

**Relazione presentata da ANISGEA all' "Autorità per l'energia elettrica e il gas", nell'ambito delle
Audizioni Annuali tenutesi nel corso della
"3° Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici"**

24 novembre 2014 – Auditorium, Via Corridoni, 16 – Milano

Temi proposti:

- 1) concordato in continuità nel settore idrico e ricadute sui fornitori;
- 2) affidamento di servizi nell'idrico a favore di controllate/partecipate senza indizione di gara;
- 3) post-contatore e contabilizzazione; problematiche connesse alla violazione della normativa sulla concorrenza

ANISGEA, Associazione aderente a Confindustria – FederProgetti, associa 42 imprese che operano nel settore dei servizi per le infrastrutture del settore utility (gas, acqua, elettricità e calore) nonché nei correlati servizi di misura (metering) e post-contatore. Le imprese associate ad ANISGEA sviluppano un fatturato complessivo annuo di oltre 1.290 milioni di euro ed impiegano oltre 8000 dipendenti.

Le considerazioni che di seguito vengono espone fanno riferimento ad una serie di tendenze emerse o consolidate nel corso dell'ultimo anno nonché al documento relativo allo "Schema di Linee Strategiche per il quadriennio 2015-2018" predisposto dall'Autorità. La finalità è quella di fornire al Regolatore in maniera sintetica un contributo per quanto attiene alla visione delle imprese associate.

Nel ringraziare per l'occasione di confronto offerta, la nostra Associazione vuole richiamare l'attenzione dell'Autorità su alcuni aspetti che stanno emergendo in maniera significativa nel mondo dei servizi idrici regolati e che devono, a nostro avviso, essere correttamente esaminati ai fini della Regolazione.

Concordato Preventivo in continuità di un affidatario del SII

L'anno appena trascorso, dalla precedente edizione della Conferenza, ci ha portato il primo esempio di domanda di concordato preventivo in continuità presentata da un soggetto Gestore del SII, a totale capitale pubblico, titolare di un affidamento "in house".

Il concordato preventivo con continuità aziendale costituisce una particolare modalità di concordato prevedente la prosecuzione dell'attività d'impresa da parte del debitore.

In via di massima approssimazione l'istituto regolato all'art. 186 bis L.F. mira a salvaguardare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e risulta finalizzato a superare stati di crisi aziendali, anche molto gravi, che possono essere considerate temporanee e reversibili.

E' il caso di ACA Pescara SpA che ha presentato domanda di ammissione alla procedura concorsuale a Dicembre 2013 e che il Tribunale di Pescara ha dichiarato ammissibile nella seduta del 14/01/2014.

Aca S.p.A. ha optato per un concordato preventivo c.d. in bianco che costituisce una modalità di presentazione della domanda di concordato che consente di differire per un certo tempo il momento entro cui depositare la proposta, il piano e la documentazione richiesta.

Le fasi della procedura (per il caso di esito positivo della stessa) sono: 1) domanda di concordato; 2) decreto di ammissione alla procedura; 3) approvazione da parte dei creditori; 4) omologazione; 5) esecuzione del piano.

Premesso che il piano concordatario presentato da ACA SpA il 09/07/2014 non è stato ancora omologato dal Tribunale ed, anzi il contenuto del medesimo non è stato ancora sottoposto all'approvazione dei creditori, è necessario, a giudizio della nostra Associazione, condurre alcune riflessioni su questo tema.

La modalità con cui verrà gestita dal Regolatore, per la parte di propria competenza, questa situazione, priva di precedenti, potrebbero avere un impatto determinante per tutto il settore in termini di credibilità finanziaria dei soggetti operanti nel settore del SII e, di conseguenza, delle imprese che operano con il settore. In questo contesto, infatti, e con il meccanismo del concordato in continuità, si consente ad un Gestore, che attraverso una gestione fallace, si è trovato in condizioni di crisi gravissima, se non di insolvenza, di proseguire nella concessione sfruttando a proprio vantaggio i meccanismi della procedura a danno dei creditori.

E' evidente che, qualora il Gestore insolvente si vedesse confermata di fatto la concessione della Gestione del SII a valle della procedura concorsuale, questo passaggio si risolverebbe semplicemente come **un processo di gratuita riduzione del debito maturato dal Gestore medesimo in danno dei soggetti finanziatori e delle imprese che vantano crediti nei confronti di questo.**

Un tale precedente avrebbe conseguenze relevantissime su tutta la filiera industriale del SII tenuto conto che in questo ambito sono numerose le aziende che versano in situazioni finanziarie

complesse e che fanno in questo momento particolarmente leva sull'indebitamento sia nei confronti del sistema bancario che nei confronti delle imprese fornitrici.

Oggi tutto questo è reso possibile dalla percezione, evidentemente fallace, di una "limitata rischiosità", connessa alla struttura del metodo tariffario che assicura la copertura dei costi ed alla natura pubblica dell'azionariato, delle imprese operanti in questo settore; l'introdurre un precedente che porta il Gestore a liberarsi dei propri debiti senza colpo ferire, a danno di imprese e finanziatori, potrebbe determinare un contraccolpo di rilevante portata sull'accesso al credito di tutto il settore e delle imprese che con esso operano.

Pertanto, l'auspicio della nostra Associazione è che l'Autorità vorrà affrontare questa materia garantendo non tanto il singolo Gestore, che evidentemente ha mal operato, nell'avere una continuità nell'affidamento, bensì i diritti del sistema industriale e finanziario in quanto, diversamente, gli impatti sarebbero rilevanti per tutta la filiera.

Quello che auspichiamo cioè è che, se proprio di concordato in continuità aziendale dovrà trattarsi, venga data al Gestore la possibilità di uscire dal proprio stato di crisi ed anche di evitare il fallimento per insolvenza conclamata, non semplicemente pagando solo in parte i propri debiti, bensì unicamente una volta che si siano onorati completamente i propri debiti ed i relativi interessi maturati.

Questo potrebbe, ad esempio, avvenire procedendo al conferimento della sua azienda in una società di nuova costituzione, le cui quote di partecipazione al capitale siano oggetto di una gara di appalto competitiva, con diritto di prelazione per gli attuali soci pubblici, attraverso la quale raccogliere le risorse con le quali saldare i debiti della mala-gestione effettuata.

Altrimenti il rischio è che il piano abbia come priorità più il mantenimento, magari temperato, di una quota parte delle logiche di gestione che hanno portato all'attuale situazione piuttosto che il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia a cui punta la Regolazione.

Infine vorremmo fare presente, rimanendo allo stretto ambito di competenza dell'Autorità, che anche solo la conferma dei livelli tariffari di cui l'azienda oggi gode, determinati attraverso la rendicontazione di costi in effetti non sostenuti, a seguito della falcidia concordataria, determinerebbe un grave squilibrio nella Regolazione rispetto a tutti gli altri soggetti del SII mentre in realtà il mantenimento (ed anzi il possibile aumento) della tariffa è uno degli elementi posti a base del piano concordatario previsto dal Gestore. A nostro modesto avviso ciò potrà avvenire solo e soltanto se si troveranno, nelle modalità di gestione della crisi di ACA SpA, una revisione delle attuali modalità concordatarie che preveda il pieno soddisfacimento dei crediti vantati verso il Gestore.

Siamo consapevoli che la gestione di tale situazione straordinaria non ricade esclusivamente nelle prerogative dell'Autorità, essendo al momento in atto una procedura concorsuale, ma riteniamo indispensabile sensibilizzare il Regolatore, anche in relazione alla propria capacità di supporto di percorsi legislativi negli ambiti di propria competenza, in relazione alle conseguenze indotte che ne possono derivare per tutto il comparto.

Il rischio concreto è altrimenti quello di trasformare il default di uno specifico soggetto, ACA SpA, in un possibile rischio prodromico di default sistemico per l'intero settore della gestione dei servizi idrici in Italia.

Diffusione delle anomalie di pagamenti da parte delle imprese del SII

Parallelamente al caso di ACA dobbiamo riscontrare, a conferma dell'esistenza nel settore di gestioni finanziariamente ed industrialmente inadeguate, il diffondersi di casi di pesanti ritardi nei pagamenti sia rispetto alla normativa di Legge sia rispetto alle previsioni contrattuali degli affidamenti in appalto.

In alcuni casi si assiste a veri e propri modelli organizzativi preordinati, attraverso una serie di pretestuose lungaggini burocratiche di carattere autorizzativo, a procrastinare i tempi di pagamento alle imprese oltre i limiti ragionevolmente sostenibili.

Per alcune imprese del SII oggi questo è diventato un modello strutturale in quanto, non disponendo del merito di credito adeguato, risulta sicuramente più agevole fare leva sul finanziamento attraverso i fornitori (soprattutto se medio-piccoli), piuttosto che dotare le imprese del SII dei mezzi finanziari coerenti con le necessità.

Riteniamo opportuno per evitare degenerazioni che, come abbiamo visto, si stanno già manifestando, l'Autorità valuti l'opportunità di intervenire in termini di Regolazione penalizzando in maniera pesante, in termini tariffari, il ricorso a tali tipi di comportamenti gestionali che fanno leva in maniera anomala sul credito nei confronti dei fornitori di beni e servizi.

Affidamento di contratti/appalti da parte del Gestore del SII a società partecipate (cd. Società strumentali)

Negli ultimi due anni è tornata a riprendere vigore la pratica degli affidamenti diretti di attività da parte dei soggetti operanti nel SII nei confronti di società strumentali (o di scopo) parzialmente o totalmente partecipate dal Gestore.

Riteniamo questa una pratica che sottrae alla positiva competizione sul mercato di imprese tra di loro in concorrenza, e quindi spinte ad efficientare la loro attività, settori rilevanti delle attività

svolte per conto dei Gestori del SII per riservarli a soggetti che le acquisiscono al di fuori di qualsiasi logica di competizione concorrenziale.

Con l'attuale Regolazione tariffaria la conseguenza di questa tendenza è quella di disincentivare l'efficienza all'interno della filiera idrica con la conseguenza di maggiori oneri che poi, attraverso la Tariffa, si scaricano sull'utilizzatore finale.

La nostra Associazione, da sempre contraria a tali tipologie di affidamento, chiede, pertanto, al Regolatore di porre particolare attenzione al diffondersi di tale fattispecie gestionale, largamente avversata anche in ambito Europeo e nella quale si possono anche annidare evidenti ambiti di opacità, nonché di valutare la possibilità di intervenire sul piano della Regolazione per disincentivarne l'uso. Il ricorso a questo strumento da parte del Gestore è, infatti, prevalentemente finalizzato alla creazione di realtà che possano operare al di fuori dei vincoli della serrata competizione concorrenziale e come tali rispondere a logiche diverse da quella dell'efficienza economica.

D'altra parte, anche la più recente evoluzione della complessa normativa di settore spinge nel senso di una massima apertura della concorrenza a favore degli operatori privati, con limitazioni alla possibilità per le Amministrazioni Pubbliche e per i Gestori affidatari di pubblici servizi di ricorrere a società strumentali, riconducendo comunque tale possibilità ad un rigido rispetto dei requisiti previsti dalla normativa e giurisprudenza comunitaria per l'affidamento *in house*.

L'art. 4, commi 7 e 8, del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 135/2012 prevede, infatti, che *"Al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni ... le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori e i soggetti aggiudicatori ... acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal [Codice dei contratti pubblici, n.d.r.]*.

A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house".

Ciò significa che, intanto, dovranno essere rispettati i requisiti comunitari di legittimità dell'*in house* (vale a dire la totale partecipazione pubblica, il controllo analogo da parte dell'ente affidante sulla società affidataria e la prevalenza dell'attività svolta da quest'ultima a favore dell'ente affidante), ma anche che, trattandosi di servizi pubblici locali di rilevanza economica, dovrà tenersi conto della c.d. mini-riforma introdotta dal legislatore a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 e che *"al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità degli operatori,*

l'economicità della gestione e garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento" impone la predisposizione e la pubblicazione di una relazione che dia conto *"delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelto"* (art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. 221/2012).

È chiaro, quindi, come il solco tracciato dal legislatore europeo e nazionale sia quello della tutela della massima trasparenza e concorrenzialità possibile anche nell'ipotesi di affidamento a società terze dei servizi strumentali allo svolgimento del S.I.I. da parte dei Gestori.

Profili sulla concorrenza nel post- contatore

Infine, come già messo in rilievo nell'Audizione dello scorso anno, la nostra Associazione pone all'attenzione dell'Autorità il diffondersi, a macchia di leopardo nel territorio nazionale, di iniziative di singoli Gestori del SII che, alla ricerca dell'ampliamento delle loro dimensioni aziendali, operano nel mercato del post-contatore (in particolare nei servizi di contabilizzazione delle utenze raggruppate sia idriche che termiche) in violazione delle norme sulla concorrenza.

In particolare la nostra Associazione ritiene necessario porre all'attenzione dell'Autorità che, a livello locale, in alcuni regolamenti approvati in passato dagli ATO territoriali, si è venuti meno, nel caso delle utenze raggruppate, al principio della netta distinzione tra l'area di competenza del gestore del servizio, operante in regime di monopolio regolatorio, e l'ambito del post-contatore dove operano le imprese in condizioni di libero mercato nell'offerta dei propri servizi. Ciò è avvenuto andando surrettiziamente a disgiungere il punto in cui il Gestore fattura il servizio, spostato da alcuni regolamenti a livello del contatore divisionale, rispetto al contatore generale dove il Gestore definisce contrattualmente il punto di consegna e di conseguenza anche il termine delle proprie responsabilità ed obbligazioni.

Questo schema, ove adottato, pur se presentato mediaticamente come vantaggioso per il cittadino in realtà lo penalizza in maniera significativa su molteplici piani a partire da quello dell'efficienza economica, avvantaggiando il gestore che a parità di servizio erogato ottiene una remunerazione molto più alta.

Occorre precisare che sull'adozione di questo schema la nostra Associazione ha sempre contestato puntualmente la legittimità giuridica dello stesso tanto è vero che, recentemente di fronte a casi specifici, sono state avviate attività di segnalazione di detti comportamenti all'AGCM.

Riteniamo pertanto che per un'adeguata chiarezza nei confronti del cittadino e di trasparenza tra tutti i soggetti sia necessario definire, nella prossima regolazione, con precisione e rigore il punto di consegna del servizio regolato cosa che, su alcune parti del territorio nazionale, oggi è stata derogata.

ANISGEA in quanto associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale delle aziende del sub-metering (contabilizzazione divisionale idrico e termico) è peraltro consapevole della necessità di elevare gli standard di garanzia nei confronti dell'utilizzatore finale nel caso di edifici serviti da utenze raggruppate che in alcuni casi sono oggi ingiustamente penalizzate perché il Gestore locale, forte della propria posizione monopolistica, rifiuta qualunque tipo di interazione con gli operatori del post-contatore con la conseguenza, soprattutto in presenza di morosità, del determinarsi di gravi ed ingiustificati disservizi nei confronti del cittadino. Proprio in virtù di questa consapevolezza ANISGEA ribadisce la propria disponibilità a collaborare a qualsiasi iniziativa che l'Autorità, premessa la salvaguardia della rigida separazione tra gli ambiti propri del Gestore e quelli del post-contatore, dovesse voler assumere per andare ad affrontare organicamente le criticità che oggi si riscontrano nell'ambito delle utenze raggruppate e che si ripercuotono sul Cittadino.

In questo senso vogliamo cogliere positivamente il contenuto del documento "Schema di Linee Strategiche per il quadriennio 2015-2018" predisposto dall'Autorità laddove la previsione di *"...rende improcrastinabile per l'Autorità, analogamente a quanto previsto per i settori dell'energia elettrica e del gas, prevedere misure e strumenti per garantire all'utenza la diffusione, la fruibilità e la qualità del servizio idrico integrato **in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale**"* debba **poter essere letta come la volontà di eliminare nella regolazione nazionale quegli schemi contrattuali anomali che si sono sviluppati in specifiche realtà.**

La nostra Associazione apprezza altresì il diritto riconosciuto nel medesimo documento dall'Autorità al consumatore di calore di potersi avvalere di un servizio di contabilizzazione diverso da quello messo a disposizione dal fornitore della risorsa primaria e chiede pertanto, per coerenza, che il medesimo diritto venga sancito in maniera inequivoca anche nell'ambito idrico.

Ringraziamo per l'attenzione che codesta Autorità vorrà riservare agli argomenti esposti.