

DELIBERAZIONE 24 LUGLIO 2014
374/2014/R/IDR

**AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA DELLA
PRODUZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO OVVERO DEI SINGOLI SERVIZI CHE LO
COMPONGONO**

**L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA
IL GAS E IL SISTEMA IDRICO**

Nella riunione del 24 luglio 2014

VISTI:

- 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 comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2012)672 del 14 novembre 2012 (di seguito: Comunicazione COM(2012)672) recante “Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità”;
- 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 decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1386/2013/UE del 20 novembre 2013 (di seguito: decisione 1386/2013/UE) recante “Settimo programma di azione per l'ambiente fino al 2020”;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come modificata dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l'articolo 21;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs. 152/06) e, in particolare, la Parte Terza;

- il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, come convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (di seguito: decreto legge 70/11);
- 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”;
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”;
- 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 deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: 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” (di seguito: deliberazione 585/2012/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” (di seguito: deliberazione 88/2013/R/IDR);
- il documento per la consultazione 356/2013/R/IDR, del 1 agosto 2013, recante “Consultazione pubblica in materia di regolazione tariffaria dei servizi idrici” (di seguito: documento per la consultazione 356/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell'Autorità 21 novembre 2013, 536/2013/E/IDR, recante “Avvio di una indagine conoscitiva in materia di attività di misura nel servizio idrico integrato anche al fine di individuarne livelli minimi di efficienza e qualità” (di seguito: deliberazione 536/2013/E/IDR);
- il documento per la consultazione 550/2013/R/IDR, del 28 novembre 2013, recante “Provvedimenti tariffari, in materia di servizi idrici, relativi al primo periodo regolatorio 2012-2015, per il riconoscimento dei costi e la definizione di ulteriori misure a completamento della disciplina” (di seguito: documento per la consultazione 550/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell'Autorità 27 dicembre 2013, 643/2013/R/IDR, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico e delle disposizioni di completamento” (di seguito: deliberazione 643/2013/R/IDR);
- la determina 3/2014 DSID, del 7 marzo 2014, recante “Approvazione degli schemi-tipo per la presentazione delle informazioni necessarie, nonché indicazione dei parametri di calcolo, ai fini della determinazione delle tariffe per gli anni 2014 e 2015” (di seguito: determina 3/2014 DSID).

CONSIDERATO CHE:

- la direttiva 2000/60/CE, all'articolo 9, impone agli Stati membri di tenere 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";
- nella Comunicazione COM (2000) 477, la Commissione europea riconosce il ruolo fondamentale delle politiche di tariffazione nella promozione della gestione sostenibile delle acque, sostenendo che le stesse "devono essere basate sulla valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenere conto sia del costo finanziario della fornitura del servizio sia dei relativi costi ambientali e delle risorse";
- nella Comunicazione di cui al precedente alinea la Commissione sottolinea, inoltre, che i sistemi di tariffazione nel settore idrico devono "incentivare fortemente un uso più sostenibile delle risorse idriche e garantire che gli obiettivi ambientali siano raggiunti in un modo più efficiente dal punto di vista dei costi": in tale ottica, si precisa come adeguate analisi comparative della qualità, dei costi e dei prezzi dei servizi idrici permettano "di paragonare e migliorare definizioni e metodi di calcolo per la valutazione di determinate variabili, quali prezzi e costi. In situazioni di monopolio che non permettono il passaggio da un fornitore di servizi idrici all'altro, l'analisi comparativa delle prestazioni dei fornitori può costituire uno sprone per adottare comportamenti più efficienti e per migliorare la qualità dei servizi offerti, con la conseguente riduzione di costi e prezzi";
- la Corte di Giustizia, nella sentenza *Altmark* del 24 luglio 2003 (Causa C-280/00), ha stabilito che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico si configura come corretta copertura dei costi e non costituisce aiuto di Stato laddove sia rispettata, tra le altre, la condizione per cui "la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico", facendo riferimento a compensazioni standard calcolate secondo criteri di efficienza;
- nella Comunicazione COM(2012) 672, la Commissione rileva che "l'attuazione di quanto prescritto dalla direttiva quadro sulle acque in merito al recupero dei costi e incentivi di prezzo è stata limitata (...)", evidenziando inoltre che "l'efficienza sotto il profilo dei costi e l'analisi costi-benefici è stata di rado fruita dagli Stati membri per conferire priorità agli investimenti";
- la Commissione ha, inoltre, pubblicato la Comunicazione COM(2012) 673 recante il Piano Blueprint, in cui indica, tra gli obiettivi specifici del Piano, la determinazione di "prezzi delle acque che incentivino l'efficienza", proponendo tra le specifiche azioni per il relativo conseguimento il "fare rispettare gli obblighi in materia di prezzi dell'acqua/di recupero dei costi previsti dalla direttiva quadro sulle acque, inclusa, se del caso, la misurazione del consumo";
- come rilevato nei punti 30 del Settimo programma di azione per l'ambiente fino al 2020 (7° PAA) - allegato alla decisione 1386/2013/UE - "In tutti i settori economici è necessario puntare sull'innovazione per migliorare l'efficienza delle risorse e migliorare la competitività in un contesto caratterizzato da un aumento del prezzo delle risorse, dalla carenza di risorse, da restrizioni sul fronte dell'offerta di materie prime (...).

CONSIDERATO, INOLTRE, 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";
- l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, "la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)";
- l'articolo 2, comma 12, lettera e), della citata legge 481/95, dispone che l'Autorità "stabilisce e aggiorna (...) la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe (...) in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse (...)";
- l'articolo 10, comma 14, lettera g), del decreto legge 70/11, oltre a prevedere da parte dell'Autorità l'emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità delle gestioni, attribuisce alla medesima il compito di valutare "i costi delle singole prestazioni, definendo indici di valutazione anche su base comparativa della efficienza e della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi";
- l'articolo 2, comma 1, lettera d), del d.P.C.M. 20 luglio 2012, ribadisce che tra le finalità della regolazione del settore idrico debba essere ricompresa la "gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario";
- l'articolo 3, comma 1, del medesimo decreto, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità, precisa, che essa:
 - "definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono" (lettera c);
 - "predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (...), sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori (...)" (lettera d).

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- il peso della componente tariffaria a copertura dei costi di esercizio dei servizi idrici è nella generalità dei casi preponderante rispetto a quello della componente relativa ai costi delle immobilizzazioni e che dunque la definizione dei meccanismi di efficientamento dei costi di esercizio riveste particolare

importanza anche ai fini del complessivo equilibrio economico-finanziario delle gestioni;

- con la regolazione tariffaria transitoria, adottata dall’Autorità con la deliberazione 585/2012/R/IDR, sono state introdotte prime misure incentivanti, tese ad un riconoscimento dei costi standard basato sulla suddivisione dei costi operativi tra efficientabili e passanti;
- nell’ambito della citata metodologia transitoria, destinata a valere per un biennio, la categoria dei cosiddetti “costi passanti” risulta più ampia di quella che appare opportuno definire all’interno di un periodo regolatorio a regime;
- per il periodo 2014-2015 considerato dal Metodo Tariffario Idrico (MTI) di cui alla deliberazione 643/2013/R/IDR, l’efficienza dei costi di esercizio è stata perseguita attraverso un meccanismo di *Rolling Cap*, che tiene bloccato il vincolo fino alla definizione di idonee frontiere di efficienza operativa (ovvero fissando i costi operativi endogeni, $Opex_{end}^a$, ad un livello pari alla semisomma tra i costi operati previsti per l’anno 2013 nei documenti di pianificazione degli Enti d’Ambito, Op^{2013} , e i costi efficientabili relativi all’anno 2013, CO_{eff}^{2013} , calcolati sulla base del MTI), e ammettendo la possibilità che, a fronte di obiettivi specifici aggiuntivi rispetto a quelli risultanti dalla pianificazione, possa emergere una richiesta di oneri ulteriori (ponendo, conseguentemente, i costi operativi endogeni pari ai costi operativi di Piano ridefiniti dall’Ente d’Ambito a seguito dei richiamati mutamenti, Op^{new});
- inoltre, nel citato MTI, per il biennio 2014-2015, è stata rivista la suddivisione tra costi efficientabili e passanti in coerenza con il nuovo periodo regolatorio, introducendo, in particolare, una soglia massima al valore da riconoscere ai fini tariffari con riferimento al costo dell’energia elettrica, come definito all’articolo 26 dell’Allegato A alla deliberazione 643/2013/R/IDR, tenuto conto del costo medio di settore della fornitura elettrica, $CO_{EE}^{medio,a-2}$, esplicitato al punto 3 della determina 3/2014 DSID;
- con la deliberazione 536/2013/E/IDR, l’Autorità ha 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*, in base agli esiti della quale poter delineare una regolazione in grado di promuovere l’utilizzo efficiente della risorsa idrica e di favorire la riduzione delle perdite idriche, nonché per valutare, laddove ricorrano, gli impatti più significativi sui moltiplicatori tariffari.

RITENUTO CHE:

- sia necessario esplicitare specificamente la promozione dell’efficienza della produzione del servizio idrico integrato ovvero dei singoli servizi che lo compongono nella regolazione, con la finalità di perseguire, in particolare:
 - l’efficienza produttiva, ovvero la massimizzazione delle performance dei gestori, a parità di input,
 - l’efficienza dinamica, incentivando l’adozione delle migliori tecnologie disponibili;

- in coerenza con il modello di riferimento sul quale si sta attualmente incentrando il finanziamento delle attività relative all'erogazione ai cittadini dei principali servizi pubblici locali come da ultimo sancito dal comma 553 dell'articolo 1 della Legge di stabilità 2014, anche la determinazione delle componenti di costo dei servizi idrici debba avvenire secondo criteri di efficienza e appropriatezza, garantendo adeguati livelli di prestazione al minor costo;
- al fine di una migliore individuazione dei costi efficienti, sia necessario completare la definizione di idonee frontiere o di adeguati parametri di efficienza operativa 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;
- sia altresì opportuno promuovere, nell'ambito della "strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva (<<Strategia Europa 2020>>)", lo sviluppo di tecnologie tese all'efficientamento energetico in tutte le fasi del comparto idrico, con la finalità di contenere i costi sostenuti dai gestori e gli oneri gravanti sugli utenti, nonché di favorire l'uso efficiente delle risorse anche a vantaggio delle future generazioni

DELIBERA

1. di avviare un procedimento per la specifica promozione dell'efficienza della produzione del servizio idrico integrato ovvero dei singoli servizi che lo compongono nei termini di cui in premessa, disponendo, altresì, la riunione del presente procedimento con quello avviato con deliberazione 536/2013/E/IDR;
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, anche convocando eventuali incontri tecnici e *focus group*;
3. 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);
4. di prevedere che il presente procedimento si concluda entro il termine del 30 giugno 2015;
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

24 luglio 2014

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni