

**DELIBERAZIONE 23 FEBBRAIO 2017  
89/2017/R/IDR**

**CHIUSURA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA, AVVIATA CON DELIBERAZIONE  
DELL'AUTORITÀ 595/2015/R/IDR, SULLE MODALITÀ DI INDIVIDUAZIONE DELLE  
STRATEGIE DI PIANIFICAZIONE, ADOTTATE NEI PROGRAMMI DEGLI INTERVENTI DEL  
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

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

Nella riunione del 23 febbraio 2017

**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, recante “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee”;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio COM(2015)120 final del 9 marzo 2015 (di seguito: Comunicazione COM(2015)120 final), recante “Direttiva quadro Acque e direttiva Alluvioni: azioni a favore del “buono stato” delle acque unionali e della riduzione del rischio di alluvioni”;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come successivamente modificata ed integrata (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs. 152/06) e, in particolare, la Parte Terza;
- 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 12 settembre 2014, n. 133, c.d. “Decreto Sblocca Italia”, come convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164;
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: 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 deliberazione dell'Autorità 15 gennaio 2015, 3/2015/A, recante “Quadro strategico dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico per il quadriennio 2015-2018” (di seguito: deliberazione 3/2015/A);
- la deliberazione dell'Autorità 4 dicembre 2015, 595/2015/R/IDR, recante “Avvio di indagine conoscitiva sulle modalità di individuazione delle strategie di pianificazione adottate nei programmi degli interventi del servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 595/2015/R/IDR)
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/IDR, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2” (di seguito: deliberazione 664/2015/R/IDR);
- la determina del 7 marzo 2014, 3/2014 DSID, 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);
- la determina del 30 marzo 2016, 2/2016 DSID, recante “Definizione dello schema tipo e delle procedure di raccolta dati ai fini dell'aggiornamento del Programma degli Interventi (PdI) per il periodo 2016-2019, ai sensi degli artt. 6 e 7 della deliberazione 664/2015/R/IDR e degli artt. 3,4 e 11 del MTI-2” (di seguito: determina 2/2016 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”; la medesima Comunicazione evidenzia, 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";

- 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";
- nella più recente Comunicazione COM(2015) 120 final, la Commissione evidenzia che una "tariffazione adeguata, stabilita in conformità della direttiva Acque e basata sulla misurazione dei consumi e sul recupero dei costi", può favorire la raccolta di "fondi per garantire la sostenibilità a lungo termine degli investimenti infrastrutturali e ovviare agli sprechi dovuti alle perdite".

#### **CONSIDERATO CHE:**

- 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, della citata legge 481/95, dispone che l'Autorità:
  - stabilisca e aggiorni "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" (lett. e);
  - pubblicizzi e diffonda "la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza" (lett. l);
- 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".

#### **CONSIDERATO CHE:**

- il d.lgs. 152/06, all'articolo 149, individua, quali atti che compongono il Piano d'Ambito - oltre che il "modello gestionale ed organizzativo" e il "piano economico finanziario" - anche la "ricognizione delle infrastrutture" e il "programma degli interventi" (di seguito: PdI) specificando che:
  - la ricognizione delle infrastrutture identifichi lo stato di consistenza e di funzionamento delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato (comma 2);

- il programma degli interventi individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento delle infrastrutture esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda di utenza, definendo gli obiettivi da realizzare, le infrastrutture a tal fine programmate ed i tempi di realizzazione (comma 3);
- il d.P.C.M. 20 luglio 2012, individua, all'articolo 3, le funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'Autorità; in particolare 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”;
- il “Decreto Sblocca Italia”, con l'articolo 7, comma 1, lett. b), ha modificato l'articolo 147 del d.lgs. 152/06 prevedendo la partecipazione obbligatoria degli enti locali all'Ente di governo dell'ambito (di seguito: EGA), disponendo che a tale Ente sia “trasferito l'esercizio delle competenze [degli enti locali] in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche”;
- con deliberazione 643/2013/R/IDR di approvazione del Metodo Tariffario Idrico (MTI), l'Autorità - come poi successivamente confermato con deliberazione 664/2015/R/IDR - ha enucleato il PdI tra gli atti che costituiscono lo *schema regolatorio* che gli EGA sono tenuti ad adottare e a trasmettere all'Autorità medesima ai fini della relativa verifica e approvazione; in particolare, con la citata deliberazione 643/2013/R/IDR, ai fini della predisposizione tariffaria per gli anni 2014 e 2015, l'Autorità ha:
  - previsto (al comma 4.2) che il PdI specifichi gli obiettivi da realizzare sulla base di una puntuale indicazione degli interventi per il periodo 2014-2017, riportando, per l'eventuale periodo residuo fino alla scadenza dell'affidamento, le informazioni necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza, ai sensi di quanto previsto dal citato art. 149 del d.lgs. 152/06;
  - disciplinato (all'articolo 7 dell'Allegato A) il contenuto informativo minimo per l'aggiornamento del PdI, prevedendo che il medesimo contenga almeno l'indicazione: *a)* dei livelli di servizio attuali, *b)* delle criticità rilevate sul territorio, *c)* degli obiettivi di servizio, *d)* delle linee di intervento pianificate per il raggiungimento dei citati obiettivi, *e)* della coerenza di tali linee di intervento con gli strumenti di pianificazione sovraordinati, *f)* della quantificazione delle previsioni di spesa, *g)* del cronoprogramma degli interventi;
- successivamente, con la determinazione 3/2014 DSID, l'Autorità, anche tenendo conto delle esigenze manifestate dagli EGA in ordine alle modalità di

organizzazione e sistematizzazione delle informazioni da presentare, ha approvato uno schema-tipo per la redazione dei PdI prevedendo che, a fronte di una determinata criticità infrastrutturale o di servizio, fosse identificata la soluzione tecnico-economica più appropriata ed efficiente, sulla base dei livelli obiettivo pianificati.

**CONSIDERATO CHE:**

- nella deliberazione 3/2015/A, all'Allegato A, l'Autorità ha indicato, tra gli obiettivi strategici della regolazione nel settore idrico, lo "Sviluppo di misure per la regolazione e il controllo dei Piani degli Interventi e per il finanziamento delle infrastrutture idriche" (OS13), che comprende la valutazione dei PdI elaborati dagli EGA, verificando, in particolare, la coerenza fra le criticità infrastrutturali rilevate sul territorio e la pianificazione tecnico-economica proposta;
- con la deliberazione 595/2015/R/IDR l'Autorità ha quindi avviato un'indagine conoscitiva sulle modalità di individuazione delle strategie di pianificazione adottate in sede di programmazione degli interventi nel SII, nonché sulla allocazione delle risorse che ne deriva, anche al fine di valutare la medesima secondo criteri di efficienza e di efficacia in relazione agli obiettivi programmati per la risoluzione delle criticità riscontrate da ciascun soggetto competente;
- in particolare, con la richiamata deliberazione l'Autorità - al fine di garantire che la spesa per investimenti (che, peraltro, deve essere coerente con il piano economico-finanziario recante le pertinenti predisposizioni tariffarie) sia pianificata secondo criteri di appropriatezza e di allocazione efficiente delle risorse economiche - ha:
  - avviato una prima analisi sulle modalità di selezione delle strategie di intervento, prevedendo attività specifiche di approfondimento su di un panel limitato di pianificazioni ritenuto rappresentativo;
  - previsto, con riferimento ad alcuni profili con particolari contenuti tecnici o specialistici, la possibilità di avvalersi di professionalità esterne all'Autorità;
  - prospettato lo sviluppo di un sistema di valutazione di adeguatezza delle strategie di pianificazione, di cui tener conto nell'ambito delle istruttorie condotte dall'Autorità per la verifica e l'approvazione delle predisposizioni tariffarie proposte dai soggetti competenti;
- per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva in parola, gli Uffici dell'Autorità si sono avvalsi del supporto tecnico e specialistico dell'Università degli Studi di Palermo e della Sapienza - Università di Roma.

**CONSIDERATO, ANCHE, CHE:**

- l'attività di analisi condotta dall'Autorità si è concentrata su un campione di documenti di pianificazione, verificando il percorso metodologico seguito per l'elaborazione degli stessi alla luce delle indicazioni fornite con la richiamata determina 3/2014 DSID. In particolare, sono stati presi in esame i seguenti aspetti:
  - rappresentazione dello stato infrastrutturale del servizio idrico integrato ed

- utilizzo di indicatori per evidenziarne le condizioni di criticità;
  - individuazione delle eventuali opzioni alternative potenzialmente riconducibili al superamento di ciascuna criticità indicata dall'EGA;
  - eventuali metodologie sottese alla valutazione della fattibilità tecnica e della sostenibilità ambientale, all'analisi economico-finanziaria ed alla valutazione del rischio per ciascuna delle possibili strategie di intervento individuate;
  - analisi della coerenza di dette strategie rispetto agli obiettivi risultanti dalla pianificazione sovraordinata di settore, nonché del grado di efficienza nell'allocazione delle risorse economiche associato alla strategia scelta dall'EGA;
- detta verifica ha evidenziato, in una prima fase, alcune carenze nella redazione dei documenti di pianificazione, rinvenibili, in particolare, nella non sempre evidente correlazione tra le criticità rilevate sul territorio e gli interventi individuati nel piano, nonché nelle motivazioni talvolta lacunose alla base della selezione di ciascuna strategia di intervento fra le diverse alternative possibili per raggiungere gli obiettivi fissati;
  - alla luce delle problematiche riscontrate, l'Autorità, con la deliberazione 664/2015/R/IDR di approvazione del Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI-2) e con la successiva determina 2/2016 DSID, ha ritenuto opportuno aggiornare il contenuto informativo minimo e le modalità di redazione dei Programmi degli Interventi che l'EGA deve predisporre ai fini dell'approvazione del pertinente schema regolatorio per il periodo 2016-2019;
  - in particolare, al fine di assicurare una maggiore correlazione tra le singole criticità individuate e gli interventi successivamente pianificati dall'EGA per il superamento delle stesse, nonché di proseguire nel processo di sistematizzazione dei dati e delle informazioni fornite, con i richiamati provvedimenti l'Autorità ha:
    - rivisto, tra l'altro, le categorie e i criteri per la classificazione delle criticità infrastrutturali e di servizio;
    - predisposto, a corredo dello schema-tipo per la redazione del PdI di cui alla citata determina 2/2016 DSID, un'apposita modulistica per la sintesi e la sistematizzazione di dati ed informazioni oggetto del PdI medesimo.

**CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- la successiva fase di analisi, condotta a completamento dell'indagine in parola, ha avuto ad oggetto i programmi degli interventi trasmessi all'Autorità nell'ambito delle predisposizioni tariffarie per il secondo periodo regolatorio 2016-2019 elaborate ai sensi dell'MTI-2, come aggiornati sulla base delle modalità indicate nella determina 2/2016 DSID;
- tale analisi ha confermato la generalizzata difficoltà da parte degli EGA ad effettuare una esaustiva rilevazione e una rappresentazione oggettiva dello stato delle criticità rinvenibili nel proprio territorio, e conseguentemente ad evidenziare, nell'ambito delle relative pianificazioni, le specifiche necessità di investimento finalizzate al loro superamento;

- ritenendo prioritaria la rappresentazione infrastrutturale del SII da parte degli EGA, ai fini della definizione di metodologie efficienti ed efficaci per la selezione degli investimenti da prevedere nei programmi degli interventi, l’Autorità ha approfondito, nell’ambito dell’indagine conoscitiva in parola, la possibilità di utilizzare alcuni indicatori che possano essere di supporto nell’attività di ricognizione delle carenze infrastrutturali (anche prospettiche) del servizio idrico integrato;
- in data 15 dicembre 2016, attraverso l’organizzazione di uno specifico seminario rivolto a tutti gli *stakeholders* del settore, sono state:
  - descritte le prime risultanze dell’indagine conoscitiva;
  - rappresentate in maniera aggregata le evidenze emerse nei PdI elaborati nell’ambito delle predisposizioni tariffarie per il periodo 2016-2019;
  - illustrate le prime metodologie per lo sviluppo di un sistema coerente e omogeneo di indicatori volto alla rappresentazione dello stato infrastrutturale del SII e a far emergere le specifiche necessità di investimento sulle quali sviluppare la programmazione dei conseguenti interventi;
  - acquisite le ulteriori informazioni ed elaborazioni messe a disposizione dai partecipanti.

**RITENUTO CHE:**

- sia opportuno chiudere l’indagine conoscitiva avviata con deliberazione 595/2015/R/IDR in relazione alle modalità di individuazione delle strategie di pianificazione adottate nei programmi degli interventi del servizio idrico integrato, approvando:
  - la “Relazione conclusiva dell’indagine conoscitiva sulle modalità di individuazione delle strategie di pianificazione adottate nei programmi degli interventi del servizio idrico integrato”, predisposta dalla Direzione Sistemi Idrici, come riportata nell’Allegato A alla presente deliberazione,
  - una prima ipotesi di “Ricognizione degli Indicatori di *performance* per la quantificazione delle criticità infrastrutturali e operative del servizio idrico integrato” - per la cui redazione l’Autorità si è avvalsa del supporto tecnico e specialistico dell’Università degli Studi di Palermo e dalla Sapienza-Università di Roma - che costituisce l’Allegato B alla presente deliberazione;
- sia opportuno prevedere, nell’ambito di un successivo procedimento, la definizione degli indicatori più opportuni ai fini della misura delle criticità delineate nell’ambito degli schemi regolatori trasmessi all’Autorità e, più in generale, degli indicatori funzionali all’avvio di una regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato

## **DELIBERA**

1. di concludere l'indagine conoscitiva avviata con deliberazione 595/2015/R/IDR;
2. di approvare la “Relazione conclusiva dell'indagine conoscitiva sulle modalità di individuazione delle strategie di pianificazione adottate nei programmi degli interventi del servizio idrico integrato”, come riportata nell'Allegato A e la “Ricognizione degli Indicatori di *performance* per la quantificazione delle criticità infrastrutturali e operative del servizio idrico integrato”, di cui all'Allegato B alla presente deliberazione;
3. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

23 febbraio 2017

IL PRESIDENTE  
*Guido Bortoni*