

Il ritorno alla gestione pubblica delle acque, senza la decadenza degli affidamenti e senza oneri per la fiscalità: un'analisi del progetto di legge AC n. 58 e della nota di Oxera.

di Paolo Peruzzi

paperuzzi@gmail.com

marzo 2019

Abstract

Nel mese di gennaio del 2019, Oxera, per conto di Utilitalia, ha presentato una nota dal titolo “Valutazione del potenziale impatto della proposta di legge A.C. 52” (OXERA 2018). Si tratta di una valutazione d’impatto del PdL A.C. 52. Nella nota Oxera dichiara di aver valutato gli effetti economici sulla fiscalità generale, quantificandone i potenziali esborsi, e sui consumatori, dell’applicazione della riforma prevista dalla proposta di legge. Secondo Oxera con l’applicazione della PdL 52 si dovrebbe finanziare l’erogazione dell’indennizzo alle società esistenti a cui si dovrebbe aggiungere il rimborso dei debiti delle società, con un intervento una tantum a carico della fiscalità che potrebbe andare da un minimo di 14,6 mld ad un massimo di 16,5 mld. L’idea sottoposta in questa nota è quella di ipotizzare non tanto la decadenza degli affidamenti quanto prevedere la trasformazione delle società mantenendone l’affidamento. In questo modo, utilizzando le stesse stime di Oxera il finanziamento necessario per pagare l’indennizzo al socio privato potrebbe variare da un minimo di 5,3 a un massimo di 5,8 mld. Questi indennizzi verrebbero tuttavia sostenuti (finanziati) dalle aziende speciali che manterrebbero nel loro patrimonio le immobilizzazioni e la quota pubblica del debito in capo alla proprietà pubblica e che, quindi, continuerebbero a vedersi riconoscere in tariffa il CAPEX su tutte le immobilizzazioni. Senza quindi alcun intervento della fiscalità generale.

Sommario

Introduzione.....	1
1 Le conclusioni dello studio Oxera e le alternative possibili per ridurre gli impatti.....	3
2 L'alternativa: Newco o acquisizione delle partecipazioni private delle attuali società idriche?	4
3 Ulteriori considerazioni	6
Riferimenti bibliografici	7

Introduzione¹

Nel mese di gennaio del 2019, durante le audizioni che la commissione Ambiente della Camera dei Deputati sta facendo sui Progetti di Legge di riforma dei servizi idrici², Oxera, per conto di Utilitalia, ha presentato una nota dal titolo “Valutazione del potenziale impatto della proposta di legge A.C. 52” (OXERA 2018). Si tratta di una valutazione³ d’impatto del PdL A.C. 52: *“Il lavoro contiene una analisi di impact assessment della proposta di legge A.C. 52. Abbiamo valutato gli effetti economici: sulla fiscalità generale, quantificandone i potenziali esborsi; e sui consumatori, sviluppando delle considerazioni prevalentemente qualitative circa il possibile impatto tariffario. Una quantificazione puntuale dell’impatto sugli operatori idrici o sugli investitori non rientra nel perimetro del lavoro. Per le elaborazioni, Oxera ha utilizzato i dati forniti in forma anonimizzata estratti da Utilitatis, articolando l’impatto sul settore pubblico sulla base degli assetti proprietari esistenti.”* (OXERA 2018, 4).

Si tratta di un documento sintetico ma non per questo generico. Le valutazioni si basano su due basi dati probabilmente rappresentative dell’universo dei gestori del servizio idrico in Italia. La prima base dati è costituita da un campione di *“45 gestori contenente le principali variabili regolatorie (es. valore delle immobilizzazioni nette, valore residuo alla fine della concessione, componenti principali del vincolo ai ricavi del gestore - VRG) e caratteristiche puntuali circa l’assetto proprietario, con una copertura di circa 34,55 milioni di abitanti serviti.”*. La seconda base dati è costituito da *“un dataset di 244 gestori con le variabili di stato patrimoniale (attivo, passivo) di cui non conosciamo la copertura in termini di abitanti serviti.”* Entrambi i campioni includono le varie forme di gestione: società pubbliche, società miste, società quotate e società private. Sono escluse le gestioni in economia (OXERA 2018, 15).

Per valutare l’impatto della riforma, la nota propone anche una categorizzazione delle imprese secondo le diverse forme che assume la struttura della proprietà (AC PdL 52 2018, 83). La categorizzazione è quella riportata nella Tabella 1, dove sono rappresentate le diverse tipologie per ognuna delle quali si forniscono anche la numerosità del campione e la popolazione sottesa. Nell’ipotesi studio di Oxera con $q\%$ è indicata la quota di partecipazione degli EELL e con $(1-q\%)$ la quota di partecipazione di parte privata; con la lettera D è indicato il debito finanziario idrico (D) verso soggetti terzi finanziatori.

¹ Ringrazio amici e colleghi per aver letto e discusso con me il contenuto di questo testo. Resta inteso che la responsabilità di quanto scritto è solo dell’autore.

² Cfr.: (AC PdL 52 2018) e (AC PdL 773 2018).

³ Anche Ref si è occupato di stimare l’impatto della riforma relativamente al fabbisogno finanziario che si determinerebbe per la fiscalità generale dedicandogli un numero del suo Laboratorio SPL Ref Ricerche (Ref 2018).

Tabella 1 - Le diverse tipologie delle strutture degli assetti proprietari delle società di gestione nel documento di Oxera, numero gestori e popolazione sottesa.

Le diverse tipologie delle strutture degli assetti proprietari delle società di gestione							
	Mono utility I	Mono utility II	Multi utility I	Multi utility II	Mono utility III	Mono utility 100% EELL	Totale
Assetto proprietario	Il SII è gestito da società Mono utility acqua che è controllata da una Multi utility mista. La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società Mono utility acqua che è controllata al 100% da Multi utility pubblica.	Il SII è gestito da società Multi utility mista (Ramo d'azienda acqua) La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società Multi utility mista (Ramo d'azienda acqua) che è controllata da una Multi utility mista La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società Mono utility mista che non è controllata da altra società. La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società da Mono utility al 100% pubblica	
Numero gestori (data base Utilitatis)	5	3	9	8	6	14	45
Popolazione servita (% sul totale del campione Utilitatis)	16,4	4,8	15,5	6,0	23,6	33,8	100
Indennizzo	Occorre indennizzare la società controllante che con parte dell'indennizzo rimborserà il Debito privato	Occorre indennizzare la società controllante che con indennizzo rimborserà tutto il debito	Occorre indennizzare la società controllante che con indennizzo rimborserà tutto il debito	Occorre indennizzare la società controllante che con indennizzo rimborserà tutto il debito	Occorre indennizzare la società controllante che con parte dell'indennizzo o rimborserà il Debito privato	Nessun indennizzo Il debito sarà rimborsato con il Fondo	
Impatto dell'indennizzo (I) sul Fondo	Pagamento dell'indennizzo (1-q%)	Pagamento dell'indennizzo	Pagamento dell'indennizzo	Pagamento dell'indennizzo	Pagamento dell'indennizzo (1-q%)	Nessun indennizzo	
Impatto del debito (D) sul Fondo	Pagamento alle banche D*q%	niente	niente	niente	Pagamento alle banche D*q%	Tutto il D	
Impatto del debito inter company sul Fondo	Pagamento debito intercompany*q%	niente		Il Fondo rimborsa tutto il debito intercompany			

Fonte: elaborazioni da (OXERA 2018)

La nota identifica diversi tipi d'impatto che l'applicazione della riforma potrebbe determinare: l'impatto sulla fiscalità generale e l'impatto sulla spesa dei consumatori.

In particolare l'impatto sulla fiscalità generale comprende:

1. l'impatto della cessazione anticipata dei gestori preesistenti,
2. il mancato riconoscimento dei canoni di concessione,
3. il finanziamento pubblico degli investimenti e altri costi di transazione
4. l'applicazione del consumo minimo vitale gratuito,

Riperkorrendo, in sintesi, la quantificazione degli impatti della riforma sulla fiscalità generale secondo lo studio Oxera, porremo spunti di riflessione sulle possibili alternative al fine del loro contenimento.

1 Le conclusioni dello studio Oxera e le alternative possibili per ridurre gli impatti

Quella che segue è la rappresentazione sintetica (Tabella 2) dei principali impatti (incrementi di spesa) che secondo lo studio Oxera si avrebbero sulla fiscalità generale se le previsioni contenute del progetto di legge AC 52 “Daga” dovessero trovare attuazione con l’approvazione del testo nella sua forma attuale⁴.

Tabella 2 - Stima degli impatti sulla fiscalità della PdL AC 52

Impatti sulla fiscalità (mld di euro)	Stima dei costi una tantum	Stima dei costi annuali
Importi "una tantum"		
<u>Valore dell'Indennizzo da erogare alle società esistenti</u>	-	
Stima sulla base del codice appalti (max) con lucro cessante	10,6	
Valore residuo regolatorio (min) senza lucro cessante	8,7	
<u>Valore del rimborso del debito</u>	-	
Rimborso debito finanziario totale delle società esistenti	3,2	
Rimborso debito inter-company	0,7	
Mancato riconoscimento canoni concessione (AC)	2	
Importi annui		
Finanziamento annuo degli investimenti a carico fiscalità generale		
Finanziamento investimenti annui attualmente coperti dalla tariffa		2,3
Finanziamento investimenti annui per colmare il gap a 83 euro ab. anno (integrativi nell'ipotesi max)		2,0
Minimo vitale		
Finanziamento fiscalità consumo minimo vitale annuo		1,7
Totale importo “una tantum”- ipotesi max	16,5	6,0
Totale importo “una tantum” - ipotesi min	14,6	4,0

Fonte: elaborazioni su (OXERA 2018)

Secondo Oxera con l’applicazione della PdL 52 si dovrebbe innanzitutto finanziare l’erogazione dell’indennizzo alle società esistenti per un importo che potrebbe variare fra 8,7 e 10,6 mld⁵ a cui si dovrebbe aggiungere il rimborso dei debiti delle società, stimato in un importo complessivo di circa 3,9 mld, tenendo in considerazione anche quelli inter-company. Secondo Oxera è inoltre necessario prevedere che i comuni avranno minori entrate perché, in base all’attuale disciplina, non si potranno mantenere in tariffa i corrispettivi pagati ai comuni sotto forma di canoni di concessione (AC) per circa 2 mld di euro. Quindi l’intervento una tantum a carico della fiscalità potrebbe andare da un minimo di 14,6 mld ad un massimo di 16,5 mld. A questo importo una tantum, sempre secondo Oxera se la fiscalità generale dovesse finanziare gli investimenti, si dovrebbero aggiungere un fabbisogno annuo di 4,3 mld, a cui andrebbero aggiunti circa 1,7 mld annui per finanziare l’applicazione del minimo vitale gratuito a tutti di 50 litri per abitante al giorno.

⁴ Cfr. (AC PdL 52 2018)

⁵ La differenza fra i due importi scaturisce dal fatto che oltre alla stima del capitale investito al netto dei contributi sia da aggiungere o meno un ulteriore indennizzo per il mancato guadagno causa estinzione anticipata della concessione (così detto lucro cessante).

Complessivamente quindi gli importi vanno dai 14,6 a 16,5 mld una tantum e 6/4 mld ogni anno: un impatto sicuramente non trascurabile se non addirittura insostenibile per il bilancio dello Stato senza un corrispondente incremento delle imposte.

2 L'alternativa: Newco o acquisizione delle partecipazioni private delle attuali società idriche?

Nella nota di Oxera si ipotizza di procedere alla liquidazione delle società esistenti per la decadenza dell'affidamento prevista dalla PdL A.C. 52. Di qui l'ipotesi di procedere al pagamento dell'indennizzo a tutti, escluso la mono utility acqua pubblica a cui sarà rimborsato il solo valore del debito finanziario idrico (D).

Secondo Oxera si dovrebbe procedere alla costituzione ex novo di aziende speciali a cui trasferire probabilmente il personale e conferire in concessione d'uso tutte le infrastrutture precedentemente gestite dagli altri soggetti preesistenti.

Un'ipotesi più semplice potrebbe essere quella di procedere:

- alla trasformazione delle società Mono utility (Mono utility I, Mono utility II, Mono utility III, Mono Utility 100% EELL) in aziende speciali completamente pubbliche con il solo cambio della compagine societaria, mantenendo l'attuale affidamento;
- al conferimento dei rami di impresa da parte delle Multi utility ad aziende speciali costituite per l'occasione evitando di far decadere l'affidamento.

Nei soli casi in cui è presente il socio privato si tratterà di liquidarlo con un indennizzo stimato pari al valore residuo⁶ (calcolato sugli asset della società) e calcolato al netto del debito finanziario idrico (D) presente in bilancio riproporzionato alla percentuale di partecipazione del socio privato, che sarà quindi corrisposto nei casi di Mono utility I, Multi utility I, Multi utility II e Mono utility III. Le nuove aziende speciali che si formerebbero dalla trasformazione delle società e/o dal conferimento dei rami d'azienda si porterebbero quindi con sé tutto l'attivo e il debito pregresso (eventualmente rinegoziandolo) e in aggiunta il nuovo debito utilizzato per pagare la partecipazione del privato uscente. In questo modo, non decadendo la concessione, non verrebbero meno neanche gli altri corrispettivi dovuti ai Comuni (gli AC pari a 0,3 mld).

La tariffa verrà calcolata per il gestore pubblico tenendo conto dell'ammontare complessivo dei vecchi investimenti (cd CAPEX per il sistema tariffario) rimasti in capo alla società trasformata e non si dovrebbe più finanziare con il Fondo, né il debito finanziario idrico, né l'indennizzo per il recesso della

⁶ Calcolato secondo le regole previste dal Metodo Tariffario attuale: investimenti rivalutati al netto dei contributi a fondo perduto e dei fondi ammortamento.

parte privata: le risorse per finanziare (*leverage by out*) l'indennizzo da pagare ai soci privati si genererebbero, infatti, dalla componente CAPEX della tariffa. Tuttavia tali risorse sarebbero distolte dall'autofinanziamento degli investimenti, dalla distribuzione di dividendi, e destinati al rimborso del debito contratto per finanziare l'indennizzo.

Utilizzando lo stesso schema proposto da Oxera, abbiamo calcolato l'indennizzo e il rimborso del debito solo in presenza di soci privati nella filiera della proprietà e ipotizzando che la quota media della partecipazione dei privati sia del 40 % i risultati sono sintetizzati nella tabella successiva.

Tabella 3 - Le diverse tipologie delle strutture degli assetti proprietari delle società di gestione nelle ipotesi che le nuove aziende speciali conservino il CAPEX e provvedano a sostenere l'indennizzo solo alla componente privata della filiera della proprietà e il residuo del debito con i proventi del CAPEX

Le diverse tipologie delle strutture degli assetti proprietari delle società di gestione						
	Mono utility I	Mono utility II	Multi utility I	Multi utility II	Mono utility III	Mono utility 100% enti locali
Assetto proprietario	Il SII è gestito da società Mono utility acqua che è controllata da una Multi utility mista. La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società Mono utility acqua che è controllata al 100% da Multi utility pubblica.	Il SII è gestito da società Multi utility mista (Ramo d'azienda acqua) La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società Multi utility mista (Ramo d'azienda acqua) che è controllata da una Multi utility mista La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società Mono utility mista che non è controllata da altra società. La quota privata è pari a (1-q%)	Il SII è gestito da società da Mono utility al 100% pubblica
Indennizzo	Indennizzo al netto del Debito finanziario * (1-q%) A cura dell'azienda speciale che si indebita	Indennizzo Nessun indennizzo, l'azienda speciale mantiene gli asset	Indennizzo al netto del Debito finanziario * (1-q%) A cura dell'azienda speciale che si indebita	Indennizzo al netto del Debito finanziario * (1-q%) A cura dell'azienda speciale che si indebita	Indennizzo al netto del Debito finanziario * (1-q%) A cura dell'azienda speciale che si indebita	Indennizzo Nessun indennizzo, l'azienda speciale mantiene gli asset
Impatto dell'indennizzo (I) sul Fondo	Nessuno	Nessuno	Nessuno	Nessuno	Nessuno	Nessuno
Impatto del Debito (D) sul Fondo	Nessuno	Nessuno	Nessuno	Nessuno	Nessuno	Nessuno
Impatto sulla società	Aumenta il debito della società	Nessuno	Aumenta il debito della società	Aumenta il debito della società	Aumenta il debito della società	Nessuno
Impatto del debito inter company sul Fondo	A cura dell'azienda speciale che si indebita		A cura dell'azienda speciale che si indebita	A cura dell'azienda speciale che si indebita		

Fonte: nostre elaborazioni su (OXERA 2018)

In questa nuova ipotesi, come si vede dalla Tabella 3, non vi è l'utilizzo del Fondo, in quanto le risorse per il riscatto del socio privato sono reperite dalla nuova società attraverso il ricorso ad un finanziamento, rimborsato attraverso la componente CAPEX della tariffa. Utilizzando le stesse stime di Oxera il finanziamento necessario per pagare l'indennizzo al socio privato potrebbe variare da un minimo di 5,3 a un massimo di 5,8 mld. A questo importo va aggiunto, in alcuni casi, il rimborso del debito inter company che secondo le stime Oxera varrebbero 0,7 mld.

Riepilogando gli importi di cui sopra verrebbero sostenuti (finanziati) dalle aziende speciali che manterrebbero nel loro patrimonio le immobilizzazioni e la quota pubblica del debito in capo alla proprietà pubblica e che, quindi, continuano a vedersi riconoscere in tariffa il CAPEX su tutte le

immobilizzazioni. Senza quindi alcun intervento della fiscalità generale. Con questi proventi le aziende speciali possono continuare a sostenere il debito residuo e possono finanziare con altro debito l'indennizzo alla sola componente privata della filiera della proprietà. In questo caso non si avrebbe però alcuna riduzione della tariffa perché il CAPEX rimarrebbe lo stesso dell'assetto attuale.

A chiusura di queste considerazioni occorre ricordare che i valori sui cui sono stati calcolati gli indennizzi derivano da due ipotesi che in questa circostanza possono essere superate. La prima riguarda il riferimento al codice degli appalti che porta Oxera a ipotizzare anche una sorta di lucro cessante pari al 10% degli investimenti ancora da realizzare. La seconda riguarda l'utilizzo del valore residuo regolatorio che è importante ricordare è un valore che ha subito una rivalutazione rispetto ai valori storici iscritti nei bilanci dei gestori. È quindi necessario che la riforma preveda espressamente le modalità di calcolo e di erogazione dell'indennizzo per evitare che si possano avere degli extraprofiti da parte dei gestori preesistenti con l'applicazione della nuova legge.

3 Ulteriori considerazioni

La trasformazione in aziende speciali e il conferimento dei rami d'azienda a nuove aziende speciali deve tuttavia avvenire non per la decadenza dell'affidamento ma per trasformazione dell'attuale affidamento in un affidamento *in house*, così da assicurare la necessaria continuità per la rinegoziazione del debito e il rimborso dell'indennizzo. Come abbiamo visto le risorse per finanziare (*leverage by out*) l'indennizzo da pagare ai soci privati si generano dalla componente CAPEX della tariffa attualmente in vigore e, quindi, la ripubblicizzazione non richiede né nuovi aumenti tariffari né finanziamenti dalla fiscalità generale.

Pensando che l'obiettivo principale è quello della ripubblicizzazione, potrebbe essere utile, per i contratti di finanziamento in essere prevedere che, la dove si sia in presenza di società per azioni, la loro trasformazione in aziende speciali avvenga alla fine dell'affidamento attuale.

Riferimenti bibliografici

AC PdL 52. *Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque*. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVIII legislatura, 2018.

AC PdL 773. *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque*. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVIII legislatura, 2018.

OXERA. *Valutazione del potenziale impatto della proposta di legge A.C. 52. preparato per Utilitalia*. OXERA, 2018.

Ref. «Pdl Daga. Costo 20 miliardi: debito o tasse?» *Laboratorio SPL REF Ricerche*, novembre 2018.