

**MEMORIA
448/2012/I/IDR**

**MEMORIA PER L'AUDIZIONE
PRESSO LA VIII COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI
PUBBLICI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**Roma
8 novembre 2012**

Premessa

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati, l’Autorità per l’energia elettrica e il gas qui rappresentata dai componenti Alberto Biancardi, Luigi Carbone e Rocco Colicchio, desidera ringraziare la VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati per l’invito odierno. Per il Collegio dell’Autorità, infatti, questo incontro rappresenta l’occasione per presentare al Parlamento - che, con la legge 214/2011 di conversione del decreto-legge 201/2011 (c.d. “Salva Italia”), ha assegnato all’Autorità stessa le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici – una sintetica ricognizione dell’attività regolatoria fin qui svolta che, come già abbiamo avuto modo di sottolineare nel corso della nostra precedente audizione del 19 aprile 2012, si prefigge l’obiettivo di introdurre nel settore dei servizi idrici un assetto che assicuri la stabilità del contesto regolatorio e promuova gli investimenti, attraverso la definizione di tariffe eque, certe e trasparenti, l’individuazione di adeguati parametri di qualità del servizio, la tutela degli utenti e dell’ambiente, la copertura dei costi e e la certezza dei ricavi. La memoria propone, inoltre, alcune riflessioni sugli assetti del settore e sulla regolazione tariffaria.

8 novembre 2012

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

1. Dal decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011 al dpcm 20 luglio 2012 (pubblicato in GU il 3 ottobre 2012)

Come noto, l'art. 21, comma 19, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, ha disposto il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: AeeG o Autorità) delle funzioni intestate all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Inoltre, la norma richiamata ha stabilito che all'Autorità sono trasferite *ex lege* "le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici", precisando altresì che tali funzioni "vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481".

Il secondo periodo dello stesso comma 19 ha demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'individuazione delle "funzioni da trasferire". Il termine – ordinatorio – per l'adozione di tale D.P.C.M. era fissato in novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 201/2011 (da calcolarsi, dunque, a partire dal 6 dicembre 2011 e con scadenza 5 marzo 2012).

Il citato DPCM è stato pubblicato sulla GU lo scorso 3 ottobre 2012. Nelle more della sua adozione, l'Autorità ha iniziato a svolgere le funzioni di regolazione del servizio idrico integrato ad essa attribuite dal decreto legge 201/2011. L'attività regolatoria dell'Autorità si è sviluppata attraverso l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- Deliberazione GOP n. 63/11 del 29 dicembre 2011 - Prime disposizioni inerenti il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, di cui alla legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- Deliberazione 29/2012/R/idr del 2 febbraio 2012 - Istituzione di un Gruppo di lavoro per lo svolgimento di attività preparatorie e ricognitive relative alle nuove funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici;
- Deliberazione 74/2012/R/idr del 1 marzo 2012 - 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;
- Deliberazione 204/2012/R/idr del 22 maggio 2012 - Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici;
- Deliberazione 235/2012/R/com del 6 giugno 2012 - Disposizioni urgenti per la sospensione dei termini di pagamento delle forniture relative ai servizi idrico, elettrico e gas, per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni del 20 maggio 2012 e successivi, con la quale sono stati sospesi i termini di pagamento delle fatture emesse o da emettere relative alla fornitura di energia elettrica, di gas e del servizio idrico integrato per le utenze site nei Comuni danneggiati dagli eventi sismici, a partire dal 20 maggio 2012;
- Deliberazione 290/2012/R/idr del 12 luglio 2012 - Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici. Il metodo tariffario transitorio;

- Deliberazione 347/2012/R/idr del 2 agosto 2012 – Definizione dei contenuti informativi e delle procedure di raccolta dati in materia di servizio idrico integrato;
- Deliberazione 348/2012/R/idr del 2 agosto 2012 - Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti in materia di contenuti minimi e trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato;
- Determina 1/2012 TQI del 7 agosto 2012 - Definizione dei contenuti informativi e delle procedure di raccolta dati in materia di servizio idrico integrato;
- Deliberazione 412/2012/R/idr del 11 ottobre 2012 - Modifiche alla deliberazione 347/2012/R/idr - Differimento del termine per la raccolta dati in materia di servizio idrico integrato e disposizioni speciali per la Regione autonoma Valle d'Aosta;

Parallelamente all'emanazione dei suddetti provvedimenti, è stata avviata ed è tuttora in corso un'intensa attività di consultazione e confronto con l'intera platea di portatori di interessi nel settore dei servizi idrici, ivi comprese le autorità territorialmente interessate al servizio.

Da segnalare, in particolare, due specifici seminari, tenuti il 18 e il 19 settembre 2012, durante i quali sono state illustrate le procedure e gli algoritmi che l'Autorità avrebbe adottato per effettuare alcune simulazioni le cui risultanze sono attualmente al vaglio degli uffici dell'Autorità.

L'Autorità sta inoltre organizzando una giornata dedicata alla regolazione dei servizi idrici che si terrà a Milano il prossimo 3 dicembre, nel corso della quale è prevista una ulteriore sessione di audizioni pubbliche.

2. L'organizzazione interna dell'Aeeg

Nel corso di questo periodo, l'Aeeg ha anche avviato il proprio processo di riorganizzazione interna che potesse consentire di iniziare un dimensionamento adatto ad assolvere le nuove funzioni trasferite. In quest'ottica sono stati pertanto creati l'Ufficio speciale Tariffe e Qualità dei Servizi Idrici, l'Ufficio speciale Assetto dei Servizi Idrici, nonché istituita l'Unità Relazioni Istituzionali per i Servizi Idrici nell'ambito del Dipartimento Affari Legislativi e Relazioni Istituzionali. Attraverso una procedura di selezione interna all'Autorità, sono state quindi inizialmente assegnate la prime risorse di personale alle strutture sopra citate. Successivamente, a seguito dell'aumento della pianta organica dell'Autorità introdotto dall'articolo 24bis del decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012, è stato bandito un concorso per assumere una prima tranche di 17 unità da dedicare specificamente alla regolazione dei servizi idrici.

3. I principi tariffari contenuti nei documenti di consultazione

Nel corso della già citata audizione presso questa spettabile Commissione del 19 aprile 2012, l'Autorità aveva declinato quali fossero i criteri e gli orientamenti che avrebbe seguito nello sviluppo dei propri provvedimenti. Più nello specifico, oltre a tenere conto della normativa come risultante in seguito agli esiti del referendum abrogativo del giugno 2011 in conformità al d.P.R. n.116/11, l'Autorità ha indicato come obiettivo a medio termine quello *“di realizzare, con il concorso degli attori coinvolti e sulla base dei principi sanciti dalla legge, una regolazione incentivante che produca efficienza nel*

settore e che risulti idonea a superare alcune criticità del modello precedente, di fatto incentrato sull'assenza di incentivazione all'efficienza per i costi unitari e totali degli investimenti e che, per quanto attiene ai costi operativi, prevedeva sì livelli standard, ma troppo distanti dalle diverse realtà locali”, mentre, per quanto attiene agli investimenti, l’Autorità evidenziò fin dall’aprile scorso a questa Commissione come fosse sua intenzione “prevedere:

- a) il riconoscimento dei costi di investimento solo dopo che i relativi impianti siano stati realizzati;*
- b) incentivi alla tempestiva entrata in esercizio delle infrastrutture oggetto di investimento;*
- c) determinazione del costo degli investimenti sulla base di valori (mediamente) efficienti.”*

Tali principi sono coerenti e corrispondenti anche a quanto evidenziato dal Presidente del Consiglio con lettera del 3 luglio 2012 inviata, fra gli altri, anche alle autorità indipendenti e consentono di raccogliere la sollecitazione ivi contenuta affinché sia verificato come i meccanismi di determinazione delle tariffe dei servizi a rete incentivino l’effettiva realizzazione degli investimenti da parte degli operatori.

Nella predisposizione dei due documenti di consultazione interenti i provvedimenti tariffari (204/2012/R/idr e 290/2012/R/idr), l’Autorità si è attenuta in senso stretto ai criteri già esposti di fronte al Parlamento.

4. Riflessioni sugli assetti del settore

A) Natura del servizio.

La direttiva quadro 2000/60/CE, al primo considerando, specifica che “l’acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale”, per poi aggiungere, al considerando sedici, che “è necessario integrare maggiormente la protezione e la gestione sostenibile delle acque in altre politiche comunitarie come la politica energetica, dei trasporti, la politica agricola, la politica della pesca, la politica regionale e in materia di turismo”. Coerentemente, all’articolo 1 della citata direttiva, vengono indicate, tra le finalità, quella di agevolare “un utilizzo idrico sostenibile fondato sulla protezione a lungo termine delle risorse idriche disponibili” che sia “equilibrato ed equo”, e quella di assicurare “la graduale riduzione dell’inquinamento delle acque sotterranee”. Al successivo articolo 9 della stessa direttiva, poi, vengono definiti i principi per il recupero dei costi relativi ai servizi idrici, prevedendo idonee politiche di prezzo e adeguati contributi a carico dei settori di impiego dell’acqua.

Affinché tali obiettivi siano perseguiti è necessario:

- dal punto di vista della disponibilità della risorsa, che questa sia distribuita attraverso strutture che ne garantiscano la fruizione in modo non discriminatorio e il cui costo deve essere condiviso su un livello territoriale piuttosto ampio

(nello stesso bacino idrografico, i comportamenti dei consumatori a monte influenzano la disponibilità della risorsa per i consumatori a valle);

- dal punto di vista del rilascio della risorsa, che questa sia preservata per le generazioni future e che l'impatto antropico sia il più possibile limitato, nel rispetto della capacità rigenerativa dell'ambiente.

Date tali premesse sulla natura del servizio, i criteri che presiedono ad una buona e corretta regolazione tariffaria non dovrebbero porsi come prioritario l'onere che grava sul cliente finale e, in subordine, la realizzazione degli impianti ma, piuttosto, invertire la subordinazione: prima si definisce ciò che è indispensabile e necessario per assicurare il raggiungimento dei due obiettivi sopra esposti, e successivamente si quantifica l'onere conseguente e la decisione di chi lo debba sostenere, nel rispetto del principio imprescindibile di efficienza dei costi.

B) Maggiore efficienza dell'offerta e delle funzioni istituzionali

Dal punto di vista dell'efficienza, l'assetto gestionale del settore rappresenta un fattore assai rilevante, al punto che tale criterio è stato uno dei principi posti a motivazione del processo di riforma avviato dalla legge Galli.

La situazione attuale dei soggetti gestori, vede la presenza di un elevato numero di imprese spesso di piccole dimensioni e altrettanto spesso interessate ad un solo segmento della filiera acqua, con regole e sistemi tariffari non omogenei e con una scarsa o scadente evidenziazione dei costi sostenuti. A ciò si aggiunge una estrema differenziazione per le tariffe adottate per gli usi industriali. Ai fini di una maggiore efficienza, è auspicabile il superamento di tale situazione, individuando un percorso di razionalizzazione verso forme gestionali e tariffarie che siano in grado di fornire i servizi agli utenti superando una limitata ottica territoriale e sviluppando capacità adeguate a far fronte alle esigenze.

Una maggiore efficienza potrebbe ulteriormente essere raggiunta prevedendo anche interventi di razionalizzazione della governance del settore anche attraverso specifiche modifiche al corpus normativo finalizzate a chiarire gli ambiti di competenza tra le amministrazioni ed eliminare gli elementi di sovrapposizione che attualmente esistono.

C) Pianificazione.

Come sopra accennato, la pianificazione degli interventi dovrebbe essere considerata da un diverso punto di vista rispetto all'attuale, facendo sì che anche l'imprescindibile ruolo svolto dalle Regioni in termini di governo del territorio e di pianificazione e programmazione del livello di investimento necessario ad assicurare la fruizione del servizio da parte di tutti gli utilizzatori e di salvaguardia della risorsa idrica e dell'ambiente, possa positivamente ridefinirsi in seguito al nuovo assetto del settore. In quest'ottica, i soggetti titolari a pianificare gli interventi, che l'Autorità, così come prescrive la legge, ritiene debbano essere le Regioni ed i Comuni, anche tramite loro emanazioni come le AATO, nonché le altre amministrazioni locali, individuano gli interventi necessari ed i connessi tempi di realizzazione; il sistema tariffario definito

dall’Autorità, recepisce i relativi costi e li traspone nelle componenti a carico dei fruitori del servizio.

Ovviamente i due insiemi non sono indipendenti: il pianificatore conosce il sistema tariffario e ciò consente di valutare la ricaduta delle proprie scelte di pianificazione sulla popolazione interessata (questa valutazione potrebbe indurre l’Autorità locale a decidere la quota parte di costo da coprire con le tariffe ovvero da coprire a valere sulla fiscalità generale).

Da parte sua, il regolatore dovrà controllare come le scelte effettuate risultino espressione dei soggetti titolati a farle, ovvero come tali scelte intercettino obblighi imposti da normative di rango superiore (comunitario in primis, ma anche nazionale come potrebbe essere l’obiettivo generale di ridurre le perdite o di adeguare i sistemi di misura).

La pianificazione svolta in questo modo dalle Regioni *in primis* e dagli enti territoriali, riacquisirebbe così il proprio ruolo di documento strategico di programmazione invece che di strumento operativo di calcolo tariffario, come di fatto è stato interpretato fino ad oggi.

5. Riflessioni sulla regolazione tariffaria

A) Efficientamento dei costi.

Come avviene nelle regolazioni tariffarie generalmente adottate per i servizi di pubblica utilità nei confronti dei quali non opera un confronto concorrenziale diretto, il perseguimento dell’efficienza viene realizzato attraverso:

- il confronto tra le gestioni al fine di individuare le “frontiere efficienti” del servizio fornito, ovvero i costi di riferimento;
- la convergenza obbligata, in periodi determinati, verso tale frontiera dei costi riconosciuti alle singole imprese.

Un sistema basato esclusivamente su criteri sanzionatori non è efficiente, non solo per i costi che richiederebbe, ma anche per la sua ridotta efficacia nei confronti di quelle gestioni effettuate direttamente dalla pubblica amministrazione.

B) Qualità del servizio.

La regolazione tariffaria deve essere accompagnata da una regolazione della qualità del servizio che tenga sotto osservazione alcuni parametri prestazionali sia tecnici (ad esempio numero di interventi sulle reti per riparazione perdite, tempi di riparazione dei guasti, tempi di esecuzione degli allacciamenti, capacità di evacuazione delle fognature, ecc.), sia commerciali (frequenza di lettura dei contatori, tempi di risposta ai reclami, tempi di preventivazione, numero di utenze fatturate a forfait, ecc), sia ambientali (quantitativo di acqua depurata, rispetto delle caratteristiche del fluido rilasciato, ecc.)

Nei servizi elettricità e gas, molto efficace si è dimostrata una regolazione premi/penalità basata sul perseguimento di prefissati obiettivi; tale sistema, ormai sperimentato e consolidato, ha consentito nel corso degli anni di ottenere risultati assai significativi in termini di miglioramento della qualità del servizio, in modo particolare per ciò che concerne la riduzione delle perdite di rete, e l’Autorità reputa che tale patrimonio di esperienza possa essere messo a disposizione e replicato anche nel settore idrico, a condizione che la regolazione della qualità del servizio sia incardinata in capo al regolatore nazionale e che sia rivolta specificamente ad ogni singolo soggetto gestore.

C) Promozione degli investimenti.

Il servizio idrico integrato nazionale ha bisogno di un elevato livello di investimenti. Tutti i numeri che circolano lo testimoniano e, probabilmente – come già rammentato nel corso della nostra precedente audizione - le cifre sono stimate per difetto. Ulteriori studi e analisi disegnano scenari che prevedono significative alterazioni e cambiamenti macroclimatici che potrebbero condizionare da un lato la futura disponibilità della risorsa, dall’altro il livello di inquinamento dei reflui rilasciati all’ambiente che potrebbe risultare molto lontano dai parametri fissati a livello europeo già agli inizi del 2000.

Su tale scenario si innesta la peculiarità del contesto nazionale, i cui vincoli di bilancio – funzionali all’ obiettivo di ridurre l’indebitamento pubblico - risultano in conflitto con le ipotesi di finanziare le infrastrutture attraverso il finanziamento pubblico.

La regolazione tariffaria, da sola, non è uno strumento adeguato a conciliare tali esigenze, la cui soluzione implica scelte strategiche che spettano al legislatore nazionale e locale, nei confronti delle cui determinazioni la regolazione tariffaria non può che avere funzione complementare. L’auspicio dell’Autorità è che, affinché si possano indirizzare efficacemente ed in misura quantitativamente idonea allo scopo gli investimenti verso il settore idrico, siano sviluppati e resi operativi strumenti integrativi di quelli tariffari quali, ad esempio, la costituzione di fondi rotativi destinati agli investimenti nel settore idrico, i *project bond* o altre soluzioni utili a perseguire l’obiettivo di rendere disponibili capitali da investire nel settore.

In tale ottica, potrebbe essere assai rilevante il considerare la possibilità di consentire l’aggregazione in una unica società patrimoniale delle immobilizzazioni degli enti locali di un medesimo ambito; in questo modo, infatti, si favorirebbe la nascita di soggetti patrimonialmente più forti delle singole realtà separate, in grado di confrontarsi “alla pari” con gli operatori finanziari in virtù del maggior peso negoziale che potrebbero esercitare.

Infine non può non essere chiaramente regolato il subentro delle concessioni; risulta evidente che la vita tecnica degli impianti è di gran lunga superiore alla durata delle concessioni medesime e che un onere finanziario che preveda l’estinzione del debito entro la durata residua della concessione comporta un trasferimento dell’onere dai consumatori futuri ai consumatori attuali, con impatti che potrebbero risultare insostenibili in prossimità della scadenza delle concessioni. E’ pertanto necessario ragionare in termini di rientro del debito secondo scadenze coerenti con la durata dei cespiti ma, nel contempo, prevedere garanzie per gli istituti finanziari in relazione alla

continuità dei flussi finanziari e alla solvenza dei subentranti, anche attraverso specifici fondi pubblici.

Per quanto riguarda l'attività dell'Autorità e la più limitata portata della regolazione tariffaria, questa può favorire gli investimenti:

- assicurando continuità e stabilità del riferimento regolatorio, in un'ottica di lungo periodo;
- assicurando una corretta copertura dei costi finanziari, anche se ad un livello standard che induca alla ricerca della strategia finanziaria più economica;
- prevedendo forme di accantonamento di costi di investimento futuri finalizzati a costituire un fondo che renda disponibili tali importi nel momento del loro bisogno (ad esempio prevedendo in tariffa la quota di ammortamento degli investimenti finanziati a fondo perduto);
- individuando gli interventi prioritari come ad esempio quelli legati alla depurazione, al riutilizzo delle acque depurate, alla infrastrutturazione necessaria a fronteggiare le emergenze climatiche, alla diminuzione delle perdite, ecc.;
- prevedendo meccanismi premi/penalità legati al raggiungimento di certi obiettivi. Ad esempio prevedendo un meccanismo di premio/penalità per il gestore che anticipa/ritarda la realizzazione di un certo intervento prioritario.

A proposito della copertura degli oneri finanziari, è opportuno sottolineare un principio a carattere universale che l'Autorità ha inteso far proprio all'interno dei documenti di consultazione sul metodo tariffario che sono stati emessi: indipendentemente dal soggetto investitore, pubblico o privato che sia, il costo dell'impegno finanziario per importi che non prevedono che tale costo sia a carico di altri soggetti (finanziamenti a fondo perduto o fondi accantonati a valere su specifiche componenti tariffarie):

- non può essere inferiore al costo del debito pubblico;
- dovrebbe essere maggiorato rispetto a quest'ultimo, per tener conto della maggior rischiosità del servizio;

6. Prossime azioni dell'Autorità

Come precedentemente indicato, sono in corso le valutazioni delle simulazioni effettuate e l'analisi di *sensitivity* delle diverse assunzioni effettuate. A valle di tale analisi l'Autorità assumerà il provvedimento relativo al sistema tariffario transitorio per gli anni 2012 e 2013.

Successivamente si affronteranno, con provvedimenti specifici e con documenti di consultazione, i seguenti temi:

- Regolazione del deposito cauzionale;
- Contenuti informativi minimi da riportare nei documenti di fatturazione (bollette);
- Sistema di promozione degli investimenti prioritari del settore;
- Prime indicazioni sui criteri di separazione contabile

- Agevolazioni tariffarie per le fasce di utenti che non possono sostenere interamente l'onere del servizio, prevedendo un sistema di perequazione sociale dei costi, interno al sistema tariffario stesso..