

DELIBERAZIONE 4 DICEMBRE 2015
595/2015/R/IDR

AVVIO DI INDAGINE CONOSCITIVA 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 4 dicembre 2015

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” (7°PAA);
- 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 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 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 decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, c.d. "Decreto Sblocca Italia", come convertito nella legge 11 novembre 2014 n. 164;
- la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)";
- la deliberazione dell'Autorità dell'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 15 gennaio 2015, 6/2015/R/IDR, recante "Avvio di procedimento per la definizione del Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio, con riunione del procedimento di cui alla deliberazione 374/2014/R/IDR e individuazione di un termine unico per la conclusione del procedimento" (di seguito: deliberazione 6/2015/R/IDR);
- il documento per la consultazione 406/2015/R/IDR del 30 luglio 2015, recante "Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI-2) – Inquadramento generale e linee di intervento";
- il documento per la consultazione 577/2015/R/IDR del 26 novembre 2015, recante "Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI-2) – Orientamenti finali" (di seguito: documento per la consultazione 577/2015/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).

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 punto, 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 superi quella standard calcolata 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”;
- nella Comunicazione COM(2012) 673, recante il Piano Blueprint, la Commissione 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 - 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 (...)”;
 - nella più recente Comunicazione COM(2015) 120 final, la Commissione ha nuovamente evidenziato la necessità del rinnovo dell’infrastrutturazione idrica a livello unionale e, in particolare, rilevato che “...Il mancato recupero dei costi, ivi compresi i costi ambientali, delle risorse e delle infrastrutture, non fa che rendere ancor più salato il conto a carico delle future generazioni in quei settori che dovranno far fronte a una estrema carenza idrica e al declino delle infrastrutture idriche”.

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, 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 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, INOLTRE, CHE:

- il d.lgs. 152/06, all’articolo 149, individua, fra gli atti costituenti il Piano d’ambito, la ricognizione delle infrastrutture e il programma degli interventi, (PdI) stabilendo che:
 - la ricognizione identifichi lo stato di consistenza e di funzionamento delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato (comma 2);
 - il programma degli interventi indichi le opere di manutenzione straordinaria,

le nuove opere da realizzare e gli interventi di adeguamento delle infrastrutture, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda di utenza”, definendo per l’intera gestione gli obiettivi da realizzare, le infrastrutture a tal fine programmate ed i tempi di realizzazione (comma 3);

- 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 verifichi 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;
- il “Decreto Sblocca Italia” con l’articolo 7, comma 1, lett. b) ha modificato l’articolo 147 del d.lgs. 152/06 e ha introdotto la partecipazione obbligatoria degli enti locali all’ente di governo dell’ambito (di seguito: EGA), disponendo che a tale ente “[...] è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi [gli enti locali] spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche”;
- la Legge di Stabilità 2014, nel comma 553 dell’articolo 1, ha nuovamente richiamato e rafforzato il rispetto di criteri di efficienza e appropriatezza nella determinazione delle componenti di costo delle attività relative all’erogazione ai cittadini dei principali servizi locali, cui va fatto risalire anche il servizio idrico;
- la Legge di Stabilità del 2015, al fine di promuovere i processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ha previsto al comma 609 di modificare le disposizioni di cui al decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011 n. 148, stabilendo che, per poter assicurare la realizzazione degli investimenti infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, il piano economico finanziario predisposto dall’EGA “...contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell’affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti ...” e che “i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali sono attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio a condizione che dette risorse siano aggiuntive o garanzia a sostegno dei piani di investimento approvati dai menzionati enti di governo”.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- per il periodo 2014-2015, disciplinato dal Metodo Tariffario Idrico (MTI), di cui alla deliberazione 643/2013/R/IDR:
 - all’articolo 4, è stato previsto che ciascun ente di governo d’ambito predisponga e adotti, al fine di sottoporli al procedimento di verifica e

- approvazione tariffaria da parte dell'Autorità, i seguenti atti:
- i. il programma degli interventi (PdI);
 - ii. il piano economico finanziario (PEF);
 - iii. la convenzione di gestione;
- all'articolo 7, si sono fornite indicazioni metodologiche e il contenuto informativo minimo per l'aggiornamento del PdI tali da ricomprendere, in via indiretta, la ricognizione delle infrastrutture, nonché, direttamente, le linee di intervento programmate e la coerenza di tali linee di intervento con gli strumenti di pianificazione sovraordinati;
- 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 Piani degli Interventi (PdI) elaborati dagli EGA, indicando in particolare la necessità di verificare la "coerenza fra le criticità rilevate sul territorio e la pianificazione tecnico-economica proposta";
 - con il documento per la consultazione 577/2015/R/IDR, l'Autorità ha illustrato gli orientamenti finali per la regolazione tariffaria per il secondo periodo regolatorio (MTI-2) e, in particolare, ha prospettato nuove modalità di aggiornamento del PdI, a partire dall'identificazione delle criticità che determinati interventi pianificati sono volti a risolvere e la porzione di popolazione che ne beneficerebbe.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- il PdI, nonostante le specificazioni metodologiche messe a punto dall'Autorità, non permette di cogliere esaustivamente le motivazioni a sostegno della selezione di una determinata strategia di intervento fra le diverse alternative possibili per raggiungere gli obiettivi e, quindi, di comprendere i criteri di allocazione di risorse economiche;
- esistono metodi condivisi nella letteratura economico-scientifica per identificare e definire concetti quali l'efficienza di allocazione delle risorse economiche fra diverse attività, nonché di individuare l'eventuale *gap* rispetto ad un livello di allocazione ottimale e realizzare una comparazione fra diverse strategie realizzative potenziali, la cui applicazione può essere utile anche nel servizio idrico integrato.

RITENUTO NECESSARIO:

- assicurare che l'estensione del Programma degli Interventi per le future predisposizioni tariffarie avvenga soddisfacendo criteri di appropriatezza ed efficienza dell'allocazione delle risorse economiche;
- valutare la possibile applicazione dei metodi di allocazione delle risorse economiche in termini efficienti proposti dalla letteratura economico-scientifica

al caso specifico del servizio idrico integrato, in modo da successivamente identificare criteri di analisi degli scostamenti dai livelli ottimali di allocazione e criteri di comparazione fra le possibili strategie realizzative.

RITENUTO OPPORTUNO:

- al fine di garantire che gli investimenti, di cui si riconoscono i costi in sede di approvazione tariffaria, siano pianificati con criteri di appropriatezza e di allocazione delle risorse economiche a loro destinate in termini efficienti:
 - realizzare una prima indagine sulle modalità di selezione delle strategie di intervento adottate con riferimento a un limitato campione di programmazioni d'ambito;
 - sviluppare un percorso di approfondimento volto alla definizione di un eventuale successivo sistema di valutazione di conformità delle strategie di pianificazione, quale elemento vincolante alle future approvazioni tariffarie

DELIBERA

1. di avviare un'indagine conoscitiva sulle modalità di selezione delle strategie di intervento nel Sistema Idrico Integrato definite in sede di programmazione degli interventi e di allocazione delle risorse economiche in termini efficienti, prevedendo attività specifiche di approfondimento su un numero limitato di pianificazioni che risulti rappresentativo;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici (DSID), conferendo, al medesimo, mandato ad acquisire dati, documenti e informazioni utili per gli scopi di cui al punto 1 e costituire gruppi di lavoro con la partecipazione di soggetti interessati e di formazioni associative che ne rappresentino gli interessi, allo scopo di definire profili con particolari contenuti tecnici o specialistici, avvalendosi, per alcuni aspetti della presente istruttoria conoscitiva, qualora lo si ritenga necessario, di apporti esterni;
3. di prevedere che il presente procedimento si concluda entro il termine del 31 dicembre 2016;
4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

4 dicembre 2015

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni