

## CAPITOLO 2.2

# CONTABILITÀ REGOLATORIA

di *Elena Gallo*

La contabilità regolatoria è strumento indispensabile per un'autorità di regolazione, sia essa un'autorità indipendente oppure parte del potere esecutivo, in quanto fornisce gli strumenti per valutare l'applicazione degli obblighi regolamentari e per determinare correttamente i vincoli tariffari, siano essi imposti sul mercato *retail* o sul mercato *wholesale*.

Nella scelta del corretto metodo di contabilità regolatoria da applicare, ma anche nella costruzione delle modalità applicative di implementazione, il regolatore si deve porre il duplice obiettivo di:

- stimolare l'efficienza produttiva dell'operatore dominante;
- inviare corretti segnali di mercato agli operatori del settore, incentivando gli investimenti e, contemporaneamente, incoraggiando la concorrenza nei mercati in cui è possibile.

La contabilità regolatoria si propone di ridurre l'asimmetria informativa a favore del regolato nei confronti del regolatore, fornendo a quest'ultimo gli strumenti informativi relativi ai costi e ricavi delle attività regolate.

In particolare, la necessità di imporre obblighi di contabilità regolatoria, fino a una vera e propria separazione contabile secondo criteri dettati dal regolatore, diventa imprescindibile in presenza di una strozzatura (*bottleneck*) nel processo produttivo, tale da concedere all'impresa che la gestisce un fondamentale vantaggio competitivo su tutte le successive fasi di produzione.

Tali strozzature nascono dalla gestione e dall'utilizzo esclusivo da parte di un'impresa di una infrastruttura essenziale (*essential facility*) per la produzione non solo di un servizio a essa specifico, ma per l'erogazione di un pacchetto di servizi a valle che utilizzano la stessa come input fondamentale. In assenza del controllo del regolatore, infatti, l'insorgenza di pratiche discriminatorie (implicite ed esplicite) nell'accesso a tale infrastruttura, a vantaggio di imprese controllate o collegate, potrebbe falsare il gioco competitivo a valle, riducendo gli effetti positivi della concorrenza.

Per questo motivo, nei settori di pubblica utilità, nel processo di liberalizzazione e apertura alla concorrenza gli obblighi di contabilità regolatoria sono stati ritenuti imprescindibili. Nel seguito del capitolo, dunque, analizzeremo dapprima le questioni metodologiche, per poi illustrare qualche esempio di applicazione di questo strumento in alcuni settori a rete.

## 1. Questioni metodologiche

### 1.1 Metodologie di valutazione e metodologie di allocazione dei costi

Dal punto di vista metodologico è necessario innanzitutto definire le metodologie di valutazione dei costi, che fanno riferimento all'orizzonte temporale di riferimento dei costi considerati. Si è distinto, pertanto, tra metodologie di valutazione a:

- costi storici, che riflettono quanto effettivamente speso dall'impresa regolata, basandosi sui dati contabili, e dunque possono incorporare eventuali inefficienze;
- costi correnti<sup>1</sup>, che mirano a ricostruire quanto costerebbe il servizio se gli investimenti fossero effettuati nel momento della valutazione, al fine di dare i corretti segnali di *make or buy* agli operatori alternativi e di incentivare l'efficienza produttiva dell'operatore regolato.

Le metodologie di allocazione dei costi, invece, definiscono la natura dei costi ritenuti rilevanti ai fini della determinazione

dei prezzi regolati (o delle soglie minime e massime). Si distingue, pertanto, tra metodologie di allocazione a:

- costo pieno<sup>2</sup>, in cui tutte le tipologie di costo sono allocate ai diversi servizi/prodotti offerti;
- costi incrementali, definiti, a livello teorico, come la variazione del costo totale associata a un incremento dato (non infinitesimo) del prodotto finale oggetto di valutazione;
- costi marginali, in cui vengono riconosciuti solo i costi determinati dall'aumento di una quantità infinitesima di prodotto (costi strettamente evitabili).

Le metodologie incrementale e marginale<sup>3</sup> sono state introdotte per riflettere le scelte di un soggetto economico, che non sono influenzate da costi non evitabili. La metodologia a costi marginali, riferendosi a una variazione infinitesimale, include una porzione di costi più limitata, come vedremo in seguito.

La scelta del sistema di contabilità regolatoria applicato sarà dunque determinata dalla scelta sia della metodologia di valutazione, sia della metodologia di allocazione.

In termini operativi, nella scelta di una metodologia di allocazione è fondamentale determinare quali costi attribuire al servizio oggetto di valutazione. A questo proposito, si possono suddividere i costi in diverse categorie:

1. costi diretti: direttamente imputabili al servizio oggetto di valutazione<sup>4</sup>;
2. costi indiretti<sup>5</sup>: imputabili al servizio oggetto di valutazione solo a seguito di un processo, astratto, di allocazione:
  - 2.a costi congiunti: sostenuti per la produzione di alcuni servizi ben determinati, per i quali è individuabile una relazione causale tra il sostenimento del costo e l'erogazione di un particolare servizio<sup>6</sup>;
  - 2.b costi comuni: sostenuti per la generale attività dell'azienda, per i quali si applica un metodo di attribuzione generale<sup>7</sup>.

Una seconda distinzione, anch'essa rilevante, è quella tra:

1. costi fissi (CF), che non variano all'aumentare di una quantità incrementale di output;

2. costi variabili (CV), che variano all’aumentare di una quantità incrementale di output.

In pratica, le metodologie di allocazione fanno riferimento alle tipologie di costi che possono essere incluse nella determinazione del costo finale del servizio, come illustrato nella tabella che segue.

**Tabella 1 – Costi inclusi**

<b>Costo pieno (FDC)</b>	<b>Costo incrementale (LRIC)</b>	<b>Costo marginale (MC)</b>
Costi diretti: – fissi + variabili	Costi diretti: – fissi + variabili	Costi diretti: – solo variabili
Costi indiretti congiunti	Costi indiretti congiunti	
Costi comuni		

*Fonte: ????*

Se è chiara l’inclusione di tutti i costi del servizio in una metodologia a costi pieni, ed è altrettanto chiara l’inclusione dei soli costi diretti variabili, ovvero dei costi che non verrebbero sostenuti in caso di mancata produzione di un’unità di servizio finale, nella valutazione a costi marginali, la metodologia dei costi incrementali necessita di qualche precisazione.

Benché la metodologia di valutazione a costi prospettici incrementali escluda, in linea di principio, l’attribuzione di costi non direttamente attribuibili ai beni oggetto di valutazione, si ritiene che, per i costi di rete, dato l’utilizzo inscindibile dell’infrastruttura per la fornitura di servizi all’utenza finale, non sia praticabile un’applicazione pura della metodologia, che l’avvicinerebbe a una valutazione a costi marginali. In questo senso, è generalmente accettato inserire nella valutazione i costi indiretti congiunti relativamente alla valutazione dei costi di rete. In alcune versioni della metodologia si accetta di inserire tutti i costi indiretti congiunti, e non solo quelli di rete.

Per quanto riguarda la distinzione tra costi fissi e costi variabili, è bene osservare come nelle metodologie incrementali pure – e, a maggior ragione, nella metodologia a costi marginali – gli unici costi da considerare dovrebbero essere i costi variabili, poiché i costi fissi, per definizione, non variano al variare di una determinata quantità di output. La normativa europea e naziona-

le, tuttavia, adottava la metodologia dei costi incrementali di lungo periodo<sup>9</sup>. Ora, dal punto di vista strettamente teorico, in un periodo di tempo sufficientemente lungo tutti i costi sono considerati variabili. È evidente dunque che la definizione dell'orizzonte temporale di riferimento risulta significativa ai fini di determinare quali costi fissi debbano essere ricompresi nella valutazione dei costi e quali debbano essere esclusi. Ad esempio, nel settore delle telecomunicazioni un periodo definito in tre anni è spesso sembrato ragionevole per ipotizzare determinanti cambi tecnologici e introdurre significativi miglioramenti di efficienza<sup>10</sup>. L'ipotesi di un orizzonte temporale limitato si proponeva di mantenere il riferimento all'infrastruttura attuale, ma allo stesso tempo di integrarla con ragionevoli margini di efficienza e miglioramenti conseguibili nel futuro prossimo (l'orizzonte prospettico era ricondotto a un concetto praticamente utilizzabile).

L'allocazione secondo il metodo del costo marginale, invece, è marcatamente orientata al breve periodo, in quanto include solo costi direttamente variabili. Questa caratteristica rende il metodo particolarmente inadatto per l'applicazione nei settori a rete in cui una parte preponderante dei costi è fissa, cioè indipendente dalla quantità di servizi fornita. I prezzi che risulterebbero dall'applicazione di tale metodo sarebbero infatti assai ridotti e consentirebbero la copertura solo di una quota modesta dei costi di fornitura dei servizi.

Le combinazioni rilevanti tra metodologie di valutazione e metodologie di allocazione dei costi sono illustrate nella tabella che segue.

**Tabella 2 – Possibili metodologie**

<b>Allocazione Valutazione:</b>	<b>Costo pieno</b>	<b>Costi incrementali</b>	<b>Costi marginali</b>
Costi storici	X		
Costi correnti	X	X	X

*Fonte: ????*

La metodologia a costo pieno può essere applicata sia a una valutazione a costi storici/contabili sia a una valutazione attuale/a costi correnti.

Viceversa, la metodologia a costi marginali è, per definizione, associata a una metodologia a costi correnti, dal momento che i costi diretti variabili sono sostenuti nel momento in cui si aumenta la produzione di una unità.

La metodologia a costi incrementali, infine, è tipicamente associata a un criterio di valutazione *forward looking*, essendo introdotta per riflettere le scelte di un soggetto economico (non influenzate da costi non evitabili). Nella sua versione *long run*<sup>11</sup>, tuttavia, incorporando una quota di costi fissi, richiede la valutazione degli *asset* a costi correnti. Questa caratteristica la rende particolarmente adatta a incorporare le ipotesi di efficienza nella determinazione dei costi del soggetto regolato, e dunque a stimolarne l'efficienza produttiva. Tuttavia, l'elevata discrezionalità nella scelta dei costi da allocare e dell'orizzonte temporale di riferimento, nonché le difficoltà di riconciliazione con il bilancio d'esercizio hanno spesso indotto le autorità di regolamentazione a non adottare tale metodologia.

In generale, il regolatore preferisce una metodologia di valutazione a costi storici negli ambiti di monopolio di fatto<sup>12</sup> (in cui non c'è necessità di dare corretti segnali di *make or buy* ad altri operatori) e nei casi in cui i costi siano molto aumentati nel tempo (laddove il peso della manodopera è preponderante, come avviene, ad esempio, nel settore autostradale), mentre preferisce una metodologia di valutazione a costi correnti in mercati a elevato tasso di innovazione tecnologica e in cui sono presenti operatori concorrenti (come ad esempio nel settore delle telecomunicazioni). Si osserva che la valutazione a costi correnti presenta problematiche applicative aggiuntive, come vedremo più puntualmente nel seguito.

## 1.2 Le modalità di costruzione del modello di costo

Nell'ambito di una valutazione di costo, sia essa effettuata a costi pieni o a costi incrementali, possono essere ipotizzate fondamentalmente due modalità di costruzione dei modelli di costo:

- il modello *bottom-up* prevede la costruzione di un modello ingegneristico dell'infrastruttura caratterizzato da una

capacità predeterminata: il calcolo del costo del servizio avviene quindi aggregando i costi dei differenti elementi dell'infrastruttura. Questo approccio richiede la stima dei costi dei beni capitali utilizzando una tecnologia *forward looking* e la stima dei costi operativi, entrambi relativi al caso di un operatore efficiente. Questa modalità di costruzione è tipica dei modelli a costi correnti;

– il modello *top-down* parte, invece, dalla contabilità dell'operatore e cerca di determinare il costo del servizio con un meccanismo di allocazione ed eliminazione degli elementi di costo. I costi vengono imputati ai diversi servizi in base alle relazioni costi/volumi. Questa modalità di costruzione è applicabile sia ai modelli a costi storici sia ai modelli a costi correnti, e richiede di fare delle assunzioni circa il livello di efficienza dell'operatore.

Il modello *bottom-up* è tipicamente richiesto soprattutto nella metodologia costi prospettici incrementali di lungo periodo (LRIC), al fine di garantire maggior trasparenza e ridurre il peso delle asimmetrie informative rispetto al modello *top-down*, in cui la stima dei costi risultante potrebbe incorporare inefficienze nella struttura dei costi dell'operatore storico. In linea teorica, dunque, un approccio di tipo incrementale basato su costi correnti dovrebbe essere sviluppato sulla base di una metodologia di calcolo di tipo *bottom-up*, riconciliata successivamente con un approccio di tipo *top-down*.

È importante evidenziare nuovamente come, ai fini regolamentari, il vantaggio delle metodologie non contabili risiede nella possibilità di scorporare eventuali inefficienze dell'operatore regolato, e dunque di non imputarle a chi usufruisce dei suoi servizi (siano essi utenti finali o operatori concorrenti). In questo senso la realizzazione di un modello a costi prospettici incrementali di lungo periodo costruito secondo una logica *bottom-up* ha lo scopo di ricostruire l'infrastruttura produttiva esistente depurata da alcune inefficienze significative. Ciò discende dall'assunzione stessa di costo corrente, che ipotizza la realizzazione *ex novo* di infrastrutture produttive, facendo ricorso alle migliori tecnologie in campo e a processi produttivi ottimali.

I modelli *bottom-up* possono essere del tipo *scorched node* o *scorched earth*. I primi si basano sulla configurazione infrastrutturale esistente, applicando le più moderne tecnologie all'infrastruttura di rete data «*as it is*», i secondi su una configurazione di rete totalmente nuova. Esiste anche un'altra versione del primo approccio, ovvero il modello *scorched node* modificato, che parte sempre dall'infrastruttura di rete esistente applicando qualche significativa miglioria architettureale, come ad esempio, nel caso delle telecomunicazioni, la riduzione del numero di nodi di rete in ottica di maggiore efficienza<sup>13</sup>. Di fatto, questa distinzione si è posta solo nei settori a forte innovazione tecnologica (es. TLC), in cui si può rilevare una differenza notevole tra la struttura in essere e la struttura teoricamente più efficiente. Non sembra, tuttavia, che sia mai stato utilizzato il modello *scorched earth* puro, che penalizzerebbe ingiustificatamente l'operatore ex-monopolista, dal momento che alcune inefficienze non potevano essere evitate all'epoca della realizzazione dell'infrastruttura (ad esempio perché alcune tecnologie non erano ancora disponibili).

È bene sottolineare anche come il principale rischio di un modello *bottom-up* è quello di valutare i costi di un'ipotetica infrastruttura efficiente, dimensionata in funzione della domanda, senza tener conto del fatto che il numero di centrali e la capacità trasmissiva della rete di trasporto, ad esempio, non sono dimensionabili, nel medio periodo, in modo flessibile a seconda delle variazioni attese dei volumi. Si sottolinea, inoltre, che alcune ipotesi di efficientamento possono non essere realizzabili da parte dell'operatore regolato per ragioni normative: si pensi, ad esempio, all'esigenza di riduzione del personale.

L'approccio *top-down*, invece, consiste nell'utilizzare come punto di partenza i dati della contabilità dell'impresa per arrivare, attraverso opportune modifiche per tenere conto di eventuali inefficienze nell'uso/scelta delle caratteristiche della rete, a una valutazione dei costi prospettica di lungo periodo. A differenza dell'approccio *bottom-up*, il metodo *top-down* necessita di minori risorse da parte del regolatore e riduce la probabilità di compromettere la sostenibilità economica dell'attività dell'operatore attraverso valutazioni di costo sensibilmente al di sotto delle risorse effettivamente necessarie.



Date le problematiche evidenziate e la difficoltà di riconciliazione con la contabilità generale, non sono numerosi gli esempi di utilizzo di una contabilità a costi incrementali costruita con un modello *bottom-up*<sup>14</sup>.

### 1.3 La valutazione dei cespiti a costi correnti

L'applicazione della metodologia a costi correnti<sup>15</sup> ai beni capitali prevede lo sviluppo di una contabilità che ne rivaluti i fattori produttivi per la quota non ammortizzata, con funzionalità equivalenti a quelli di cui dispone, in funzione delle opportunità di mercato (prezzi e tecnologie) attualmente disponibili.

Siamo nell'ambito di un modello *top-down*, in cui i valori storici vengono sostituiti dai valori correnti. Il valore corrente dei fattori produttivi scaturisce dall'attribuzione a ciascuno di essi di valori rappresentativi delle attuali condizioni di mercato, nell'intento di determinare o il costo di sostituzione di un cespite con un altro di caratteristiche simili, oppure il suo valore di recupero.

Si evidenziano, pertanto, i seguenti valori di riferimento:

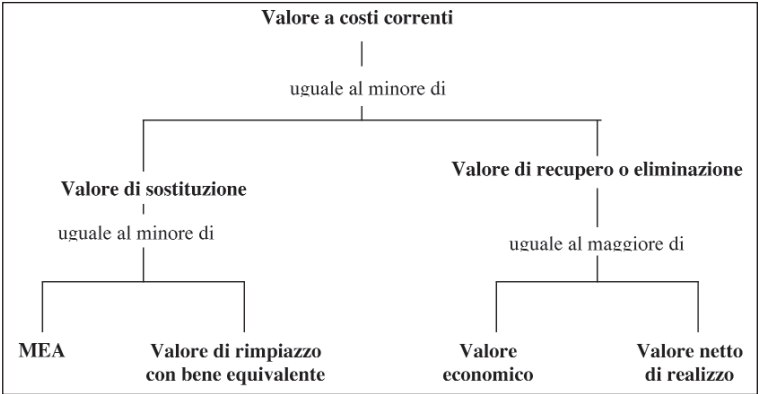
- Costo netto di sostituzione (NRC – *Net Replacement Cost*): riflette il costo di rimpiazzo dei beni capitali con beni, non necessariamente equivalenti in termini di tecnologia, ma dotati della stessa funzionalità e capacità, quindi, capaci di fornire un flusso di servizi della medesima qualità. Il costo di rimpiazzo dovrebbe riflettere il livello di spesa minima necessaria per poter acquistare un bene capitale capace di produrre un flusso di servizi equivalente a quello prodotto dagli *asset* in uso. In pratica, si considera quale valore di sostituzione il minore tra:

- MEA (*Modern Equivalent Asset*): una valutazione degli *asset* basata sul valore MEA corrisponde al valore di beni capitali che riflettano lo stato attuale della tecnologia e che siano equivalenti in termini di funzionalità e di capacità; tale valutazione rappresenta il costo che dovrebbe sostenere un nuovo operatore se decidesse di offrire lo stesso servizio, a livelli qualitativi equivalenti. Poiché le nuove tecnologie sono gene-

ralmente superiori alle vecchie, sia in termini di funzionalità che di efficienza, tale metodo prevede l'applicazione di correttivi al valore del *modern asset*, in modo tale da tener conto di tale differenza in termini di servizio fornito ed evitare una sopravvalutazione ingiustificata del valore dei beni capitali;

- Valore di rimpiazzo con bene equivalente: valutazione basata sul prezzo di mercato di beni capitali che risultano equivalenti sia in termini di tecnologia che di capacità e funzionalità; tale valore non è, evidentemente, sempre disponibile in settori in cui la tecnologia muta rapidamente;
- Valore di recupero o di eliminazione (DV – *Deprival Value*): corrisponde alla somma recuperabile per l'impresa, vale a dire la cifra più elevata tra:
  - Valore netto di realizzo (NRV – *Net Replacement Value*): è pari all'ammontare massimo realizzabile in seguito alla vendita del bene capitale;
  - Valore economico (EV – *Economic Value*): è pari al flusso netto scontato dei suoi rendimenti futuri<sup>16,17</sup>.

**Figura 1 – Metodologia di valutazione dei cespiti a costi correnti (modello top-down)**



Fonte: ????

In particolare, per quanto riguarda il valore di sostituzione, si ritiene che il criterio più appropriato per la valutazione dei

beni capitali sia costituito dal loro prezzo di mercato<sup>18</sup>, ma solo se disponibile e inferiore al valore MEA (eventualmente corretto), altrimenti deve essere utilizzato quest'ultimo valore. Si ritiene infatti che, nel caso in cui *asset* equivalenti a quelli in uso (sia dal punto di vista tecnologico che di capacità e funzionalità) siano ancora in commercio, una valutazione basata sui loro prezzi di mercato si dimostra essere la più adeguata e perfettamente in linea con una contabilità a costi correnti. Tale indicatore garantisce una valutazione coerente con i prezzi degli output che prevarrebbero in un mercato contendibile. Infatti, i prezzi di *asset* equivalenti a quelli in uso incorporano sia i guadagni in termini di efficienza ottenibili dalla futura generazione di *asset* (la più moderna), sia i costi di aggiustamento che l'impresa dovrebbe sostenere a causa del passaggio dalla vecchia generazione alla nuova, costi che possono risultare di grande rilevanza in un settore dove il grado di compatibilità tra i vari elementi dell'infrastruttura è elevato.

In assenza del riferimento del prezzo di mercato diventa, invece, necessaria una valorizzazione basata sul prezzo di un bene equivalente che incorpora la tecnologia più moderna (MEA). Tale esercizio implica un certo livello di astrazione, poiché, dal momento che la tecnologia più recente incorpora solitamente maggiori funzionalità e capacità, è necessario correggere il valore del MEA per evitare che gli acquirenti (*wholesale* o *retail*) paghino anche per dei servizi che l'infrastruttura dell'operatore regolato non è in grado di fornire.

La condizione secondo la quale il prezzo di mercato<sup>19</sup> deve essere applicato solo se inferiore al MEA serve per tenere conto del caso particolare in cui il costo di acquisire un *modern equivalent asset* (con funzionalità tipicamente superiori all'*asset* effettivamente in uso) sia inferiore al costo di rimpiazzo con un bene capitale incorporante la medesima o simile tecnologia dell'*asset* in uso, dal momento che un operatore efficiente acquisirebbe il bene capitale che presenta il miglior rapporto funzionalità/prezzo.

In termini operativi, la valutazione del valore di rimpiazzo con bene equivalente fa riferimento al cosiddetto metodo analitico (o metodo base). Tale metodo si presenta in due varianti:

– Valutazione assoluta: la determinazione del valore corrente lordo delle immobilizzazioni (GRC – *Gross Replacement Cost*) si ottiene moltiplicando le consistenze dei cespiti in uso per i relativi prezzi correlati unitari.

– Indicizzazione: il valore corrente lordo dei cespiti viene calcolato attraverso l'applicazione ai valori storici di indici che misurano la variazione dei prezzi specifici dei beni dall'anno di acquisizione all'anno in cui è effettuata la valutazione. Il riferimento al costo storico è indubbiamente uno dei principali vantaggi di tale metodo, facilitando la riconciliazione con la contabilità aziendale.

La valutazione del cespite a tecnologia equivalente (MEA), invece, viene applicata quando ricorre una delle seguenti circostanze:

– cespite oggetto di valutazione non più disponibile sul mercato; oppure

– la tecnologia consente la produzione di beni equivalenti a costi inferiori.

Poiché, tuttavia, il cespite «moderno» incorporerà generalmente funzionalità superiori, è necessario ridurre il suo prezzo di mercato per determinare il valore del cespite «a tecnologia equivalente». Di fatto, dunque, un cespite valutato con il criterio MEA prevede la valutazione del prezzo del bene moderno, cui vengono applicati degli aggiustamenti, in particolare su:

– costo d'acquisto: diminuzione dei costi necessari per implementare nell'asset in uso le funzionalità aggiuntive del bene «moderno» (*functionality abatements*);

– costi operativi: nel caso in cui il nuovo cespite richieda costi operativi di entità diversa rispetto al cespite in uso (ad esempio minor consumo di energia del bene nuovo, ecc.).

È da segnalare anche che, in alcuni casi, è ragionevole assumere che il costo storico di un bene sia pressoché equivalente al suo costo corrente, ad esempio nel caso di:

– cespiti di recente acquisizione (acquistati nel corso dell'ultimo anno);

- cespiti con vita utile breve;
- cespiti già svalutati o rivalutati a bilancio, in quanto la contabilità aziendale dovrebbe aver già recepito il valore corrente;
- cespiti non rilevanti per i servizi oggetto di valutazione;
- cespiti di valore trascurabile.

Infine, si evidenzia come, in alcuni casi applicativi, le autorità di regolamentazione abbiano esplicitamente riconosciuto la circostanza che la valutazione dei cespiti a costi correnti comporta un impiego di risorse significativo per l'effettuazione delle diverse attività necessarie (individuazione delle quantità fisiche, elaborazioni di indici di prezzo, eccetera). Di conseguenza, al fine di concentrare gli sforzi sulle aree più rilevanti, si individua generalmente un livello massimo di valore dei cespiti<sup>20</sup> che può essere escluso dal processo di valutazione a costi correnti, ovvero un livello massimo di valore dei cespiti che può essere mantenuto a valori storici. Tale livello massimo è denominato livello di materialità ed è stato fissato, ad esempio, dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per il settore telecomunicazioni in misura pari al 15% del valore lordo contabile (GBV – *Gross Book Value*) delle immobilizzazioni materiali e immateriali relative alla rete (al netto di eventuali svalutazioni)<sup>21</sup>.

Da quanto detto emerge come l'implementazione dei costi correnti necessiti di un complesso processo di rivalutazione dei cespiti di rete, sia dal punto di vista metodologico all'atto della scelta del più appropriato criterio di valorizzazione sia dal punto di vista di reperimento delle informazioni necessarie all'operatività della metodologia dei costi correnti. A motivo di tale complessità e del rischio legato a errate valutazioni dell'attivo patrimoniale, si sottolinea come le rivalutazioni dei cespiti debbano essere sempre effettuate nel pieno rispetto del principio contabile della prudenza<sup>22</sup>.

#### *1.4 Il tasso di remunerazione del capitale*

La *best practice* regolamentare prevede che le tariffe orientate ai costi siano basate sui costi effettivamente sostenuti, incluso un saggio di remunerazione equo sul capitale impiegato<sup>23</sup>. Que-

st'ultimo viene definito (contabilmente) come il rapporto tra gli utili contabilizzati e il capitale d'impresa. Sia il numeratore che il denominatore sono influenzati dal tipo di contabilità utilizzata e, all'interno della contabilità a costi correnti, dall'utilizzo di un approccio OCM oppure FCM.

Tali approcci partono da due differenti prospettive nella considerazione del capitale d'impresa. Il capitale può essere visto in termini operativi (come capacità dell'impresa di produrre beni e servizi) oppure in termini finanziari (valore del capitale di rischio/*equity*).

Il primo approccio prende il nome di *Operating Capital Maintenance* (OCM): coloro che optano per questo primo approccio sostengono che il mantenimento del capitale richiede all'impresa di conservare nel tempo la stessa capacità produttiva. In altre parole, l'azienda, per mantenere invariato il valore del capitale nel tempo, deve avere, alla fine del periodo considerato, le stesse capacità operative e produttive che aveva all'inizio.

L'ammortamento in un sistema di contabilità a costi correnti secondo l'approccio dell'OCM viene considerato come un elemento di costo figurativo che consente di accantonare dei fondi in una riserva, la quale viene utilizzata e si rende necessaria per poter rimpiazzare l'*asset* al termine della sua vita utile. Questo garantisce che un'impresa possa mantenere nel tempo la propria capacità operativa, ma non fornisce una misura adeguata dei profitti e, quindi, del tasso di remunerazione normale che sia confrontabile con il reale costo del capitale dell'impresa (considerando che a livello contabile il tasso di remunerazione è dato dal rapporto tra utili contabilizzati e il valore attuale degli *asset*). Ciò è dovuto al fatto che tale approccio non riconosce che un cambiamento nel valore corrente degli *asset*, da un periodo all'altro, rappresenti un cambiamento del valore reale delle quote di capitale dei suoi azionisti.

L'approccio alternativo del *Financial Capital Maintenance* (FCM) ritiene che il capitale di un'impresa è mantenuto nel tempo qualora il capitale di rischio degli azionisti a fine periodo è uguale, in termini reali, al capitale di inizio periodo. Con la metodologia FCM, la rivalutazione e il calcolo degli ammortamenti vengono effettuati seguendo le stesse procedure del-

l'OCM. A differenza di quest'ultimo, però, il profitto viene riconosciuto solo dopo aver preso in considerazione i guadagni o le perdite dovute all'effetto della variazione dell'indice dei prezzi specifico a un determinato *asset* sul valore corrente dello stesso<sup>24</sup> (*holding gains/losses*), le quali incidono sul valore reale del capitale di rischio, e considerando l'effetto erosivo dell'inflazione generale sui fondi degli azionisti<sup>25</sup>.

Se fosse utilizzato il primo metodo (OCM) il livello delle entrate sufficienti a garantire un adeguato saggio di rendimento sarebbe calcolato come la somma tra costi operativi, ammortamento a costi storici, ammortamento supplementare e rendimento sul valore netto degli *asset*. Se fosse adottato il metodo del FCM, invece, il livello delle entrate sufficiente a garantire un adeguato saggio di rendimento sarebbe la somma tra costi operativi, ammortamento storico, ammortamento supplementare, un rendimento sul valore netto degli *asset*, ai quali vengono sottratte le *holding gains/losses* più l'aggiustamento dei fondi degli azionisti dovuto all'effetto erosivo dell'inflazione generale.

In sintesi:

$$\begin{aligned} \text{entrate sufficienti (FCM)} = & \text{costi operativi} + \\ & \text{ammortamento storico} + \text{ammortamento supplementare} + \\ & \text{rendimento sul valore netto degli } \textit{asset} - \textit{holding gains/losses} + \\ & \text{aggiustamento dei fondi degli azionisti.} \end{aligned}$$

Il saggio di rendimento risultante (così come definito contabilmente), tenendo conto di tali correttivi rifletterebbe maggiormente il saggio di rendimento reale.

Le entrate richieste per garantire un adeguato saggio di rendimento dipenderanno dal concetto di *capital maintenance* utilizzato. L'utilizzo dell'OCM potrebbe incorporare un rendimento insufficiente o eccessivo all'interno dei livelli di reddito ammissibili (dipende se l'inflazione attesa per specifici *asset* è stata maggiore o minore dell'inflazione generale). Questo non è un aspetto desiderabile per qualsiasi regime di regolamentazione, poiché non fornirebbe adeguati incentivi all'investimento. Secondo l'approccio del FCM, il tasso di rendimento per coloro che hanno fornito il capitale uguaglierebbe il tasso di rendimento richiesto<sup>26</sup> (misurato dal costo del capitale), senza badare a

che il costo di rimpiazzo sia cresciuto o diminuito relativamente all'indice dei prezzi generale. Da qui si deduce che, se una contabilità a costi correnti viene utilizzata come base per il calcolo delle tariffe per l'uso dell'infrastruttura, l'FCM è il sistema preferibile e quindi la separazione contabile deve essere preparata utilizzando tale sistema.

Anche la Commissione Europea, nella sua Raccomandazione dell'8 aprile 1998<sup>27</sup>, ha indicato che «l'approccio preferito è l'approccio FCM»<sup>28</sup>.

## **2. Obblighi di contabilità regolatoria nei diversi settori di pubblica utilità**

### *2.1 Il settore telecomunicazioni*

Nel settore telecomunicazioni, fin dall'apertura del mercato alla concorrenza (gennaio 1998), è stata posta molta attenzione agli obblighi di contabilità regolatoria. È interessante osservare che obblighi di questo tipo erano, in parte, già esistenti anche nel precedente periodo di monopolio, ma che l'introduzione della concorrenza ha portato a ripensare i criteri metodologici di applicazione dell'obbligo, alla luce delle finalità ultime dell'attività di regolazione (benessere del consumatore nel lungo periodo, sviluppo della concorrenza).

Per quanto riguarda la scelta della base di costo, è interessante notare come nel primo periodo di introduzione della regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni si è ritenuto che la costruzione di un modello di valutazione dei costi basato sulla metodologia dei costi prospettici incrementali costituisse l'approccio più corretto per perseguire le finalità indicate. Il modello di rilevazione della contabilità regolatoria a costi storici (HCA – *Historical Cost Accounting*), sostanzialmente utilizzato in periodo di monopolio è stato, infatti, accantonato in partenza, dal momento che, pur avendo il pregio della certificabilità dei dati di origine (ma non necessariamente della trasparenza<sup>29</sup>), tale modello evidenziava grossi limiti se utilizzato in un ambito concorrenziale. Tali limiti risultavano insiti nel



concetto stesso di costo storico, che per definizione è già sostenuto e attiene a scelte gestionali passate, non necessariamente improntate a criteri di efficienza economica. Inoltre, gli ammortamenti che discendono da tali valori risentono delle politiche di bilancio aziendali, e spesso non rispecchiano l'effettiva vita economica dei cespiti. Di conseguenza, il riconoscimento dei costi storici non consente di stimolare l'efficienza produttiva dell'operatore dominante. Per gli stessi motivi, i segnali forniti ai potenziali concorrenti circa l'opportunità di entrata nel settore risulterebbero distorti.

La normativa del primo periodo regolatorio, dunque, fa esplicito riferimento all'obiettivo di costruire una contabilità regolatoria basata sui costi prospettici incrementali di lungo periodo (LRIC – *Long Run Incremental Cost*), in particolare:

- il DPR 318/97 faceva riferimento ad «altri sistemi di calcolo dei costi, quali ad esempio i costi prospettici incrementali di lungo periodo» (art. 8 comma 3);
- il cosiddetto «decreto interconnessione» (decreto 23 aprile 1998) prevedeva esplicitamente l'introduzione della metodologia dei «costi prospettici incrementali di lungo periodo», corretti con la «remunerazione normale del capitale impiegato» (art. 12 comma 1).

Anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha ribadito già nella delibera 1/CIR/98 che, anche ai sensi della Raccomandazione Europea 98/322/CE dell'8 aprile 1998, «l'approccio più adeguato per la fissazione dei prezzi di interconnessione è quello basato sui costi incrementali medi di lungo periodo in quanto è quello maggiormente compatibile con un mercato concorrenziale».

Tale intento è ribadito anche dalla delibera 1/00/CIR, che specifica come «nell'ambito del percorso per il passaggio a un sistema di calcolo dei costi prospettici incrementali di lungo periodo... l'Autorità avvia una consultazione pubblica con gli operatori al fine di emanare... un provvedimento che fissi i criteri per la definizione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti» (art. 4 comma 1 lettera g). Lo scopo di tale consultazione è specificato nel seguito, dove viene precisato che «tale

sistema dovrà essere utilizzato per la definizione delle condizioni economiche contenute nell'offerta di interconnessione di riferimento valida per il 2001».

Di fatto, dunque, il passaggio alla metodologia LRIC, considerato l'obiettivo finale, veniva perseguito attraverso il passaggio precedente a una metodologia a costi correnti (CCA – *Current Cost Accounting*). Infatti, la metodologia dei costi prospettici incrementali è quasi strutturalmente legata all'applicazione di un sistema di calcolo basato sui costi correnti, poiché il concetto dell'«unità incrementale di output» di cui si vogliono calcolare i costi renderebbe totalmente astratto il doverne calcolare la misura in un periodo passato, in cui, oltretutto, l'output in esame poteva non essere fornito.

La transizione verso un approccio basato sui costi correnti – considerato come un approccio economico, contrapposto all'approccio contabile della metodologia a costi storici – è stata auspicata al fine di veicolare significative informazioni di costo agli operatori nuovi entranti che avrebbero potuto meglio valutare le alternative di tipo *make* (costruire in proprio) o *buy* (acquistare servizi da Telecom Italia), rendendo più trasparente, obiettiva e rispondente al principio di efficienza la valutazione e l'allocazione dei costi. È utile sottolineare peraltro che il ricorso a una metodologia di valutazione a costi correnti costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per l'invio ai potenziali concorrenti di segnali di costo corretti: quest'ultimo obiettivo, infatti, richiede anche l'introduzione di aggiustamenti alla contabilità aziendale per incorporare le ipotesi di efficientamento dell'operatore regolato. In assenza dell'ipotesi di efficienza, infatti, il regolatore rischierebbe di rivalutare beni e costi operativi non più necessari ai costi attualmente vigenti, non perseguendo, pertanto, l'obiettivo di stimolo dell'efficienza produttiva dell'operatore dominante.

Da tutte queste premesse deriva che una contabilità a costi correnti efficientata risponde anche all'obiettivo di inviare corretti segnali di mercato agli operatori nuovi entranti, incentivando la realizzazione di infrastrutture alternative nei segmenti che non vengono ritenuti un monopolio naturale, senza tuttavia bloccare la concorrenza nel breve-medio periodo.

Il modello di contabilità a costi correnti è stato dunque adottato come riferimento per l'operatore di rete fissa notificato come avente notevole forza di mercato nel mercato dell'interconnessione, dei circuiti affittati e del servizio di telefonia vocale, e per gli operatori di rete mobile notificati come aventi notevole forza di mercato nel mercato dell'interconnessione e dei sistemi di comunicazioni mobili (Del. 399/02/CONS<sup>30</sup>).

Se dunque il primo passo delineato dal quadro regolamentare ONP (contabilità a costi correnti) è stato ormai raggiunto, dal momento che tutti i servizi all'ingrosso inclusi nell'aggregato regolatorio Trasporto sono attualmente determinati sulla base di una contabilità a costi correnti, non è viceversa mai stato attuato il secondo passo, ovvero la valutazione a costi prospettici incrementali. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, infatti, ha evidenziato come le esperienze europee abbiano sollevato «seri dubbi sull'efficacia di un tale sistema di contabilità dei costi» (delibera 417/06/CONS (analisi mercati 8-9-10), allegato A, par. 449).

Le critiche principali a questo sistema attengono alla difficoltà di riconciliazione con il bilancio di esercizio e alla mancata allocazione dei costi comuni che, in presenza di un generalizzato ricorso all'obbligo di orientamento al costo per la valorizzazione dei servizi *wholesale*, rischierebbe di generare scoperti di bilancio per l'operatore dominante.

Di conseguenza, l'AGCOM ha deciso, nel corso delle analisi di mercato in applicazione del quadro regolamentare del 2002 attualmente vigente, di non applicare la metodologia dei costi incrementali, ma di limitarsi all'applicazione di una contabilità a costi correnti, ritenuta la più equilibrata nel perseguimento degli obiettivi generali.

Anche all'applicazione dei costi correnti, tuttavia, è posta un'eccezione. Nell'ambito dell'analisi del mercato 11 (*unbundling*), infatti, l'Autorità ha rilevato come «il mercato dell'accesso in rame è caratterizzato dall'assenza di infrastrutture alternative a quella dell'operatore dominante e da elevate barriere all'ingresso sia tecniche che economiche» (delibera 4/06/CONS, allegato A, par. 233). Secondo l'Autorità, non solo queste infrastrutture alternative non esistono, ma non possono nemmeno esistere, dal momento che «gli operatori alternativi non hanno la possibi-

lità di realizzare infrastrutture di accesso in rame essendo economicamente sostenibile la sola scelta dell'accesso alle infrastrutture esistenti di proprietà dell'operatore dominante»<sup>31</sup>. In queste circostanze «l'operatore dominante non ha alcun incentivo all'efficienza e può contare su una base di costi reali (rappresentata dai costi storici HCA/FDC) assai più contenuta rispetto a quanto emergerebbe utilizzando altre metodologie contabili»<sup>32</sup>.

L'Autorità ne deduce dunque che qualunque altra valutazione, diversa da quella storica-contabile, porterebbe a una sovrastima dei costi, e considera che tale sovrastima sarebbe auspicabile laddove si attendesse lo sviluppo di infrastrutture alternative, in modo da inviare il corretto segnale di *make or buy* ai concorrenti, ma risulterebbe invece dannosa per la concorrenza in un mercato come quello italiano dell'accesso caratterizzato da un'unica rete di distribuzione<sup>33</sup>. La conclusione di AGCOM è che «l'impiego di metodologie contabili diverse dai costi storici non comporterebbe, pertanto, alcun beneficio in termini di concorrenza e di sviluppo di infrastrutture alternative, e sarebbe idoneo a determinare un incremento dei prezzi sui mercati retail»<sup>34</sup>. Quest'ultimo possibile effetto deriverebbe dall'applicazione del principio di parità di trattamento, per il quale Telecom Italia dovrebbe applicare anche alle proprie divisioni commerciali il maggior costo derivante da una valutazione a costi correnti, e dunque, di fatto, dovrebbe ribaltare tale costo sui clienti finali.

Di conseguenza, l'Autorità esprime l'opinione che «i costi storici rappresentino l'unica metodologia contabile per la determinazione dei prezzi dei servizi di accesso alla rete in rame in quanto, nell'attuale contesto nazionale, assicurano il raggiungimento del duplice obiettivo di consentire, da un lato, il pieno recupero dei costi dell'operatore dominante con un ragionevole margine di profitto sugli investimenti e, dall'altro lato, lo sviluppo della concorrenza a beneficio dei consumatori»<sup>35</sup>.

L'esito finale delle analisi di mercato prevede, pertanto, che le metodologie di valutazione dei costi adottate in Italia siano differenziate<sup>36</sup>:

- costo storico per la valorizzazione dei cespiti della rete di accesso;
- costi correnti per i cespiti afferenti la rete di trasporto.

Dal punto di vista operativo, inoltre, l'AGCOM ha posto in capo all'operatore ex-monopolista non solo l'obbligo di contabilità regolatoria, ma anche quello più sistematico di separazione contabile. Si è ritenuto, infatti, che l'Autorità non sarebbe stata in grado di colmare, neppure parzialmente, l'asimmetria informativa nei confronti dell'operatore dominante in presenza del solo obbligo di contabilità regolatoria imposto su taluni servizi, senza la possibilità di avere un quadro più generale dell'attività dell'operatore e senza la possibilità di riconciliare i risultati con i suoi bilanci d'esercizio.

Per questo motivo, già con la delibera 152/02/CONS del maggio 2002, l'Autorità prevedeva che «l'operatore notificato<sup>37</sup>, a partire dalle risultanze dell'esercizio 2001, predispone la contabilità regolatoria basandola sui costi correnti. Tale contabilità è organizzata in conformità alle disposizioni vigenti e secondo il formato e i criteri di separazione contabile e contabilità dei costi indicati nell'allegato A» (art. 1, co. 1). L'allegato citato descrive dettagliatamente gli elementi della contabilità regolatoria, i prospetti da compilare, nonché i principi di imputazione dei costi.

In particolare, Telecom Italia deve dare dettagliate informazioni, e deve presentare conti economici e patrimoniali separati per 4 aggregati di attività:

- rete di accesso,
- rete di trasporto,
- commerciale,
- altre attività.

Tali aggregati ricomprendono tutte le attività dell'operatore, al fine di poter effettuare la riconciliazione con i bilanci di esercizio, anche se naturalmente il maggior dettaglio viene richiesto per gli aggregati di rete, oggetto di regolamentazione.

L'allegato alla delibera prevede, inoltre, i servizi e i raggruppamenti di servizi contenuti in ciascun aggregato, specificando per ciascuno di essi laddove sono richiesti conti economici e patrimoniali separati, eventuali elementi di dettaglio (incluse, in qualche caso, informazioni sui volumi di traffico generati dai servizi) e obblighi di pubblicazione.

Questi obblighi sono stati riconfermati dalle successive delibere di analisi di mercato e sono pertanto vigenti anche al momento attuale, dando modo all'autorità indipendente nel settore delle comunicazioni elettroniche di disporre di notevoli informazioni sui costi e sui ricavi dell'operatore regolato.

## *2.2 I settori energetici*

Nei settori dell'energia (energia elettrica e gas), gli obblighi di contabilità regolatoria sono stati definiti in parallelo agli obblighi di separazione gestionale. Anzi, la maggior parte delle delibere in materia dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas inerente la contabilità regolatoria è finalizzata – e in qualche modo strumentale – a un miglior raggiungimento degli obiettivi di separazione gestionale e non ha una valenza unicamente e direttamente tariffaria (cioè, volta a mettere a disposizione del regolatore le informazioni necessarie per il calcolo delle tariffe). Non a caso, le disposizioni contenute nelle delibere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 310 e n. 311 del 2001<sup>38</sup>, sostituite dalla 11 del 2007<sup>39</sup>, delineano inizialmente il sistema di contabilità gestionale, per soffermarsi successivamente sulla contabilità regolatoria.

Più in particolare, con il primo gruppo di norme, quelle sulla separazione gestionale, l'Autorità intende fare in modo che le attività non separate da norme di legge sotto il profilo societario – specialmente reti e altre infrastrutture essenziali – siano amministrate in modo indipendente, garantendo neutralità nei comportamenti e non discriminazione fra le richieste di accesso e uso. Con tale finalità, vengono identificate le attività da mantenere separate sotto il profilo gestionale<sup>40</sup> e si prevede la nomina di un gestore indipendente che deve garantire il rispetto della disciplina di accesso ai terzi delle infrastrutture. Scopo della separazione gestionale è anche impedire che avvengano sussidi incrociati fra le attività tariffate e le restanti attività (quelle aperte alla concorrenza nel mercato).

Con tale obiettivo opera anche, ovviamente, il sistema di separazione contabile. Questo sistema si articola, oltre che sulle attività a cui si è appena fatto cenno, su comparti, servizi comu-

ni e funzioni operative condivise. I comparti sono disaggregazioni delle attività, mentre con gli altri due tipi di unità si identificano le strutture che prestano servizi, rispettivamente, per il soggetto oggetto di separazione nel suo complesso e per almeno due attività (indipendentemente dal fatto che queste facciano parte dei settori dell'energia o meno). I bilanci delle società energetiche<sup>41</sup> devono, dunque, essere separati contabilmente con attribuzione delle singole poste ad attività, comparti, servizi comuni e funzioni operative condivise.

Il criterio di valutazione da adottare nella scrittura del bilancio separato contabilmente è quello del costo storico. Come criterio di allocazione viene adottato, di norma, il costo pieno. I costi diretti sono attribuiti alle unità di competenza (attività, comparti, funzioni operative condivise e servizi comuni). I costi congiunti sono allocati alle funzioni operative condivise, mentre i costi comuni sono attribuiti ai servizi comuni. L'allocazione di questi due tipi di costo deve avvenire sulla base di driver scelti nell'ambito di un duplice insieme preselezionato dall'Autorità per l'energia.

È interessante osservare che le transazioni interne al soggetto obbligato all'applicazione del sistema di separazione contabile devono essere valorizzate al prezzo di mercato e, solo ove questo criterio risulti inapplicabile, seguendo il criterio standard del costo pieno a consuntivo<sup>42</sup>. Questa norma costituisce l'unica eccezione rispetto a quella generale a cui si è appena fatto cenno che prevede, appunto, l'applicazione del costo pieno come criterio di allocazione dei costi.

I conti annuali separati dei soggetti operanti nel settore dell'energia elettrica<sup>43</sup> sono oggetto di revisione contabile e devono essere inviati all'Autorità entro novanta giorni dall'approvazione del bilancio di esercizio. La stessa Autorità provvede a pubblicarli sul proprio sito.

Ai fini dell'analisi sviluppata nel presente lavoro è interessante osservare come, dal 2001 al 2007, gli obblighi e i criteri di separazione contabile siano mutati in modo significativo. Infatti, il sistema del 2007, attualmente in uso, è meno oneroso con riferimento allo stato patrimoniale. I documenti da mettere a disposizione per la separazione dello stato patrimoniale e il loro

dettaglio è minore rispetto a quanto previsto dal sistema del 2001. Ad esempio, l'attribuzione dei valori relativi ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise è richiesta solo per il conto economico. Questa semplificazione è in parte dovuta al fatto che una parte importante delle informazioni necessarie al regolatore per la definizione delle tariffe – specie quelle inerenti il capitale investito – è specificata direttamente nelle delibere concernenti le stesse tariffe.

Allo stesso modo, in sede di definizione dei sistemi di perequazione – generale e specifica aziendale – si identificano le informazioni sulla cui base viene definito quanto attribuire al soggetto che ha diritto a ricevere importi da questi sistemi<sup>44</sup>.

In sostanza, l'approccio dell'Autorità per l'energia è stato, con il trascorrere degli anni, sempre più quello di dividere in due gli ambiti di richiesta di dati e informazioni agli operatori del settore. Nell'ambito più generale, quello definito dalle delibere di separazione contabile e funzionale, si chiedono informazioni meno specifiche e, comunque derivanti direttamente dal bilancio di ciascuna società. Il secondo ambito è costituito dalle singole delibere in tema di tariffe e di altri argomenti (ad esempio, qualità del servizio) in cui si chiedono informazioni più disaggregate e, nel caso, non direttamente connesse ai dati contabili.

Al di là degli aspetti specifici dei settori dell'energia, che esulano dall'ambito della presente analisi, è interessante notare che questa seconda parte del sistema di informazioni da rendere disponibili mantiene come criterio generale di valorizzazione il costo storico e come criterio generale di allocazione il costo pieno. Tuttavia, il regolatore pone importanti deroghe a questi criteri:

- nelle tariffe elettriche di rete, ad esempio, il capitale investito riconosciuto è valorizzato in base al criterio del rimpiazzo con bene equivalente;

- ai fini del calcolo delle tariffe, in primo luogo, il costo storico degli investimenti effettuati è depurato delle rivalutazioni *ex lege* effettuate nel corso degli anni. Inoltre, tale importo è oggetto di rivalutazione sulla base di un deflatore degli investimenti. In terzo luogo, la vita utile tecnico-economica dei cespiti è calcolata sulla base di una serie di tavole appositamente defi-



nite, e che mirano a una valorizzazione degli *asset* in linea con la media europea del settore<sup>45</sup>. Infine, la tariffa di settore, unica su scala nazionale, è calcolata sulla base di una media dei valori degli operatori ottenuta dall'applicazione dell'algoritmo appena delineato.

In tal modo, dunque, due delle componenti del *price cap* – la remunerazione del capitale investito e gli ammortamenti – mantengono ovviamente un legame diretto con i dati espressi in bilancio, ma gli importi riconosciuti in tariffa si discostano da quelli che emergerebbero utilizzando come dati quelli riportati nel bilancio medesimo.

Un ultimo ulteriore aspetto rende meno stringente il collegamento fra dato di bilancio e tariffa, nel settore elettrico. Infatti, l'Autorità per l'energia ha messo a punto un doppio sistema di perequazione al fine di riequilibrare i conti degli operatori che sarebbero altrimenti penalizzati dall'applicazione della tariffa unica nazionale. Alla perequazione generale devono partecipare tutti gli operatori<sup>46</sup>, mentre a quella cosiddetta specifica aziendale partecipano solo coloro che ne fanno esplicita richiesta. È interessante osservare che entrambi questi sistemi funzionano in modo parametrico e non sulla base di input di tipo direttamente contabile. Quindi, ad esempio, un distributore ha diritto a ricevere dal sistema di perequazione specifica aziendale importi supplementari rispetto a quelli ricevuti dalla tariffa nel caso operi in una zona montagnosa o ad alta densità abitativa. Ma l'entità dell'importo è calcolata utilizzando alcuni parametri tecnici (numero di cabine di trasformazione, tipologia delle linee di distribuzione, eccetera) e non semplicemente il costo a bilancio del servizio.

Nei settori di pubblica utilità non soggetti ad un'Autorità indipendente, si è comunque posto il problema di dotare il regolatore di strumenti di controllo. Tuttavia, gli obblighi di contabilità regolatoria sono spesso imposti in maniera generica, tramite formulazioni di principio che non sempre vengono declinate.

Il livello di approfondimento della normativa è comunque diverso nei differenti settori, come si può dedurre dalla tabella seguente.

**Tabella 3 – Sinossi normativa**

<b>Settore</b>	<b>Riferimento normativo</b>	<b>Prescrizione</b>	<b>Commento</b>
Ferrovie	D.Lgs. 188/03 (art. 15, co. 2)	«Il gestore dell'infrastruttura utilizza un sistema di contabilità regolatoria che evidenzia i meccanismi di imputazione dei costi relativi a tutti i processi industriali relativi alla sua attività. In particolare tale sistema presenta un grado di disaggregazione delle poste contabili tale da evidenziare l'attribuzione dei costi e dei ricavi ai singoli processi industriali, nonché la destinazione dei contributi ed incentivi pubblici. Il gestore dell'infrastruttura provvede ad aggiornare periodicamente l'imputazione dei costi secondo la migliore pratica internazionale».	La previsione dettagliata è relativa all'attività di RFI. Si osserva, tuttavia, che non sono previste procedure di trasparenza sull'implementazione della norma.
	D.Lgs. 188/03 (art. 5, co. 1, 2, 3 e 4)	«1. Le imprese ferroviarie rendono pubblico il bilancio annuale. 2. Nel bilancio annuale sono tenute separate le attività connesse con la prestazione di servizi di trasporto merci. 3. Qualora siano erogati fondi per le attività relative alla prestazione di servizi di trasporto per servizio pubblico, essi devono figurare separatamente nella pertinente contabilità e non possono essere trasferiti alle attività relative alla prestazione di altri servizi di trasporto o ad altre attività. 4. Qualora l'impresa ferroviaria svolga attività connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, nel bilancio sono tenute separate le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto da quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Il finanziamento pubblico concesso ad uno di questi due settori di attività non può essere trasferito all'altro. I conti relativi ai due settori di attività sono tenuti in modo da riflettere tale divieto».	Gli obblighi per le imprese ferroviarie (inclusa Trenitalia) appaiono più generici. L'unico focus indicato è sulle attività oggetto di obbligo di servizio pubblico, per le quali sono erogati fondi pubblici (si applica all'operatore Trenitalia).
Autostrade	Del. Cipe 319/1996, 1/2007 e 39/2007	«La convenzione che regola la concessione deve... porre a carico delle imprese che forniscono, oltre ai servizi regolati dalla convenzione, anche altre attività in regime di libero mercato l'onere di distinguere, mediante appositi schemi di contabilità analitica, i costi ed i ricavi correlati all'attività oggetto della regolazione» (Del. Cipe 319/1996). I criteri di predisposizione del sistema di contabilità analitica, di allocazione delle spese generali, di allocazione delle	Le convenzioni stipulate tra il 1997 e il 2006 hanno evidenziato un'interpretazione restrittiva della norma, laddove si sono limitate a stabilire un generico obbligo di tenuta della contabilità analitica, senza indicare schemi e criteri da applicare. Non si è ancora dato seguito alle norme delle

(segue)

(segue Tabella 3)

<b>Settore</b>	<b>Riferimento normativo</b>	<b>Prescrizione</b>	<b>Commento</b>
		quote di pertinenza di investimenti a carattere generale, di individuazione delle aliquote tecnico-economiche e di ammissibilità massima dei costi sono dettati dall'Anas con appositi disciplinari approvati dal Ministero delle infrastrutture e dal Ministero dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere del Nars (Del. Cipe 1 e 39/2007).	Del. 1 e 39/2007 in tema di contabilità regolatoria.
Aeroporti	L. 248/05	La misura iniziale dei diritti e l'obiettivo di recupero della produttività assegnati vengono determinati tenendo conto: «di un sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile, che consenta l'individuazione dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi, regolamentati e non regolamentati, quali lo svolgimento di attività commerciali, offerti sul sedime aeroportuale».	La direttiva CIPE n. 38/07 e le Linee Guida Enac introducono gli strumenti e le metodologie per il passaggio delle informazioni tratte dalla contabilità analitica alla contabilità regolatoria.
Idrico	D.Lgs 152/06 (art.161, lett. d)	Il CoViRI «emana direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni e valuta i costi delle singole prestazioni».	Alla norma – che in forma diversa era già presente nella Legge Galli – non è mai stata data reale attuazione.

Fonte: Elaborazione dell'Autore.

Se il regolatore vorrà controllare effettivamente i settori di pubblica utilità sopra individuati, nei prossimi anni sarà necessario approfondire e implementare effettivamente gli obblighi di contabilità regolatoria anche in questi settori.

## Note

<sup>1</sup> Le metodologie a costi prospettici ne costituiscono una variante, che considera la prevedibile evoluzione tecnologica nel breve periodo.

<sup>2</sup> *Fully Distributed/Allocated Costs* (FDC o FAC).

<sup>3</sup> Alcuni autori si riferiscono alle metodologie incrementalì in senso lato, che includono la metodologia a costi incrementalì in senso stretto e la metodologia a costi marginali.

<sup>4</sup> Ovvero costi per i quali:

– esiste una relazione certa, ossia rilevata contabilmente attraverso i sistemi informativi aziendali, tra il sostenimento del costo e l'erogazione di un particolare servizio;

– è individuabile una relazione causale tra il sostenimento del costo e l'erogazione di un particolare servizio, e sono rilevabili attraverso i sistemi operativi aziendali i driver di costo che rappresentano tale relazione.

<sup>5</sup> Nella terminologia corrente i costi indiretti sono spesso identificati con i costi congiunti, mentre i costi comuni sono indicati come categoria a sé.

<sup>6</sup> In questo caso, il driver di allocazione non è misurato attraverso i sistemi operativi aziendali, e dunque è necessario un processo di allocazione su base stimata.

<sup>7</sup> Non è possibile l'attribuzione né in modo diretto né in modo indiretto. Sono detti anche «costi non imputabili».

<sup>8</sup> Ammessi secondo alcune accezioni. Nel settore telecomunicazioni, ad esempio, sono ammessi i costi indiretti congiunti di rete.

<sup>9</sup> Col passare del tempo sono state introdotte ampie aree di deroga all'adozione di questa metodologia.

<sup>10</sup> Tale riferimento era stato adottato in Gran Bretagna nel modello applicato ai costi di BT (*three year look*). Secondo tale logica, nel caso in cui non si ipotizzava un rimpiazzo del bene in questione con una tecnologia più avanzata in tale arco di tempo, il riferimento continuava ad essere alla tecnologia esistente, altrimenti ci si riferiva alla nuova tecnologia.

<sup>11</sup> Tipicamente applicata nel settore TLC.

<sup>12</sup> In questi casi, peraltro, la valutazione viene effettuata non continuativamente, ma al termine del periodo regolatorio della RAB (*Regulatory Asset Base*).

<sup>13</sup> In altre parole, questo approccio implica che il modello ingegneristico non determini, nell'esempio delle telecomunicazioni citato, il corretto posizionamento delle centrali (che quindi vengono valutate al costo determinato dal posizionamento attuale), ma semplicemente che tale modello ne calcoli il numero efficiente, riducendo, quindi, il numero di centrali locali da valutare.

<sup>14</sup> Qualche esempio si ritrova nel settore delle telecomunicazioni (ad esempio: primo modello dell'autorità irlandese Eircom per valutare le tariffe di interconnessione, mentre l'autorità di regolamentazione italiana – AGCOM – non ha ritenuto opportuno adottarlo).

<sup>15</sup> Nell'accezione a costi pieni (CCA-FDC).

<sup>16</sup> Valore attuale netto dei *cash flow* futuri.

<sup>17</sup> È verosimile che per la maggior parte dei cespiti in uso il valore economico sia superiore al valore netto di realizzo. Se così non fosse, infatti, l'impresa procederebbe a dismettere i cespiti perché i proventi generati dalla loro vendita sarebbero superiori rispetto al valore economico che il bene può generare se mantenuto in uso.

<sup>18</sup> Valutazione al valore di rimpiazzo con bene equivalente.

<sup>19</sup> Valore di rimpiazzo con bene equivalente.

<sup>20</sup> Percentuale riferita ai valori storici iscritti nella contabilità aziendale.

<sup>21</sup> Delibera 399/02/CONS, Allegato A, cap. 5, par. 2.

<sup>22</sup> Nel settore TLC, l'AGCOM, nell'ambito delle analisi dei mercati 8-9-10, pubblica anche una tabella di linee guida per la valorizzazione dei cespiti, mutuata dalle esperienze di BT e di Eircom, ma sottolinea che, data la com-

piessità delle valutazioni, tale tabella costituisce semplicemente una proposta di lavoro che verrà valutata nell'ambito di uno specifico procedimento istruttorio.

<sup>23</sup> Nel settore telecomunicazioni la norma era prevista già nel quadro ONP. Si vedano, in particolare, l'art. 4, comma 7 del D.P.R. 318/97, l'art. 9 comma 1 e 3 e l'art. 12, comma 1, del decreto 23 aprile 1998.

<sup>24</sup> Percorso di discesa dei prezzi del bene oggetto di valutazione (*holding gain*), o incremento dei prezzi dello stesso (*holding loss*).

<sup>25</sup> Per maggiori dettagli si veda il documento di Arthur Andersen, «Accounting Separation in the context of Open Network Provision – Draft Guidelines prepared for DG XIII of the European Commission», ottobre 1997.

<sup>26</sup> Relativo ad un livello efficiente di investimenti negli *asset*.

<sup>27</sup> Raccomandazione della Commissione dell'8 aprile 1998 sull'interconnessione in un mercato liberalizzato delle telecomunicazioni, Parte 2 – Separazione contabile e contabilità dei costi (98/322/CE).

<sup>28</sup> Appendice, cap. 4 «Scelta dell'approccio».

<sup>29</sup> I dati di bilancio risentono spesso di logiche non compatibili con la contabilità regolatoria.

<sup>30</sup> Pubblicata nella GU n. 3 dell'8 gennaio 2003.

<sup>31</sup> Delibera 4/06/CONS, allegato A, par. 234.

<sup>32</sup> Delibera 4/06/CONS, allegato A, par. 234.

<sup>33</sup> Delibera 4/06/CONS, allegato A, par. 235.

<sup>34</sup> Delibera 4/06/CONS, allegato A, par. 236.

<sup>35</sup> Delibera 4/06/CONS, allegato A, par. 237.

<sup>36</sup> Delibera 417/06/CONS (analisi mercati 8-9-10), allegato A, par. 463.

<sup>37</sup> Tra virgolette nel testo.

<sup>38</sup> Deliberazioni 21 dicembre 2001, n. 310/01 e 311/01.

<sup>39</sup> Deliberazione 18 gennaio 2007, n. 11/07.

<sup>40</sup> L'elenco consta di ben 22 attività, fra settore dell'energia elettrica, del gas naturale e altri settori (cfr. articolo 4 della delibera n. 17/07).

<sup>41</sup> L'articolo 16 della delibera n. 17/07 identifica le esenzioni, in ragione principalmente dei limiti dimensionali dei soggetti (numero di punti di prelievo, piuttosto che quantitativi di energia venduti, ecc.).

<sup>42</sup> Si veda l'articolo 24 della delibera n. 17/07.

<sup>43</sup> Analoghi obblighi non sono posti a capo degli operatori del settore del gas naturale.

<sup>44</sup> Maggiori dettagli su quanto precisato nel testo e, in particolare, sul mutato atteggiamento dell'Autorità per l'energia sono rinvenibili nelle delibere in argomento dell'Autorità per l'energia, in particolare la n. 5/04 – testo unico per le tariffe del settore dell'energia elettrica – e la n. 96/04 – che ha definito il sistema di perequazione specifica aziendale – nonché nelle rispettive relazioni tecniche.

<sup>45</sup> Si veda, in particolare, la relazione tecnica alla deliberazione 30 gennaio 2004 n. 5/04 e all'appendice n. 1.

<sup>46</sup> Gli operatori sono tenuti a versare o incassano somme dal sistema di perequazione generale a seconda che gli importi acquisiti dalle tariffe siano superiori o inferiori a quanto di spettanza.

