



Autorità per l'energia elettrica e il gas

# II<sup>a</sup> Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici

Intervento del Presidente  
Guido Bortoni

*Milano – 13 dicembre 2013*

## **Autorità per l'energia elettrica e il gas**

---

Guido Bortoni, Presidente

Alberto Biancardi, Componente

Luigi Carbone, Componente

Rocco Colicchio, Componente

Valeria Termini, Componente

## **Autorità, Signore e Signori,**

rivolgo questo mio indirizzo a nome del Collegio dell'Autorità che presiedo.

L'anno scorso, in questa stessa sala, in occasione della prima Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei servizi idrici, introducevo il mio intervento richiamando la allora recente sfida a cui era chiamata questa Autorità: offrire un servizio di regolazione nel settore idrico.

E' passato un anno: non molto per fare un bilancio esaustivo dell'attività svolta, già però abbastanza per ripercorrere brevemente la nostra presenza nel settore ed illustrare i nostri orientamenti per il futuro. Questi sono i due aspetti su cui incentrerò questa relazione.

Difficile dire se sia stato fatto molto, abbastanza, poco, o troppo poco. Sarebbe altresì autoreferenziale proclamarlo noi stessi, qualunque sia il giudizio. Proponiamo siano la cittadinanza, le imprese, le altre Istituzioni, ossia tutti i soggetti interessati, a valutare il nostro operato. E' anche per questo che a questo intervento seguiranno importanti audizioni pubbliche.

In un contesto in cui l'acqua, benché riconosciuta come bene indispensabile per la vita stessa delle persone, non è ancora – purtroppo - fruibile da parte di tutti con un livello di qualità, *lato sensu*, adeguato, ogni azione può rappresentare un passo nel cammino per l'evoluzione del settore e quindi del progresso dell'intero Paese.

Progresso reso ancora più problematico dal perdurare della crisi economica, con profonde ripercussioni su tutti i cittadini, sulle imprese, e sulle Istituzioni; aspetti su cui non mi soffermo ma che si devono tenere sempre presenti.

Il settore dei servizi idrici è stato attraversato da un'evoluzione normativa complessa, che trova il suo *incipit* nella legge n.36 del 1994, la cosiddetta legge Galli, che individuando il perimetro del settore nell'insieme dei servizi di captazione,

adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, ne ha ridefinito la struttura organizzativa e regolatoria. Perseguendo le stesse finalità – ossia di favorire, attraverso l'unificazione dei diversi servizi, l'emersione di economie di scala, riducendo i divari tariffari di utenze territoriali limitrofe e avviando un'organizzazione imprenditoriale più efficiente del servizio – le successive leggi attuative hanno individuato anche la nuova dimensione territoriale di riferimento, l'ambito territoriale di riferimento (ATO), nonché l'istituzione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO) a cui erano state demandate, a livello locale, funzioni di regolazione e controllo del servizio.

Nel susseguirsi della evoluzione normativa, l'anno 2011 rappresenta un ulteriore momento cruciale per il settore, con da un lato l'espressione degli esiti referendari (12 e 13 giugno 2011) e dall'altro il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici (22 dicembre 2011), successivamente declinate con DPCM nel luglio 2012.

Tale decreto, oltre a effettuare una puntuale ricognizione delle competenze assegnate all'Autorità a partire dal mese di gennaio dello stesso anno rappresenta quindi una sorta di "tagliando" dopo un semestre di avvio del Regolatore nelle sue funzioni operative.

Preme ripercorrere questo percorso di trasferimento delle competenze nel settore idrico, per le sue peculiarità che lo rendono molto diverso da quello seguito per l'istituzione di un Regolatore indipendente nel comparto dell'energia (sedici anni fa), soprattutto in ragione delle difficoltà economiche e generali del Paese (situazione ben differente da quella che si presentava a metà degli anni '90). Tutto ciò ha comportato la scelta di un'opzione immediatamente attivabile – quale il trasferimento delle funzioni di regolazione idrica all'Autorità e la contestuale soppressione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua – senza poter prima compiutamente elaborare un nuovo quadro legislativo coerente con tali scelte.

Se, da un lato, è particolarmente rilevante e significativo che la stessa disposizione che stabilisce i compiti e le funzioni nel settore idrico dell'Autorità incardini l'attività nell'ambito della legge istitutiva n. 481/95, dall'altro, occorre ricordare le profonde differenze tra il settore idrico e quello energetico, oltre che osservare la permanente attualità della disposizione normativa che nella versione presentata al Senato della Repubblica nel giugno del 1994 prevedeva già tra i settori di competenza dell'istituenda Autorità l'idrico (successivamente stralciato dall'esame dello stesso Senato).

L'istituzione di un'autorità indipendente per la regolazione dell'energia elettrica ed il gas nasceva, infatti, in un contesto di privatizzazione (benché parziale) degli operatori nazionali del settore e in vista di un percorso europeo di forte liberalizzazione, con l'obiettivo implicito di fornire un *framework* di regole per i due processi che hanno caratterizzato il settore nel corso dell'ultimo ventennio. Nasceva quindi in un momento di radicale riforma dell'intero settore, della sua *governance* e di assunzione di nuovi obiettivi (meno Stato, più mercato).

Invece, per quanto riguarda il settore idrico, le funzioni che sono state trasferite all'Autorità e che l'Autorità è tenuta a svolgere si inseriscono in un contesto normativo molto articolato – stratificatosi negli anni – in cui si intersecano le competenze di altri soggetti. Funzioni e competenze assegnate da un lato dalla legge nazionale a cui si vanno ad aggiungere compiti e funzioni – di complessa individuazione e classificazione – previsti dalle leggi regionali (leggi peraltro con profonde disomogeneità e differenti stati di avanzamento).

Inoltre, il comparto idrico presenta, diversamente da altri settori di pubblica utilità già assoggettati alla legge quadro sulla regolazione, quali energia e comunicazioni, l'esistenza di competenze di programmazione, organizzazione, controllo e, talvolta, regolazione, assegnate a livelli amministrativi decentrati e locali, il cui esercizio ha evidenziato criticità nell'armonizzazione e nel coordinamento delle scelte pubbliche.

Il quadro del settore è quindi estremamente complesso ed articolato, ancor più se si considera – e si dovrà sempre più considerare – anche il ruolo ed i compiti della Commissione

Europea. La frammentazione di competenze e funzioni pubbliche, unita ad ulteriori entropie, sia sotto il profilo tecnico ed industriale (filiera de-integrata, operatori parcellizzati), sia sotto quello gestionale (soggetti di natura diversa, da imprese private ad istituzioni), ha palesato limiti evidenti nella capacità di individuare, scegliere ed implementare, le soluzioni più efficaci per promuovere un adeguato ammodernamento del settore. Anche per questo, l'approccio dell'Autorità si basa su due criteri fondanti: la selettività e la responsabilizzazione.

Sul tema della *governance* è sempre più urgente una riflessione seria che porti ad azioni di razionalizzazione di competenze e funzioni, secondo indirizzi di riordino della normativa settoriale, orientati, con il rafforzamento di alcune funzioni, a sminuire la deresponsabilizzazione e il conseguente stallo decisionale: malattie, queste del settore idrico, sempre degeneranti, oggi più che mai esiziali, che portano l'Italia ad essere sotto molti profili, ben al di sotto degli standard europei.

L'esito delle consultazioni referendarie del 2011 – a cui questa Autorità ha sempre dato attuazione – hanno già evidenziato l'esigenza popolare di una svolta netta nel settore, con immediate modifiche alle modalità fino allora seguite nella definizione dei corrispettivi tariffari e nella identificazione dell'entità gestionale chiamata ad erogare il servizio agli utenti. In tal senso l'esito del referendum deve essere inteso anche come un segnale di necessità di una riforma più ampia del settore, come un segno demolitorio di massimo rispetto.

La grave congiuntura economica del Paese che mostra segni di profonda crisi da diversi anni ha, inoltre, inciso significativamente nell'impostazione adottata da questa Autorità nello svolgimento delle funzioni assegnate.

Relativamente alla definizione tariffaria, nonostante il carattere di urgenza che ha connotato fin dal suo avvio l'operato dell'Autorità, l'impostazione assunta è stata quella di prevedere la massima partecipazione di tutti i soggetti con la predisposizione di Documenti di consultazione, iniziative pubbliche di approfondimento, di discussione, di raccolta di

contributi, al fine di massimizzare la partecipazione di tutti gli *stakeholder* e della cittadinanza al processo decisionale finalizzato all'adozione della nuova metodologia.

L'approccio espresso è stato finalizzato alla elaborazione di una regolazione transitoria ed urgente (deliberazione 585/2012/R/IDR), relativa agli anni 2012-2013, che ha introdotto nel panorama nazionale un nuovo quadro di regole tariffarie, a distanza di sedici anni dalla pubblicazione del Decreto Ministeriale 1° agosto 1996. Regolazione ispirata dal criterio della trasparenza e della puntuale identificazione delle voci di costo di cui tener conto nella definizione dei valori massimi tariffari, seguendo un'impostazione fondata sulla promozione della maggiore efficienza possibile. Tutto ciò, attraverso la copertura tariffaria a riconoscimento dei costi di investimento solo *ex post*, cioè quando l'opera entra in esercizio; adeguandone i valori in base alle dinamiche monetarie e ripartendone i flussi di deprezzamento secondo le vite utili tecniche. Di più: si ammette un costo per il finanziamento degli investimenti fondato su valori standard che escludono il concetto di profitto o di risultato economico (tenendo ben presente che nel settore idrico la variabile del risultato economico può essere considerata al solo fine di individuare un carico fiscale standard da coprire come gli altri costi). E' stata inoltre prevista, anche in considerazione del fatto che si trattava di una metodologia transitoria, con un orizzonte temporale limitato, la suddivisione dei costi operativi tra efficientabili e passanti, risultando così questa seconda categoria più ampia, nel rispetto della gradualità.

Sin dall'adozione dei primi provvedimenti da parte dell'Autorità e nel corso di tutto il 2013, in particolare per quanto riguarda la disciplina tariffaria, si è sviluppato un vasto contenzioso amministrativo che consta, oggi, di numerosi ricorsi complessivamente proposti davanti al Tar Lombardia, oltre che di alcuni ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica. Nell'ambito di tali ricorsi, i provvedimenti dell'Autorità sono stati contestati da prospettive antinomiche: da parte di numerosi soggetti gestori, vi è la richiesta di adottare criteri che portino

al riconoscimento in tariffa di maggiori oneri, sia per quanto concerne i costi finanziari che quelli operativi, ritenendo la attuale regolazione eccessivamente penalizzante rispetto alla necessità di assicurare l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni; da parte di alcune associazioni dei consumatori e dal Forum per l'acqua pubblica vi è invece la richiesta, soprattutto per quanto concerne il riconoscimento dei costi finanziari, di una regolazione fondata unicamente sul criterio del *Cost of Service* ossia del riconoscimento dei costi "a piè di lista", il cui impiego conduce tuttavia a esiti inefficienti, come l'esperienza acquisita dal Regolatore in altri settori ha evidenziato.

Le udienze di merito per la decisione dei citati ricorsi risultano ad oggi fissate nei primi mesi del 2014 (23 gennaio, al 20 febbraio e 20 marzo), ragione per la quale l'Autorità sta definendo il quadro regolatorio in vigore dall'1 gennaio 2014, successivamente al Metodo Tariffario Transitorio (di cui è completamento), senza ancora poter conoscere i risultati del sindacato giurisdizionale sui propri primi atti; sindacato al cui esito l'Autorità guarda peraltro con grande rispetto e fiducia e che considera assolutamente utile e positivo, anche in quanto sintomo di attenzione, di trasparenza e di attesa convalida dell'operato del regolatore.

Contestualmente alla definizione del metodo tariffario, è stata avviata una prima raccolta dati sul settore (deliberazione 347/2012/R/IDR), chiedendo ai gestori di indicare un primo set di grandezze tecniche ed economiche necessarie a definire un iniziale quadro conoscitivo.

La realizzazione di tale quadro conoscitivo, elemento indispensabile per la definizione delle nuove regole tariffarie, ha rappresentato - e rappresenta ancora - una "grande necessità": nonostante il notevole sforzo profuso da gestori e soggetti competenti per l'acquisizione e il riordino delle informazioni concernenti le grandezze infrastrutturali e gestionali del servizio, la sistematizzazione delle stesse risulta ancora complessa, derivando da conoscenze spesso frammentarie, a volte sostanzialmente carenti, sovente incoerenti nella quantificazione delle variabili fondamentali. La qualità ancora non soddisfacente della base dati di riferimento



ha richiesto all'Autorità l'attivazione di ulteriori strumenti e procedure per omogenizzare gli elementi (qualitativi e quantitativi) prodotti, al fine di organizzare e rendere maggiormente fruibile il quadro informativo del comparto. Anche in questo, l'Autorità auspica di fornire un contributo utile per lo sviluppo del settore.

Con un ulteriore processo parallelo, prendendo atto di un insoddisfacente livello di trasparenza dei documenti di fatturazione emerso in varie occasioni di consultazione, l'Autorità ha dedicato uno specifico approfondimento ai contenuti minimi della bolletta del servizio idrico integrato, con l'obiettivo di migliorarne la leggibilità e la comprensione – esigenza peraltro condivisa anche dal settore energetico. Con deliberazione 586/2012/R/IDR è stata dunque adottata la prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato, che entrerà in vigore dal prossimo 1 gennaio.

Nel mese di febbraio 2013 l'Autorità ha, quindi, completato il set di strumenti per la regolazione tariffaria - articolato in base ad una disciplina di settore che al riguardo richiede una molteplicità di atti - attraverso la definizione dei criteri per l'aggiornamento dei Piani Economico Finanziari e dei vincoli ai ricavi per le gestioni che erano in regime CIPE.

Nei mesi di aprile e maggio l'Autorità ha ricevuto i primi atti assunti dalle Amministrazioni competenti in attuazione del nuovo quadro, confermando che in alcune realtà il modello di *governance* in essere può funzionare (purtroppo non dappertutto). Alcune evidenze in merito sono già state sintetizzate nella Relazione sullo Stato dei Servizi presentata al Parlamento ed al Governo nel mese di giugno, ma credo opportuno, per lo sviluppo del settore, ricordarle e aggiornarle in questa occasione. Tra le criticità emergeva una sorta di sfrangiamento della *governance* di settore, esemplificato, in particolare, con riferimento allo stato della legislazione

regionale di riordino degli ambiti territoriali ottimali (ATO) che presenta rilevanti asimmetrie, con alcune Regioni che procedevano alla definizione di un ambito unico regionale (Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Calabria, Umbria, Sardegna), ed altre che, in direzione opposta, aumentavano il numero delle ATO esistenti (Lombardia); altre ancora, a fronte dello scadere del termine previsto dalla legge, risultavano ancora inadempienti rispetto all'obbligo di riordino (Lazio, Sicilia, Campania); altre infine che hanno sostanzialmente confermato i precedenti assetti istituzionali locali.

Anche lo stato delle deliberazioni adottate a livello decentrato dalle amministrazioni competenti si rivelava ampiamente insoddisfacente, palesando significative difficoltà a coniugare modelli di governo locale articolati e complessi, con la necessità di valutare e decidere in tempi congrui per un settore assoggettato alla regolazione indipendente.

Accanto a ciò, lo stato delle infrastrutture appariva in progressivo deterioramento, denotando valori di copertura del servizio di fognatura e depurazione o indicatori di perdite sulle reti di adduzione e distribuzione ampiamente insoddisfacenti. Peraltro, a fronte di risultati preoccupanti, una fonte di ulteriore criticità emergeva in rapporto alla qualità complessiva dei dati e delle rilevazioni comunicate, che, come prima anticipato, sono apparse decisamente sotto gli standard minimi necessari ad un settore di tale rilevanza per i cittadini, evidenziando cioè una forbice significativa tra trasparenza del settore e sua amplissima importanza per la vita stessa. Sembra doveroso sottolineare ancora che la bontà e la completezza di dati e informazioni è il requisito fondamentale alla base della corretta definizione di misure regolatorie e della realizzazione di investimenti mirati, per porre termine al degrado - al miglioramento di questo profilo è orientata l'azione dell'Autorità fra le altre, con l'indagine conoscitiva avviata con la deliberazione 536/2013/E/IDR. Ed infine, lo stato dei corrispettivi e delle agevolazioni applicate all'utenza appariva

estremamente differenziato, risultando da un'ampia eterogeneità dei criteri adottati e venutasi a determinare sulla base di complesse valutazioni equitative e redistributive operate sul territorio (che non si fondavano su un adeguato substrato tecnico tipico della regolazione), spesso a scapito della qualità ambientale, della risorsa e del servizio – cardine della maggior parte delle contestazioni che la Commissione Europea rivolge da tempo all'Italia – contribuendo ad alimentare un quadro di scarsa trasparenza.

Nell'estate l'Autorità ha poi chiuso il procedimento sulla restituzione della remunerazione sul capitale investito in osservanza degli esiti referendari del 2011, approvando la deliberazione 273/2013/R/IDR, con la quale - in continuità con le misure tariffarie già adottate e coerentemente con il parere rilasciato dal Consiglio di Stato - sono stati introdotti i criteri per l'individuazione degli importi da rimborsare a ciascun utente per il semestre compreso tra la proclamazione degli esiti e l'entrata in vigore della regolazione tariffaria dell'Autorità (1-1-2012), a partire dal 21 luglio 2011. Di pochi giorni fa, il provvedimento (deliberazione 561/2013/R/IDR) affinché gli Enti d'Ambito, e poi quindi i gestori del servizio, procedano all'effettiva restituzione della remunerazione del capitale ai clienti finali per il secondo semestre (circa) del 2011 nella prima bolletta utile.

L'azione dell'Autorità non si è limitata a questo.

Nel contempo ha, infatti, avviato alcuni ulteriori procedimenti di particolare rilievo tra cui un'indagine conoscitiva (deliberazione 587/2012/R/IDR) in merito ad alcune possibili anomalie relative alle tariffe applicate agli utenti finali del servizio idrico integrato, acquisendo informazioni, al fine di verificare, in particolare, il rispetto del divieto di fatturare il servizio di depurazione ai clienti non allacciati al depuratore, il rispetto delle modalità di restituzione della quota tariffaria non dovuta e i previsti obblighi informativi agli utenti. Ed anche un'istruttoria conoscitiva (deliberazione 135/2013/E/IDR) in merito all'erogazione del servizio di acquedotto nei Comuni interessati da limitazioni

all'uso di acque destinate al consumo umano, al fine di verificare, tra l'altro, l'adozione da parte dei gestori di tutte le misure di loro competenza volte a garantire un adeguato servizio sostitutivo della fornitura di acqua potabile, nel rispetto delle prescrizioni delle rispettive Regioni e Province autonome, e a ricondurre le concentrazioni di arsenico e/o fluoro entro i valori previsti dalla normativa vigente.

Particolarmente rilevante il procedimento per la definizione delle condizioni contrattuali obbligatorie inerenti la regolazione della morosità degli utenti finali del servizio idrico integrato e il contenimento del rischio credito, nonché per l'adozione di disposizioni urgenti in materia di utenze non disalimentabili (deliberazioni 87/2013/R/IDR e 117/2013/R/IDR); i dati raccolti suggeriscono una forte esigenza di disciplina del fenomeno della morosità, la cui entità nel settore idrico pare molto più rilevante rispetto ai dati del comparto energetico, raggiungendo percentuali medie del 4,5, con in alcune realtà picchi del 20%. Ciò indica che il mancato pagamento delle bollette trova in parte fondamento in ragioni che nulla hanno a che fare con il disagio economico. Tali temi sono oggi ancor più all'attenzione in considerazione degli interventi normativi al riguardo, oggi in discussione, quali ad esempio il DDL Ambientale collegato al DDL Stabilità.

All'attenzione per tali temi si affianca anche quello per l'introduzione di un bonus sociale – ossia di agevolazioni tariffarie per le famiglie economicamente disagiate- aspetto anche questo oggetto di possibile evoluzione legislativa. Fin dall'inizio del 2013 l'Autorità ha presentato i propri orientamenti (DCO 85/2013/R/IDR) illustrando i presupposti per un intervento regolatorio, le principali problematiche e gli orientamenti relativi alle modalità applicative delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura del servizio idrico ai soggetti beneficiari di un eventuale bonus sociale (da affiancare agli esistenti bonus elettrico e gas). Tutto ciò riveste oggi ancora più rilevanza a seguito dei

perfezionamenti recentemente introdotti dalla normativa in merito all'ISEE.

Con particolare riferimento al tema degli investimenti, cruciali per l'evoluzione del settore e il superamento delle procedure di infrazione da parte della Corte di Giustizia europea (relativamente al servizio di fognatura e depurazione), nel mese di giugno, l'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato all'acquisizione degli elementi necessari alla valutazione delle decisioni prodotte dai diversi soggetti competenti (deliberazione 271/2013/R/IDR), approvando successivamente due consultazioni che, a fronte delle rilevanti complessità del quadro, ne hanno prospettato un'architettura attenta ai profili della coerenza teleologica e della sostenibilità delle scelte e della coerenza interna delle decisioni dei soggetti competenti. L'Autorità ha quindi posto in consultazione (DCO 339/2013/R/IDR) elementi conoscitivi e criteri guida per la selezione degli investimenti necessari al settore, nell'ambito dell'articolato sistema di competenze previsto nel comparto (Autorità di Distretto per la gestione delle acque, Regioni per la tutela delle acque, ATO per l'erogazione del servizio idrico integrato). Nel contempo ha prospettato un nuovo approccio ad una regolazione asimmetrica – che cioè tiene conto delle peculiarità esistenti del servizio - ed innovativa (DCO 356/2013/R/IDR), che porti a compimento il primo periodo di regolazione tariffaria quadriennale, esplicitando la relazione tra identificazione degli obiettivi, selezione degli interventi necessari e riflessi in termini di entità dei corrispettivi ed attese di miglioramento di efficienza degli operatori. In questo contesto, e ricorrendo determinate condizioni, sono stati considerati ammissibili alcuni strumenti che, in una visione tradizionale dei settori regolati a ragion veduta non vengono mai presi in considerazione; definendo così una metodologia tariffaria basata su un menù di schemi regolatori. Tutto ciò al fine di implementare una regolazione selettiva anche in considerazione delle specificità territoriali.

Le risposte ad entrambe le consultazioni sono state numerose ed hanno evidenziato la necessità di aggiornare i programmi degli investimenti contenuti nei Piani d'Ambito: la stima di un investimento pro-capite annuo di soli 40 euro - risultante dai documenti di pianificazione - viene reputata una sottostima delle reali necessità di ammodernamento delle infrastrutture idriche per compensare il ritardo creatosi nel corso degli anni, che ha contribuito ad accrescerne l'obsolescenza e ad accentuarne le criticità. Inoltre, solo il 55,86% degli interventi programmati è stato ad oggi realizzato. Pertanto, la spesa per investimenti prevista per mantenere in efficienza la nostra rete infrastrutturale appare molto rilevante e l'Autorità, unitamente alle misure tariffarie già adottate - e a quelle in corso di definizione - sta lavorando, anche attraverso l'interlocuzione con finanziatori istituzionali, allo sviluppo di nuove opzioni finanziarie, meta-tariffarie, prospettando, ad esempio, l'introduzione di *hydrobond* (cioè titoli obbligazionari vincolati al finanziamento di piani di investimento), fondi di natura perequativa (nazionali o locali o meglio di garanzia) e titoli di efficienza idrica.

E' inoltre emerso un diffuso consenso sull'opportunità di innovare il metodo di determinazione tariffaria sul modello teorico citato, seppure con diverse posizioni e sfaccettature rispetto alle singole soluzioni illustrate, in ragione dei diversi interessi rappresentati. Si rileva tuttavia che le risposte ricevute, in generale, hanno privilegiato la manifestazione del consenso o del dissenso agli orientamenti prospettati, con una modesta portata propositiva che manifesta un approccio spesso conservativo a far leva solo sulle tariffe per la realizzazione degli investimenti necessari.

In parallelo, l'Autorità ha proceduto con le istruttorie per l'approvazione delle tariffe nel periodo transitorio (2012-2013), identificando i soggetti inottemperanti all'obbligo di comunicazione dei dati, quelli da escludere dall'aggiornamento

tariffario, quelli da valutare in ragione della coerenza tra la propria proposta tariffaria e gli obiettivi specifici prescelti. Si tratta di valutazioni puntuali che tengono conto di una serie di profili che caratterizzano il proponente ed avvengono comunque a seguito di una specifica interlocuzione: ad oggi, la popolazione interessata da tali approvazioni è di oltre 20 milioni di abitanti (20.028.731), con una variazione media delle tariffe del 2,7% rispetto ai dati 2012. Nello specifico, le determinazioni tariffarie già approvate dall'Autorità riguardano 486 gestioni:

- ✓ per 194 gestioni è stata deliberata una riduzione del 10%, interessando una popolazione di 588.379 abitanti;
- ✓ per 251 gestioni l'Autorità ha stabilito l'invarianza dei corrispettivi nell'ultimo biennio, coinvolgendo 1.062.989 abitanti;
- ✓ per 30 gestioni ex Metodo Normalizzato, che erogano il servizio a 16.377.394 abitanti, è stato approvato un aumento tariffario, rispetto ai dati del 2012, pari in media al 4,1%;
- ✓ per 11 gestioni ex-CIPE, che servono 1.498.415 abitanti, è stato approvato un aumento tariffario, rispetto ai dati del 2012, pari in media al 2,0% (dato compreso tra un caso limite di diminuzione del 8,4% e un incremento massimo del 5,3%).

Gli aggiornamenti tariffari, salvo i casi di inadempienza rilevati d'ufficio, sono stati approvati in esito ad una valutazione di coerenza tra la proposta tariffaria ricevuta dal soggetto competente e gli interventi - risultanti dagli atti e dai documenti trasmessi - ritenuti prioritari per il raggiungimento degli obiettivi, nazionali ed europei, di qualità ambientale e della risorsa, quali ad esempio:

- interventi destinati alla tutela della risorsa idrica ed al superamento delle procedure di infrazione relative alle direttive comunitarie;
- opere di interconnessione dell'acquedotto ed interventi di salvaguardia delle fonti di approvvigionamento;

- interventi su serbatoi, captazioni e grandi dorsali adduttrici;
- ricerca e riduzione delle perdite di rete;
- sostituzione del parco contatori;
- interventi finalizzati all'emergenza idrica;
- estensione della rete di telecontrollo.

Le aree del Paese non ancora interessate da puntuali atti di approvazione dell'Autorità, presentano situazioni differenziate di cui si intende tener conto nella definizione dei provvedimenti di chiusura del periodo disciplinato dalla prima fase della regolazione transitoria. Coloro i quali hanno adottato delibere che prevedono incrementi dei costi superiori alla soglia massima consentita dalla regolazione restano soggetti alle istruttorie già in corso sulla validità dei dati presentati e sull'efficienza del servizio di misura. Altri che hanno comunicato l'imminenza di una prossima decisione che renderà efficace la nuova regolazione, rientreranno nella procedura di approvazione dell'Autorità già svolta negli altri casi esaminati. Altri ancora che hanno trasmesso molte informazioni, ma al momento nessun atto formalmente idoneo ad avviare il nuovo processo regolatorio, - di fatto creando le condizioni per l'esercizio di poteri sostitutivi - dovranno, purtroppo, ripercorrere l'intero *iter* di determinazione tariffaria e prevedere le connesse verifiche puntuali, anche "sul campo", al fine di poter giungere all'atto di approvazione da parte dell'Autorità. Infine, esistono anche situazioni rispetto alle quali, ad una carenza di atti deliberativi e di indirizzo che formalizzino gli obiettivi della collettività interessata, si sommano rilevanti carenze riguardanti i dati e le informazioni trasmesse, di fatto configurando contesti nei quali i compiti, i doveri, i poteri e le funzioni necessarie a promuovere la soluzione dei problemi esistenti appaiono ben diversi da quelli propriamente attribuiti ad un Regolatore indipendente.

Gli elementi acquisiti e le criticità riscontrate hanno suggerito all'Autorità di integrare l'approccio classico alla regolazione



delle pubbliche utilità con elementi innovativi, in grado di arricchire il processo decisionale con ulteriori fattori ritenuti propulsivi. Si è quindi ritenuto prioritario delineare uno scenario di sviluppo del settore fondato su obiettivi chiari e stabili, su regole coerenti e su comportamenti che garantiscano la minimizzazione degli oneri per gli utenti a fronte di un imprescindibile miglioramento delle molteplici caratteristiche qualitative che connotano il settore, sia riguardo l'attingimento e la distribuzione della risorsa, sia riguardo il trattamento dei reflui e del relativo impatto ambientale. La chiarezza di obiettivi e connesse responsabilità tenderà, da una parte, a ridimensionare gli oneri legati alla *governance*, e dall'altra a promuovere le condizioni per impiegare, con rigorosa trasparenza, strumenti regolatori innovativi.

Le criticità ambientali che il Paese continua ad evidenziare, come accaduto anche nei recenti accadimenti che hanno colpito vaste aree della Sardegna e del Mezzogiorno – cui va la nostra solidarietà -, se da un lato richiede l'urgenza di azioni in grado di mitigare i rischi di sistema, dall'altro evidenzia anche come tutta la sfera della tutela ambientale e del suolo necessiti di una rinnovata attenzione e di ingenti risorse. A tal fine, si ritiene doveroso contribuire alle politiche pubbliche che saranno elaborate in tale direzione, pur chiarendo sin d'ora, nella distinzione di ruoli e responsabilità, che l'azione del Regolatore resta confinata, nel comparto idrico, allo specifico segmento della fornitura di servizi idrici alle utenze finali: ambito contiguo, ma non sovrapponibile, a quello citato.

La nuova impostazione (dettagliata nel recente DCO 550/2013/R/IDR) - delineata per il completamento del pacchetto recante la regolazione tariffaria dei servizi idrici (Metodo Tariffario Idrico, MTI) per il primo periodo regolatorio 2012-2015 - si fonda sull'adozione di regole tariffarie differenziate in ragione delle condizioni di partenza e degli obiettivi programmati in un determinato orizzonte temporale, attraverso la definizione di appositi schemi regolatori, applicabili dal 2014,

che – come ho detto – consentono di considerare responsabilmente le specificità dei territori.

Con l'intento di far emergere la coerenza interna delle scelte e gli obiettivi che si vogliono perseguire in ciascun territorio, assicurando quindi che gli stessi siano congrui con le tariffe che verranno applicate all'utenza, la regolazione a menù di schemi regolatori è stata impostata in funzione delle decisioni che le Amministrazioni competenti, sentito il gestore, assumeranno e renderanno manifeste in ordine a due aspetti: il fabbisogno di investimenti per i prossimi quattro anni (in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti) e i costi operativi necessari al raggiungimento degli obiettivi specifici, anche aggiuntivi rispetto al livello di efficienza del gestore, misurato a partire dallo scostamento tra le previsioni dei Piani d'Ambito e le risultanze contabili.

Il provvedimento tariffario di prossima adozione – entro il 2013 - declinerà i citati schemi regolatori in base agli effetti che le singole misure possono indurre sugli attori coinvolti, verificandone in particolare l'efficacia rispetto ai profili di efficienza da conseguire e la rispondenza ai parametri relativi ai diversi *stakeholder*: la protezione e le garanzie per i consumatori, gli stimoli alla minimizzazione dei costi per i gestori, la stabilità e l'affidabilità per i finanziatori.

L'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, ha delineato dunque una configurazione olistica del nuovo processo decisionale e regolatorio, prevedendo i seguenti passaggi, attraverso i quali si intende individuare una segmentazione, per obiettivi, delle azioni da compiere:

- ✓ selettività per obiettivi ed interventi, attraverso la richiesta puntuale di definizione di obiettivi specifici, cui associare un fabbisogno di spesa per investimenti individuato secondo esigenze oggettive ed indifferibili, a cura dell'Amministrazione competente;

- ✓ responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, attraverso una indicazione del fabbisogno di risorse coerente con gli obiettivi selezionati e gli interventi conseguentemente necessari;
- ✓ efficienza gestionale, attraverso una declinazione delle regole di riconoscimento dei costi nel vincolo dei ricavi collegato alla situazione di partenza, ivi compresi i rilevanti squilibri registrati, riducendo al minimo le aree degli oneri passanti o incompressibili;
- ✓ efficacia nel ricorso al sistema dei finanziamenti, per mezzo di una forte attenzione alle condizioni di bancabilità dei progetti, pur evitando meccanismi di riconoscimento a piè di lista di tali oneri;
- ✓ *accountability* e trasparenza, avviando un processo di riordino del sistema dei corrispettivi tariffari, per renderlo in grado di recepire tempestivamente la nuova disciplina in discussione in Parlamento.

Il suo avvio prevede, a fronte di miglioramenti marginali minori dei contesti più avanzati, rispetto a quelli delle realtà più arretrate, una convergenza progressiva che giungerà a delineare uno schema prevalente ed unico a livello nazionale.

Gli strumenti regolatori introdotti al fine di poter declinare efficacemente gli schemi regolatori rispetto alle finalità sottese, possono essere sinteticamente raggruppati nelle seguenti tre categorie:

- I. la possibilità di adottare ammortamenti finanziari a fronte di fabbisogni di investimento molto elevati rispetto a quanto realizzato in passato, unita a quella di superare l'impiego di modalità di finanziamento eccessivamente onerose o fiscalmente penalizzanti;
- II. il blocco della soglia massima di costi operativi efficientabili da ammettere nel vincolo dei ricavi;
- III. il riordino della struttura dei corrispettivi (attualmente estremamente differenziata a livello nazionale) e delle

agevolazioni sociali (allo scopo di tutelare i consumi essenziali e le utenze più deboli), avviando un processo graduale di semplificazione e razionalizzazione, finalizzato a fornire alcuni segnali di efficienza in termini di conservazione della risorsa, dell'ambiente ed alcune indicazioni uniformi sul terreno della sostenibilità sociale ed economica.

La disciplina in via di definizione contempla inoltre aspetti relativi alla regolazione della morosità degli utenti finali, al trattamento di eventuali partite pregresse, all'individuazione di criteri per la quantificazione del valore residuo delle immobilizzazioni al momento della scadenza dell'affidamento e all'esplicitazione dei costi ambientali (ERC) e della risorsa nel vincolo ai ricavi a partire dal 2015.

Nell'ambito delle misure necessarie ad ultimare il quadro regolatorio finora tracciato, l'Autorità sta lavorando a due ulteriori procedimenti. Il primo è volto alla definizione di uno o più schemi di convenzione tipo (deliberazione 412/2013/R/IDR), al fine disciplinare la ripartizione di responsabilità e rischi tra ente affidante e soggetto gestore, nonché di garantire maggiore uniformità a livello nazionale in merito alle modalità con le quali deve essere affidato e gestito il servizio idrico integrato. Il secondo è orientato alla definizione di una disciplina della misura nel comparto. Giova ricordare in questa sede che con la recente deliberazione 393/2013/R/gas, l'Autorità ha definito i criteri per la selezione di progetti pilota per la sperimentazione di *smart metering* multi-servizio, ovvero che includano nella telegestione non solo punti di misura relativi al servizio gas ma anche altri servizi di pubblica utilità, come quello idrico.

Preme infine ricordare l'attività intrapresa dall'Autorità in ambito internazionale. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha attivato, e continuerà ad attivare, una serie di confronti istituzionali con alcuni regolatori dei Paesi europei come il Portogallo, l'Inghilterra, l'Irlanda, l'Ungheria, la Bulgaria, Malta ed altri, con

l'obiettivo di acquisire esperienze da parte di altri regolatori da tempo già operativi nel settore e creare i presupposti per affrontare congiuntamente questioni che potranno insorgere a livello comunitario. In tal senso auspichiamo di poter sviluppare una sempre più proficua interlocuzione anche con la Commissione Europea.

Da ultimo permettetemi una considerazione formale, che supporta come sempre un aspetto sostanziale. In più occasioni è stato evidenziato che il nome di questa Autorità – Autorità per l'energia elettrica e il gas – non è più attuale e non rispecchia il perimetro di intervento inclusivo del settore idrico. Anche se la modifica non risulta di facile e rapida attuazione, richiedendo un intervento da parte del legislatore, proveremo a farlo autonomamente, dotandoci di un "secondo nome", in attesa del riconoscimento legislativo che dia piena dignità al settore acqua anche nel nome del suo Regolatore nazionale.

Ringrazio anche a nome dei miei Colleghi per l'attenzione.