



Autorità per l'energia elettrica il gas
e il sistema idrico



III Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici

Intervento del Presidente
Guido Bortoni

Milano, 24 novembre 2014

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico

Guido Bortoni, Presidente

Alberto Biancardi, Componente

Luigi Carbone, Componente

Rocco Colicchio, Componente

Valeria Termini, Componente

Autorità, Signore e Signori,

rivolgo questo indirizzo ai lavori della III Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici a nome del Collegio dell’Autorità.

L’anno scorso, introducendo il mio intervento, sottolineavo che appariva prematuro fare un bilancio esaustivo delle attività svolte dall’Autorità nel biennio 2012-2013 riguardo un settore complesso quale è quello idrico. Poco dopo (fine 2013), il Legislatore nazionale approvava una norma con la quale stabiliva la nuova denominazione dell’Istituzione che presiedo: Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico. Vale in questa circostanza l’adagio attribuito a Giustiniano *nomina consequentia rerum* ed è proprio il caso di dire che la modifica alla nostra ragione istituzionale ha portato a regime il biennio “di prova” di una nuova regolazione centrale del settore idrico italiano. Ovvero la forma tassonomica ha seguito la sostanza delle cose.

Nell’odierna occasione illustrerò, invece, un intervento *in medias res*, soffermandomi in particolare sull’attività sin qui svolta dal Regolatore e sugli orientamenti che guideranno il nostro operare. In termini generali, mentre la fase attuale dell’attività dell’Autorità si focalizza sull’applicazione del metodo tariffario nel primo periodo regolatorio e sul consolidamento delle informazioni del settore, la prossima fase sarà volta al completamento della regolazione con la graduale convergenza dei diversi schemi regolatori, al fine di ridurre progressivamente le asimmetrie e consolidare le condizioni per la realizzazione degli investimenti: quest’ultimo, vero obiettivo della nostra azione fin dall’inizio. Parimenti la nostra azione sarà rivolta ad individuare *standard* relativi ai servizi idrici, nell’ottica di incrementarne la qualità, con particolare attenzione ai consumatori.

Governance

L’evoluzione attesa circa gli assetti istituzionali e organizzativi del settore, ossia la *governance* idrica, come prevista dalla

recente legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del decreto legge n. 133/2014 (c.d. Decreto Sblocca Italia), nonché derivante dal disegno di legge Stabilità 2015, attualmente all'esame del Parlamento, rimane fondamentale per lo sviluppo del settore.

Come peraltro già rilevato, l'Autorità condivide i principi generali che favoriscono i processi di aggregazione sia relativamente all'affidamento del servizio – per quanto riguarda l'assetto dei soggetti istituzionali competenti nei correlati ambiti territoriali – sia con riferimento ai soggetti gestori, cadenzando i termini temporali per l'adesione da parte degli Enti di Governo e prevedendo poteri sostitutivi in caso di inerzia.

Un processo di aggregazione e di rafforzamento della gestione dei servizi pubblici locali a rete risulta non più procrastinabile non solo per rilanciare gli investimenti, ma anche per eliminare quella polverizzazione che dà luogo ad inefficienze. Gestioni su scala di maggiori dimensioni possono indurre una riduzione dei costi e migliori livelli di prestazioni e della qualità dei servizi a beneficio degli utenti finali.

Quadro regolatorio

L'Autorità, per i profili di competenza, ha impostato un quadro regolatorio innovativo, per tener conto della molteplicità di aspetti che caratterizzano il settore idrico: asimmetrico, per considerarne le rilevanti disomogeneità territoriali, e graduale, nell'applicazione di criteri generali di trasparenza, coerenza, convergenza, efficienza ed efficacia.

Il quadro regolatorio introdotto dall'Autorità ha recentemente ricevuto importanti conferme da parte del Giudice Amministrativo di primo grado.

Con oltre 20 sentenze emesse nel corso del 2014, infatti, il Tar Lombardia ha respinto interamente i ricorsi presentati, contro il nuovo metodo tariffario dell'Autorità, da parte di alcuni soggetti che ne reclamavano l'illegittimità rispetto al portato referendario, nonché da parte di imprese di gestione.

In particolare, è stata confermata la sussistenza del potere dell'Autorità di incidere con la propria regolazione sulle convenzioni in corso ed è stata conferita legittimità al principio – sotteso al nuovo quadro regolatorio - della copertura integrale

dei costi di esercizio e investimento, anche in relazione ai costi delle immobilizzazioni.

Il Tar ha altresì censurato alcuni specifici meccanismi tariffari, con statuizioni che l'Autorità ha impugnato in appello e rispetto a cui si attendono le decisioni del Consiglio di Stato.

**Trasparenza
e
accountability**

Il criterio della trasparenza- e dell'*accountability* - ha guidato fin dall'inizio l'Autorità nella definizione di una regolazione tariffaria transitoria per gli anni 2012 e 2013 (adottata con le deliberazioni 585/2012/R/IDR e 88/2013/R/IDR) basata sulla puntuale identificazione delle voci di costo di cui tener conto nella determinazione delle tariffe, nonché nell'adozione della "prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato" (deliberazione 586/2012/R/IDR), che prevede - oltre all'obbligo di pubblicazione della Carta dei servizi - le informazioni minime che, dal 1° gennaio 2014, i gestori sono tenuti a riportare in bolletta.

Coerenza

Lo scorso anno, nell'ambito delle istruttorie per l'approvazione delle tariffe per il 2012 e il 2013, l'analisi delle scelte pubbliche adottate dai diversi soggetti competenti ha comportato particolare attenzione alla valutazione di coerenza delle decisioni assunte da detti soggetti in merito all'identificazione degli obiettivi da perseguire sul territorio, alla selezione degli interventi necessari e ai relativi costi sostenuti e sottesi ai corrispettivi. E proprio su questa base, sono state approvate le tariffe relative al periodo transitorio.

**Metodo
Tariffario
Idrico**

Questa impostazione è stata poi ulteriormente sviluppata nel Metodo Tariffario Idrico – MTI (deliberazione 643/2013/R/IDR), con il quale l'Autorità ha introdotto, per la prima volta in Italia, una regolazione in grado di ricomprendere e assorbire tutte quelle previgenti. Sul punto, ricordo che nel 2012, all'inizio della nostra azione, abbiamo ereditato tre metodi tariffari (Metodo Tariffario Normalizzato-MTN, Metodo Regione Emilia-Romagna, Metodo Cipe), oltre a prassi applicative e regole convenzionali molto eterogenee.

Schemi regolatori

Il nuovo Metodo è basato sulla scelta, per gli anni 2014 e 2015, di uno tra quattro schemi regolatori (corrispondenti a quattro Quadranti della "matrice di schemi") alternativi tra loro. Lo schema prescelto dagli Enti d'Ambito o dagli altri soggetti competenti, ai fini del computo tariffario, viene adottato in ragione:

- del rapporto tra il fabbisogno di investimenti (puntualmente individuato per il quadriennio 2014-2017) ed il valore delle infrastrutture esistenti, dove i Quadranti I e II si caratterizzano per esigenze di investimenti contenute rispetto al passato, mentre il III e il IV per necessità di investimento rilevanti, individuate secondo esigenze oggettive ed indifferibili, tali da rendere necessario il ricorso a misure potenziate per garantire la sostenibilità degli stessi;
- dei costi operativi associati ad obiettivi specifici, dove:
 - i Quadranti I e III si caratterizzano per l'invarianza degli obiettivi specifici e del perimetro di attività svolta dal gestore, tale da non richiedere una modifica dei costi pianificati;
 - il II e IV per la presenza di un cambiamento sistematico delle attività del gestore, in termini di territorio servito o di servizi erogati, tale da richiedere il riconoscimento di oneri aggiuntivi.

Sono stati dunque introdotti strumenti regolatori innovativi e asimmetrici che tengono conto del fatto che, nel mutato scenario macroeconomico, la spesa crescente per gli investimenti è prevista per mantenere in efficienza la rete idrica e risulta molto superiore rispetto ai contributi decrescenti, derivanti dalla finanza pubblica.

Ulteriori strumenti

Rimane, tuttavia, necessario – come l'Autorità ha più volte sottolineato – che alla regolazione siano affiancati ulteriori strumenti di finanziamento delle opere infrastrutturali necessarie, in considerazione proprio dell'ingente fabbisogno

finanziario sotteso alla realizzazione degli investimenti. In tal senso, paiono quanto mai opportune le disposizioni del comma 6 dell'articolo 7 della legge di conversione del decreto Sblocca Italia relative all'istituzione di uno specifico fondo finalizzato alla promozione degli investimenti per la risorsa idrica. Tuttavia, permangono rilevanti criticità nella mancata previsione di coordinamento del fondo con la regolazione dell'Autorità nella definizione dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse. Tale fondo non può vivere autonomamente, senza le opportune correlazioni con il sistema tariffario.

Convergenza L'obiettivo che l'Autorità si pone è far convergere le diverse realtà a una situazione il più possibile uniforme sul territorio nazionale, che potrà poi essere compiutamente disciplinata sulla base di un unico schema, quello rappresentato oggi nel Metodo Tariffario Idrico dal Quadrante I. In tale schema le misure regolatorie "normali" adottate sono essenzialmente tese a mantenere in sicurezza il patrimonio infrastrutturale esistente.

Efficienza ed efficacia In sede di definizione del nuovo metodo tariffario, l'Autorità ha inoltre introdotto specifiche regole orientate all'efficienza e all'efficacia delle gestioni, attraverso la declinazione di un sistema di riconoscimento dei costi nel vincolo dei ricavi collegato alla situazione di partenza. Sistema che riduce al minimo, considerato il ridotto *Regulatory Lag* proprio delle situazioni di avvio, l'entità degli oneri passanti o incomprimibili. Per gli anni 2014 e 2015 si è, quindi, inteso perseguire l'efficienza dei costi di esercizio attraverso un meccanismo di *Rolling Cap*, che tiene bloccato il livello dei costi operativi endogeni riconosciuti in tariffa, fino alla definizione di idonee frontiere di efficienza operativa. Nel contempo, è stata prevista la possibilità - prima descritta nell'illustrare le specificità dei Quadranti II e IV - che, a fronte di obiettivi specifici aggiuntivi rispetto a quelli risultanti dalla pianificazione, conseguenti ad un cambiamento del perimetro di attività del gestore, possa emergere una richiesta di oneri ulteriori.

Nel rivedere la suddivisione tra costi efficientabili e passanti, in coerenza con il nuovo periodo regolatorio, nel Metodo Tariffario

Idrico è stata, inoltre, introdotta una soglia massima al valore da riconoscere ai fini tariffari con riferimento alle spese di funzionamento degli Enti d'Ambito, al costo per gli acquisti all'ingrosso e al costo dell'energia elettrica, tenuto conto del costo medio di settore della fornitura elettrica.

Informazioni di settore

E', inoltre, sempre più un profilo di rilievo per l'azione dell'Autorità che si pongano in relazione le informazioni e i dati raccolti nei diversi settori di competenza. A titolo esemplificativo, i dati disponibili, con riferimento al regime di fornitura in salvaguardia dell'energia elettrica, possono essere utili nell'ambito della valutazione dell'efficienza gestionale nel comparto idrico.

Al riguardo si ritiene utile segnalare che il settore idrico assorbe circa il 10% del totale dell'energia erogata in regime di salvaguardia, con una incidenza sul consumo di settore di circa il 6%, ovvero due ordini di grandezza superiore a quello degli altri comparti, con peso più alto al Sud. Sebbene il servizio di salvaguardia non sia per definizione volto a forniture stabili nel tempo, ma rappresenti una forma di fornitura di ultima istanza, nel comparto idrico l'approvvigionamento in salvaguardia, in ragione della sua incidenza, ha dato luogo a rilevanti oneri per la fornitura di energia elettrica spesso non sostenibili per le gestioni interessate. Infatti, stando ai dati sulla morosità nel servizio di salvaguardia, con riferimento ai soggetti gestori dell'idrico, emerge che solo il 76% di tali soggetti, al settembre 2014, risultava aver pagato le fatture relative all'anno 2012.

Frontiere di efficienza

In coerenza con il modello di riferimento sul quale si sta attualmente incentrando il finanziamento delle attività pubbliche relative all'erogazione ai cittadini dei principali servizi pubblici, l'Autorità, con deliberazione 374/2014/R/IDR, ha avviato un procedimento finalizzato ad una migliore individuazione dei costi efficienti, completando la definizione di idonee frontiere o di adeguati parametri di efficienza operativa ed in particolare introducendo ulteriori valori-soglia per la determinazione dei costi riconosciuti ai fini tariffari, anche attraverso la

prosecuzione delle già avviate attività di raccolta, sistematizzazione e valutazione di dati tecnici e gestionali.

In tale ambito, l'Autorità ha già avviato una approfondita analisi dello stato e delle possibili criticità connesse all'attuale erogazione del servizio di misura nel settore idrico, nell'ottica generale di promozione dell'efficientamento e dell'attuazione del principio di *Water Conservation*. I risultati dell'analisi consentiranno di delineare una regolazione in grado di promuovere l'utilizzo efficiente della risorsa idrica e di favorire la riduzione delle perdite idriche.

Disagio economico

Come innanzi accennato, nella costruzione della regolazione tariffaria l'Autorità si è posta l'obiettivo di promuovere una progressiva convergenza ad una situazione sostanzialmente uniforme fra le diverse aree del Paese caratterizzate da differenti livelli di servizio, in un quadro di forte e continua attenzione per la sostenibilità sociale delle tariffe pagate dagli utenti finali, con particolare riferimento a coloro che versano in condizioni di disagio economico.

Si sottolinea al riguardo che l'Autorità, con deliberazione 644/2013/R/IDR, ha avviato un'indagine conoscitiva in merito ai vigenti sistemi di agevolazione e sui criteri di articolazione tariffaria applicati nel settore idrico integrato. Ciò è propedeutico - anche alla luce di quanto previsto da proposte normative attualmente in discussione in Parlamento - all'introduzione di misure volte ad assicurare agli utenti domestici a basso reddito l'accesso a condizioni agevolate alla quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Contestualmente, nell'ambito del già avviato processo di riordino dei corrispettivi applicati all'utenza, è intenzione dell'Autorità definire le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso, determinando, altresì, i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni alle utenze in condizioni di disagio economico, elaborato nel rispetto di una eventuale definizione stabilita dalla normativa primaria.

Tariffe approvate

In considerazione dei principi illustrati sono quindi stati definiti i criteri alla base delle tariffe del settore idrico. Dal mese di luglio 2013, l'Autorità ha avviato le istruttorie per l'approvazione delle tariffe relative al periodo transitorio 2012-2013, identificando:

- i soggetti inottemperanti all'obbligo di comunicazione dei dati (per i quali è stato determinato un moltiplicatore tariffario pari a 0,9);
- quelli da escludere dall'aggiornamento tariffario per mancata adozione della Carta dei servizi, per fatturazione di un consumo minimo impegnato, ovvero per mancata consegna degli impianti al gestore affidatario del servizio (per i quali è stato deliberato un moltiplicatore tariffario pari a 1);
- quelli da valutare in ragione della coerenza tra la propria proposta tariffaria e gli obiettivi specifici prescelti.

La popolazione italiana interessata dalle approvazioni effettuate sinora è di circa 42 milioni di abitanti, residenti in oltre 5.000 Comuni, con una variazione media delle tariffe del 2,5% rispetto ai dati 2012. Nello specifico, le determinazioni tariffarie approvate dall'Autorità hanno riguardato oltre 1.800 gestioni.

Le determinazioni tariffarie per gli anni 2014 e 2015 ad oggi approvate dall'Autorità riguardano, invece, oltre 1.600 gestioni, interessando quasi 40 milioni di abitanti, per i quali è stato approvato un incremento medio delle tariffe, rispetto all'anno precedente, di poco inferiore al 4% nel 2014 e al 5% nel 2015.

Tali aumenti delle tariffe sono stati proposti dagli Enti d'Ambito – e approvati dall'Autorità – in quanto ritenuti necessari a favorire gli investimenti prioritari per il settore, tesi a raggiungere e mantenere obiettivi di qualità ambientale e della risorsa.

Investimenti

Gli specifici schemi regolatori ad oggi approvati comportano che per la prima volta in Italia vi sia un aggiornamento delle tariffe idriche secondo unici e medesimi criteri per un così significativo segmento della popolazione. Si confermano, quindi, i presupposti che hanno orientato l'Autorità nell'adozione della nuova regolazione idrica: la rilevante esigenza di investimenti

rispetto allo *stock* di infrastrutture realizzato in passato e incluso nella *Regulatory Asset Base* del settore. Una parte significativa di Enti d'Ambito, che coprono una ampia maggioranza della popolazione interessata, ha predisposto schemi che prevedono una rilevante spesa per investimenti, che complessivamente ammonta a 4,5 miliardi di euro nel quadriennio 2014-2017:

- per 40 gestioni - la maggior parte delle quali eroga il servizio in Emilia Romagna (14), Veneto (8) e Piemonte (7) - le amministrazioni competenti hanno individuato esigenze di investimento contenute rispetto a quanto realizzato in passato, collocandosi nei Quadranti I e II della matrice di schemi regolatori. Nel rispetto del limite di aumento annuo fissato pari al 6,5%, per oltre 10 milioni di abitanti è stato approvato un incremento tariffario medio annuo del 5,7% nel 2014 e del 4,6% nel 2015, a fronte di un contenuto fabbisogno di investimenti (rispetto alla RAB esistente), quantificato in quasi 1 miliardo e mezzo di euro nel quadriennio 2014-2017;
- per 41 gestioni - circa la metà delle quali operanti in Piemonte (8), Lombardia (6) e Toscana (6) - le amministrazioni competenti hanno programmato un elevato fabbisogno di investimenti nei prossimi quattro anni rispetto alla valorizzazione delle immobilizzazioni pregresse collocandosi nei Quadranti III e IV. Nel rispetto del limite di aumento del 9%, per circa 23 milioni di abitanti è stato deliberato un incremento medio delle tariffe, rispetto all'anno precedente, pari al 6,9% nel 2014 e al 6,6% nel 2015, a fronte di un rilevante fabbisogno di investimenti (rispetto alla RAB esistente), quantificato in oltre 3 miliardi di euro nel quadriennio 2014-2017.

Gli strumenti regolatori previsti per la sostenibilità finanziaria efficiente in caso di elevato fabbisogno di investimenti, corrispondenti ai Quadranti III e IV, sono stati utilizzati: alcuni operatori (14) si sono avvalsi della possibilità di utilizzare forme di ammortamento accelerato, altri (26 gestori), invece, sono ricorsi alla facoltà di valorizzare la componente tariffaria per il finanziamento di nuovi investimenti ritenuti prioritari.

Ricordo, inoltre, che al fine di favorire la bancabilità degli investimenti del settore, che presenta una elevata necessità di interventi infrastrutturali nei prossimi anni, l'Autorità, con il Metodo Tariffario Idrico, ha individuato anche i criteri per la determinazione del valore residuo degli investimenti nel caso in cui alla scadenza delle concessioni vi sia il subentro di un nuovo gestore (concludendo di fatto il procedimento avviato con la deliberazione 110/2013/R/IDR e rinviando la definizione delle clausole di subentro al futuro provvedimento di adozione di una o più convenzioni tipo per l'affidamento e la gestione del servizio idrico integrato).

Obiettivi e interventi

Analizzando i principali obiettivi specifici individuati dai soggetti competenti nell'ambito delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2014 e 2015, i più diffusi sono quelli relativi alla riduzione del grado di vetustà degli impianti e delle reti, all'adeguamento degli impianti di fognatura e depurazione alle disposizioni comunitarie in materia di acque reflue, alla riduzione del tasso di interruzione e potenziamento dei sistemi di adduzione, al contenimento del livello di perdite di rete e dei fenomeni di fuoriuscite e allagamenti e alla copertura efficiente del servizio di misura. In considerazione dei rappresentati obiettivi specifici, sono quindi stati programmati, per il periodo 2014-2017, i seguenti interventi:

- sostituzione degli elementi infrastrutturali obsoleti o malfunzionanti, ovvero manutenzione straordinaria degli impianti e delle reti di distribuzione, delle reti fognarie e delle opere elettromeccaniche;
- adeguamento e potenziamento degli impianti di depurazione esistenti, nonché realizzazione di nuovi depuratori e di nuovi collettori;
- installazione di strumentazione di monitoraggio e telecontrollo, di distrettualizzazione e di controllo della pressione in rete;
- installazione di nuovi misuratori di portata sugli impianti e sostituzione dei contatori di utenza vetusti e/o non funzionanti.

Approfondire i principali elementi di merito, in relazione agli interventi che vengono selezionati sulla base delle criticità riscontrate, rappresenta uno dei compiti attribuiti all'Autorità. Al riguardo, si ritiene necessario individuare - anche attivando forme di avvalimento di enti pubblici già operanti nel settore - criteri generali di priorità nonché indicatori di *performance* del servizio per l'identificazione delle necessità, in considerazione dei quali gli Enti d'Ambito possano elaborare i piani degli interventi. Anche a tal fine, è stata avviata la raccolta di una serie di dati tecnici.

Perdite di rete

Una prima esemplificazione del rapporto tra informazioni tecniche risultanti dalle raccolte dati e criticità e interventi comunicati nell'ambito delle programmazioni locali, si può approfondire con riferimento alle perdite di rete, la cui riduzione è uno degli obiettivi indicati con maggior frequenza.

Sulla base dei dati - relativi al 2012 - ad oggi raccolti (riferiti a 170 operatori, che coprono circa i 2/3 della popolazione nazionale), non emerge una relazione significativa né tra il livello di perdite di rete e il tasso di sostituzione delle condotte, né tra il livello di perdite e il tasso di manutenzione delle reti. Analogamente, il grado di vetustà delle condotte non sembra influenzare il livello di perdite di rete, stando ai dati comunicati dagli operatori. Sebbene si tratti di elementi molto generali - desunti da un'analisi statica, riferita al solo anno 2012, e non pluriennale - si rileva la necessità di approfondire il collegamento tra l'individuazione di una criticità, attestata ad una certa data, e la relativa magnitudo (ovvero riscontrata con maggior frequenza al crescere della misura di perdite registrata) e la conseguente scelta degli interventi da realizzare nell'arco di un periodo stabilito.

Investimenti programmati

Si osserva che gli investimenti netti programmati per i prossimi quattro anni - come risultanti dagli atti sottostanti alle predisposizioni tariffarie ad oggi approvate - sono pari al valore totale del capitale investito netto (RAB) dell'intero settore: il rapporto fra gli interventi programmati fino al 2017 e il valore

delle infrastrutture idriche esistenti è infatti di poco superiore all'unità, forse anche in ragione del sottodimensionamento della RAB del settore. In altri termini, le amministrazioni competenti e i gestori si sono impegnati a realizzare, nei prossimi quattro anni, interventi di valore pari a quello corrispondente all'intera dotazione infrastrutturale preesistente al 2013: una spinta "storica" per avviare il rilancio degli investimenti di cui il comparto necessita da tempo.

L'attenzione dell'Autorità verso i nuovi investimenti non può limitarsi alla loro pianificazione. In tal senso si stanno avviando le necessarie verifiche in ordine alla effettiva realizzazione degli investimenti pianificati, anche in relazione alla disponibilità di eventuali contributi pubblici risultanti dal programma degli interventi approvato dal soggetto competente.

**Complessità
della
governance**

Relativamente alle realtà non ancora oggetto di approvazione tariffaria, occorre considerare che sovente le modalità e i tempi di trasmissione dei dati da parte dei soggetti competenti riflettono la complessità della *governance* a livello locale, spesso caratterizzata dalla presenza di una pluralità di articolati passaggi istruttori e decisionali, incardinati, da una parte, in capo alla struttura tecnica degli Enti d'Ambito e ai suoi dirigenti, e dall'altra in capo agli organi politici (per es. assemblee o conferenze dei sindaci, consigli provinciali). In tale contesto, spesso la trasmissione dei dati, degli atti e delle informazioni necessarie all'approvazione delle tariffe si realizza in più fasi successive, con un significativo allungamento dei tempi.

Le gestioni non ancora interessate da puntuali atti di approvazione da parte dell'Autorità sono dunque quelle che tendenzialmente presentano situazioni di maggiore complessità, o dal punto di vista del contenuto delle proposte o dal punto di vista procedurale. Ricadono nella situazione descritta diverse casistiche:

- casi in cui gli Enti d'Ambito o gli altri soggetti competenti hanno adottato delibere che prevedono incrementi tariffari superiori alla soglia massima consentita dalla regolazione, restando soggetti alle istruttorie già in corso, finalizzate ad

accertare la validità dei dati forniti e l'efficienza del servizio di misura, fatta salva la possibilità per il gestore di fatturare fino alla soglia massima dell'incremento tariffario ammissibile, una volta che sia intervenuta l'approvazione del soggetto competente;

- casi in cui sono stati già avviati procedimenti sanzionatori collegati al calcolo delle componenti del vincolo dei ricavi;
- casi in cui sono state presentate determinazioni tariffarie che rispettano il previsto limite alla variazione del moltiplicatore tariffario, ma per i quali si sono rilevati problemi specifici e sono conseguentemente in corso verifiche ispettive e approfondimenti ulteriori;
- casi in cui gli Enti d'Ambito o gli altri soggetti competenti hanno trasmesso informazioni e atti tariffari attualmente sottoposti a valutazione di completezza;
- casi in cui gli Enti locali sono soggetti a procedura di riequilibrio pluriennale, risultando esclusi dalle determinazioni d'ufficio;
- casi in cui gli operatori risultano assoggettati a procedure concorsuali nella gestione della crisi d'impresa.

Censimento operatori

In generale, una delle principali criticità riscontrata dall'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, va individuata nell'eccessiva frammentazione ed eterogeneità dei soggetti gestori, che variano da grandi società quotate affidatarie del servizio per vasti ambiti territoriali del Paese ad un numero molto elevato di piccole gestioni comunali in economia. Ai circa 1700 operatori, ad oggi censiti dall'Autorità ed accreditati presso la propria anagrafica, si aggiungono circa 900 gestioni, già oggetto di determinazioni tariffarie d'ufficio da parte dell'Autorità per mancato invio dei dati richiesti.

Qualità ambientale

Negli ultimi mesi, l'Autorità ha posto in consultazione i propri orientamenti per dare piena attuazione alle disposizioni - eurounitarie ed interne - che prevedono l'adozione di politiche dei prezzi dell'acqua idonee a contribuire al raggiungimento e al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientale, in osservanza del principio del recupero dei costi "pieni" dei servizi

idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa e, in particolare, secondo il principio "*chi inquina paga*".

Infatti, nel Documento per la consultazione 299/2014/R/IDR - cui seguirà a breve un secondo documento - è stato illustrato l'approccio che l'Autorità intende adottare nella regolazione dei corrispettivi per il servizio di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati allo scarico in pubblica fognatura, con l'obiettivo di superare - mediante un'appropriata allocazione dei costi nella struttura dei corrispettivi - le difformità di trattamento attualmente rilevabili sul territorio nazionale e di evitare l'instaurarsi di sussidi incrociati fra le diverse tipologie di utenza. L'iniziativa tiene conto delle criticità relative alla corretta identificazione dei *driver* di costo relativi a utilizzatori aventi caratteristiche (impatti ambientali) molto differenziate e non facilmente rilevabili. Essa considera quale variabile data il costo riconosciuto al gestore per l'attività di collettamento e depurazione dei reflui, ivi compresi quelli industriali, circoscrivendo dunque la valutazione degli effetti incentivanti dei corrispettivi ai comportamenti indotti nei fruitori del servizio.

Una ulteriore consultazione è stata avviata, con il documento 539/2014/R/IDR, in ordine alla individuazione ed esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa (*Environmental and Resource Costs* - ERC). Ricordo che con il Metodo Tariffario Idrico si sono poste le basi per individuare, enucleare e portare in evidenza - secondo principi di trasparenza e *accountability* - i costi ambientali e della risorsa, che, in osservanza di quanto disposto dalla Direttiva 2000/60/CE, sono allo stato attuale già considerati tra i costi finanziari efficienti di cui la tariffa del servizio idrico garantisce copertura. Il metodo tariffario adottato ha previsto, infatti, di porre pari a zero, per l'anno 2014, la componente ERC, allo scopo di evitare la doppia contabilizzazione dei costi già riconosciuti alle gestioni nelle determinazioni tariffarie relative all'annualità in questione (ad esempio tra i costi configurabili come canoni di derivazione/sottensione idrica, contributi a comunità montane, canoni per restituzione acque).

L'azione dell'Autorità, in tale ambito, ha beneficiato delle frequenti interlocuzioni con il Ministero dell'Ambiente e con la Commissione Europea. Interlocuzioni che potrebbero portare ad una nuova definizione di tale disciplina, da tempo attesa, che possa portare ad un significativo sblocco di risorse.

Entro fine anno l'Autorità adotterà i criteri che consentiranno di esplicitare distintamente il valore della componente ERC a partire dal 2015, nelle more dell'adozione di direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile dei gestori. L'Autorità ritiene sostenibile un percorso applicativo con gradualità, in coerenza, fra l'altro, con il maturare degli strumenti che l'azione regolatoria renderà disponibili e con l'implementazione dell'*unbundling* contabile per il settore idrico.

Conguagli

In parallelo ai provvedimenti sopra richiamati, con i quali l'Autorità ha posto in campo misure per mettere in sicurezza e sviluppare il patrimonio infrastrutturale esistente e per favorire la tutela ambientale e della risorsa, altre misure sono state adottate in ordine ai profili di trasparenza delle rilevanti pendenze derivanti dagli anni precedenti al 2012, prima delle attribuzioni idriche all'Autorità. In generale, si tratta di criticità riconducibili alla mancanza di trasparenza dei previgenti meccanismi di governo del settore idrico, che hanno generato, da un lato, rinvii o contrazioni della spesa per gli investimenti necessari ad ammodernare ed efficientare le infrastrutture del comparto - a causa di corrispettivi tariffari non sufficienti a coprire i maggiori oneri rispetto a quelli programmati - e, dall'altro, un clima di diffidenza e sfiducia da parte dei cittadini, sfociato anche negli esiti delle consultazioni referendarie del 2011.

In tale ambito, al fine di addivenire ad una chiusura di alcune delle questioni ereditate dal passato, l'Autorità ha richiesto ai soggetti competenti di procedere alle attività necessarie alla quantificazione e alla successiva approvazione delle partite di conguaglio maturate in periodi precedenti al trasferimento di competenze all'Autorità. Ha quindi previsto che i relativi oneri - da rateizzare secondo specifiche modalità stabilite sulla base di

criteri di sostenibilità sociale - fossero puntualmente evidenziati in bolletta separatamente dall'importo dovuto quale corrispettivo del servizio per il relativo periodo di fatturazione e che fosse fornita indicazione sia del soggetto competente che li ha quantificati, sia del relativo atto deliberativo di approvazione al fine di favorire la massima trasparenza per l'utenza.

**Restituzione
remunerazione
del capitale**

Nel corso del 2014 si è, inoltre, concluso il procedimento per la restituzione agli utenti finali della componente tariffaria relativa alla remunerazione del capitale, abrogata in esito al *referendum* popolare del 12 e 13 giugno 2011. L'importo oggetto di rimborso è riferito quindi ai circa 5 mesi trascorsi dall'esito del referendum fino all'entrata in vigore, il 1 gennaio 2012, del metodo tariffario transitorio, con il quale, tra i criteri di calcolo individuati per la determinazione delle tariffe, l'Autorità ha espunto la remunerazione del capitale investito, comunque nel rispetto del principio del *full cost recovery*.

Gli importi quantificati dagli Enti d'Ambito e verificati dall'Autorità hanno determinato un ammontare del rimborso da corrispondere a 14 milioni di utenti domestici, per un valore complessivo di 55 milioni di euro, che corrisponde mediamente a 3,90 euro/utente (con un valore massimo pari a 41,41 euro/utente). Inoltre per gli Enti d'Ambito che non hanno trasmesso all'Autorità né la richiesta quantificazione, né altre informazioni utili - anche a seguito dell'intimazione loro inviata - si è proceduto a quantificare forfaitariamente la quota che ogni gestore presente sul territorio del relativo ambito territoriale è tenuto a restituire a ciascun consumatore finale, ponendo la medesima pari a 4,92 euro/utente.

**Vacuum tariffe
2010-2011**

In aggiunta, sempre relativamente a situazioni pregresse, nel gennaio di quest'anno, in attuazione delle sentenze con le quali la quarta Sezione del Consiglio di Stato si è espressa relativamente al "regime transitorio/CIPE", l'Autorità ha colmato il *vacuum* relativo alle tariffe per le annualità 2010 e 2011 delle gestioni ex CIPE adottando (deliberazione 268/2014/R/IDR) i criteri e le modalità per il riconoscimento a conguaglio dei corrispettivi riferiti alle menzionate annualità, prevedendo, tra

l'altro, che l'istanza del citato riconoscimento fosse coordinata con l'istanza di aggiornamento tariffario per gli anni 2014 e 2015, tramite l'indicazione dei corrispondenti obiettivi specifici da conseguire sul territorio.

Si ricordi, infatti, che per le gestioni che si trovavano in precedenza nel "regime transitorio/CIPE", la metodologia tariffaria utilizzata prima dell'attribuzione all'Autorità delle funzioni di regolazione del comparto era quella risultante da una serie di provvedimenti adottati dal CIPE, a cadenza annuale, fino al 2001, tornato poi, solo nel 2008, ad adeguare la regole di computo, applicate fino al 2009. Di fatto, per il successivo biennio 2010-2011 le tariffe applicate dai gestori in questione sono rimaste invariate, rallentando la realizzazione degli interventi richiesti sui relativi territori per l'ammodernamento delle infrastrutture idriche e il miglioramento della qualità del servizio reso all'utenza.

**Schemi di
convenzione
tipo**

Da ultimo, ricordo che, nell'ambito del procedimento per l'introduzione di una disciplina uniforme della convenzione tipo - quale fondamentale elemento di completamento del nuovo sistema di regole, destinato a mutare ed evolvere in ragione dello sviluppo del quadro regolatorio - l'Autorità ha presentato i suoi primi orientamenti nel documento per la consultazione 171/2014/R/IDR, prospettando anche qui l'introduzione di una matrice di schemi di convenzioni tipo, declinati in base alla tipologia di affidamento dei servizi idrici prevista dalla vigente normativa (affidamento mediante gara, partenariato pubblico-privato con gara per la scelta del socio privato e in *house providing*) e allo schema regolatorio corrispondente al quadrante prescelto dai soggetti competenti alla predisposizione tariffaria.

Tuttavia, il quadro normativo di riferimento, su cui l'Autorità ha iniziato ad impostare l'intervento regolatorio in discussione, è stato modificato dalle disposizioni recate dal cosiddetto Decreto Sblocca Italia, che, all'articolo 7, introduce previsioni destinate ad incidere sui contenuti degli schemi tipo, con particolare riferimento agli aspetti che attengono il regime giuridico

prescelto per la gestione del servizio, all'oggetto del contratto, al perimetro dell'attività svolta, agli obblighi delle parti (ivi incluso l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, il cui mantenimento si prevede che debba essere assicurato sulla base di strumenti definiti nella convenzione tipo), agli obblighi e modalità di consegna dei beni e degli impianti, alle procedure di subentro. Si è ritenuto, pertanto, necessario differire la conclusione del procedimento in questione al primo trimestre del 2015.

Carta dei servizi

Per quanto riguarda la Carta dei servizi e il livello qualitativo del servizio garantito agli utenti, l'Autorità ha escluso dall'aggiornamento tariffario i soggetti che non avevano adottato la Carta del servizio, e nel contempo ha aperto un procedimento volto a definire la regolazione contrattuale della qualità del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono. Ciò al fine di garantire agli utenti diversamente localizzati sul territorio nazionale il medesimo livello qualitativo del servizio, superando l'attuale frammentazione legata all'adozione di differenti Carte dei servizi. E' stata quindi avviata la raccolta dati volta ad ottenere maggiori informazioni sui contenuti specifici delle Carte del servizio idrico integrato e sullo stato della loro implementazione, nonché, più in generale, sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio idrico integrato nel suo complesso e di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono. Alla raccolta dati, che si è conclusa il 30 settembre 2014, hanno risposto 64 enti d'ambito per un totale di 227 gestori che coprono circa il 70% della popolazione italiana e garantiscono una buona copertura geografica del campione (non sono pervenuti i dati del Trentino Alto Adige e della Calabria). Una prima analisi dei dati relativi alla gestione del rapporto contrattuale mostra che la stragrande maggioranza dei gestori dichiara di garantire il rispetto degli standard indicati nelle Carte del servizio: per quanto riguarda gli usi domestici, solo circa il 18% degli esercenti risulta non rispettare gli standard autonomamente fissati; la stessa percentuale scende a circa il 14% per gli usi non domestici e a circa il 13% per gli altri usi. L'attività di monitoraggio delle Carte dei servizi, che è attualmente in corso, consentirà all'Autorità di identificare possibili aree di omogeneizzazione e di efficientamento degli

standard attualmente vigenti al fine di individuare e facilitare l'adozione di standard qualitativi obbligatori e omogenei sul territorio nazionale.

Tutela degli utenti

A testimonianza di una sempre più crescente attenzione verso i consumatori, si ricorda l'accordo firmato lo scorso mese di ottobre tra questa Autorità e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). L'accordo, integrando il precedente Protocollo Quadro del 2012, ha l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la tutela degli utenti idrici, con particolare riferimento alle pratiche commerciali scorrette e alle violazioni della normativa e della regolazione anche nel settore idrico, oltre a quello dell'energia e del gas.

Istruttoria conoscitiva su arsenico

Nel corso dell'anno 2014 si è inoltre conclusa l'istruttoria conoscitiva in merito all'erogazione del servizio di acquedotto nei Comuni interessati da limitazioni all'uso di acque destinate al consumo umano. All'esito dell'indagine (deliberazione 199/2014/E/IDR), è emerso che le criticità esaminate risultano rientrate in tutte le Regioni ad eccezione del Lazio, ed in particolare dell'"ATO Lazio Centrale-Roma" e dell'"ATO Lazio Nord-Viterbo". In quest'ultimo ambito le medesime criticità, pur presenti sul territorio, appaiono in via di risoluzione. L'approfondimento effettuato ha, inoltre, evidenziato alcune lacune strutturali, sovente attinenti a profili non di competenza dell'Autorità, per cui l'Autorità sta valutando l'opportunità di una specifica segnalazione al Governo e al Parlamento.

Enforcement

Preme, inoltre, rilevare che nel corso del 2014 l'Autorità ha avviato, anche nel settore idrico, azioni di *enforcement* con l'effettuazione delle prime ispezioni e l'apertura dei primi procedimenti, tuttora in corso, per l'adozione di provvedimenti sanzionatori e prescrittivi a fronte di violazioni della regolazione del servizio idrico. Ad oggi sono state contestate violazioni con riferimento alle procedure di applicazione delle tariffe, agli adempimenti per la raccolta dati, alla trasparenza dei documenti di fatturazione e alla tariffa di depurazione.

Al riguardo, è di particolare rilevanza che la normativa primaria, nell'ambito della legge n. 116/2014 di conversione del decreto legge n. 91/2014 (c.d. Decreto Competitività), abbia previsto l'estensione agli utenti del servizio idrico integrato dei benefici derivanti dai progetti finanziati con le sanzioni comminate dall'Autorità in caso di violazione dei propri provvedimenti.

**Ambito
internazionale:
WAREG**

Da ultimo, relativamente al contesto internazionale, preme ricordare che l'Autorità, come anticipato nella II Conferenza nazionale dei servizi idrici, nel corso del 2014 si è sempre più fatta promotrice attiva per la creazione del *network* di regolatori dei servizi idrici, denominato WAREG – *European Water Regulators*, che oggi conta la partecipazione di 19 Paesi, 17 in qualità di Membri e 2 di Osservatori, ufficialmente avviato ad aprile di quest'anno. Con la definizione di obiettivi comuni, quali, ad esempio, la promozione di quadri regolatori stabili e lo scambio di *best practices*, WAREG può contribuire a creare i presupposti per affrontare congiuntamente tra regolatori aspetti che potranno insorgere a livello comunitario, con una sempre più proficua interlocuzione con la Commissione Europea e gli *stakeholders* – anche internazionali - del settore.

Nella visione tradizionale, la regolazione indipendente si rivolge a uno o più imprenditori che forniscono beni o servizi ad una platea di utenti o di consumatori. In tal caso, la chiarezza degli obiettivi e degli interessi in gioco comporta provvedimenti regolatori che ne armonizzino l'equa composizione. Diverso è il contesto nel settore idrico.

Alla complessità derivante dalla frammentazione – per cui, come già rilevato, è auspicabile un processo di aggregazione, richiesto peraltro anche al fine del finanziamento degli investimenti – rileva che, tra le specificità proprie del settore idrico italiano, vi è sicuramente quella riconducibile ad una ampia e diffusa presenza della Pubblica Amministrazione, in una molteplicità di ruoli: soggetto competente all'adozione delle scelte pubbliche, entità di gestione e consumatore. In ragione di

questo – che rappresenta, quindi, un ulteriore elemento di complessità - e, in particolare, della stretta interdipendenza tra le scelte pubbliche elaborate nelle programmazioni di Ambito e le risultanze gestionali, la regolazione introdotta dall’Autorità ha esplicitato la selettività per obiettivi ed interventi, prevedendo la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti (Enti locali con procedura partecipata dai gestori).

Al riguardo, ritengo utile segnalare che l’insieme degli atti, delle predisposizioni tariffarie e dei dati raccolti dall’Autorità, testimonia il grande sforzo fatto, non tanto o non solo da noi, ma dal complessivo insieme degli attori chiamati a partecipare attivamente alla regolazione idrica.

Credo che tutti possano affermare con convinzione che i risultati del lavoro sin qui raggiunti nell’ambito dei servizi idrici diano ragione a chi ha creduto nella coerenza delle nuove attribuzioni all’Autorità rispetto alle sue competenze originarie nell’energia, essendo l’acqua una risorsa ancor più essenziale dell’elettricità e del gas, ed anch’essa erogata con un servizio a rete, nonostante - a differenza dell’energia - riguardi un settore non liberalizzato, nel quale quindi l’intervento regolatorio è finalizzato, non tanto alla promozione della concorrenza ma ad incrementare l’efficienza, l’economicità e la trasparenza del settore, nonché a garantire i diritti degli utenti e a tutelare l’ambiente.

I risultati conseguiti sono stati possibili grazie all’indipendenza del Regolatore che, nella sua attività di regolazione e controllo del settore, opera in piena e leale collaborazione istituzionale con il Ministero dell’Ambiente, pur con autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, nel rispetto della volontà del legislatore.

Anche quest’anno concludo l’intervento con un auspicio: quello del coordinamento e della collaborazione, nel rispetto dei diversi ruoli ed interessi, da parte delle Istituzioni, Governo, Parlamento ed Enti Locali, e di tutti i soggetti interessati, imprese e consumatori, per superare le complessità che

caratterizzano il settore al fine del suo sviluppo a beneficio dell'intero Paese. L'Autorità, come abbiamo visto, fa la sua parte.

Ringrazio anche a nome dei miei Colleghi per l'attenzione.