

DELIBERAZIONE 18 LUGLIO 2013
319/2013/R/IDR

**AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA RIFORMA DEI CRITERI E DEI METODI PER LA
REGOLAZIONE DEI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO NEL SETTORE DEI SERVIZI IDRICI**

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 18 luglio 2013

VISTI:

- la direttiva 91/271/CEE del Consiglio del 21 maggio 1991 (di seguito: direttiva 91/271/CEE), concernente “il trattamento delle acque reflue urbane”;
- la direttiva 98/83/CE del Consiglio del 3 novembre 1998 (di seguito: direttiva 98/83/CE), concernente “la qualità delle acque destinate al consumo umano”;
- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 (di seguito: direttiva 2000/60/CE), che istituisce un “Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque”;
- la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale COM(2000) 477 del 26 luglio 2000 (di seguito: Comunicazione COM(2000)477), recante “Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche”;
- la relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio COM(2012)670 del 14 novembre 2012 (di seguito: Relazione COM(2012)670 final), concernente “L’attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE), Piani di gestione dei bacini idrografici”;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2012)673 del 14 novembre 2012 (di seguito: Comunicazione COM(2012)673), recante “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee”;
- la legge 5 gennaio 1994, n. 36 (di seguito: legge 36/94), recante “Disposizioni in materia di risorse idriche”;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95), recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”;
- il decreto legislativo 2 febbraio 2001 n. 31, recante “Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”, come modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27 (di seguito: d.lgs. 31/01);

- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs. 152/06) e, in particolare, la Parte Terza;
- la sentenza della Corte costituzionale n. 335, del 2008;
- il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, come convertito nella legge 27 febbraio 2009, n. 13 e, in particolare, l'art. 8-*sexies*;
- il decreto ministeriale 30 settembre 2009 (di seguito: d.m. 30 settembre 2009);
- il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, come convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (di seguito: decreto legge 70/11) e, in particolare, l'art. 10, comma 14;
- il decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2, come modificato dalla legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42 (di seguito: legge 42/10) e, in particolare, l'art. 1;
- la sentenza della Corte costituzionale n. 325, del 2010;
- la sentenza della Corte costituzionale n. 26, del 2011;
- il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 116 (di seguito: d.P.R. 116/11), recante “Abrogazione parziale a seguito di referendum dell'articolo 154, comma 1, del d.lgs. 152/2006 in materia di tariffa del servizio idrico integrato”;
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto legge 201/11) e, in particolare, l'articolo 21;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012), recante “Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19, del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214”;
- il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, come convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221 (di seguito: decreto legge 179/12), recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, ed, in particolare, l'articolo 34;
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 30 ottobre 2009, GOP 46/09, recante “Approvazione della “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”;
- la deliberazione dell'Autorità 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR, recante “Avvio di procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici” (di seguito: deliberazione 74/2012/R/IDR);
- il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR, del 22 maggio 2012, recante “Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici” (di seguito documento per la consultazione 204/2012/R/IDR);
- il documento per la consultazione 290/2012/R/IDR, del 12 luglio 2012, recante “Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici – Il metodo tariffario transitorio” (di seguito documento per la consultazione 290/2012/R/IDR);
- la richiesta di parere inoltrata al Consiglio di Stato in data 23 ottobre 2012 (prot. Autorità n. 33500 del 2012);
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2012, 585/2012/R/IDR, recante “Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo tariffario transitorio

(MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013” ed il suo Allegato A, recante “Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla legge 36/94 e al d.lgs. 152/06 e per la vendita di servizi all’ingrosso” (di seguito: deliberazione 585/2012/R/IDR);

- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 587/2012/R/IDR, recante “Avvio di istruttoria conoscitiva in merito ad alcune possibili anomalie relative alle tariffe applicate agli utenti finali del servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 587/2012/R/IDR);
- il parere del Consiglio di Stato, sez. II, 25 gennaio 2013, n. 267 (di seguito anche: parere 267/13) in merito alla decorrenza temporale delle funzioni di regolazione tariffaria assegnate all’Autorità nel settore dei servizi idrici;
- la deliberazione dell’Autorità 21 febbraio 2013, 73/2013/R/IDR, recante “Approvazione delle linee guida per la verifica dell’aggiornamento del piano economico finanziario del piano d’ambito e modifiche alla deliberazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas 585/2012/R/IDR” (di seguito: deliberazione 73/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell’Autorità 28 febbraio 2013, 88/2013/R/IDR, recante “Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 – modifiche e integrazioni alla deliberazione 585/2012/R/IDR” ed il suo Allegato 1 recante “Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni soggette alla regolazione tariffaria CIPE (MTC)” (di seguito: deliberazione 88/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell’Autorità 135/2013/E/idr, recante “Avvio di istruttoria conoscitiva in merito all’erogazione del servizio acquedotto nei comuni interessati da limitazioni all’uso di acque destinate al consumo umano”;
- la deliberazione dell’Autorità 20 giugno 2013 271/2013/R/idr, recante “Avvio di procedimento per la determinazione d’ufficio delle tariffe, in caso di mancata trasmissione dei dati, nonché acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi ed esplicitazione di chiarimenti procedurali in ordine alla disciplina tariffaria per il servizio idrico”.

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 21, commi 13 e 19, del decreto legge 201/11 ha trasferito all’Autorità “*le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici*”, precisando che tali funzioni “*vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481*” e sopprimendo contestualmente l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua;
- l’art. 10, comma 11, del decreto legge 70/11 stabilisce che le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici debbano perseguire la finalità di “*garantire l’osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell’interesse degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell’efficienza, dell’economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici*”;
- l’art. 2, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, attuativo del citato art. 21, comma 19, del D.L. 201/11, precisa che “*la regolazione del servizio idrico*

integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, persegue le seguenti finalità: a) garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale; b) definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio; c) tutela dei diritti e degli interessi degli utenti; d) gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario; e) attuazione dei principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga», ai sensi degli articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e dell'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE»;

- *l'art. 2, comma 1, del citato d.P.C.M. 20 luglio 2012 specifica altresì che “le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono da essa esercitate con i poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Parlamento e dal Governo”;*
- *a tal riguardo, l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, “la finalità di garantire (...)l'efficienza del settore dei servizi di pubblica utilità (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività” e “(...) altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse”;*
- *l'art. 3, del citato d.P.C.M. 20 luglio 2012, descrivendo puntualmente le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici trasferite ex lege all'Autorità, prevede che l'Autorità “verifica la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 2 comma 186-bis della legge 23 dicembre 2009 n. 191”;*
- *l'art. 149, del d.lgs. 152/06 prevede che “Il piano d'ambito è costituito dai seguenti atti: a) ricognizione delle infrastrutture; b) programma degli interventi; c) modello gestionale ed organizzativo; d) piano economico finanziario.”*

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- *la direttiva 2000/60/CE prevede, all'art. 9, che “Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga»”;*

- la Comunicazione COM(2000)477 afferma che tra i costi che la tariffa per il servizio idrico deve considerare, secondo il principio del *full cost recovery*, vi sono: “a) *i costi finanziari dei servizi idrici, che comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale (quota capitale e quota interessi, nonché l'eventuale rendimento del capitale netto); b) i costi ambientali, ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi); c) i costi delle risorse, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee)*”;
- la Commissione Europea, con la recente Comunicazione COM(2012)673 – recante il “*Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee*” – ha rimarcato l'importanza del disposto del citato art. 9, della Direttiva 2000/60/CE, come anche interpretato dalla citata Comunicazione COM(2000)477, prevedendo espressamente di configurare il rispetto, da parte degli Stati Membri, delle politiche europee dei prezzi dell'acqua come condizione pregiudiziale per l'ottenimento dei finanziamenti europei per progetti nel quadro dei Fondi di sviluppo rurale e di coesione;
- al riguardo, l'OCSE¹ raccomanda le seguenti linee di azione:
 - sviluppare una visione strategica di lungo termine per identificare le modalità con le quali poter supportare le autorità regionali e locali nella gestione delle risorse idriche, tenendo conto delle disparità territoriali in materia di risorse naturali;
 - promuovere un utilizzo più sistematico “degli strumenti economici (canoni per il prelievo idrico, tasse sull'inquinamento e canoni d'uso) al fine di garantire una gestione efficace delle risorse idriche e un finanziamento sostenibile della gestione a livello di bacini idrografici, anche per quanto riguarda il finanziamento delle misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici”;
 - approfondire l'analisi dei principali fattori che determinano l'evoluzione dei differenti, nonché concorrenti, usi dell'acqua;
- con particolare riferimento alla qualità dell'acqua per il consumo umano, si rinviene, in alcune aree del Paese, la mancata conformità delle acque ai valori parametrici (soprattutto relativi all'arsenico ed al fluoro) stabiliti dal d.lgs 31/01, di recepimento della direttiva 98/83/CE, nonostante alle stesse - trattandosi di contesti territoriali specifici nei quali sussistano problemi di contaminazione a carattere sistematico, non risolvibili nel breve periodo - siano state in passato consentite deroghe, alle quali però non è più possibile fare ricorso, ai sensi della pertinente normativa comunitaria, dal 1 gennaio 2013;
- con particolare riferimento al comparto della depurazione, si riscontrano due procedure di infrazione promosse dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano per mancato adempimento agli obblighi derivanti dalla direttiva

¹ Cfr. OCSE, “*Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013*”, p.122

91/271/CEE (v. procedura n. 2002/2034, in relazione alla quale vi è stato il deferimento dell'Italia alla Corte di Giustizia europea nel dicembre 2010 e la successiva condanna con sentenza 19 luglio 2012 in causa C-565/10, nonché la procedura n. 2009/2034, con riferimento alla quale si riscontra la formale costituzione in mora dell'Italia nel giugno 2009 e il parere motivato del maggio 2011, che aggiorna il numero di agglomerati inadempienti da 525 a 143), procedure che potrebbero determinare l'inflizione di gravi sanzioni pecuniarie;

- nel contesto italiano, come evidenziato anche dai punti precedenti, il settore dei servizi idrici è dunque caratterizzato dalla assoluta ed urgente necessità di investimenti infrastrutturali da parte dei soggetti competenti, volti soprattutto ad adeguare il sistema infrastrutturale nazionale agli standard definiti a livello europeo, assicurando sull'intero territorio nazionale i necessari livelli di qualità della risorsa e di qualità ambientale.

RITENUTO OPPORTUNO:

- coerentemente con le misure adottate da parte delle autorità competenti, finalizzate ad assicurare il rispetto della richiamata normativa comunitaria, evitando l'inflizione delle prefigurate sanzioni nei confronti dell'Italia, identificare le condizioni più efficaci per favorire l'adeguamento del sistema infrastrutturale nazionale agli standard definiti a livello europeo, assicurando i necessari livelli di qualità della risorsa e di qualità ambientale;
- informare la regolazione a criteri che garantiscano la coerenza delle scelte di programmazione con le priorità comunitarie, nazionali e locali, perseguendo l'obiettivo - come auspicato dall'OCSE - di rendere più strettamente correlate le responsabilità per la definizione delle tariffe e la destinazione delle relative entrate, con la pianificazione;
- delineare, nell'ambito della definizione di tariffe efficienti, le condizioni che permettano di recepire la metodologia per il calcolo dei costi ambientali e delle risorse e dei benefici (inclusi i servizi ecosistemici), anche alla luce degli orientamenti per la valutazione dei costi e benefici che la Commissione Europea si appresta ad emanare nel quadro di una strategia comune di attuazione auspicata dal Piano Blue Print (COM(2012)673, pag.12);
- elaborare dati e informazioni utili alla definizione, da parte delle Autorità competenti, di obiettivi di tutela e di sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, nonché di miglioramento della qualità dei servizi ambientali - considerati una priorità anche nell'ambito dei fondi strutturali europei - in un quadro strategico nazionale²;
- definire criteri per la valutazione dei programmi di investimento nei servizi idrici, anche acquisendo informazioni in ordine alla qualità e all'efficacia dei progetti pianificati, nonché alle ricadute finanziarie delle opere previste, agli

² L'Italia ha già introdotto un sistema di indicatori chiamato "Sistema Nazionale di Riserva di Performance" per i fondi attribuiti alle politiche regionali con lo scopo di migliorare la gestione del programma e l'impiego efficace dei fondi. Questo sistema prevede di accantonare una riserva del bilancio del programma da assegnare solo nel caso in cui si raggiungano alcuni obiettivi. Un sotto-obiettivo, ad esempio, prevede che le regioni riducano il tasso di perdite idriche dal 37% al 25% entro il 2013. L'intento del programma nazionale è di migliorare la capacità di attuazione di riforme dell'amministrazione, nonché di razionalizzare i processi decisionali e di semplificare le procedure. L'OCSE (*"Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013"*, p.141) auspica l'estensione di questa esperienza anche al settore idrico.

obiettivi cui rispondono e al loro coordinamento complessivo, tenendo, altresì, in considerazione la coerenza delle priorità evidenziate e quantificate nei piani con le decisioni (di cui dovrebbe essere data indicazione nei piani stessi) dei relativi meccanismi di finanziamento (compresi i fondi europei)³;

- individuare i parametri sulla base dei quali effettuare, in particolare, la valutazione e la verifica dei programmi degli interventi contenuti nei piani d'ambito e, conseguentemente, la corretta determinazione del fabbisogno di investimenti necessario per il raggiungimento degli obiettivi, nazionali ed europei, di qualità ambientale e della risorsa;
- individuare le misure regolatorie atte a ridurre le fluttuazioni nei flussi di ricavi del settore, limitandone le variazioni significative ai casi di nuove realizzazioni infrastrutturali – quali ad esempio, estensione o ammodernamento delle reti di adduzione, distribuzione, fognatura, degli impianti di potabilizzazione e di quelli di depurazione dei reflui – che comportino anche mutamenti nella qualità o nelle condizioni tecniche di fornitura, e le incertezze sul valore di quelle esistenti, minimizzando gli oneri di finanziamento

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per la riforma dei criteri e dei metodi per la regolazione dei programmi di investimento nel settore dei servizi idrici, nei termini di cui in premessa;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici (DSID), conferendo al medesimo mandato per l'acquisizione di tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili, per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alla tematica di cui al punto precedente, nonché per lo svolgimento degli approfondimenti ritenuti necessari in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
3. di fissare entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del presente provvedimento il termine per la conclusione del procedimento;
4. di prevedere che i soggetti che hanno titolo per partecipare al procedimento possano accedere agli atti del procedimento presso i locali della Direzione Sistemi Idrici (DSID);
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

18 luglio 2013

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

³ Cfr. Relazione COM(2012)670 final, p.13