

OSSERVAZIONI AI PROGRAMMI QUADRIENNALI ED ALLE RICHIESTE DI AUMENTO DELLE TARIFFE PER GLI ANNI 2014 E 2015

Parere ex. Art. 49
d. lgs. 18.8.2000, n. 267

Ing. Luciano Franchini

Verona, 10 aprile 2014

IL NUOVO METODO TARIFFARIO

Il nuovo metodo tariffario non sembra in grado di descrivere al meglio la realtà veronese, caratterizzata dalla presenza di due società di gestione interamente pubbliche che, non potendo distribuire utili ai soci, hanno come obiettivo gestionale prevalente il rispetto del budget ed il raggiungimento del pareggio di bilancio.

L'attività di regolazione svolta da questa Autorità d'ambito è sempre stata improntata a riconoscere gli aumenti tariffari necessari per il pareggio di bilancio, sulla base dei budget previsionali predisposti dalle società ad inizio anno mediante la presentazione del piano operativo triennale.

Il sistema, che ha dato risultati importanti sia sotto il profilo del mantenimento di un valore contenuto della tariffa media, sia sotto il profilo degli investimenti realizzati (quasi 190 milioni di euro di investimenti realizzati dal 2006 al 2012), oggi non funziona più.

Una prima causa può essere senz'altro individuata nella difficoltà di accesso al credito. Gli istituti di credito non si fidano più delle società di gestione, a causa di molteplici fattori, sia endogeni al sistema (bassa patrimonializzazione, patrimonio costituito da beni indisponibili, incertezza del livello tariffario, incertezza della durata della concessione, etc.) sia esogeni al sistema (crisi finanziaria globale, politiche di privatizzazione e liberalizzazione della gestione, etc.).

La natura interamente pubblica delle società, che dovrebbe essere forma di garanzia per tutti gli stakeholder, istituzionali e non, diventa, invece, un'ulteriore fattore di criticità.

Infatti, le società pubbliche, oltre a dover sottostare (con regole non ancora ben definite) al "patto di stabilità" ed alle (giustissime!) "regole pubbliche" (in materia di appalti, approvvigionamenti, reclutamento del personale, etc.), non godono della possibilità di accesso al credito della Cassa Depositi e Prestiti, come tutti gli enti pubblici, invece, possono fare. Quando si tratta di reperire risorse finanziarie, le società pubbliche sono trattate come qualsiasi altra società di capitali.

Il nuovo metodo tariffario, anziché risolvere la questione (semmai possa essere risolta mediante il metodo tariffario), aggiunge ulteriori criticità, questa volta a svantaggio della popolazione che fruisce del servizio.

Infatti, il nuovo metodo consente alle società di destinare parte degli aumenti tariffari al finanziamento degli investimenti, con un meccanismo di tipo cash decisamente discutibile, sia sotto il profilo societario (si finanziano gli investimenti con la liquidità di cassa) che soprattutto sotto il profilo degli utenti, ai quali il sistema chiede un'anticipazione in denaro per fare gli investimenti, che poi l'azienda di gestione ammortizzerà in venti o trent'anni.

BUDGET DI ESERCIZIO

Le nuove norme, così come congeniate dall'AEEG, richiedono la presentazione dei dati secondo lo standard di gradimento dell'AEEG, e non consentono con immediatezza di comprendere quali siano gli orientamenti delle società di gestione in tema di costi di esercizio, e di eventuali iniziative circa il loro efficientamento.

In data 20 febbraio 2014 ho trasmesso una articolata comunicazione alle due società di gestione, con lo scopo di sensibilizzare i vertici aziendali in merito alla necessità, in questo momento di difficoltà finanziaria, di adottare politiche di "spending review" orientate al recupero di risorse economiche da destinare fin da subito alla realizzazione delle numerose opere infrastrutturali ancora mancanti sul nostro territorio.

Nessuna delle due società di gestione ha dato riscontro formale alla sollecitazione inviata. Lo scrivente, quindi, non è al corrente di eventuali intenzioni delle due società di attivare iniziative di ottimizzazione del processo di spesa.

Non sono, peraltro, in programma interventi specifici particolari per la riduzione dei consumi di energia elettrica, né per la riduzione dei costi complessivi di produzione e smaltimento del fango di risulta degli impianti di depurazione.¹

Purtroppo la risposta formale delle due società è stata la richiesta di aumento delle tariffe:

Aumenti tariffari richiesti dalle società di gestione	2014	2015
Azienda Gardesana Servizi SpA	3,1%	3,5%
Acque Veronesi Scarl	6,5%	6,5%

Entrambe giustificano l'aumento tariffario con la necessità di reperire risorse economiche supplementari per finanziare gli investimenti. Peraltro gli aumenti tariffari effettuati in misura superiore alle reali necessità provocano, nell'esercizio corrente, delle utilità di bilancio considerevoli (circa 6,8 M€ di euro su tutto l'ATO), che comportano, di conseguenza, il pagamento di tasse in misura altrettanto cospicua (circa, 3,2 M€ di tasse).

Risultati budget 2014	Acque Veronesi Scarl €	AGS SpA €	Totale €	%
Ricavi totali da tariffa	89.822.955	20.686.927	110.509.881	100,0
Utile ante imposte	4.581.719	2.192.548	6.774.267	6,1
IRES	1.259.972	602.951	1.862.923	58,6
IRAP	1.061.666	254.406	1.316.072	41,4
Totale imposte	2.321.639	857.357	3.178.996	2,9
Utile netto	2.260.080	1.335.191	3.595.271	3,3

Da segnalare che AGS SpA propone un aumento tariffario più contenuto rispetto al massimo consentito dal metodo, e ciò al fine di mantenere un livello tariffario maggiormente sostenibile.

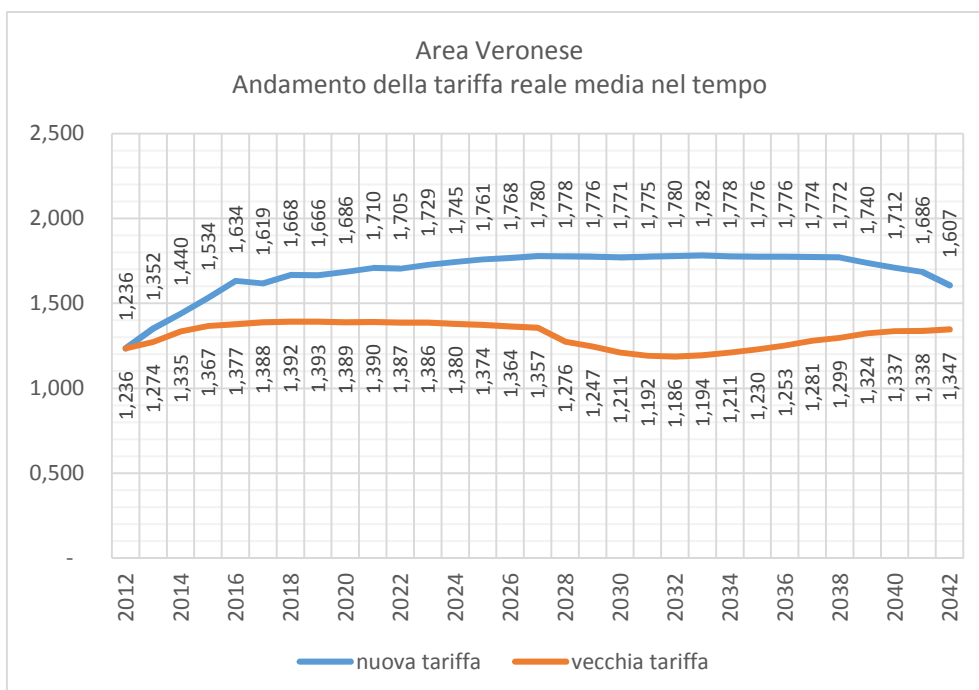
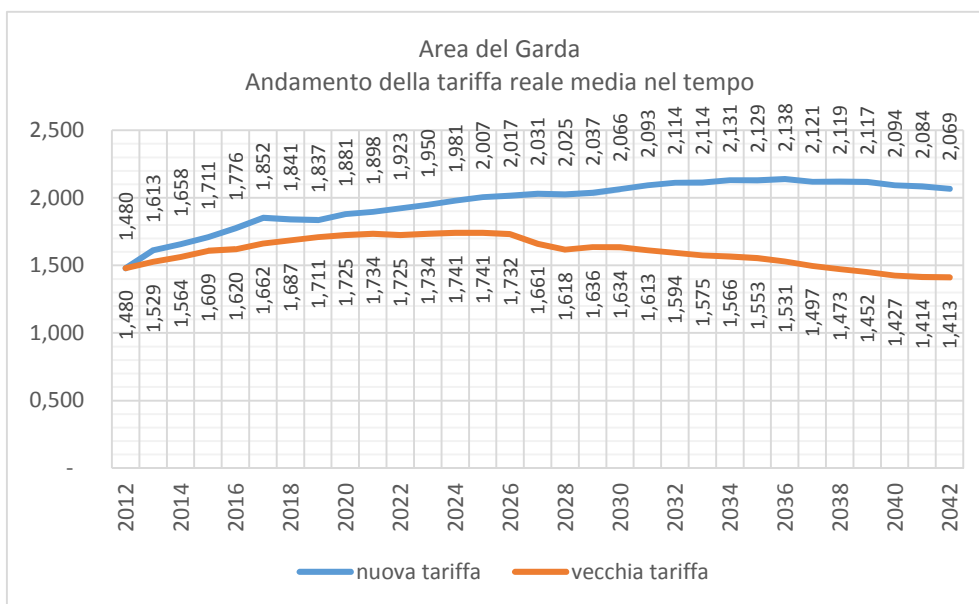
¹ Nostra nota n. 421 del 4 aprile 2014: "Stato di attuazione del programma degli interventi del piano d'ambito dell'ATO Veronese in vigore. Ottimizzazione della fase di smaltimento dei fanghi. Richiesta di informazioni"

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

Il piano economico e finanziario è interamente ricalcolato a cura delle due società di gestione.

Purtroppo diversi sono la metodologia, le ipotesi assunte, e le impostazioni generali e specifiche, rispetto al piano economico finanziario contenuto nel piano d'ambito ed elaborato con il supporto scientifico del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università di Verona.

L'andamento delle tariffe è riportato nei grafici qui sotto.



Da una prima sommaria valutazione emerge che con l'applicazione del nuovo metodo tariffario la pressione tariffaria complessiva, nell'arco dei trent'anni di validità del piano d'ambito, aumenterà di oltre il 27%.

Infatti, i maggiori ricavi derivanti dalle tariffe del nuovo metodo sono particolarmente rilevanti, rispetto a quanto calcolato pochi anni addietro con il vecchio metodo.

Fatturato complessivo da tariffa per tutto il periodo di riferimento del piano d'ambito				
	Aumento cumulato	Vecchio metodo	Nuovo metodo	%
Area gestionale	M€	M€	M€	
Garda	141,83	606,98	748,81	23,4%
Veronese	742,46	2.526,67	3.269,13	29,4%
totale	945,07	3.393,75	4.338,82	27,8%

Ovviamente questo non è che un primo calcolo grossolano che andrebbe affinato con la giusta attenzione e con la giusta competenza tecnica e scientifica.

La struttura operativa di questo Ente d'ambito non è stata in grado di valutare e, soprattutto, di convalidare il piano economico finanziario consegnatoci, sia per carenza di risorse umane, legate alla cronica mancanza di personale tecnico di estrazione economica, sia soprattutto per il ridotto tempo a disposizione.

Si ricorda che la versione ufficiale del PEF è stata trasmessa da Acque Veronesi Scarl in data 31 marzo 2014, e da AGS SpA in data 4 aprile 2014.

Il sottoscritto, quindi, non può che prendere atto delle elaborazioni consegnateci, segnalando l'impossibilità pratica di procedere ad una verifica approfondita del documento prodotto dalle due società di gestione.

Il documento ha delle ricadute sulle tariffe future. E' quindi criterio di prudenza procedere ad una verifica super partes che richiede, peraltro, tempi non compatibili con il dettato normativo.

Questa vicenda fa scaturire, ormai per l'ennesima volta, la domanda su quale sia il ruolo che il Consiglio di bacino Veronese dovrà o potrà assumere, e quali siano le risorse umane, in quantità e qualità, necessarie affinché l'ente eserciti con dignità il proprio ruolo.

Se, come sembra, saremo chiamati ancora al ruolo di "validatori" e di "certificatori", sarà necessaria un'attenta riflessione sulla struttura operativa e sul ruolo di Comitato istituzionale, Presidente, Direttore e Comitati di supporto.

CRITICITA' EMERSE DURANTE L'ESAME DEGLI INTERVENTI PROPOSTI

Premesso che le difficoltà finanziarie rendono difficile dare risposte a tutte le esigenze, e per di più contemporaneamente, questa struttura tecnica ha preso atto delle proposte redatte dalle due società di gestione.

Acque Veronesi Scarl

La proposta prevede n. 101 interventi, tutti classificati nelle principali categorie di criticità previste dal piano d'ambito dell'ATO Veronese.

Si segnalano le seguenti situazioni:

- a) Reti fognarie delle zone industriali di San Pietro di Morubio, Isola della Scala e Nogara, non servite da impianti di depurazione conformi alla legge: i tempi programmati non sembrano essere rapportabili alla difficoltà di realizzazione, né all'importo delle opere (ns. nota n. 415 del 3 aprile 2014);
- b) Agglomerati di "Isola della Scala" e "Erbé – Sorgà": questi due agglomerati come oggetto di attenzione nella procedura di infrazione comunitaria in materia di acque reflue: nel programma non sono previsti interventi, nonostante la situazione sia nota da tempo (ns. nota n. 445 del 9 aprile 2014).

Si segnala che dal piano triennale 2013/15 al piano quadriennale 2014/2017 sono state apportate consistenti variazioni, sia agli interventi inseriti, sia alla loro calendarizzazione.

Tabella 1 – Area Veronese. Confronto tra piano triennale 2013-15 e quadriennale 2014-17

Modifiche intercorse tra il piano triennale 2013/15 ed il piano quadriennale 2014/17	n.
Interventi specifici previsti nel piano 2013/15	112
Eliminati dal programma	39
Aggiunti al programma	40
Posticipati (anche con eventuale riduzione dell'importo)	29
Anticipati	4
Confermati	3
Terminati o in fase di conclusione	11
Totale interventi specifici nel piano quadriennale	101

La relazione di supporto contiene la riproposizione secondo gli standard di AEEG di quanto riportato nel piano d'ambito in materia di criticità e di soluzioni prospettate. Non è stato possibile procedere alla validazione tecnica delle informazioni contenute nella relazione, sia per il non sufficiente tempo a disposizione, sia per la necessità di condividere assieme alle società la nuova classificazione delle criticità previste dall'AEEG con la determina n. 3 del 7 marzo 2014.

La relazione presentata, peraltro, non può che essere ritenuta un documento esplicativo a supporto del piano quadriennale da inviare all'AEEG, e non la variazione della relazione tecnica del piano d'ambito dell'ATO Veronese, per la cui revisione è necessario un processo tecnico di ben diverso spessore.

Si segnala che il tasso di copertura del servizio di fognatura è riferito alla popolazione residente. L'introduzione del concetto di "agglomerato" ha modificato in modo molto invasivo le modalità di calcolo del tasso di copertura del servizio fognatura e depurazione.

Azienda Gardesana Servizi SpA

La proposta prevede n. 28 interventi. Il totale degli interventi censiti, tra il vecchio ed il nuovo piano pluriennale, assomma a n. 52 interventi. Sono state apportate delle modificazioni, sia per quanto concerne gli importi che per la calendarizzazione degli interventi.

Si segnala la difficoltà strutturale della società di gestione di portare a compimento i lavori strategici di ristrutturazione del collettore consortile della sponda del lago, e l'ulteriore situazione di incertezza che grava sul depuratore di Peschiera del Garda, tuttora gestito in comproprietà con la società Garda Uno SpA della sponda bresciana.

Tabella 2 – Area del Garda. Confronto tra piano triennale 2013-15 e quadriennale 2014-17

Modifiche intercorse tra il piano triennale 2013/15 ed il piano quadriennale 2014/17	n.
Interventi specifici previsti nel piano 2013/15	45
Eliminati dal programma	14
Aggiunti al programma	9
Posticipati (anche con eventuale riduzione dell'importo)	12
Anticipati	1
Confermati	2
Terminati o in fase di conclusione	11
Totale interventi specifici piano quadriennale	28

La relazione di supporto contiene la riproposizione secondo gli standard di AEEG di quanto riportato nel piano d'ambito in materia di criticità e di soluzioni prospettate. Non è stato possibile procedere alla validazione tecnica delle informazioni contenute nella relazione, sia per il non sufficiente tempo a disposizione, sia per la necessità di condividere assieme alle società la nuova classificazione delle criticità previste dall'AEEG con la determina n. 3 del 7 marzo 2014.

LA PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE NON FUNZIONA

La delibera dell'AEEG n. 643/2013 definisce le modalità di calcolo delle tariffe per gli anni 2014 e 2015, ed introduce l'obbligo della presentazione di un piano quadriennale di interventi agganciato al piano della tariffa.

L'obiettivo sembra quello di costringere le società di gestione ad applicare logiche di programmazione industriale di medio termine, fatto probabilmente non usuale sul territorio nazionale.

Nell'ATO Veronese la pratica della programmazione di medio periodo degli interventi strutturali da realizzare è, invece, prassi consolidata, inserita come obbligo nel contratto di servizio all'articolo 15.1, tuttora vigente in quanto non modificato dalle deliberazioni AEEG.

A partire dall'anno 2007 entrambe le società di gestione hanno presentato il "piano operativo triennale" contenente sia previsioni economiche di budget per il triennio, sia l'elenco calendarizzato degli investimenti proposti dalle società per il triennio entrante, in analogia con il procedimento utilizzato dagli enti locali (elenco annuale e piano triennale delle opere pubbliche).

L'efficacia di questo strumento, peraltro, si è dimostrata limitata ed inferiore alle attese.

La natura "rolling" del piano operativo triennale, ritenuta da questa Autorità d'ambito necessaria nei primi sei anni di allineamento tariffario per calibrare al meglio gli aumenti tariffari sulle necessità economiche delle due società di gestione, ha reso, di fatto, modificabile anno dopo anno il programma degli interventi, riducendo, così, il periodo di programmazione da tre ad un anno soltanto, ed anche meno, viste le richieste più volte pervenute di aggiornamento del POT da parte delle società di gestione.

L'intenzione di eliminare questa possibilità, allineando il sistema a quanto previsto dal metodo tariffario normalizzato, che prevedeva cicli triennali di programmazione e conseguente revisione tariffaria, non è stata, poi, messa in atto a causa delle modificazioni normative apportate da AEEG.

La programmazione fatta così, non funziona come dovrebbe.

E' indispensabile modificare i comportamenti e, di conseguenza, cambiare l'atteggiamento generale fino ad oggi utilizzato per redigere il piano degli interventi.

La prova di quanto detto si evidenzia confrontando il piano triennale 2013 – 2015 (presentato alla fine del 2012) ed il nuovo piano quadriennale 2014 – 2017 (presentato poco più di un anno dopo), elaborato sui dati ufficiali di Acque Veronesi Scarl, dalla lettura del quale emerge il seguente quadro:

Tabella 3 – Area Veronese. Confronto tra piano triennale 2013-15 e quadriennale 2014-17

Modifiche intercorse tra il piano triennale 2013/15 ed il piano quadriennale 2014/17	n.
Interventi specifici previsti nel piano 2013/15	112
Eliminati dal programma	39
Aggiunti al programma	40
Posticipati (anche con eventuale riduzione dell'importo)	29
Anticipati	4
Confermati	3
Terminati o in fase di conclusione	11
Totale interventi specifici nel piano quadriennale	101

Gli interventi che trovano piena conferma nella programmazione sono molto pochi (circa il 15%, considerando gli interventi confermati e quelli in corso di esecuzione); molti sono gli interventi che trovano una posticipazione ed una contestuale riduzione di importo (tra i quali si annoverano pressoché tutti gli interventi oggetto di contributo regionale). Il dato che, però, deve far riflettere riguarda il numero di interventi sostituiti, che rappresenta circa il 40% del totale degli interventi specifici.

Analogo ragionamento può essere condotto sui dati ufficiali forniti da Azienda Gardesana Servizi SpA.

Tabella 4 – Area del Garda. Confronto tra piano triennale 2013-15 e quadriennale 2014-17

Modifiche intercorse tra il piano triennale 2013/15 ed il piano quadriennale 2014/17	n.
Interventi specifici previsti nel piano 2013/15	45
Eliminati dal programma	14
Aggiunti al programma	9
Posticipati (anche con eventuale riduzione dell'importo)	12
Anticipati	1
Confermati	2
Terminati o in fase di conclusione	11
Totale interventi specifici piano quadriennale	28

In questo caso gli interventi eliminati dal programma sono in numero inferiore, ma rappresentano, comunque, la metà del totale degli interventi.

Ovviamente le correzioni, le aggiunte, le modifiche e le sostituzioni devono essere consentite. Probabilmente molte delle correzioni apportate sono sostenute da valide argomentazioni. E' altrettanto evidente, peraltro, che la programmazione difficilmente può definirsi tale se di anno in anno viene ad essere modificata per oltre il 40% del proprio contenuto.

Sarebbe da approfondire l'eventuale esistenza di una correlazione tra la capacità della società di rispettare i programmi, riportato nei grafici sottostanti, ed il tasso di variazione dell'elenco degli interventi.

Tabella 5 - Area gestionale Veronese - confronto tra investimenti programmati e realizzati

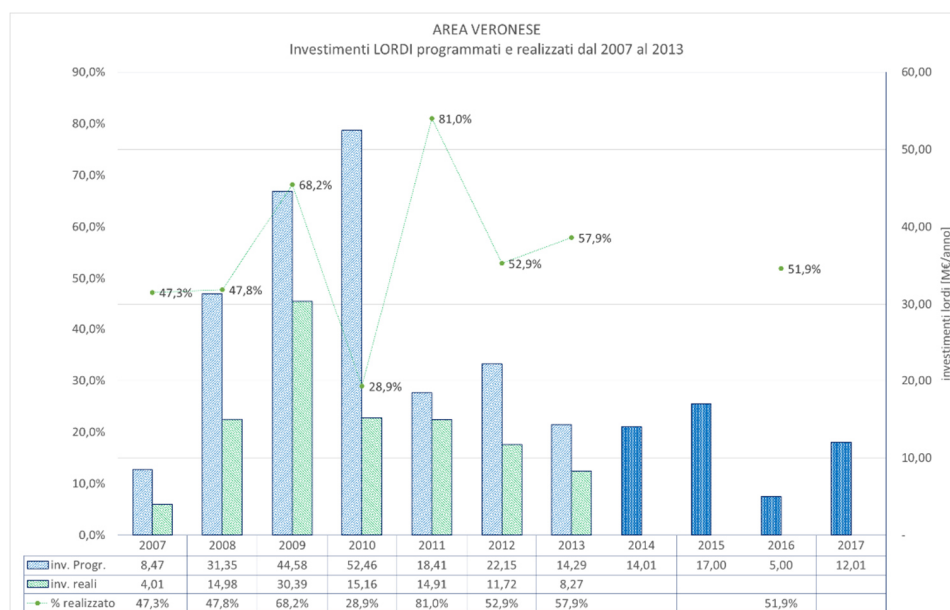
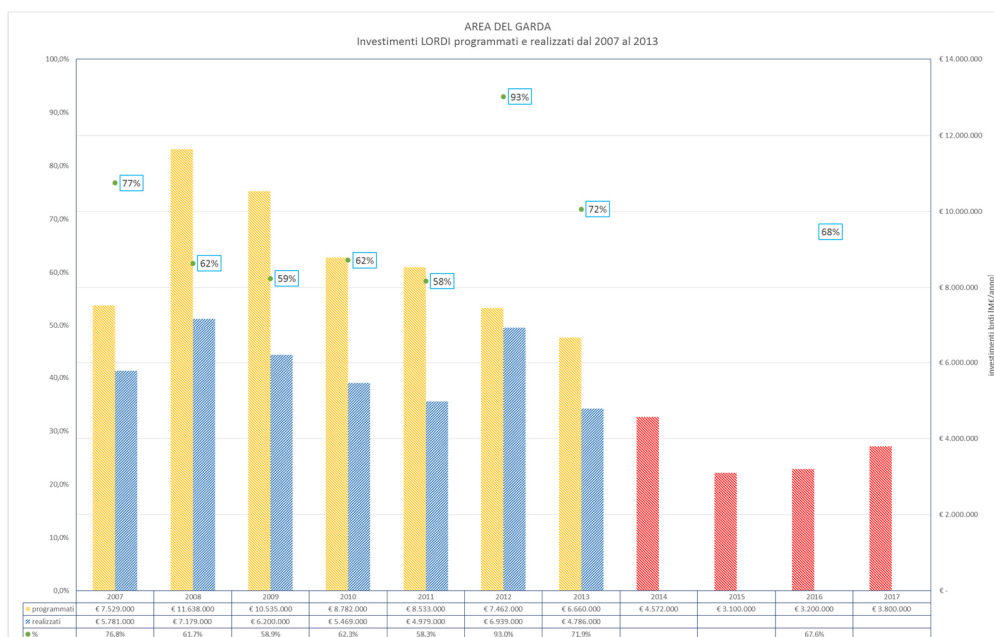


Tabella 6 Area del Garda. Confronto tra investimenti programmati e realizzati



Sulla questione il sottoscritto ha relazionato già nel corso dell'assemblea d'ambito del dicembre 2012.²

Il vecchio metodo tariffario prevedeva periodi di programmazione e di revisione tariffaria di durata triennale. A regime si sarebbe, quindi, presentato un piano triennale valevole per tutti i tre anni, con contestuale andamento tariffario triennale. Alla scadenza del periodo si sarebbe poi accertata l'effettiva realizzazione delle opere con le eventuali azioni correttive per il triennio successivo.

² Vedasi, sul tema, la relazione del bilancio consuntivo 2012 ed il verbale dell'Assemblea del 19 dicembre 2012.