vigente approvata da ARERA. Tale tecnica, ormai diffusa tra i Gestori che operano nel settore dei servizi idrici, consente di iscrivere in bilancio i ricavi garantiti dalla regolazione in sostituzione dei ricavi effettivamente fatturati che dipendono dai volumi realmente somministrati all'utenza finale e dalle tariffe effettivamente applicate nell'anno. Il regime dei ricavi garantiti impone dunque di iscrivere nell'attivo dello Stato Patrimoniale crediti verso gli utenti finali distinti tra crediti per fatture emesse, effettivamente fatturate e dunque immediatamente esigibili, e crediti per fatture da emettere per la parte dei

ricavi che costituiscono la differenza rispetto ai ricavi garantiti del VRG da recuperare a conguaglio nelle tariffe delle annualità successive. I crediti per fatture da emettere sono di fatto crediti immobilizzati iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale e restano tali fino all'anno in cui la regolazione prevede il recupero dei conguagli tariffari all'interno del VRG delle tariffe degli anni futuri che solitamente avviene nel giro di due anni. A partire da quel momento i crediti per fatture da emettere si trasformano in crediti per fatture emesse incassabili e dunque immediatamente esigibili.

Nella tabella seguente che analizza l'evoluzione storica dei crediti verso gli utenti finali emerge con evidenza l'incidenza dei crediti per fatture da emettere in rapporto ai crediti complessivi. La percentuale si riduce in modo significativo dal 2014 al 2019 passando dal 40% al 15%. Le ragioni dell'importante smobilizzo dei crediti per fatture da emettere trasformate nel tempo in fatture emesse, e quindi incassabili sono legate a tre principali fattori:

- Stabilità del nuovo contesto regolatorio ARERA che rende effettivo e stringente il principio del Full Cost Recovery attraverso il riconoscimento a conguaglio dei minori ricavi fatturati a seguito di eventuali variazioni della domanda;
- Applicazione della regolazione ARERA da parte dell'Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (EGAS) che nel corso del periodo 2014-2019 ha aggiornato le predisposizioni tariffarie includendo all'interno del VRG il recupero delle partite di conguaglio, trasformando i crediti per fatture da emettere in crediti per fatture emesse nell'anno in cui si prevede il recupero in tariffa;
- Approvazione delle partite pregresse ai sensi della Deliberazione ARERA 643/2013/R/idr con la Deliberazione del Commissario N.18 del 26 giugno 2014. Con tale deliberazione, oltre a completare la revisione tariffaria per l'anno 2011 applicando i criteri del precedente regime tariffario MTN, EGAS ha consolidato la situazione aggiornata del fatturato effettivo e dei conguagli sul precedente periodo 2006-2010 a seguito dell'attività di bonifica dell'anagrafica delle utenze che, in un primo momento, aveva indotto la Società a contabilizzare tra le fatture da emettere i ricavi corrispondenti alle previsioni contenute nel piano d'ambito che poi si sono rivelate insussistenti. Ne consegue che la determinazione delle partite pregresse ha consentito di trasformare i crediti per fatture da emettere in crediti per fatture che sono state emesse per il recupero delle partite pregresse del periodo 2006-2011.

*Tabella 1*

Valori in migliaia/euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Clienti per fatturazione/bollettazione emessa	609.826	638.311	778.992	793.033	837.491	837.491
Clienti per fatturazione/bollettazione da emettere	299.634	261.292	172.859	124.146	125.651	125.651
Percentuale fatture da emettere sul totale dei crediti	49,13%	40,93%	22,19%	15,65%	15,00%	15,00%

*Fonte dati: Bilanci della Società 2014-2019*

Storicamente la Società ha rendicontato nella raccolta dati ai fini tariffari (RDT) una percentuale di crediti non incassati dopo due anni dall'emissione del fatturato nella misura percentuale che oscilla tra il 24% e il 28%. Si tratta di un valore che non subisce variazioni significative nel periodo 2014-2019, in particolare nel 2019 la Società ha rendicontato la medesima percentuale indicata nell'anno 2015 che è stata pari al 28%. Si tratta comunque di una percentuale ampiamente superiore al 7,1% riconosciuto da ARERA come parametro di riferimento standard utilizzato per il calcolo della morosità da riconoscere in tariffa.

Dall'analisi della relazione sulla gestione al bilancio 2017 emerge tuttavia un miglioramento della situazione degli incassi nel periodo 2014-2017 a seguito dell'adozione nel tempo di una procedura interna di riorganizzazione delle attività che ha:

- Reso più efficiente il processo di fatturazione che ha aumentato la frequenza di fatturazione e le letture dei contatori avvalendosi di dispositivi informatici adeguati;
- Reso più tempestiva e frequente l'attivazione delle procedure di recupero del credito e di intervento sulle forniture degli utenti morosi;
- Ottenuto l'abilitazione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che nel dicembre 2015 ha autorizzato alla riscossione coattiva, mediante ruolo, dei crediti vantati nei confronti degli utenti del SII. La possibilità di procedere con l'ingiunzione fiscale consente alla Società di ridurre notevolmente i tempi di esecuzione delle procedure coattive di recupero del credito rispetto agli strumenti tradizionali.

Dall'analisi della relazione al bilancio 2019 e dalla nota integrativa non si rilevano inoltre fatti di particolare rilievo e novità significative rispetto agli anni precedenti per quanto riguarda il contenzioso promosso dagli utenti finali contro la Società per l'annullamento delle bollette emesse per il recupero delle partite pregresse approvate dal Commissario con la Deliberazione N.18 del 26 giugno 2014. Alcuni contenziosi stanno procedendo, con i primi esiti delle

sentenze, con orientamenti contrastanti certamente non ancora definitivi e comunque la maggior parte dei conguagli è stata interamente fatturata e in larga misura già incassata.

Tutte le attività descritte relativamente agli strumenti della regolazione ARERA, alla gestione del credito e ai contenziosi ancora in corso sulle partite pregresse hanno importanti riflessi contabili anche sulla rilevazione in bilancio degli accantonamenti al fondo di svalutazione dei crediti. Nella seguente tabella si illustra una sintesi della movimentazione delle diverse poste nel periodo 2014-2019 per quanto riguarda l'importo e la composizione degli accantonamenti al fondo svalutazione crediti, gli utilizzi del relativo fondo e la sua incidenza percentuale in rapporto ai crediti complessivi per fatture emesse.

*Tabella 2*

Valori in mg/euro	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valore inizio anno	90.731	150.820	183.956	244.046	291.619	347.545
Utilizzo nell'esercizio	-3.593	-5.549	-5.952	-13.270	-5.577	-12.910
Accantonamento esercizio	63.682	38.685	66.042	60.844	61.503	81.731
di cui criterio ARERA morosità parametrica	23.090.000	32.500.000	?	?	?	?
di cui rischio prescrizione crediti oltre cinque anni	22.100.000	6.100.000	?	?	?	?
di cui per partite Pregresse	16.900.000		?	?	?	?
Valore fine anno fondo svalutazione crediti	150.820	183.956	244.046	291.619	347.545	416.366
Crediti Vs Clienti per fatturazione-bollettazione emessa	609.826	638.311	778.992	793.033	837.491	837.491
Incidenza percentuale	24,7%	28,8%	31,3%	36,8%	41,5%	49,7%

*Fonte dati: Bilanci della Società 2014-2019*

La Società ha effettuato nel periodo 2014-2019 accantonamenti al fondo svalutazione crediti ampiamente superiori agli effettivi utilizzi determinando un incremento significativo del relativo fondo al 31 dicembre 2019 che incide nella misura di circa il 50% rispetto ai crediti emessi verso clienti. Nel settore dei servizi idrici solitamente questo rapporto oscilla tra il 10% e il 25% a seconda del contesto territoriale in cui opera la gestione, una percentuale molto simile a quella registrata nel 2014 dalla Società. Si ricorda che nel 2014 la regolazione ARERA non si era rafforzata e completata con le ulteriori misure di garanzia e stabilità a favore del settore dei servizi idrici e la Società aveva ancora in corso il processo di riorganizzazione delle attività inerenti alla gestione del credito.

L'evoluzione positiva del contesto regolatorio nazionale di ARERA che ha dato maggiore stabilità al settore dei servizi idrici a garanzia dell'equilibrio economico finanziario delle gestioni e il miglioramento dell'attività di gestione del credito dichiarato dalla Società nei

documenti di bilancio avrebbero fatto presupporre una politica di accantonamento meno prudente nel tempo. Tali aspettative, tuttavia, non emergono dall'analisi dei bilanci della Società che ha comunque continuato ad accantonare al fondo svalutazione crediti una media costante di circa 60 mln/anno nel periodo 2014-2019. In particolare, con l'iscrizione nel progetto di bilancio dell'anno 2019 di 81 mln di euro di accantonamenti, la Società propone di rilevare il livello in assoluto più alto del periodo osservato 2014-2019, in controtendenza con l'evoluzione del contesto regolatorio e gestionale descritto, peraltro non supportato da fatti gestionali rilevanti e oggettivi che possano giustificare una simile prudenza nella politica degli accantonamenti.

Inoltre, indagando la composizione degli accantonamenti, dall'analisi del bilancio 2014, si rileva che l'importo dei 63 mln di euro di accantonamenti è costituito da:

- 23 mln determinati applicando ai crediti del fatturato dell'anno il criterio della morosità parametrica di ARERA (prima il 6,5% dal 2016 il 7,1%);
- 22,1 mln iscritti per fronteggiare il rischio di prescrizione dei crediti di oltre cinque anni;
- 16,9 mln iscritti per fronteggiare il rischio di incasso delle partite pregresse il cui recupero è stato rateizzato in 4 anni;

Negli anni successivi la nota integrativa ai bilanci 2015-2019 non specifica più la composizione degli importi accantonati. Tuttavia, considerata la costanza degli importi iscritti in tutto il periodo 2014-2018 nella misura di 60 mln (ad eccezione dell'annualità 2015) e che nella nota integrativa al progetto di bilancio 2019 non si riscontrano elementi di novità, si può ragionevolmente pensare che gli accantonamenti rilevati negli anni successivi siano costituiti in continuità con il 2014 e quindi comprendano in debita proporzione anche gli accantonamenti legati al rischio di incasso delle partite pregresse. Risulterebbe dunque oltremodo prudente, come descritto nel progetto di bilancio 2019, rilevare un'ulteriore quota di accantonamento *“in riferimento ai crediti afferenti i conguagli tariffari pregressi non ancora incassati al 31.12.19, di cui alla delibera EGAS n. 18/2014 approvata ai sensi dell'art. 31 dell'allegato A della delibera AEEGSI 643/2013/R/idr”*, considerato che tale misura concorre a determinare una perdita di esercizio per l'anno 2019 e che il rischio descritto che la Società intende coprire con ulteriori rilevazioni contabili nell'anno trova già adeguata copertura nel fondo in ragione degli accantonamenti già effettuati a tale scopo negli anni precedenti.