

DELIBERAZIONE 16 OTTOBRE 2018

518/2018/R/IDR

**AVVIO DI PROCEDIMENTO PER IL CONTROLLO DELLA REALIZZAZIONE DEGLI
INVESTIMENTI PROGRAMMATI NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

**L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA
RETI E AMBIENTE**

Nella 1037^a riunione del 16 ottobre 2018

VISTI:

- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000;
- la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale COM(2000)477;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2012)672;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2012)673;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come modificata dal decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145 (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 13 maggio 2011, n. 70, come convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106;
- 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 deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (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";
- 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”;
- 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) e il relativo Allegato A recante “Metodo tariffario idrico - MTI - Schemi regolatori” (di seguito: MTI);
 - la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 656/2015/R/IDR, recante “Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato” (di seguito deliberazione 656/2015/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) e il relativo Allegato A recante “Metodo tariffario idrico 2016-2019 – MTI-2. Schemi regolatori” (di seguito: MTI-2);
 - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 917/2017/R/IDR e il relativo Allegato A, recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)”;
 - la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 918/2017/R/IDR, recante “Aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 918/2017/R/IDR).

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’Autorità, nel perseguire le finalità di cui all’articolo 1, della legge 481/95, “emana le direttive concernenti la produzione e l’erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi (...)” (articolo 2, comma 12, lettera h);
- 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”, all’uopo precisando che tali funzioni “vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- l’articolo 154, comma 4, del d.lgs. 152/06, dispone che “il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all’articolo 149, comma 1, lettera d), predispone la tariffa di base, nell’osservanza del metodo tariffario di cui all’articolo 10, comma 14, lettera d), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e la trasmette per l’approvazione all’Autorità (...)”;

- l'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, specificando le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità, precisa che la medesima Autorità:
 - “approva le tariffe 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, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni (...)”;
 - “verifica la corretta redazione del piano d'ambito (...), 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”;
- per quanto concerne la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato, la convenzione tipo, di cui all'Allegato A alla deliberazione 656/2015/R/IDR, prevede che
 - le Parti si impegnino a realizzare le attività necessarie alla gestione del servizio idrico integrato, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate agli utenti, in attuazione della normativa vigente (comma 2.1);
 - per il raggiungimento della finalità di cui al precedente alinea, il gestore si impegna ad ottemperare agli obblighi previsti dalla convenzione, e, in particolare, a “realizzare il Programma degli Interventi e tutte le attività necessarie a garantire adeguati livelli di qualità agli utenti” (comma 2.3, lett. c).

CONSIDERATO CHE:

- 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, recante il metodo tariffario per il secondo periodo regolatorio (MTI-2) - ha adottato una regolazione asimmetrica ed innovativa, esplicitando la relazione tra identificazione degli obiettivi da parte dei soggetti competenti, selezione degli interventi necessari e riflessi in termini di entità dei corrispettivi, introducendo la possibilità per gli Enti di governo dell'ambito di selezionare contestualmente il tipo di regole applicabili in funzione dei richiamati obiettivi specifici dai medesimi prefissati;
- in particolare, l'Autorità ha introdotto una *matrice di schemi regolatori* nell'ambito della quale ciascun soggetto competente seleziona lo schema più appropriato in ragione: *i)* del fabbisogno di investimenti in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti; *ii)* dell'eventuale presenza di variazioni negli obiettivi o nelle attività del gestore, principalmente riconducibili a processi di aggregazione gestionale, ovvero all'introduzione di rilevanti miglioramenti qualitativi dei servizi erogati; *iii)* per il secondo periodo regolatorio 2016-2019, anche dell'entità dei costi operativi per

abitante servito dalla gestione rispetto al valore *Opex pro capite medio (OPM)* stimato con riferimento all'anno 2014 per l'intero settore;

- nell'individuare il *set* di regole applicabile in ciascun tipo di schema regolatorio l'Autorità ha previsto - per le gestioni collocate negli schemi della matrice *pro tempore* vigente ai quali è associato un elevato fabbisogno di investimenti in rapporto all'infrastruttura esistente - specifiche facoltà a sostegno di rilevanti esigenze di investimento a cui i singoli Enti di governo avrebbero potuto far ricorso (ossia: *i*) possibilità di applicare l'ammortamento finanziario, utilizzando vite utili più brevi rispetto a quelle regolatorie; *ii*) facoltà di valorizzare, ai fini della determinazione del vincolo ai ricavi del gestore, la componente FNI^{new} , a titolo di anticipazione per il finanziamento dei nuovi investimenti ritenuti prioritari);
- al fine di verificare la coerenza tra gli incrementi patrimoniali riferiti a ciascuna annualità e gli investimenti previsti nel programma degli interventi elaborato nell'ambito delle pertinenti predisposizioni tariffarie, l'Autorità, a partire dal MTI-2, ha posto l'obbligo, per il soggetto competente, di motivare l'eventuale scostamento tra la somma degli investimenti programmati e gli investimenti realizzati per le singole annualità, in particolare prevedendo - all'articolo 11 del MTI-2 - che: *"l'Autorità verifica l'effettiva realizzazione degli investimenti previsti, al fine di assicurare la corretta attribuzione negli schemi regolatori e la congruità del parametro ψ . L'Ente di governo (...) nell'ambito della proposta tariffaria ai sensi del MTI-2 attesta la corrispondenza, o motiva l'eventuale scostamento, tra la somma degli investimenti programmati per il 2014 e 2015 (IP_{2014}^{exp} e IP_{2015}^{exp}) e gli investimenti realizzati nelle medesime annualità (...)"*;
- la disposizione di cui al precedente alinea è stata poi integrata con la deliberazione 918/2017/R/IDR ai fini dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, introducendo l'articolo 11-bis del MTI-2, il quale stabilisce che: *"l'Autorità verifica l'effettiva realizzazione degli investimenti previsti con riferimento al quadriennio 2014-2017, al fine di assicurare la corretta attribuzione negli schemi regolatori pro tempore vigenti e la congruità tra gli obiettivi prioritari previsti per le annualità successive e la sostenibilità economico-finanziaria della gestione. Il soggetto competente, nell'ambito della proposta di aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, attesta la corrispondenza, o motiva l'eventuale scostamento, tra la somma degli investimenti programmati per il 2016 e 2017 (IP_{2016}^{exp} e IP_{2017}^{exp}) e gli investimenti realizzati nelle medesime annualità"*.

CONSIDERATO CHE:

- con riferimento al biennio 2014-2015 - sulla base dei dati comunicati dai soggetti competenti per 148 gestori (che erogano il servizio a 50.626.331 abitanti) nell'ambito delle proposte tariffarie per il secondo periodo regolatorio - le verifiche compiute dall'Autorità hanno accertato uno scostamento tra l'incremento del valore delle immobilizzazioni risultante dalle fonti contabili e il fabbisogno di investimenti pianificato, portando a quantificare un tasso di realizzazione degli interventi

programmati pari all'81,9% per il 2014 e al 77,6% per il 2015 (tenuto conto che parte della spesa sostenuta è stata destinata al completamento delle opere classificate come "lavori in corso");

- relativamente al biennio 2016-2017 - alla luce dei dati per l'aggiornamento biennale trasmessi all'Autorità dagli Enti di governo - il tasso di realizzazione degli investimenti programmati si attesta, in media, su valori che superano l'80% per entrambe le annualità;
- la gran parte degli Enti di governo dell'ambito ha evidenziato che lo scostamento tra gli investimenti realizzati e quelli previsti è motivato - nella generalità dei casi - da ritardi nell'acquisizione delle previste autorizzazioni da parte delle diverse amministrazioni competenti, da allungamenti delle tempistiche per addivenire all'efficacia delle aggiudicazioni dei lavori, da ritardi nell'iter di verifica e adeguamento dei progetti redatti dagli appaltatori (anche riconducibili all'entrata in vigore, nel 2016, del nuovo Codice Appalti che ha comportato la verifica e l'aggiornamento degli elaborati dei progetti in corso), da ritardi nell'entrata in esercizio delle opere e, in alcuni casi, da considerevoli percentuali di ribasso di gara ottenute in fase di affidamento lavori (anche fino al 50%);
- la regolazione tariffaria introdotta dall'Autorità prevede, comunque, che le immobilizzazioni considerate ai fini del relativo riconoscimento in tariffa siano solo quelle in esercizio nei due anni precedenti e quelle in corso, al netto dei saldi che risultino invariati da più di 5 anni e al netto di quelle non inserite nella linea produttiva o poste in *stand-by*;
- le attività di approfondimento che l'Autorità sta conducendo nell'ambito delle singole istruttorie finalizzate all'approvazione delle proposte di aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie, hanno evidenziato - con riguardo alle cause degli eventuali ritardi nella realizzazione degli investimenti programmati e all'entità dei medesimi - diverse possibili casistiche che sembrano potersi ricondurre alle seguenti fattispecie:
 - *caso a)*: gestioni che hanno realizzato investimenti in linea con gli interventi previsti, ovvero hanno sostenuto una spesa effettiva per investimenti superiore (o in linea) al fabbisogno pianificato;
 - *caso b)*: gestioni per le quali si riscontra uno scostamento tra l'incremento del valore delle immobilizzazioni risultante dalle fonti contabili e il fabbisogno di investimenti pianificato, ma per le quali il menzionato scostamento non è di entità tale da pregiudicare la collocazione nell'ambito della matrice di schemi regolatori *pro tempore* vigente. In tale categoria possono rientrare anche i casi di operatori per i quali il citato scostamento risulta in parte mitigato dall'evidenza di una spesa per investimenti comunque sostenuta dal gestore per la realizzazione di opere non ancora entrate in esercizio;
 - *caso c)*: gestioni per le quali si riscontra uno scostamento tra la spesa effettiva per investimenti e il fabbisogno complessivamente pianificato per il quadriennio 2014-2017 e per le quali il menzionato scostamento appare tale da poter modificare la collocazione nell'ambito della matrice di schemi regolatori di cui alla deliberazione 643/2013/R/IDR. In tale casistica si possono distinguere:

1. operatori per i quali sia stato dichiarato il superamento delle difficoltà in precedenza riscontrate nel porre in essere i previsti interventi infrastrutturali, e per i quali gli scostamenti risultino di limitata entità;
 2. operatori per i quali le perduranti difficoltà nella realizzazione degli investimenti pianificati e la presenza di scostamenti di rilevante entità richiedano: *i)* un riposizionamento negli schemi della matrice *pro tempore* vigente a cui è associato un fabbisogno di investimenti contenuto in rapporto all'infrastruttura esistente, all'uopo rideterminando le tariffe di pertinenza, ove il soggetto competente si fosse avvalso delle facoltà previste dalla regolazione a sostegno di rilevanti investimenti poi di fatto non realizzati (ricorso all'ammortamento finanziario, ovvero valorizzazione della componente FNI^{new}); *ii)* la valutazione di possibili profili assoggettabili a penalità;
- l'Autorità valuta - caso per caso e nell'ambito dei singoli provvedimenti di approvazione dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019 - i primi effetti connessi, in particolare, al verificarsi delle casistiche *sub b)* e *c)*.

RITENUTO CHE:

- sia necessario rafforzare le misure tese a promuovere il recupero dei ritardi nella realizzazione degli investimenti previsti - a livello locale - per il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture idriche e della qualità delle prestazioni erogate agli utenti;
- al fine di assicurare la corretta applicazione della regolazione per schemi regolatori *pro tempore* vigente e tenere separato dalla tariffa qualsiasi onere improprio, nonché di individuare - per quanto di competenza - possibili profili di responsabilità legati alla mancata attuazione degli interventi infrastrutturali previsti, sia necessario avviare un procedimento volto al controllo della realizzazione degli investimenti programmati nel servizio idrico integrato;
- nell'ambito del procedimento in parola, sia, in particolare, necessario procedere a:
 - valutare i possibili benefici conseguiti dal soggetto gestore attraverso il ricorso a schemi regolatori di promozione degli investimenti pur in presenza della loro mancata effettuazione;
 - monitorare puntualmente le cause degli scostamenti tra gli investimenti realizzati e quelli programmati, al fine di individuare eventuali profili di responsabilità dell'Ente di governo dell'ambito e del gestore;
 - declinare l'attuale sistema di regole eventualmente prevedendo: *i)* il mero recupero dei possibili benefici nel caso di assenza di profili di responsabilità; *ii)* l'applicazione di specifiche penalità e il recupero dei benefici indebitamente conseguiti, nei casi in cui si verificano le situazioni riconducibili al punto 2 del "caso c" citato in premessa; *iii)* la declinazione di ulteriori regole che pongano in capo ai gestori obblighi di efficientamento differenziati in ragione della relativa efficacia nella realizzazione degli investimenti programmati

DELIBERA

1. di avviare un procedimento volto al controllo della realizzazione degli investimenti programmati nel servizio idrico integrato, nell'ambito del quale procedere a:
 - valutare i possibili benefici conseguiti dal soggetto gestore attraverso il ricorso a schemi regolatori di promozione degli investimenti pur in presenza della loro mancata effettuazione;
 - monitorare puntualmente le cause degli scostamenti tra gli investimenti realizzati e quelli programmati, al fine di individuare eventuali profili di responsabilità dell'Ente di governo dell'ambito e del gestore;
 - declinare l'attuale sistema di regole eventualmente prevedendo: *i)* il mero recupero dei possibili benefici nel caso di assenza di profili di responsabilità; *ii)* l'applicazione di specifiche penalità e il recupero dei benefici indebitamente conseguiti, nei casi di perduranti difficoltà nella realizzazione degli investimenti pianificati e con presenza di scostamenti di rilevante entità; *iii)* la declinazione di ulteriori regole che pongano in capo ai gestori obblighi di efficientamento differenziati in ragione della relativa efficacia nella realizzazione degli investimenti programmati;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici (DSID), conferendo, al medesimo, mandato per l'acquisizione di tutti i dati, le informazioni e gli elementi di valutazione utili per la predisposizione di uno o più documenti di consultazione in relazione alle tematiche di cui al precedente punto 1, 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 il presente procedimento si concluda entro il termine del 30 aprile 2019;
4. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

16 ottobre 2018

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini