

IL SERVIZIO IDRICO NEL POST COVID-19.

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

L'emergenza sanitaria ha posto sotto stress l'intero Sistema-Paese: il Servizio Idrico Integrato ha saputo offrire una risposta pronta ed adeguata, senza abbassare il livello di servizio. Si apre però un periodo di instabilità e di fragilità, che renderà più difficoltoso il mantenere l'equilibrio economico-finanziario e rispettare la compliance regolatoria. Quali esigenze dagli operatori? Quali risposte dal regolatore?

The outbreak of COVID-19 stressed the whole country-system: water service has been able to provide prompt and adequate answers, not determining the quality of the service. We are about to face a phase characterized by instability and fragility, impacting on the economic and financial equilibrium and on the regulatory compliance. Which are the needs of the water service managers? Which are the answers provided by the regulators?

Il presente contributo nasce da una collaborazione tra il Laboratorio REF Ricerche e l'Associazione Nazionale Enti d'Ambito (ANEA)

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Lucia Cecchi (AIT), Alessandro Mazzei (ANEA), Francesca Spinicci (ANEA), Francesca Signori, Michele Tettamanzi, Samir Traini

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, MM, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 155 - Acqua** - Microplastiche, microinquinanti e responsabilità estesa del produttore, luglio 2020
- n. 154 - Rifiuti** - Economia circolare: cosa cambia nella gestione dei rifiuti?, giugno 2020
- n. 153 - Acqua** - Sostenibilità e aziende critiche: un ritardo da colmare, giugno 2020
- n. 152 - Rifiuti** - TARI e COVID-19: misure per affrontare l'emergenza, maggio 2020
- n. 151 - Istituzioni** - "Identità del NO": la prospettiva del Dibattito Pubblico, maggio 2020
- n. 150 - Acqua** - Qualità contrattuale: incentivi economici e trasparenza a tutela degli utenti, aprile 2020
- n. 149 - Istituzioni** - Acqua, rifiuti e bias cognitivi: l'informazione ai tempi delle fake-news e del covid-19, aprile 2020
- n. 148 - Acqua** - Sostegno agli investimenti: il fondo di garanzia alla prova dei fatti, marzo 2020
- n. 147 - Rifiuti** - I distretti e la gestione dei rifiuti: la simbiosi industriale per chiudere il ciclo, marzo 2020
- n. 146 - Acqua** - L'Unione Europea all'alba del nuovo decennio: il Green Deal per il servizio idrico integrato, marzo 2020

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

PREMESSA

Un mondo che cambia

Le eredità che la pandemia di Covid-19 ci lascia sono variegata e persistenti. Sono cambiate in modo permanente le relazioni sociali, la mobilità, il lavoro. Anche i servizi pubblici locali e tra questi il servizio idrico, non sono risparmiati dal cambiamento, perché la "mutazione" socio-economica si ripercuote anche sul consumo di acqua.

Possiamo, forse, asserire che "il peggio è passato", e che lentamente il Paese sta cercando una nuova normalità. Anche nelle fasi più critiche dell'emergenza il servizio idrico ha mostrato resilienza, riuscendo a garantire continuità e qualità.

Quali prospettive attendono ora il servizio idrico?

Una crisi sulle spalle dei cittadini

Sicuramente la crisi economica ha già innescato un peggioramento delle condizioni economiche di cittadini e imprese, riducendo la loro capacità di far fronte al pagamento delle utenze, con conseguenze per la tenuta finanziaria degli operatori del servizio.

Il rallentamento delle attività durante il *lock-down* si è inoltre ripercosso sulla capacità degli operatori di rispettare gli impegni, in particolare per gli investimenti previsti, e quindi per il rispetto del cammino indicato dal regolatore, di cui sono tenuti a rispondere.

Il rinnovamento del Servizio Idrico

L'allontanamento dai luoghi di lavoro, immediato e necessario nelle fasi più intense del *lock-down*, ha trasformato profondamente il panorama delle relazioni di lavoro, con una quota crescente di lavoratori agili e *smart*, i cui segni sono visibili nei consumi di acqua presso le utenze, domestiche e non, dunque modificando il profilo della domanda e la gestione dei flussi. Non si possono poi trascurare i costi della sicurezza sul lavoro, in ragione del necessario distanziamento sociale e dei dispositivi medici.

Come sosteneva Adam Smith, le crisi stimolano la vitalità e il progresso. Anche il servizio idrico, all'imbocco di un sentiero inesplorato, potrà uscirne rinnovato. Decisivi saranno i prossimi anni, e lo spazio che riuscirà a ritagliarsi nella transizione ecologica.

LA PANDEMIA E LE CONDIZIONI SOCIO-ECONOMICHE

Uno shock immediato unito a un lungo perpetuarsi della crisi

Bankitalia ha quantificato in nove miliardi alla settimana, cioè lo 0,5% del Prodotto Interno Lordo (PIL), la perdita dovuta alla chiusura di tutte le attività non essenziali durante il periodo di *lock-down*.

Se il *lock-down* ha causato un costo ingente a tutta l'economia italiana, gli strascichi della pandemia saranno lunghi e dai risvolti ancora imponderabili.

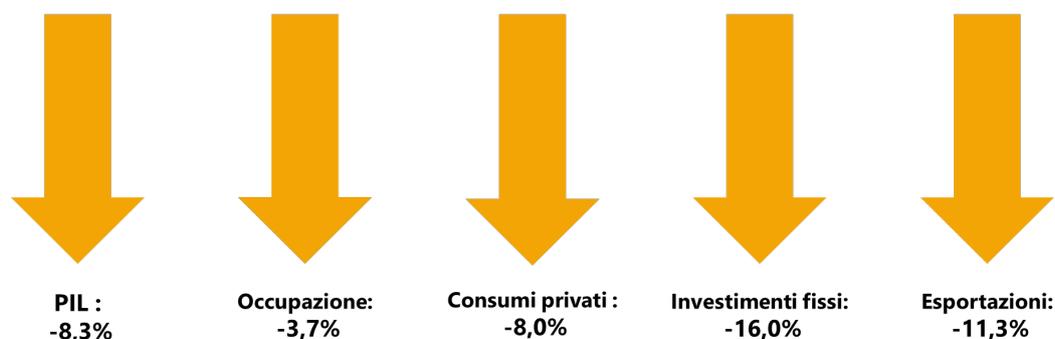
Siamo di fronte a una crisi simultanea della domanda e dell'offerta in cui le propensioni al consumo e all'investimento tendono ad abbassarsi. La prospettiva globale di tale crisi inibisce la ripartenza: non è sufficiente la ripresa di un singolo paese, occorre una risposta corale. E una tale prospettiva è al momento ben lungi dall'essere all'orizzonte. Gli sparuti tentativi di ripartenza infatti, fanno i conti con una paura di "ritorno del contagio", che di fatto frena gli entusiasmi e quindi i consumi, gli investimenti e la produzione.

Il peggioramento del outlook macro-economico

Nello specifico del caso italiano, le previsioni per il 2020 e per il 2021 sono assai negative: REF Ricerche stima un crollo dell'8% del PIL, guidato da una contrazione dei consumi pari a circa l'1% e degli investimenti pari al 16%. Al contempo le esportazioni sono attese cadere del 11%. Le ripercussioni sul mercato del lavoro saranno inevitabili, con un balzo della disoccupazione dal 9,9% al 12,2%.

IL QUADRO MACRO-ECONOMICO ATTESO

Prospettive per una crisi



Fonte : REF Ricerche

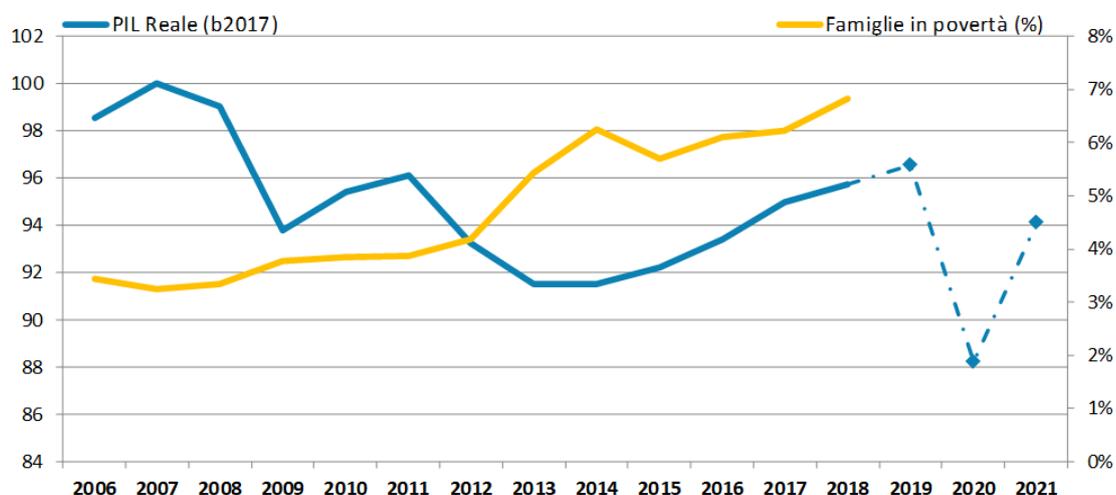
Quali saranno le ripercussioni sui bilanci delle famiglie?

**La povertà
aumenta
nonostante la
crescita della
ricchezza**

Pur in un contesto di crescita dell'economia, nell'ultimo lustro il numero di famiglie in povertà è aumentato: il meccanismo di redistribuzione della ricchezza appare quindi essersi bloccato. Si osserva un aumento della concentrazione della ricchezza a scapito delle classi sociali meno abbienti. Cresce la difficoltà delle famiglie nel far fronte ai pagamenti, anche delle utenze, e quindi di conseguenza, vi è il rischio concreto di assistere ad un aumento strutturale della morosità.

PIL e Famiglie in povertà: *inceppato* il meccanismo di redistribuzione della ricchezza

Confronto fra il trend del PIL reale e la percentuale di famiglia in povertà assoluta



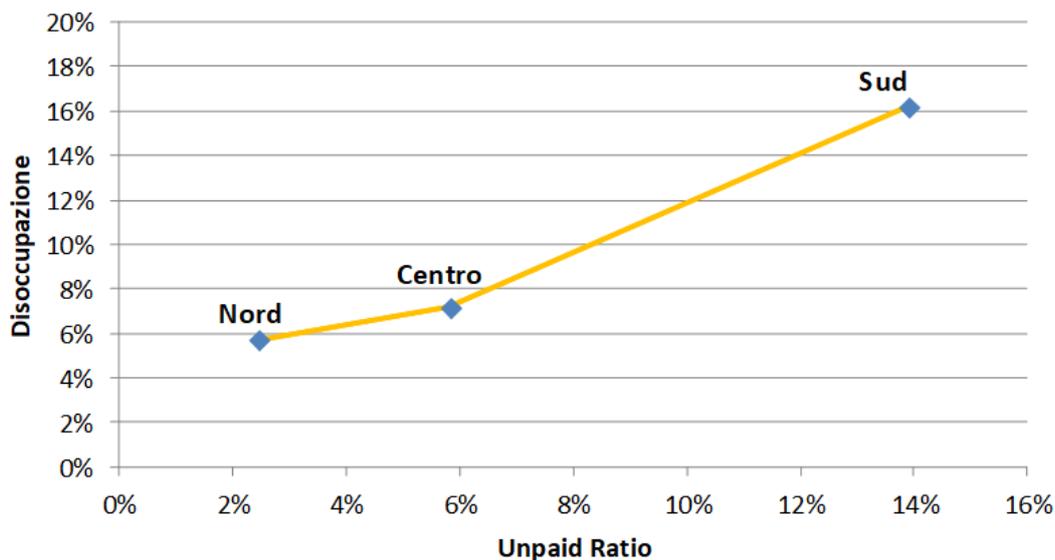
Fonte: Istat (dati consolidati) - Ref Ricerche (previsioni)

Dalla
macro-economia al
SII: gli *spill-over*

Il canale che lega la diminuzione del PIL all'aumento della povertà è il peggioramento del mercato del lavoro, con l'aumento della disoccupazione. La distribuzione territoriale della morosità del servizio idrico offre una chiara correlazione con il tasso di disoccupazione per area geografica. Le regioni del Mezzogiorno, tipicamente caratterizzate da un maggior tasso di disoccupazione, presentano una quota maggiore di crediti non incassati (*unpaid-ratio*¹). Appare quindi giustificato aspettarsi che, al probabile aumento della disoccupazione a cui assisteremo nei prossimi mesi, una volta venute meno le misure di sostegno, si assocerà un innalzamento della morosità idrica.

Relazione tra Unpaid ratio e disoccupazione locale

Alla ricerca di una frontiera della morosità



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Utilitalia e ISTAT

¹ Percentuale del fatturato non incassato trascorsi 24 mesi dall'emissione delle fatture.

TRA SMART-WORKING E LOCK-DOWN: UN NUOVO PARADIGMA LAVORATIVO E GLI EFFETTI SULLA CONSUMO DI ACQUA

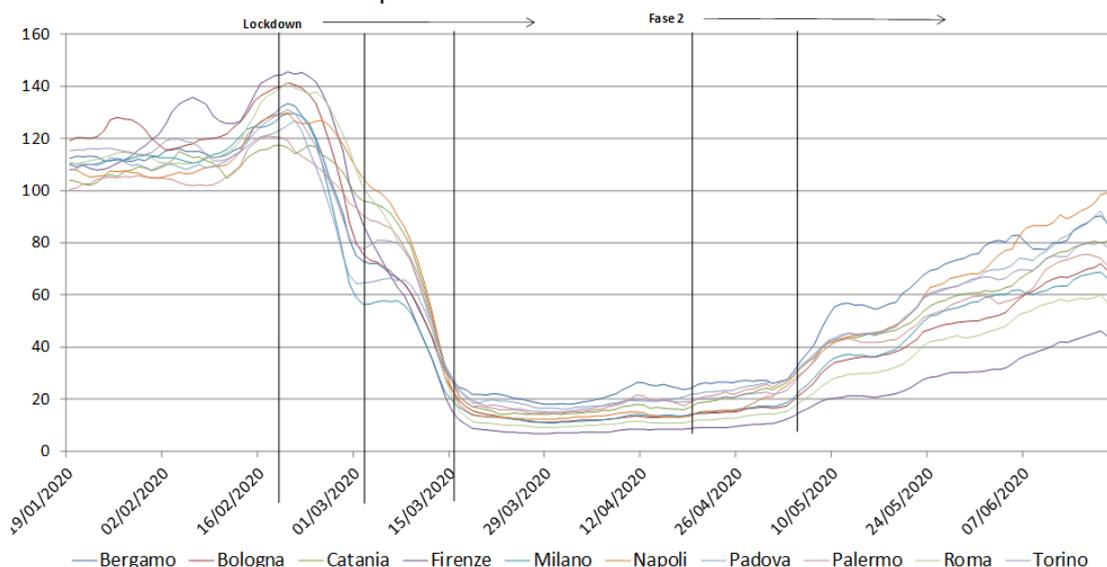
L'avvento dello *smart-working* e gli effetti sulla mobilità

Fra gli effetti di lungo periodo che osserveremo a seguito della pandemia, possiamo di diritto annoverare un maggior ricorso al lavoro agile, il cosiddetto *smart-working*. Una modalità lavorativa che, seppur riconosciuta legalmente (legge 81/2017) era ancora poco diffusa, almeno sino allo scoppio della pandemia: a fronte di circa 8 milioni di lavoratori potenzialmente interessati a ricorrervi, ne facevano ricorso appena il 5%².

La diffusione dello *smart-working* ha determinato un crollo della mobilità. Nello specifico, La mobilità nazionale³. è calata del 90% nell'arco delle 4 settimane che hanno portato progressivamente alla chiusura di tutte le attività produttive non essenziali. Ancora oggi, a circa 6 settimane dall'avvio della Fase 2, per quanto i trend siano in crescita, il *gap* rispetto alla media storica non è ancora chiuso completamente.

Riduzione della mobilità pedonale e in macchina

Media mobile settimanale rispetto a media storica



Fonte: Apple mobility trends

Fra i fattori che influenzano tale risultato, è sicuramente da considerarsi un repentino spostamento verso lo *smart-working*: un fenomeno che, almeno in parte, è destinato a divenire strutturale, con un aumento della quota di lavoratori che svolgeranno in modo stabile la loro prestazione lavorativa in un luogo diverso dalla sede di lavoro. Ciò è evidentemente possibile soprattutto per le attività di servizio e per il settore pubblico. Se concentriamo la nostra analisi sugli spostamenti in auto durante i giorni lavorativi, potremmo dedurre che gli spostamenti verso/da il luogo di lavoro sono diminuiti di circa il 10% rispetto al mese di gennaio: un segnale di progressiva normalizzazione dunque. Se è vero che gli spostamenti in macchina stanno progressivamente tornando verso la

² Da Congiuntura REF Ricerche aprile 2020.

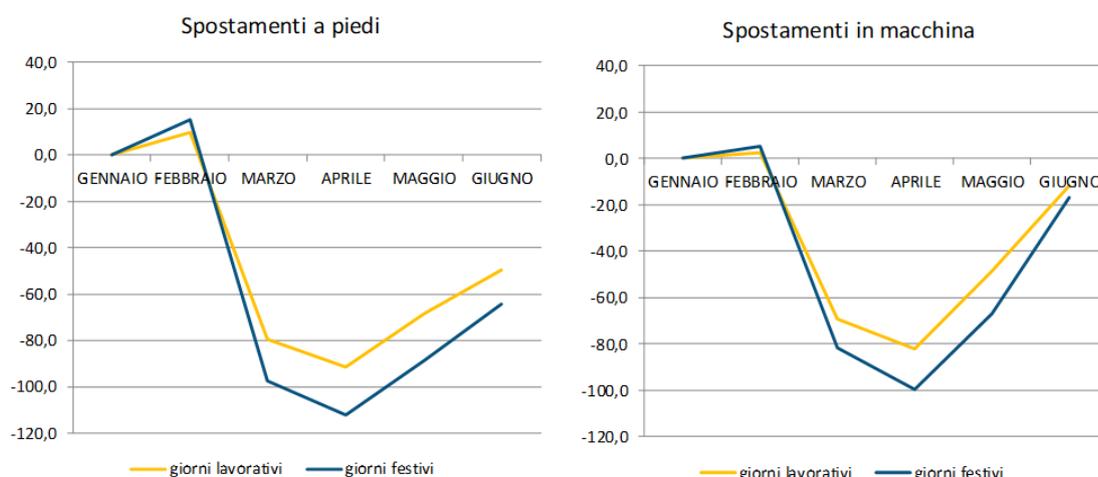
³ La misura della mobilità è fornita, ad esempio, da *Apple Mobility Trends*, ed è un'elaborazione a partire dalle richieste di indicazioni in Mappa

normalità, è anche vero che non sono in grado di compensare l'avvenuta riduzione degli spostamenti a piedi e ancora di più quelli con i mezzi pubblici.

Un tale fenomeno, ancora da indagare in modo robusto, ha sicuramente impatti circa la distribuzione del consumo idrico tra utenze domestiche e utenze non domestiche.

LONTANI DALLA NORMALITÀ: COLPA DELLO SMART-WORKING?

Scostamento medio mensile rispetto a gennaio 2020



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Apple Mobility Trends

Gli effetti sulle città universitarie e le località di villeggiatura

Vi è poi un ulteriore fattore da considerare: contesti urbani a forte impronta turistica, presenza di pendolari e/o studenti, hanno subito una significativa riduzione del consumo idrico, poiché il numero dei turisti si è praticamente azzerato e numerosi studenti "fuori sede", hanno scelto di tornare alle loro residenze a seguito della chiusura delle università.

La variazione colpisce anche le utenze non domestiche

Entrambi i fenomeni analizzati, *lock-down* e *smart-working* hanno sicuramente un effetto sul consumo di acqua anche al di fuori del contesto domestico. È infatti lecito aspettarsi che, contestualmente al progressivo allontanamento dei lavoratori dai luoghi di lavoro, le attività ad essi connesse vivranno un calo della domanda. Ad esempio, bar e ristoranti, posti all'interno di distretti lavorativi, osserveranno un minore livello di lavoro, consumando un minor quantitativo di acqua. Allo stesso modo, tutte le imprese colpite direttamente o indirettamente dalla caduta verticale della domanda, ridurranno i loro processi produttivi e dunque la loro domanda di acqua.

In conclusione quindi, è da attendersi non solo uno spostamento del consumo verso le utenze domestiche, ma anche un calo del consumo stesso, proprio in risposta alla ridotta attività economica attesa.

I RISULTATI DELL'INDAGINE ANEA

Gli *spill-over* che originano dal contesto socio-economico sono numerosi ed è lecito aspettarsi ricadute sull'operatività delle gestioni idriche.

**Un'indagine
rappresentativa del
contesto nazionale**

AneA, l'Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'Ambito per l'Idrico e i Rifiuti, raccogliendo la sollecitazione avanzata da ARERA con Delibera 125/2020/R/Idr⁴, ha realizzato un'indagine presso 102 gestioni del servizio idrico che servono circa 30 milioni di abitanti, per analizzare alcuni aspetti dell'emergenza Covid-19: liquidità e sostegno alle utenze, investimenti, compliance regolatoria e impatto sull'operatività dei gestori⁵.

**È forte la richiesta
all'azione**

Dall'indagine è originato un invito al regolatore affinché tenga conto dell'eccezionalità dell'emergenza nel terzo periodo regolatorio 2020-2023, ridefinendo alcuni orizzonti temporali di compliance regolatoria e semplificando gli obblighi di comunicazione per l'anno 2020. Viene anche auspicato l'avvio del Fondo di Garanzia delle Opere Idriche⁶ per supportare la realizzazione degli investimenti e la ricerca di un giusto equilibrio tra esigenze di tutela delle utenze maggiormente colpite dalla crisi e l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.

Uno sguardo oltre oceano: l'indagine AWWA e AMWA

Le associazioni di categoria americane (*American Water Works Association* e *Association of Metropolitan Water Agencies*) hanno studiato con dettaglio gli impatti della pandemia sui ricavi del settore idrico e presentato i risultati in un report dal titolo "L'impatto finanziario del Covid-19 sul servizio idrico americano"^a, a cui hanno partecipato 55 operatori. Le risposte raccolte sono state successivamente integrate con varie stime provenienti da statistiche ufficiali e da fonti storiche. Tramite una rigorosa metodologia, è dunque stato possibile stimare con precisione gli impatti del Covid-19 sulle principali voci che concorrono alla definizione dei ricavi totali del settore, e quindi del valore in aggregato. Le previsioni per le perdite ammontano a 14 miliardi di dollari, se stimate su base annua, pari al 17% del fatturato aggregato dell'intero settore; se si considerassero anche le perdite provenienti dai servizi di fognatura e di scarico, le perdite sarebbero destinate a raddoppiare.

La maggior parte delle perdite derivano dalla riduzione nei ricavi commerciali, circa 7,5 miliardi di dollari – oltre il 50% delle perdite totali previste, compensata solo in parte dall'aumento dei ricavi delle utenze domestiche (+2,64 miliardi di dollari): la perdita dei ricavi totali è quindi pari a quasi 5 miliardi di dollari, oltre il 5% del fatturato aggregato dell'intero settore.

⁴ Con tale delibera ARERA ha voluto richiedere informazioni a gestori ed Enti d'Ambito tre tipologie di informazione:

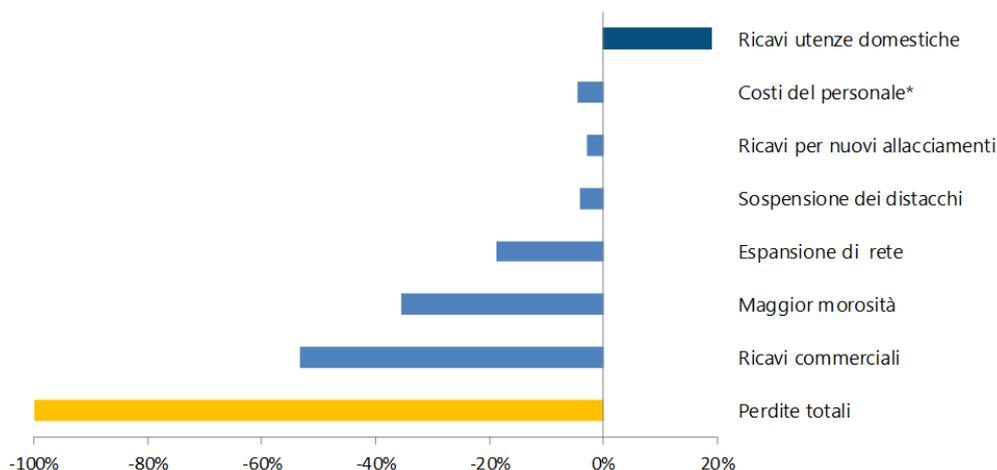
1. "possibili significativi scostamenti nella domanda di servizi, nonché agli eventuali oneri aggiuntivi, anche aventi finalità sociale, ove le modalità previste dalla regolazione vigente fossero ritenute non pienamente efficaci alla loro copertura, precisandone incidenza e tipologia";
2. "eventuali attività gestionali maggiormente impattate, fornendo elementi per una corretta valutazione dei possibili effetti in termini di mantenimento o miglioramento dei livelli di qualità (in particolare di qualità tecnica)";
3. "possibili criticità connesse alle attività di fatturazione, indicando elementi utili a valutarne le ricadute in termini di previsioni di incasso, nonché segnalando eventuali categorie di utenti maggiormente meritevoli di tutela".

⁵ L'indagine è stata condotta nel mese di aprile 2020. Delle 102 gestioni, 83 sono gestori industriali e 19 costituiscono comuni in economia.

⁶ Si veda il comunicato stampa di ARERA: https://www.arera.it/it/com_stampa/20/200703.htm

LE PERDITE NEL SETTORE IDRICO AMERICANO: 13,87 MILIARDI DI DOLLARI

Scomposizione delle perdite totali nelle varie componenti



Nota: i costi del personale aumentano di circa 630 milioni di dollari, tuttavia possono essere considerati come una perdita, quindi sulla parte "negativa" dell'asse

Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati AWWA - AMWA

I costi associati alla morosità sono anch'essi significativi, poiché assommano a circa 5 miliardi di dollari. Prima dell'avvento della pandemia circa lo 0,6% dei ricavi totali del settore non erano riscossi a causa della morosità o di pratiche di "abbuono": tale valore è atteso crescere di 10 volte, a causa non solo dell'aumento della disoccupazione ma anche del *moral hazard*, e cioè di quelle utenze che, sfruttando la situazione di crisi, scelgono di non pagare le bollette pur potendoselo permettere. A ciò, è da aggiungere anche il costo derivante dalla prevista sospensione dei distacchi alle utenze maggiormente disagiate, al fine di garantire comunque l'accesso all'acqua: degli operatori intervistati, uno su cinque sta pianificando ex-novo la definizione di tale policy, a fronte di un operatore su dieci che aveva già tali misure in essere.

Nello specifico del contesto americano, la crisi economica è solita rallentare lo sviluppo del mercato immobiliare, che si concretizza quindi in una contrazione delle nuove unità in costruzione, sino al 75% secondo le stime di Raftelis, con un inevitabile minor numero di nuovi allacciamenti di utenza.

È infine da segnalare anche l'aumento previsto dei costi per il personale, pari a circa 600 milioni di dollari. Non solo è necessario un maggior costo a fronte di maggiori corsi di formazione ed una maggiore dotazione di DPI, ma anche per l'aumento degli emolumenti nel pieno dell'emergenza come premio e/o indennità per il supporto durante le fasi acute dell'emergenza sanitaria.

Un tale evento va a inserirsi all'interno di un contesto di vera e propria crisi da morosità che sta investendo il settore idrico americano^b. A seguito di anni di siccità, o comunque caratterizzati da scarse precipitazioni, le bollette all'utenza sono aumentate di non meno del 25% fra il 2018 e il 2020, con inevitabili ricadute in termini di aumento della morosità.

Un tale fenomeno colpisce soprattutto le fasce più disagiate della popolazione, ove l'impatto si fa socialmente non sostenibile: si stima, ad esempio, che se il trend di crescita dei corrispettivi continuasse allo stesso ritmo degli ultimi anni entro il 2030 più di un cittadino su due di Cleveland (Ohio) non sarebbe in grado di onorare le proprie bollette. Una situazione ancora più delicata si osserva a New Orleans (Louisiana) ove si registra già un debito per morosità per 50 milioni di dollari: quasi un allaccio su cinque è stato distaccato nel 2016 e l'importo della bolletta è pari o superiore al 5% del reddito disponibile per l'80% delle famiglie che versano in condizioni di povertà.

^a *The Financial Impact of the Covid-19 Crisis on U.S. Drinking Water Utilities.*

^b Per un approfondimento si rimanda alla recente inchiesta di The Guardian: "*Revealed: millions of Americans can't afford water as bills rise 80% in a decade*"

Quali impatti sulla operatività dei gestori?

L'impatto del distanziamento sociale

Sono numerose le attività aziendali colpite dagli effetti della pandemia, anche se con una elevata eterogeneità dovuta alle peculiarità specifiche di ciascun assetto organizzativo. In generale due sono le tipologie maggiormente colpite: da una parte la chiusura dei cantieri e la messa in sicurezza degli stessi ha frenato la realizzazione degli investimenti programmati, dall'altro la chiusura degli sportelli dedicati agli utenti, delle attività su appuntamento e la temporanea sospensione delle attività di lettura, ha compromesso il rispetto degli obblighi di qualità tecnica e contrattuale.

La risposta dei gestori è stata tempestiva

È rilevante segnalare che, al fine di affrontare al meglio le conseguenze della pandemia, circa il 60% dei gestori partecipanti all'indagine, ha istituito apposite *task-force*, gruppi di lavoratori specificatamente dedicati alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Le variazioni dei costi riguarderanno la sicurezza sul lavoro e gli oneri finanziari

I gestori ipotizzano un aumento generale e diffuso dei costi a causa delle misure di distanziamento da implementare e degli oneri per la sicurezza: dall'acquisto di DPI e da azioni di sanificazione, all'implementazione di procedure di *smart-working*, alla riorganizzazione degli spazi lavorativi, alle misure di sicurezza sul lavoro.

I gestori lamentano anche maggiori costi sotto forma di oneri finanziari per assicurare la liquidità aziendale posta sotto pressione a causa dei minori introiti da fatturazione ovvero per il ricorso alla rateizzazione dei pagamenti da parte delle utenze. Si prospetta inoltre un aumento dei costi di comunicazione alle utenze con riguardo all'aggiornamento delle eventuali misure straordinarie messe in atto.

Effetti collaterali: perdita di efficienza

Non da ultimo, la sospensione dei lavori nei cantieri, con il conseguente blocco degli investimenti, lascia intravedere una generale perdita di efficienza operativa, ingenerando per questa via un aumento dei costi di gestione.

Effetti collaterali 2: la riduzione dei costi associati agli energetici e alle sedi aziendali

Specularmente, alcune voci possono aver beneficiato di una decurtazione: in riduzione sono gli oneri per la fornitura di energia elettrica (per via della caduta delle quotazioni internazionali dei combustibili), il costo del personale, in virtù del ricorso più o meno significativo agli strumenti di sostegno al reddito dei dipendenti (Cassa Integrazione e Fondo Integrativo Salariale) e gli oneri legati all'operatività delle sedi aziendali.

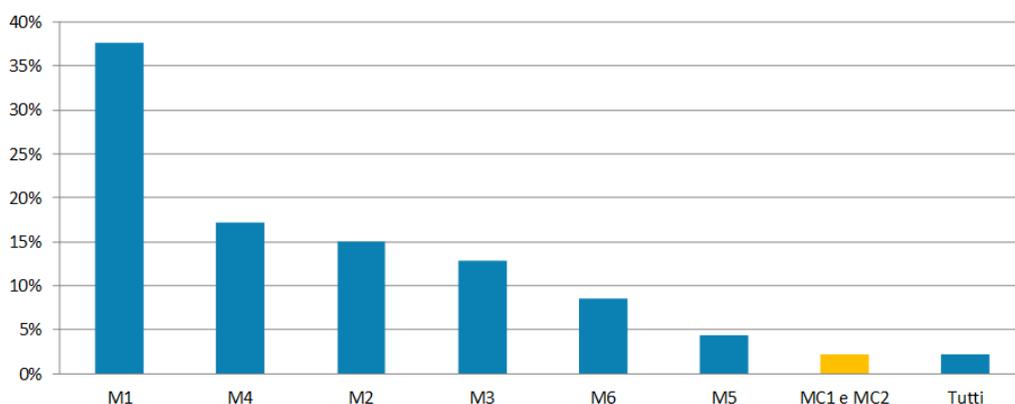
Compliance regolatoria: le istanze degli operatori

L'impatto dell'emergenza sanitaria sulle attività gestionali avrà quindi una ricaduta anche sulla capacità degli operatori di rispettare determinati obiettivi fissati dalla regolazione ARERA per quanto concerne diversi aspetti:

- Regolazione della qualità tecnica (RQTI): gli operatori lamentano criticità in modo trasversale riguardo i sei macro-indicatori (M) della qualità tecnica, con una incidenza verosimilmente più significativa sul versante delle perdite di rete (M1): in particolare, si evidenziano difficoltà nella rilevazione dei dati, ritardi nell'implementazione degli interventi dovuti alla sospensione dei lavori di manutenzione e di efficientamento della rete e un minor numero di controlli sui parametri da monitorare;

Macroindicatori più impattati dalla mancata realizzazione degli investimenti programmati

Quote di risposte fra i 76 rispondenti



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati ANEA

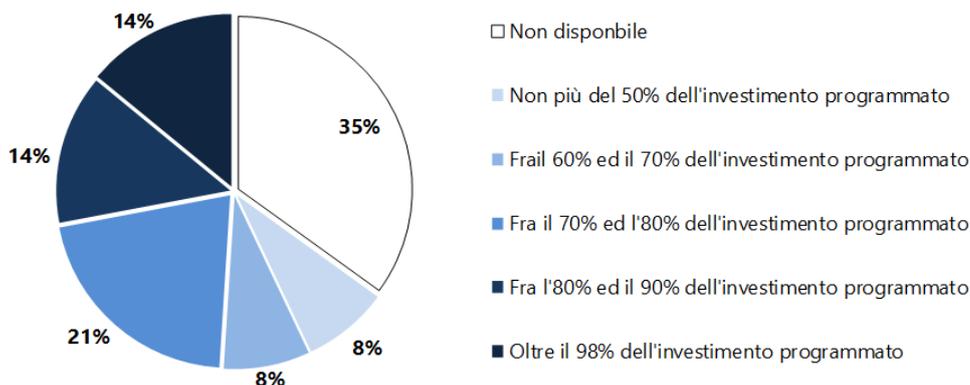
- Regolazione del servizio di misura (TIMSII): la maggiore criticità rilevata dai gestori concerne la ridotta capacità di effettuare letture dei misuratori e quindi di raccogliere i dati di consumo relativi all'anno 2020;
- Regolazione della morosità (REMSI): la criticità principale riguarda l'attesa riduzione di liquidità dovuta ad un incremento del tasso di morosità, e quindi le difficoltà legate alla sospensione degli incassi e alle dilazioni di pagamento, gli iter procedurali relativi al rinvio dei solleciti e delle costituzioni in mora;
- Bonus sociale idrico (TIBSI): il sistema si attende un generale incremento di richieste di riconoscimento del bonus sociale, a causa del deperimento del tessuto socio-economico delle famiglie;
- Regolazione della qualità contrattuale (RQSII): ovviamente emergono numerose criticità legate alla chiusura degli sportelli anche se appare troppo presto per individuare correttamente tutte le criticità legate qualità contrattuale⁷.

⁷ Per un approfondimento sulla qualità contrattuale si veda il Contributo n. 150 "Qualità contrattuale: incentivi economici e trasparenza a tutela degli utenti", Laboratorio REF Ricerche, Aprile 2020.

Investimenti: gli effetti dell'emergenza sanitaria

Percentuale degli investimenti programmati portati a compimento nel 2020

Percentuale di gestioni rispondenti al questionario ANEA



Fonte:Elaborazione REF Ricerche su dati ANEA

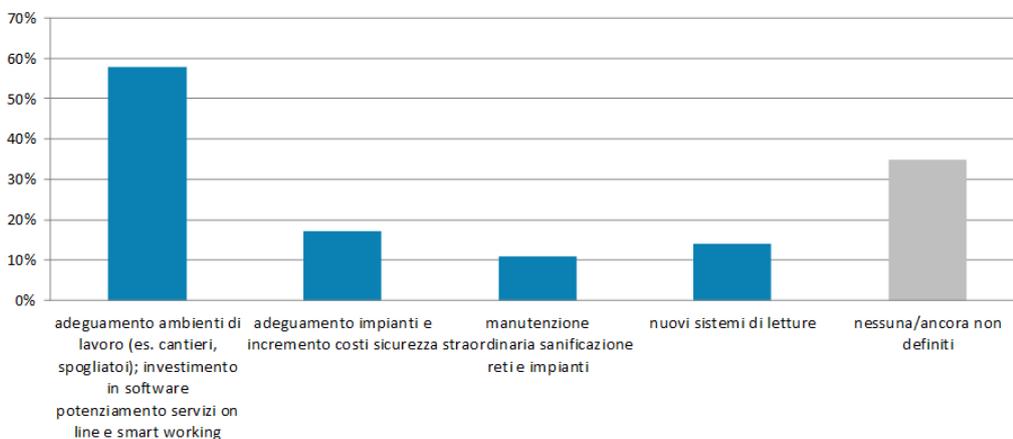
Gli effetti sugli investimenti saranno prolungati nel tempo

Per quanto riguarda gli investimenti, come detto, vi è il rischio di un rallentamento della realizzazione effettiva degli interventi a causa della chiusura dei cantieri, con ricadute penalizzanti in seguito al mancato rispetto degli impegni indicati dalla regolazione. Quasi metà degli operatori indica rallentamenti nell'esecuzione del Piano degli Interventi (PdI); un quarto lamenta criticità e ritardi nelle opere destinate a superare le infrazioni comunitarie.

Per l'anno 2020 vi è un 15% di gestioni che conferma di riuscire a realizzare comunque oltre il 98% degli investimenti programmati, e un 35% che stima di realizzarne tra il 70% e il 90%. Vi è invece un 10% di gestioni che potrebbe fermarsi a realizzare appena metà di quanto programmato.

Nuove tipologie di investimento derivanti dall'emergenza

Percentuale di gestioni rispondenti (60) al questionario ANEA



Fonte:Elaborazione REF Ricerche su dati ANEA

L'emergenza Covid-19 appare aver indotto l'esigenza di alcuni tipi di investimento precedentemente non considerati, dal momento che circa il 35% mette in conto un adeguamento degli ambienti di lavoro (es. cantieri, spogliatoi) e nuovi investimenti in software dedicati al potenziamento dei servizi on line e dello *smart-working*. Altre tipologie non previste sono gli interventi di adeguamento degli impianti ai fini della sicurezza (11%), la manutenzione straordinaria per la sanificazione di reti e impianti (7%) e nuovi sistemi di letture dei consumi (9%).

Vi è comunque un 35% di gestori che non ha ancora previsto alcun investimento aggiuntivo per rispondere all'emergenza sanitaria.

Verso un aumento strutturale della morosità?

È evidente che una delle maggiori criticità per i gestori potrà giungere dal versante dei pagamenti da parte degli utenti, con ricadute inevitabili in termini di liquidità.

Letture ed autolettura: effetti sulla liquidità

Nei mesi appena trascorsi sono state numerose le criticità nell'attività di fatturazione, come ad esempio la mancata lettura dei misuratori (con il rischio concreto di elaborare stime sui consumi non in linea con i reali prelievi delle utenze, in particolare per le attività produttive rimaste inattive nel periodo del lock-down), la sospensione/differimento dell'invio di fatture per problemi di postalizzazione ed in generale di operatività limitata a causa della chiusura imposta dai decreti governativi. Tali criticità, rilevano i gestori, potrebbero attenuarsi promuovendo un intenso ricorso allo strumento delle autoletture e dei servizi on-line di comunicazione dei consumi (applicativi per smart-phone, eccetera). In tal senso l'Autorità di Regolazione ha previsto nella delibera 235 del 23 giugno 2020, della quale si dirà in seguito, alcune deroghe per la sola annualità 2020 per il servizio di misura (ma non solo) che, riducendo ad uno il tentativo obbligatorio di lettura, prevedono la possibilità per il gestore di assolvere il medesimo obbligo tramite la sola validazione dell'autolettura comunicata dall'utente.

La morosità in forte rialzo

Un dato preoccupante è la morosità attesa per il 2020: in base ai dati di circa la metà dei rispondenti, si stima in media un tasso di morosità per l'uso domestico (inteso come fatture non pagate a scadenza) di circa il 28%, mentre per l'uso non domestico si prospetta addirittura un balzo al 33%.

I gestori si impegnano a tutelare i cittadini e l'impresa stessa

È evidente che tali valori sono decisamente fuori scala rispetto a quanto sino ad oggi registrato. Gli operatori dichiarano di essere impegnati nel ridurre tali criticità, con misure anche ulteriori rispetto a quelle indicate da ARERA: tra queste, ad esempio, la proroga o la sospensione degli interessi di mora, le agevolazioni nella rateizzazione delle bollette, sino all'interruzione delle attività di fatturazione per un periodo limitato di tempo. Tali misure sono da intendersi come vere e proprie azioni di sostegno sociale; non vanno quindi dimenticate la sospensione del distacco alle utenze morose più deboli, la creazione di fondi ad-hoc per le utenze disagiate e ulteriori bonus integrativi sociali.

Gli operatori, infine, segnalano la necessità di tutelare determinate categorie di utenza, come le attività commerciali e artigianali, ricettive e di ristorazione nonché le utenze domestiche in stato di disagio economico (e.g. beneficiari di bonus sociale e disoccupati). È da segnalare tuttavia una criticità importante in questo modello: il bonus sociale viene erogato a partire dall'ISEE, che foto-

grafa una situazione pregressa, ergo con circa 2 anni di ritardo⁸. Ciò significa che le famiglie che subiscono gli effetti della crisi, rischiano di non ricevere un adeguato sostegno.

Le ricadute sull'equilibrio finanziario delle gestioni sono molteplici ma ancora ad oggi difficilmente quantificabili con sufficiente accuratezza.

I GESTORI DEL SI E LA PANDEMIA: ORIZZONTI E SCENARI

La risposta di AneA alla Delibera 125/2020/R/Idr

Scostamenti nella domanda di servizi e oneri aggiuntivi:

- Ad ora è impossibile una oggettiva quantificazione dello scostamento del servizio
 - ↓ consumo domestico non residente
 - ↑ consumo domestico residente
 - ↓ consumo non domestico
- Oneri aggiuntivi causati dalla «nuova quotidianità» (DPI, sanificazioni, implementazione smartworking, ...) non compensati dal calo dei costi (energia elettrica, sedi, mensa, ...)
- Crisi di liquidità avrà un effetto importante sull'equilibrio economico del SI

Attività gestionali maggiormente impattate:

- Criticità generali e diffuse relative alla gestione ordinaria
- Previsione di ritardi e sospensioni circa gli investimenti programmati (circa 20%); emergono nuovi orizzonti di investimento dovute all'emergenza sanitaria
- Difficoltà riguardo la *compliance regolatoria*: l'eccezionalità della situazione contingente deve trovare spazio negli adempimenti regolatori

Fonte : REF Ricerche

ARERA: LA RISPOSTA ALLA CRISI

La delibera ARERA
come esito di un
dialogo

Sulla scorta delle informazioni raccolte nell'ambito della procedura avviata con delibera 125/2020/R/Idr, ARERA ha promosso la consultazione 187/2020/R/Idr "Orientamenti per l'adozione di misure urgenti nel servizio idrico integrato, alla luce dell'emergenza da Covid-19" con la quale prefigura alcuni interventi di tipo regolatorio per rispondere alle esigenze emerse.

La consultazione si è chiusa con la delibera 235/2020/R/Idr, con la quale ARERA ha adeguato il quadro regolatorio al fine di mitigare gli effetti dalla crisi, con particolare riferimento all'equilibrio economico-finanziario dei gestori e alla continuità dei servizi, cercando di porre le condizioni per non frenare lo sviluppo degli investimenti.

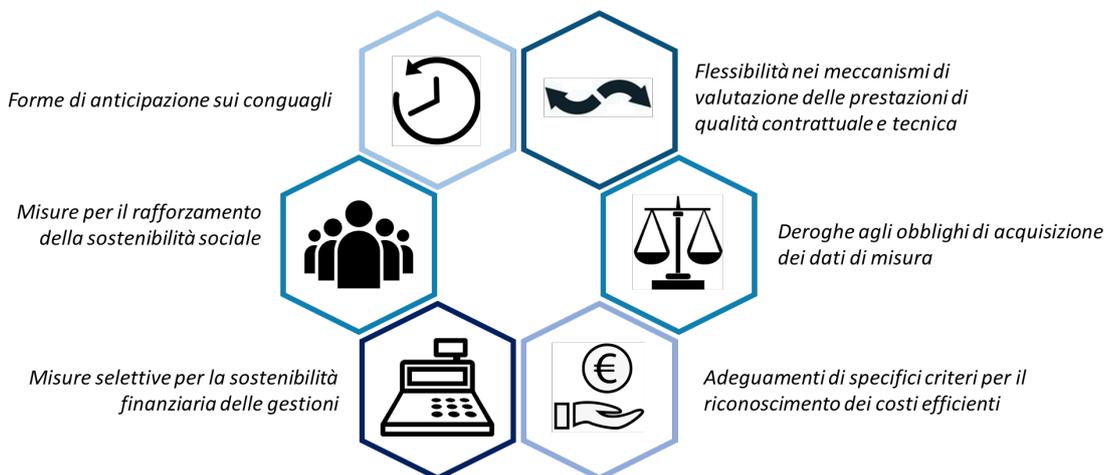
Delle tempistiche
più accomodanti

Innanzitutto, va segnalato come ARERA abbia provveduto ad una risposta in tempi celeri, rispettando le indicazioni del DCO, e ricalibrando le tempistiche degli adempimenti regolatori. In questo senso, il termine per la raccolta dati necessari alla valutazione delle performance di qualità tecnica viene posticipato alla seconda metà di luglio (17 luglio 2020), unitamente a quello per la conclusione da parte degli EGA delle predisposizioni tariffarie ai sensi dell'MTI3 per il periodo 2020-2023 (31 luglio 2020.).

⁸ Si segnala la possibilità di richiedere anche l'ISEE corrente qualora il reddito familiare abbia subito variazioni rilevanti. Nello specifico se un lavoratore ha perso il posto o un autonomo ha cessato l'attività; se la variazione del reddito complessivo del nucleo familiare sia variato di almeno il 25%; se sono venuti meno trattamenti assistenziali o previdenziali di cui godeva il nucleo familiare.

I PILASTRI DELLA DELIBERA 235/2020/R/IDR

Le principali misure previste da ARERA come risposta alla crisi



Fonte: elaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche

3

Differire le scadenze, tutelando la qualità

Riguardo agli aspetti di qualità contrattuale (RQSI) e qualità tecnica (RQTI), ARERA ha deliberato che gli obiettivi di qualità riferiti al 2020 e al 2021 saranno valutati cumulativamente su base biennale, così da attenuare ritardi per ragioni riconducibili all'emergenza Covid-19; conseguentemente, i fattori di premialità e penalità nell'anno 2022 faranno riferimento al livello di qualità raggiunto cumulativamente alla fine del 2021. In questo modo si tende a favorire il recupero degli eventuali investimenti che, per ragioni riconducibili all'emergenza Covid-19, non sia stato possibile realizzare.

Uno strumento al servizio della salute nazionale

Per quanto concerne il TICSII e il TIMSII, l'Autorità ha accordato deroghe rispetto agli obblighi di acquisizione dei dati di misurazione relativi ai reflui industriali autorizzati allo scarico in pubblica fognatura, ferme restando le necessarie verifiche da effettuare secondo le raccomandazioni dell'Istituto Superiore di Sanità per la prevenzione della diffusione del virus Covid-19.

Una risposta asserverante, ma rispettosa dell'orientamento

In sostanza, l'orientamento generale dell'Autorità è chiaro: non intende rinunciare ad alcun adempimento regolatorio. Piuttosto, si è resa disponibile a ricalibrare le scadenze per permettere agli operatori di rispondere, pur nel pieno dell'emergenza sanitaria. Il MTI3 mantiene quindi intatto il suo sostegno agli investimenti, ma recepisce alcuni accorgimenti tesi ad attutire l'impatto della crisi sull'equilibrio economico e finanziario degli operatori.

Più in particolare:

- la penalizzazione nel riconoscimento degli oneri finanziari e fiscali sui lavori in corso (LIC) relativi ad opere non strategiche viene alleggerita, con un allineamento alle condizioni applicate alle opere strategiche, per il solo biennio 2020-2021⁹, di contro nelle annualità 2022 e 2023 il riconoscimento previsto perde la decrescente linearità indicata dalla delibera 580/19 atterrando sul valore minimo di rendimento del 2,77% già nel 2022;

⁹ L'Autorità definisce le Opere Strategiche come "sono gli interventi infrastrutturali consistenti in nuove opere la cui realizzazione, che richiede strutturalmente tempistiche pluriennali anche in ragione della relativa complessità tecnica, è considerata prioritaria dall'Ente di governo dell'ambito ai fini del raggiungimento dei livelli di servizio fissati per il pertinente territorio; possono essere ricompresi in questa categoria di opere gli interventi relativi alle attività di acquedotto, di fognatura e di depurazione riferiti a cespiti per i quali sia prevista una vita utile non inferiore a 20 anni

- si introduce, limitatamente al 2020, una nuova componente di costo operativo (Op_{COVID}) per il riconoscimento di oneri di natura straordinaria legati espressamente all'emergenza sanitaria, mantenendo l'approccio teso all'efficientamento sui costi endogeni. Tale componente ha natura di "saldo" commisurato da una parte dai maggiori oneri connessi all'emergenza che non trovano copertura nelle altre componenti di costo, purché valorizzati sulla base di dati oggettivi e verificabili, e dall'altra dai minori costi sostenuti in particolare per effetto dell'attivazione di ammortizzatori sociali (Cassa Integrazione Ordinaria - CIGO e/o Fondo d'Integrazione Salariale - FIS). La natura previsionale dell' Op_{COVID} viene controbilanciata dal suo assoggettamento a conguaglio: i maggiori e i minori costi dovranno essere rendicontati a consuntivo e lo scostamento rispetto al preventivato andrà recuperato a partire dal 2022;
- in considerazione del clima di difficoltà economica per le famiglie, ARERA ha riconosciuto agli EGA la facoltà di incrementare le agevolazioni tariffarie riconosciute nel biennio 2020-2021 per l'ammontare riconosciuto in tariffa e non speso relativo al biennio precedente 2018-2019, che altrimenti sarebbe soggetto a conguaglio e quindi portato in detrazione del vincolo ai ricavi riconosciuto al gestore;
- sempre in ottica di attenzione e tutela delle utenze, si introduce un meccanismo di dilazione dell'impatto in tariffa dei costi riconosciuti 2020 al gestore, con l'obiettivo di calmiere l'evoluzione dei corrispettivi, attraverso la definizione di una componente specifica dei conguagli ($Rcapp_{2020,COVID}$), il cui recupero dovrà comunque avvenire entro il 2023;
- per garantire la sostenibilità finanziaria dei gestori, nella piena consapevolezza di un possibile aumento del tasso di insoluto o, quanto meno, di un aumento dei tempi di pagamento da parte degli utenti, viene accordato il riconoscimento (per il solo 2020) di una componente tariffaria ($COdil$) a compensazione degli effetti delle dilazioni di pagamento eventualmente concesse ovvero della mancata attivazione immediata di procedure per il recupero dei relativi crediti, qualora l'Ente di Governo ne ravvisi la necessità. Tale componente è commisurata al fatturato del 2018 ed è pari allo 0,3% per i gestori a basso fabbisogno di investimento (Schemi I, II o III) e allo 0,6% per i gestori ad elevato fabbisogno di investimento (Schemi IV, V o VI). Secondo una prima stima del Laboratorio, tale componente, se quantificata da tutti i gestori, potrebbe arrivare a fornire un gettito aggiuntivo a livello nazionale di circa 40 milioni di euro¹⁰. In ogni caso, ARERA si riserva la possibilità di rivedere in modo strutturale al rialzo, in sede di aggiornamento tariffario per il biennio 2022-2023, le percentuali standard di morosità riconosciute al gestore;
- infine, tra le misure tese ad attutire l'impatto finanziario, viene istituito presso la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA) un apposito conto di gestione, "Conto emergenza Covid-19", destinato a garantire, nella fase di emergenza in corso, il finanziamento delle iniziative a sostegno dei clienti finali. Nello specifico, qualora l'EGA ravveda criticità finanziarie della gestione, può formulare – in accordo con il gestore – motivata istanza alla CSEA per attivare forme di anticipazione finanziaria connesse al rinvio dei costi riconosciuti in tariffa ($Rcapp_{2020,COVID}$). Il valore dell'anticipazione, il cui riconoscimento è subordinato al rispetto di alcune prescrizioni, è pari al 25% dei costi rinviati per i gestori a basso fabbisogno di investimento (schemi I, II e III), mentre sale al 50% dei costi rinviati per i gestori ad elevato fab-

¹⁰ La valorizzazione qui presentata, conservativa e cautelativa, deriva dall'aver applicato al valore VRG medio pro-capite nazionale (170 €) un tasso dello 0,45%, cioè la media fra il tasso previsto per i gestori collocati negli Schemi I, II e III (i.e. 0,3%) e quello previsto per i gestori collocati negli schemi IV, V e VI (i.e. 0,6%). Il valore ottenuto è stato riportato successivamente al totale della popolazione italiana

bisogno di investimento (schemi IV, V, VI). L'anticipo costituisce a tutti gli effetti un "prestito" in quanto il gestore è tenuto a restituire alla CSEA gli importi anticipati entro il primo semestre 2022, comprensivi della quota interessi, calcolati sulla base del tasso di interesse che CSEA paga sulle proprie giacenze liquide.

CONCLUSIONI

La Delibera 235/2020/R/Idr offre alcune risposte volta ad attutire l'impatto della crisi COVID sul servizio idrico; restano tuttavia aperti alcune questioni legate alle conseguenze di un contesto socio-economico in continuo e profondo mutamento.

La volontà di agire in tempi rapidi con risposte chiare mostra la **volontà del regolatore di supportare i gestori** in questa fase, permettendo così anche una programmazione ordinata e affidabile delle azioni da intraprendere.

L'indagine ANEA fa emergere una **situazione eterogenea** per gli impatti sui volumi erogati, e dunque sul **gettito tariffario**, così come sui **costi operativi**: aspetti che ARERA ha tenuto in debita considerazione nelle sue proposte di intervento, *in primis* attraverso la valorizzazione degli oneri dovuti alla crisi sanitaria (*OpCOVID*).

È stata **recepita dal regolatore la necessità di un posticipo di alcune scadenze e dei riferimenti temporali** della *compliance* regolatoria, in particolare con riguardo alla qualità contrattuale e qualità tecnica, di fatto sottoponendo a moratoria l'anno 2020. Ciò permette di tener conto dell'impatto del *lock-down*, durante il quale la maggior parte degli interventi di miglioramento sono stati sospesi o comunque rallentati.

La riaffermazione dell'intelaiatura regolatoria volta a sostenere comunque un percorso di miglioramento del servizio unita alla dilazione dei tempi con cui raggiungere determinati obiettivi, si prefigge lo scopo di **tutelare simultaneamente operatori ed utenti**.

L'attenzione al tema della morosità è duplice: lato gestore, attraverso il riconoscimento di un incremento dei livelli standard oggi previsti nel MT13, lato utente, con la previsione di ulteriori misure a sostegno delle utenze economicamente disagiate.

La crisi Covid-19 ha consacrato il servizio idrico come strategico sia per il contributo che potrà essere offerto tramite gli investimenti alla ripresa economica del Paese, sia per la sua capacità di porsi come osservatorio privilegiato dei cambiamenti in atto nei comportamenti degli utenti e nelle percezioni di questi riguardo la disponibilità di un bene così prezioso ed essenziale.

Nei prossimi mesi sarà importante capire come il COVID-19 avrà impattato sulle preferenze e sulle abitudini di consumo, ma anche sulla percezione dei cittadini rispetto al servizio idrico.