

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". In base a tale direttiva, dunque, la tariffa deve assicurare la copertura di tutti i costi connessi con il servizio (principio del *full cost recovery*).

Rilevante appare infine la comunicazione della Commissione COM (2000) 477 sulle *Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche*, con cui, nell'affrontare compiutamente il tema della tariffa per il servizio idrico anche sotto il profilo economico, si riconosce il ruolo fondamentale delle politiche di tariffazione nella promozione della gestione sostenibile delle acque, affermando 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 Commissione, nella predetta comunicazione, ha poi enucleato

i costi di cui dette politiche di tariffazione devono tenere conto, individuandone i seguenti:

- costi finanziari dei servizi idrici, che comprendono gli oneri legati alla fornitura e alla gestione dei servizi in questione. Essi includono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale (quota capitale e quota interessi, nonché l'eventuale rendimento del capitale netto);
- costi ambientali, ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente (per esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi);
- costi delle risorse, ovvero i costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (per esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

## Quadro normativo nazionale

In ambito nazionale, il settore dei servizi idrici si presenta caratterizzato da una stratificazione normativa complessa, la cui tappa fondamentale è rappresentata dall'emanazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. "legge Galli"), che ha avviato un lungo e complesso processo di riforma, volto a ridefinire la struttura organizzativa e regolatoria del settore. In particolare, la citata legge ha definito il perimetro del Servizio idrico integrato come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue<sup>4</sup>. La volontà di unificare i diversi servizi e di

concentrarli in un'unica gestione le diverse attività della filiera avrebbe dovuto favorire l'emersione di economie di scala, ridurre i divari tariffari delle utenze fra territori limitrofi e avviare un'organizzazione imprenditoriale più efficiente del servizio. A questo scopo, con la c.d. "legge Galli" e le successive leggi regionali di relativa attuazione, è stata individuata anche una nuova dimensione territoriale, sovracomunale, di riferimento, con l'obiettivo di superare la frammentazione e conseguire adeguate dimensioni gestionali: l'Ambito territoriale ottimale (ATO).

Sul piano dell'assetto istituzionale, la legge n. 36/94 ha provveduto

<sup>4</sup> Si precisa che la filiera del settore idrico è costituita dalle seguenti attività:

- servizi di acquedotto (che comprendono: la captazione, ossia l'opera di presa per l'estrazione della risorsa dal territorio; l'adduzione, ossia il trasporto delle acque potabili fino all'infrastruttura di distribuzione; la potabilizzazione (o trattamento), ossia le attività finalizzate a rendere potabile l'acqua; la distribuzione e la vendita dell'acqua potabile, ossia il collegamento tra i rami principali della rete acquedottistica con i singoli utenti e la connessa attività di commercializzazione);
- fognatura, ossia il collettamento delle acque meteoriche e degli scarichi idrici (ivi compresi eventuali reflui industriali);
- depurazione e smaltimento delle acque reflue, ossia la raccolta delle acque dalle reti fognarie e il relativo trattamento per la restituzione ai corsi d'acqua superficiali.

a una definizione dei ruoli dei diversi soggetti (Stato, Regioni, enti locali, soggetti gestori) coinvolti nel settore, mirando ad assicurare la separazione tra "attività di indirizzo e controllo", da un lato, e di "gestione", dall'altro.

In particolare, allo Stato sono state affidate le funzioni di tutela del settore, per le tematiche afferenti all'utilizzo della risorsa idrica, alla prevenzione dell'inquinamento e alla tutela degli utenti, in termini di programmazione razionale degli usi e dei livelli minimi da garantire.

Presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è stato istituito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CoViRI), successivamente trasformato in Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (CoNViRI), con competenze sul metodo tariffario (vedi *infra*), sul monitoraggio della qualità dei servizi e della tutela degli utenti e in generale con compiti di vigilanza sulla corretta applicazione delle disposizioni della legge Galli.

Alle Regioni sono stati demandati compiti di pianificazione e coordinamento; esse sono state infatti chiamate a fissare i principi generali per l'organizzazione del settore, con particolare riferimento alla dimensione degli ambiti territoriali ottimali.

Infine, in attuazione della richiamata legge n. 36/94, le Regioni hanno previsto, con propria normativa, l'istituzione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale (AATO), organismi costituiti nella forma di consorzio o di convenzione tra gli enti locali (Comuni e Province che ricadono all'interno di ciascun ATO), cui sono state demandate le funzioni di regolazione e controllo del servizio a livello locale, per ogni singola porzione di territorio.

Al gestore sono stati assegnati i compiti operativi, da svolgere nel rispetto di una convenzione siglata con gli enti locali, che stabilisce obblighi e diritti e definisce le modalità di erogazione del servizio.

Con riferimento alla normativa successiva alla citata legge n. 36/94, il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), Parte III, Sezione III, regola in maniera organica il settore idrico, incorporando la stessa legge n. 36/94 e dettando indicazioni più precise sui compiti e sulle attività che fanno capo ai diversi attori istituzionali coinvolti. La prima importante novità ha riguardato le AATO (art. 148), in precedenza – come visto – disciplinate in maniera difforme dalle singole leggi regionali e ora invece definite in maniera unitaria come «una struttura dotata di personalità giuridica costituita in

*ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente Regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente e alla quale è trasferito l'esercizio delle competenze o essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compreso la programmazione delle infrastrutture idriche».*

Successivamente, con il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (c.d. "secondo decreto correttivo ambientale"), sono state apportate alcune modifiche alla normativa sopra richiamata, in particolare per ammettere più gestori del servizio idrico al medesimo ATO.

Sul piano dell'assetto istituzionale, è intervenuta poi la legge 26 marzo 2010, n. 42, che, introducendo il comma 186-bis all'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha previsto la soppressione, entro l'1 gennaio 2011, delle Autorità d'ambito territoriale, demandando alle Regioni il compito di attribuire, con legge, le funzioni già esercitate dalle Autorità stesse, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; il termine per la soppressione delle AATO è stato più volte prorogato, da ultimo con il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, che lo fissa al 31 dicembre 2012.

Il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106, all'art. 10, commi 11 e ss., sopprimendo la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, ha poi istituito l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, al fine di «garantire l'osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e all'adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici» e trasferendo alla stessa anche le funzioni già attribuite alla soppressa commissione.

Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, all'art. 21, commi 13 e 19, ha soppresso a sua volta l'Agenzia, trasferendo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas «le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici», la cui puntuale individuazione è stata rimessa a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge stesso.

In base al citato art. 21, le funzioni regolatorie trasferite «vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481», legge che, all'art. 1, comma 1, assegna all'Autorità, nello svolgimento delle sue funzioni, «la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati "servizi", 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, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse».

Nel corso dell'anno 2011, oltre a venir ridisegnato nel senso anzidetto l'assetto istituzionale del settore, si sono svolti, nei giorni 12 e 13 giugno, due importanti referendum popolari – entrambi culminati con la vittoria dei "sì" – che hanno profondamente interessato la disciplina del servizio idrico integrato sotto il duplice profilo delle modalità di affidamento dei servizi (primo quesito) e dei criteri per la determinazione delle tariffe (secondo quesito).

In particolare, con il primo quesito è stato interamente abrogato l'art. 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, come convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, norma che introduceva specifiche disposizioni in materia di modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, tra cui il servizio idrico integrato, imponendo limitazioni al ricorso all'*in house providing* e favorendo al contempo l'effettuazione, da parte degli enti locali competenti, di procedure di affidamento concorrenziali e a evidenza pubblica, nella direzione di una maggiore apertura al mercato di detti servizi.

Con il secondo quesito è stato invece parzialmente abrogato l'art. 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/06, disposizione che reca i criteri per la determinazione della "tariffa del servizio

idrico integrato", in particolare eliminando il riferimento, precedentemente contenuto, all'*adeguatezza della remunerazione del capitale investito*<sup>5</sup>.

La Corte costituzionale ha peraltro chiarito, in sede di ammissibilità del quesito referendario (sentenza n. 26/2011), che la normativa risultante dal referendum «non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga"».

Vale altresì sottolineare che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 325/10 e da ultimo nella citata sentenza n. 26/2011, ha qualificato il SII come servizio pubblico a rilevanza economica, secondo le prescrizioni del diritto europeo e nazionale, da cui deriva la necessità della copertura dei costi (principio del *full cost recovery*).

In tema di criteri per la determinazione delle tariffe, viene in rilievo altresì l'art. 10, comma 14, del già citato decreto legge n. 70/11. Tale norma (in combinato disposto con l'art. 21, comma 19, del decreto legge n. 201/11) attribuisce infatti all'Autorità il compito di «predisp[orre] il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio sia dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siono pienamente attuati il principio del recupero dei costi e il principio "chi inquina paga"».

Con riferimento alle funzioni trasferite *ex lege* all'Autorità, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in attuazione del citato art. 21, comma 19, del decreto legge n. 201/11, adottato su proposta del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare il 20 luglio 2012 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 ottobre 2012, recante *Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ottinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'art. 21,*

<sup>5</sup> Art. 154, comma 1, decreto legislativo n. 152/06: «La tariffa costituisce il corrispettivo del Servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere [dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito] e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del Servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo».

comma 19, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha precisato, all'art. 2, comma 1, le finalità della regolazione del servizio idrico integrato: «a) garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale; b) definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio; c) tutela dei diritti e degli interessi degli utenti; d) gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario; e) attuazione dei principi comunitari "recupero integrale dei costi", compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e "chi inquina paga", ai sensi degli artt. 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dell'art. 9 della direttiva 2000/60/CE».

La medesima disposizione stabilisce altresì che l'Autorità agisce «con i poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, in pieno autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Parlamento e dal Governo».

Il decreto elenca precisamente le funzioni trasferite ex lege all'Autorità, precisandone l'ambito oggettivo, coincidente con il servizio idrico integrato, «ovvero ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali» (art. 3, comma 1). In base al predetto decreto, l'Autorità, in particolare:

«c) definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare di cui all'art. 1, comma 1, lettere c), d), e), f);

d) predisporre e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa 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 a usi misti civili e industriali, di cui alla precedente lettera c) sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate, individuate dalla legge, e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe;

e) verifica la corretta redazione del Piano d'ambito, acquisito la valutazione già effettuato 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 sullo necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 2, comma 186-bis, della legge n. 191/09;

f) approvo le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione o usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del Piano d'ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo n. 152/06, impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni. In caso di inadempimento o su istanza delle amministrazioni e delle parti interessate, l'Autorità (...) intima l'osservanza degli obblighi entro trenta giorni, decorsi i quali, fatto salvo l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, provvede in ogni caso alla determinazione in via provvisoria delle tariffe sulla base delle informazioni disponibili, comunque in un'ottica di tutela degli utenti».

Inoltre, l'art. 3 del medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ha previsto, quale clausola di carattere generale, che «l'Autorità (...), in assenza di standard o indirizzi emanati da parte delle autorità o tal fine competenti o qualora non disponga di riferimenti normativi o regolamentari funzionali allo svolgimento delle proprie funzioni, nelle more della emanazione dei provvedimenti in materia, procede comunque sulla base dei poteri a essa conferiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481».

## Relazioni istituzionali per i servizi idrici

Memoria 19 aprile 2012, 145/2012/I/Idr - Contributo dell'Autorità sull'avvio della regolazione dei servizi idrici nell'ambito dell'indagine conoscitiva in ordine alle proposte di legge C. 2 iniziativa popolare, C. 1951 Messina e C. 3865 Bersani, recanti: *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico*

Nell'audizione del 19 aprile 2012 presso la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, convocata nell'ambito dell'indagine conoscitiva in ordine ai disegni di legge recanti *Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico* (AC2, AC1951, AC3865), l'Autorità ha rappresentato alcuni primi orientamenti tesi a introdurre, nel settore dei servizi idrici, una struttura di regolazione che assicuri la stabilità del contesto regolatorio in cui gli operatori esercitano la propria attività, attraverso la definizione di tariffe, certe e trasparenti, l'individuazione di adeguati parametri di qualità del servizio, la tutela degli utenti, la sostenibilità e la certezza degli investimenti. L'individuazione di regole stabili, certe e condivise persegue la finalità generale del regolatore che consiste nel prefiggersi una migliore qualità del servizio reso agli utenti (per esempio, in questo settore, attraverso la riduzione delle perdite di rete). In particolare, l'Autorità ha evidenziato l'opportunità di migliorare la trasparenza delle bollette, unendo facilità di lettura a completezza di informazione sulle singole componenti di costo di cui si costituisce; di aumentare l'informazione agli utenti sui principali indicatori di qualità gestionale e di efficienza del gestore; di migliorare i rapporti commerciali e di interlocuzione con i clienti. L'Autorità ha poi accennato sia all'importanza della corretta allocazione delle risorse così come della realizzazione degli investimenti che, in questo settore, risultano essenziali anche ai fini della tutela dell'ambiente e del territorio, sia alla necessità dell'introduzione di meccanismi di premialità sulla qualità del servizio reso agli utenti finali e sulla

capacità di realizzare effettivamente gli investimenti previsti nei Piani, analoghi a quelli già sperimentati con successo nei settori energetici che, complessivamente, hanno condotto a un miglioramento significativo e strutturale delle prestazioni dei gestori e degli esercenti dei servizi.

Memoria 8 novembre 2012, 448/2012/I/Idr, per l'audizione presso la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera

Nell'audizione dell'8 novembre 2012 presso la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, l'Autorità ha presentato una sintetica ricognizione dell'attività regolatoria svolta nel corso del 2012 nel settore del servizio idrico integrato. In particolare, l'Autorità ha sottolineato la rilevanza delle procedure di consultazione messe in atto, che hanno accompagnato la prima fase di avvio del processo regolatorio dei servizi idrici (per un'illustrazione di dettaglio dei singoli provvedimenti, vedi *infra*). Sono inoltre state sottoposte all'attenzione della Commissione alcune riflessioni sugli assetti del settore e sulle principali problematiche della regolazione tariffaria, finalizzata all'efficientamento dei costi del settore, all'introduzione di parametri di qualità del servizio, alla promozione degli investimenti.

Riguardo all'efficienza, l'Autorità ha rilevato come l'assetto gestionale del settore rappresenti un fattore assai rilevante. La situazione attuale dei soggetti gestori vede la presenza di un elevato numero di imprese spesso di piccole dimensioni e altrettanto spesso interessate a un solo segmento della filiera acqua, con regole e sistemi tariffari non omogenei e con una scarsa o scadente evidenziazione dei costi sostenuti. A ciò si aggiunge una estrema differenziazione per le tariffe adottate per gli usi industriali. Ai fini di una maggiore efficienza, l'Autorità ha dunque auspicato il superamento di tale situazione, individuando un percorso di razionalizzazione verso forme gestionali e tariffarie che siano in grado di fornire i servizi agli utenti, superando

l'ottica territoriale e sviluppando capacità adeguate a far fronte alle esigenze.

Una maggiore efficienza, ad avviso dell'Autorità, potrebbe ulteriormente essere raggiunta prevedendo anche interventi di razionalizzazione della *governance* del settore, anche attraverso specifiche modifiche al *corpus* normativo, finalizzate a chiarire gli ambiti di competenza tra le amministrazioni e a eliminare gli elementi di sovrapposizione che attualmente esistono.

L'Autorità ha poi evidenziato che, come avviene nelle regolazioni tariffarie generalmente adottate per i servizi di pubblica utilità nei confronti dei quali non opera un confronto concorrenziale diretto, il perseguimento dell'efficienza viene realizzato attraverso:

- il confronto tra le gestioni, al fine di individuare le "frontiere efficienti" del servizio fornito, ovvero i costi di riferimento;
- la convergenza obbligata, in periodi determinati, verso tale frontiera dei costi riconosciuti alle singole imprese.

Un sistema basato esclusivamente su criteri sanzionatori, a parere dell'Autorità, non è efficiente, non solo per i costi che richiederebbe, ma anche per la sua ridotta efficacia nei confronti di quelle gestioni effettuate direttamente dalla Pubblica Amministrazione. L'esperienza dell'Autorità nei settori dell'energia

elettrica e del gas ha dimostrato inoltre che la regolazione tariffaria deve essere accompagnata da una regolazione della qualità del servizio che tenga sotto osservazione alcuni parametri prestazionali sia tecnici (per esempio il numero di interventi sulle reti per riparazione delle perdite, i tempi di riparazione dei guasti, i tempi di esecuzione degli allacciamenti, la capacità di evacuazione delle fognature ecc.), sia commerciali (la frequenza di lettura dei contatori, i tempi di risposta ai reclami, i tempi di preventivazione, il numero di utenze fatturate a forfait ecc.), sia ambientali (il quantitativo di acqua depurata, il rispetto delle caratteristiche del fluido rilasciato ecc.). Pertanto, l'Autorità reputa che tale esperienza possa essere replicata anche nel settore idrico, a condizione che la regolazione della qualità del servizio sia incardinata in capo al regolatore nazionale e che sia rivolta specificamente a ogni singolo soggetto gestore.

Infine, riguardo alla necessità di investimenti nel settore idrico, l'Autorità ha auspicato che siano sviluppati e resi operativi strumenti integrativi di quelli tariffari, per esempio la costituzione di fondi rotativi destinati agli investimenti nel settore idrico, i *project bond* o altre soluzioni utili a perseguire l'obiettivo di rendere disponibili capitali da investire nel settore.

L'Autorità ha infine illustrato le questioni da affrontare nei mesi successivi l'audizione (vedi *infra*).

---

## Regolamentazione e tutela dell'utenza nel settore idrico

---

A seguito dell'attribuzione delle competenze di regolazione e controllo dei servizi idrici, l'Autorità ha provveduto in primo luogo a istituire, con la delibera 2 febbraio 2012, 29/2012/A/idr, un gruppo di lavoro per lo svolgimento delle attività preparatorie

e ricognitive relative alle nuove funzioni attribuitele. L'attività del gruppo di lavoro è stata condotta, oltre che su dati documentali, anche consultando i principali esperti e *stakeholders* del settore, arrivando a evidenziare le principali criticità e le più urgenti linee

di intervento. L'Autorità ha dunque immediatamente avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per la raccolta dei dati e delle informazioni in materia di servizi idrici, considerata anche l'esigenza di tener conto di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 116, in merito all'abrogazione del riferimento all'adeguata remunerazione del capitale investito nella normativa previgente<sup>6</sup>, a seguito degli esiti del referendum popolare del 12-13 giugno 2011, ammesso - si ricorda - dalla Corte costituzionale con sentenza n. 26/2011. Alla fine del mese di marzo 2012, inoltre, l'Autorità ha iniziato a dotarsi di un assetto organizzativo che includesse formalmente anche i servizi idrici, cominciando a lavorare sulle tematiche della qualità del servizio e della tutela dell'utente, della regolazione tariffaria e degli assetti del settore. In data 3 ottobre 2012 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che individua le competenze e le funzioni di dettaglio in capo all'Autorità, definendo in particolare i confini rispetto alle competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Con l'approvazione dell'anzidetto decreto, l'Autorità ha meglio strutturato la propria attività nell'ambito delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato, sintetizzabile in quattro campi di intervento:

- regolazione tariffaria: definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa; predisposizione e revisione del metodo tariffario; approvazione delle tariffe; adozione delle direttive per la trasparenza della contabilità e la separazione contabile e amministrativa, nonché rendicontazione periodica dei dati gestionali;
- regolazione della qualità del servizio: definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del servizio; previsione di premialità e penalità; avvio e cura della raccolta ed elaborazione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato;
- tutela del consumatore: valutazione di reclami, istanze e segnalazioni; determinazione di obblighi di indennizzo

automatico in favore degli utenti; adozione di ulteriori iniziative a garanzia degli interessi degli utenti, d'intesa con le Regioni e le Province autonome;

- regolazione degli assetti del settore: predisposizione di una o più convenzioni tipo; verifica della corretta redazione del Piano d'ambito, con il potere di impartire prescrizioni, a pena d'inefficacia; formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente segnalando casi di inosservanza; invio di pareri a Governo, Regioni, soggetti concedenti; obbligo di relazione al Governo e al Parlamento.

Si osserva, tuttavia, che i quattro gruppi di attività enucleati costituiscono una classificazione molto semplificata, essendo tutti i suddetti aspetti intrinsecamente legati tra loro: si pensi, per esempio, alla distinzione tra la regolazione tariffaria e la regolazione della qualità del servizio, laddove la valutazione di un livello equo e sostenibile della tariffa non può prescindere da una valutazione del livello di qualità che si ritiene necessario fornire; o ancora ai profili di tutela dell'utenza che attengono a qualunque attività volta a tutelare la qualità del servizio fornito.

In particolare, si osserva che la tutela dell'utenza si pone come l'obiettivo ultimo - di lungo periodo e intergenerazionale - della regolazione economica, che si rende necessaria proprio in quanto, in assenza di regolazione, il fornitore di un servizio essenziale in regime di monopolio naturale potrebbe abusare della propria posizione a danno dell'utenza. Nel settore idrico, infatti, l'utente non dispone di strumenti di tutela propri, quali quello di non acquistare il prodotto o di acquistarlo da altri soggetti, come in altri settori economici.

Si ritiene pertanto che la salvaguardia dell'utenza nei servizi idrici debba permeare tutte le attività regolatorie dell'Autorità, come risulta dalla descrizione del percorso svolto.

Nei paragrafi che seguono dunque sono sinteticamente riepilogate le principali attività poste in essere dall'Autorità nel settore idrico, per comodità espositiva suddivise in due filoni dedicati, rispettivamente, alla regolazione tariffaria in senso lato, incluse le attività di regolazione degli assetti del settore, e all'attività di tutela dell'utenza e della qualità del servizio.

<sup>6</sup> Comma 1, art. 154, del decreto legislativo n. 152/06.

## Regolazione tariffaria

Come osservato nel paragrafo precedente, l'attività dell'Autorità in tema di regolazione tariffaria è stata prontamente avviata, tenendo conto sia degli esiti del referendum del giugno 2011, sia del vigente contesto normativo nazionale ed europeo, con l'obiettivo ultimo di definire un nuovo quadro regolatorio chiaro, efficiente e stabile nel lungo periodo.

L'1 marzo 2012, infatti, è stata approvata la delibera 74/2012/R/idr, che ha avviato sia il procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari, sia le attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici.

La successiva attività di elaborazione interna e di confronto con gli *stakeholders* ha portato alla pubblicazione, in data 22 maggio, di un primo documento per la consultazione, 204/2012/R/idr, per l'adozione di provvedimenti tariffari. In questo primo documento sono stati evidenziati il quadro di riferimento di partenza della regolazione del settore, le principali problematiche rilevate, le specifiche esigenze di tutela dell'utente e la situazione della qualità del servizio, al fine di delineare gli elementi caratterizzanti la nuova regolamentazione tariffaria. Il documento ha sottoposto, quindi, a consultazione una serie di indirizzi riguardanti i diversi aspetti della regolazione economica, tra i quali:

- il perimetro delle attività oggetto di regolazione;
- le tariffe d'ambito e i ricavi del gestore;
- i costi delle immobilizzazioni, all'interno dei quali veniva trattato il tema del riconoscimento in tariffa degli oneri finanziari e fiscali, in assenza di remunerazione del capitale;
- la struttura della tariffa applicata alla clientela finale e la struttura della bolletta in termini di trasparenza di fatturazione e di elementi minimi da evidenziare all'utente;
- l'attività di misura.

Il documento ha esaminato in maniera sintetica i metodi tariffari previgenti, evidenziando l'esigenza di un passaggio graduale dal metodo tariffario utilizzato in precedenza alla nuova regolazione proposta dall'Autorità, sottoponendo a consultazione pubblica la

necessità di definire un periodo tariffario transitorio, motivato anche dall'esigenza di sistematizzare una raccolta dati adeguata a supportare i cambiamenti richiesti.

È importante sottolineare la presenza, già all'interno del primo documento per la consultazione, di numerosi elementi di riflessione che fanno riferimento all'obiettivo di tutela dell'utente finale e di garanzia di un livello minimo di qualità del servizio, dal momento che la regolazione tariffaria, da un lato, si giustifica proprio in un'ottica di tutela dell'utenza e, dall'altro, può esprimere parametri quantitativi solo in funzione dei parametri qualitativi richiesti del servizio fornito.

A seguito degli esiti del lavoro preparatorio svolto, delle indicazioni emerse nel corso degli incontri con i rappresentanti delle istituzioni e della società civile e con gli esperti del settore (il documento per la consultazione è stato anche illustrato in occasione di alcuni seminari pubblici cui sono state invitate le diverse categorie di *stakeholders* del settore, inclusi i rappresentanti degli utenti), nonché delle risposte pervenute al primo documento per la consultazione, l'Autorità ha poi pubblicato, in data 12 luglio 2012, un secondo documento per la consultazione, 290/2012/R/idr, nel quale si è focalizzata espressamente sul metodo tariffario transitorio da applicare per gli anni 2012 e 2013, partendo da un'analisi puntuale dei diversi metodi tariffari precedentemente applicati sul territorio nazionale.

In particolare, il documento ha illustrato le proposte dell'Autorità in materia di criteri generali del metodo, per poi addentrarsi sulle specifiche misure tariffarie, sia in merito alle condizioni per il riconoscimento dell'aggiornamento tariffario, sia con riferimento alla valutazione dei parametri di valorizzazione quantitativa dei diversi elementi di costo. Rispetto al precedente documento per la consultazione 204/2012/R/idr, si è proceduto a dettagliare maggiormente le equazioni per il calcolo di ammortamenti, oneri finanziari e costi operativi, avanzando altresì prime ipotesi per la definizione di un coefficiente di efficientamento. Le proposte sono state in parte differenziate a seconda che il metodo transitorio fosse destinato a essere applicato a gestioni

precedentemente sottoposte al metodo tariffario ex CIPE o alle gestioni ex metodo tariffario normalizzato (MTN), oppure ad altro metodo previgente.

Occorre ricordare che il documento per la consultazione 290/2012/R/idr ha coinvolto i portatori di interessi anche sui meccanismi di salvaguardia, incluso il tema della tutela della fascia agevolata per l'utenza domestica, e sull'opportunità di introdurre un deposito cauzionale, al fine di ridurre i costi del fenomeno della morosità.

A questa attività di ricognizione l'Autorità ha contemporaneamente affiancato un'attività conoscitiva, approvando in data 2 agosto 2012 la delibera 347/2012/R/idr (e le correlate determine 1/2012-TQI e 2/2012-TQI), con la quale ha avviato la raccolta dati finalizzata all'aggiornamento tariffario, definendone i contenuti informativi e le procedure. È bene sottolineare che questa raccolta dati, la più capillare avviata sul territorio, si riferisce non solo a informazioni economiche e patrimoniali finalizzate al calcolo tariffario, bensì anche a dati tecnico-fisici, di caratteristiche del territorio e dell'applicazione previgente della tariffa all'utenza finale. La scadenza per la raccolta dati era stata inizialmente fissata al 15 ottobre 2012 e successivamente prorogata per particolari categorie di gestioni<sup>7</sup>.

Nei mesi di settembre, ottobre e novembre è proseguito il lavoro di analisi, di affinamento delle formule di calcolo e di esame delle esigenze provenienti dalle diverse parti coinvolte, utilizzando nuovamente anche lo strumento dei seminari aperti al pubblico per discutere in maniera trasparente i dettagli delle proposte. La messa a punto della metodologia tariffaria è stata inoltre accompagnata da simulazioni degli effetti su casi reali, condotte con la collaborazione di enti d'ambito e di gestori volontariamente offerti.

In data 28 dicembre 2012 è, dunque, stata approvata la delibera 585/2012/R/idr, che ha introdotto il metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe dei servizi idrici per gli anni 2012 e 2013. La delibera 88/2013/R/idr, approvata il successivo 28 febbraio 2013, ha poi introdotto il metodo tariffario

transitorio per le gestioni ex CIPE (MTC), oltre ad apportare alcune modifiche e integrazioni al MTT.

Le citate delibere prevedevano la scadenza del 31 marzo per l'invio delle proposte tariffarie da parte dei soggetti competenti, termine successivamente prorogato al 30 aprile su richiesta degli stessi soggetti (delibere 15 marzo 2103, 108/2013/R/idr, e 11 aprile 2013, 158/2013/R/idr).

L'introduzione delle regole tariffarie transitorie recate dai richiamati provvedimenti è stata accompagnata dalla definizione delle *Linee guida* per la verifica dell'aggiornamento del piano economico finanziario del Piano d'ambito (delibera 21 febbraio 2013, 73/2013/R/idr). Nell'ambito di tali *Linee guida* è stato giudicato opportuno precisare anche le modalità di trasmissione all'Autorità dei piani economico finanziari aggiornati, i contenuti minimi della documentazione da inviare ai fini dell'avvio delle operazioni istruttorie di verifica della corretta redazione dei medesimi, nonché i *format* per la rappresentazione sintetica delle informazioni necessarie a consentire una più efficace ed efficiente attività istruttoria.

Con riferimento alla restituzione agli utenti finali della componente tariffaria relativa alla remunerazione del capitale per l'anno 2011, si rammenta che il tema è stato dapprima affrontato nell'ambito del documento per la consultazione 290/2012/R/idr, in cui era stata proposta una modalità operativa di restituzione della stessa componente. Anche in considerazione delle osservazioni ricevute, l'Autorità ha ritenuto di dover chiedere un parere al Consiglio di Stato in merito alla questione della decorrenza temporale delle funzioni di regolazione tariffaria assegnate all'Autorità nel settore dei servizi idrici<sup>8</sup>. A seguito del parere del Consiglio di Stato, Sezione II, del 25 gennaio 2013, n. 267, in data 31 gennaio 2013 l'Autorità ha quindi approvato la delibera 38/2013/R/idr, con la quale ha formalmente avviato il procedimento per la determinazione di detta restituzione.

Ai sensi della delibera citata, sono stati inviati contributi sul tema da parte di enti d'ambito, gestori, associazioni di gestori, associazioni di consumatori e soggetti promotori del referendum,

<sup>7</sup> Si vedano, per esempio, le proroghe concesse dalla delibera 11 ottobre 2012, 412/2012/R/idr, per la Regione autonoma Valle d'Aosta o quella della delibera 15 novembre 2012, 485/2012/R/idr, per i gestori con sede amministrativa nei comuni interessati dagli eventi sismici del maggio 2012.

<sup>8</sup> Si ricorda che avverso le delibere di approvazione tariffaria (delibere 585/2012/R/idr e 88/2013/R/idr e atti correlati) è attualmente pendente una serie di ricorsi proposti da una molteplicità di soggetti – sia imprese di gestione e singoli Comuni, sia associazioni rappresentative dei consumatori e dei comitati promotori del referendum – che hanno affidato le proprie difese a motivi e argomenti opposti, evidenziando la circostanza che il settore dei servizi idrici è caratterizzato dalla presenza di posizioni e interessi dicotomici e inconciliabili, nel cui contesto l'Autorità si trova e si è trovata a operare sin dall'avvio delle nuove funzioni.

<sup>9</sup> Richiesta di parere inoltrata dall'Autorità al Consiglio di Stato in data 23 ottobre 2012 (prot. Autorità n. 33500 del 2012).

che hanno evidenziato posizioni dicotomiche, segnalando la necessità di procedere a ulteriori attente valutazioni.

A completamento dei temi di regolazione economica, in data 28 febbraio è stato pubblicato il documento per la consultazione 82/2013/R/com, che ha illustrato i primi orientamenti in materia di obblighi di separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici. Una compiuta separazione contabile infatti è condizione necessaria per applicare coerentemente un metodo tariffario a regime, al fine di consentire il controllo da parte dei soggetti competenti e di evitare i sussidi incrociati tra le diverse attività svolte.

Da ultimo, la delibera 21 marzo 2013, 110/2013/R/idr, ha avviato un procedimento per il riconoscimento del valore residuo degli investimenti alla scadenza delle concessioni. Mediante la definizione di criteri e modalità per il riconoscimento del valore di subentro, l'Autorità si propone di garantire, anche con la nuova disciplina tariffaria, la sostenibilità finanziaria degli investimenti e favorirne la bancabilità in un settore, come quello dei servizi idrici, che presenta un'elevata necessità di interventi impiantistici nei prossimi anni. Tra gli strumenti utilizzabili, è opportuno

valutare l'efficacia di eventuali componenti tariffarie vincolate, da destinare, attraverso meccanismi perequativi centralizzati, alla copertura degli oneri di trasferimento delle infrastrutture, ovvero, più in generale, a garanzia delle operazioni di subentro. La tematica è stata successivamente discussa in incontri organizzati con le parti interessate e con gli investitori istituzionali.

Si rammenta che ulteriori attività sono derivate dalla necessità di sistematizzare situazioni pregresse. In particolare, il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 16 luglio 2012, n. 3520, preso atto di quanto disposto dall'art. 21, comma 19, del decreto legge n. 201/11, ha trasferito all'Autorità il procedimento di riesame delle prescrizioni di cui al suo precedente decreto ministeriale del 20 gennaio 2012, n. 3076, con cui aveva approvato la relazione *Verifica della corretto redazione della revisione ordinaria del Piano d'ambito dell'ATO 3 - Medio Valdarno*, ritenendo il citato Piano d'ambito adeguatamente redatto ma condizionato al recepimento di alcune prescrizioni. Con la delibera 15 novembre 2012, 484/2012/R/idr, l'Autorità ha dunque avviato l'istruttoria per il completamento della verifica del Piano d'ambito dell'ATO 3 - Medio Valdarno.

---

## Tutela del consumatore

---

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, l'attività dell'Autorità sui temi della tutela del consumatore è emersa fin dalle prime riflessioni sul settore in generale e sul metodo tariffario in particolare, dal momento che la tutela del consumatore, nella sua dimensione complessiva, costituisce la finalità ultima dell'attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità forniti in regime di monopolio naturale.

Già nel primo documento per la consultazione sul metodo tariffario, 204/2012/R/idr, infatti, è stata espressamente esaminata la situazione della tutela del consumatore, riepilogando i fondamenti giuridici e gli esempi internazionali e ricostruendo lo stato dei rapporti con l'utenza, in generale, e quello dell'applicazione delle carte dei servizi, in particolare. Tale premessa ricognitiva ha poi portato, nella parte propositiva della consultazione, a interrogare i soggetti interessati sui temi

della struttura della tariffa applicata alla clientela finale, da un lato, e della struttura della bolletta in termini di trasparenza di fatturazione e di elementi minimi da evidenziare all'utente, dall'altro. In particolare, con riferimento alle tematiche di qualità del servizio, è stata anche evidenziata la necessità di definire standard generali e specifici di qualità tecnica e di qualità commerciale, nonché di stabilire indennizzi automatici in caso di inottemperanza.

Le risposte pervenute alla consultazione hanno evidenziato un non soddisfacente livello di trasparenza dei documenti di fatturazione, tema quest'ultimo cui si è deciso di dedicare specifico approfondimento, pubblicando in data 2 agosto 2012 il documento per la consultazione 348/2012/R/idr. Nel richiamato documento per la consultazione sono stati formulati alcuni orientamenti di dettaglio in merito ai contenuti minimi della

bolletta del servizio idrico integrato e a un possibile glossario di accompagnamento da utilizzare, con l'obiettivo di migliorarne la leggibilità e la comprensione, promuovendo così la conoscenza delle condizioni di svolgimento del servizio e la partecipazione.

L'attività conoscitiva ha dunque portato all'approvazione, in data 28 dicembre 2012, della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato (delibera 586/2012/R/idr).

Con riferimento alle ulteriori attività svolte sui temi della tutela dell'utenza, si evidenzia un filone di decisioni che fa riferimento alle agevolazioni per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni 20 maggio 2012 e successivi:

- la delibera 6 giugno 2012, 235/2012/R/com, ha infatti disposto innanzitutto la sospensione dei termini di pagamento delle forniture relative, tra l'altro, ai servizi idrici;
- il documento per la consultazione 31 ottobre 2012, 435/2012/R/com, ha esposto gli orientamenti dell'Autorità in tema di agevolazioni per le popolazioni colpite dagli eventi sismici;
- la delibera 28 dicembre 2012, 572/2012/II/com, ha richiesto al Governo indirizzi in merito allo schema di provvedimento che l'Autorità riteneva di proporre;
- la delibera 16 gennaio 2013, 6/2013/R/com (poi modificata e integrata nelle sue modalità applicative dalle delibere 15 marzo 2013, 105/2013/R/com), e 21 marzo 2013, 118/2013/R/com ha conseguentemente introdotto specifiche agevolazioni tariffarie e ha previsto la rateizzazione dei pagamenti per le medesime popolazioni, istituendo contestualmente la componente tariffaria U11 per la perequazione dei costi relativi ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Tale componente tariffaria viene riscossa da tutti i gestori e versata alla Cassa conguaglio per il settore elettrico, presso la quale è stato istituito un apposito Conto per la perequazione, che a sua volta provvederà a versare gli importi a copertura delle agevolazioni erogate.

Il 28 dicembre 2012, inoltre, è stata approvata anche la delibera 587/2012/E/idr, con la quale è stata avviata un'istruttoria conoscitiva su possibili anomalie nelle tariffe applicate agli utenti finali. In particolare, sono state sotto osservazione le seguenti tipologie di comportamento:

- l'adempimento, da parte dei gestori, del divieto di fatturare il servizio di depurazione agli utenti non allacciati al depuratore, nonché l'attuazione del decreto ministeriale 30 settembre 2009, con particolare riferimento al rispetto delle modalità di restituzione della quota tariffaria non dovuta e degli obblighi informativi agli utenti, stabiliti dal medesimo decreto;
- l'inserimento nelle bollette degli utenti di partite perequative locali sotto forma di voci di costo che potrebbero risultare improprie, con particolare riferimento alla creazione di accantonamenti per fondi di investimento non ricompresi nella tariffa del servizio idrico integrato e alla creazione di fondi per non meglio specificati contributi sociali, di cui non appare chiara la correlazione tra costo imputato in tariffa e costo sostenuto.

La delibera citata è stata corredata da una raccolta dati particolare per rilevare eventuali anomalie.

Specifica attenzione è stata poi dedicata alla sostenibilità sociale della tariffa idrica: il tema, già sollevato nel primo documento per la consultazione sul metodo tariffario, 204/2012/R/idr, è stato più specificamente affrontato con il documento per la consultazione 28 febbraio 2013, 85/2013/R/idr; quest'ultimo ha posto in discussione la tematica delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura del servizio idrico degli utenti domestici che versano in condizioni economiche disagiate. Il documento ha illustrato una dettagliata proposta applicativa, completa di:

- individuazione dei beneficiari della compensazione;
- individuazione delle utenze chiamate a finanziare il sistema di compensazione;
- quantificazione del beneficio;
- definizione delle modalità di accreditamento e di erogazione del beneficio.

Nel documento sono state discusse anche le modalità di quantificazione e di recupero dell'onere derivante dall'introduzione delle misure di compensazione, nonché la proposta di gestione del processo di ammissione ai meccanismi di tutela per gli utenti domestici in condizioni di disagio economico. Un ulteriore aspetto, oggetto di attenzione da parte dell'Autorità, è stato quello della morosità, intesa come tutela degli utenti

paganti gravati da eccessivi aumenti tariffari dovuti alla necessità di coprire i costi non sostenuti dagli utenti morosi. Su questo tema, l'Autorità, con la citata delibera, ha avviato un procedimento per la definizione delle condizioni contrattuali obbligatorie inerenti alla regolazione della morosità degli utenti finali del SII. Con il medesimo procedimento, inoltre, l'Autorità ha dettato disposizioni urgenti in materia di utenze non disalimentabili. Il tema della morosità è poi stato ulteriormente approfondito, avviando un procedimento per la definizione di specifici meccanismi di riconoscimento, anche al fine di contenere il rischio di credito, con la delibera 21 marzo 2013, 117/2013/R/idr.

In parallelo a quest'ultima attività, in data 28 febbraio 2013, l'Autorità ha pubblicato la delibera 86/2013/R/idr, che ha approvato la disciplina del deposito cauzionale per il servizio idrico integrato. Tale provvedimento è stato ritenuto urgente, in quanto l'introduzione del deposito cauzionale contribuisce alla copertura di una parte del rischio morosità del gestore e risponde a un principio di equità, dal momento che, in caso contrario, l'onere della morosità ricadrebbe in ultima analisi sulla generalità degli utenti del servizio. D'altra parte, si è ritenuto opportuno anche dettare dei limiti alle possibili richieste di deposito cauzionale da parte dei gestori, optando per commisurare il relativo ammontare a un valore non superiore a quello corrispondente a tre mensilità di consumo annuo attribuibile all'utente. Parallelamente, inoltre, si è ritenuto di prevedere l'esclusione dall'obbligo di versamento del deposito cauzionale per gli utenti che fruiscono di agevolazioni di carattere sociale.

Infine, con la delibera 28 marzo 2013, 135/2013/E/idr, è stata avviata un'istruttoria conoscitiva in merito all'erogazione del servizio di acquedotto nei comuni interessati da limitazioni all'uso di acque destinate al consumo umano derivanti da concentrazioni di arsenico e/o fluoro superiori ai valori previsti dalla normativa vigente. Tale istruttoria è stata motivata dalla necessità di individuare e valutare le relative responsabilità con riferimento agli impegni previsti dalle Carte di servizio, ovvero dalla pianificazione ed esecuzione degli investimenti necessari alla risoluzione del problema, dal momento che l'ipotesi di trattare il diritto alla salubrità dell'acqua esclusivamente in termini di impatto tariffario – semplicemente monetizzando le conseguenze delle limitazioni all'uso dell'acqua – riveste numerose criticità e potrebbe produrre effetti di segno opposto a quelli desiderati. L'istruttoria si propone pertanto di acquisire elementi utili a:

- valutare le ricadute, in termini tariffari, delle ordinanze di non potabilità sugli utenti finali del servizio idrico integrato coinvolti;
- individuare eventuali misure di compensazione ai medesimi utenti, legate alla distribuzione di acqua non idonea agli usi potabili;
- verificare l'adozione, da parte dei gestori, di tutte le misure e gli interventi di loro competenza volti 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.

# 7.

Organizzazione,  
comunicazione  
e risorse

# Organizzazione e Piano strategico triennale

Con la delibera 26 luglio 2012, 308/2012/A, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha approvato il Piano strategico per il triennio 2012-2014, che è stato pubblicato sul sito internet con la finalità di far conoscere a tutti i soggetti interessati la visione prospettica e le linee di intervento che ispirano l'attività dell'Autorità nell'esercizio delle funzioni di propria competenza. In particolare, il Piano contiene le linee strategiche e le connesse linee d'azione, suddivise in 24 obiettivi strategici (Tav. 7.1), che l'Autorità intende perseguire nel triennio per i

settori dell'energia elettrica e del gas naturale, nonché le prime indicazioni in relazione alle linee evolutive della regolazione dei servizi idrici.

Con la pubblicazione del Piano strategico per il triennio 2012-2014 viene completato il percorso avviato nel 2011 dopo l'insediamento del nuovo Collegio dell'Autorità, avvenuto nel mese di febbraio 2011, con la definizione delle *Linee strategiche dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per il triennio 2011-2013* (delibera 4 agosto 2011, GOP 43/2011).

SIGLA	OBIETTIVO
OS01	Attuazione di una regolazione selettiva degli investimenti infrastrutturali nel settore dell'energia elettrica
OS02	Attuazione di una regolazione selettiva degli investimenti infrastrutturali nel settore del gas naturale
OS03	Verso un'organizzazione efficiente del servizio di distribuzione del gas naturale
OS04	Miglioramento dei sistemi di misura
OS05	Rafforzamento delle norme tese a garantire la terzietà e l'indipendenza degli operatori di rete
OS06	Definizione di <i>Linee guida</i> per la tenuta di una contabilità di tipo regolatorio per le imprese
OS07	Promozione di un efficiente funzionamento dei mercati in presenza di una quota importante di capacità da fonte rinnovabile
OS08	Aumento della capacità del sistema elettrico di gestire variazioni di offerta e di domanda a costi contenuti
OS09	Adeguatezza della capacità di generazione anche a fronte della crescente quota di produzione da fonti energetiche intermittenti
OS10	Evoluzione verso un mercato del gas pienamente concorrenziale

## TAV. 7.1

Obiettivi del Piano strategico dell'Autorità per il triennio 2012-2014

**TAV. 7.1 - SEGUE**

Obiettivi del Piano strategico dell'Autorità per il triennio 2012-2014

SIGLA	OBIETTIVO
OS11	Strumenti innovativi per la sicurezza degli approvvigionamenti
OS12	Gestione efficiente e pro concorrenziale dei processi, in particolare del processo di <i>switching</i>
OS13	Miglioramento degli attuali sistemi di tutela di prezzo per i consumatori domestici e per le piccole imprese
OS14	Miglioramento e completamento delle misure a tutela dei clienti destinatari di bonus sociale
OS15	Revisione degli ambiti di intervento in tema di qualità dei servizi di vendita al cliente finale
OS16	Promozione della consapevolezza e della capacità di scelta dei clienti finali
OS17	Rafforzamento dell'azione di vigilanza ed <i>enforcement</i> delle regole, anche ai fini dell'attuazione del decreto legislativo n. 93/11
OS18	Sviluppo delle attività di vigilanza sulle infrastrutture e sui mercati
OS19	Vigilanza del rispetto del divieto di traslazione della maggiorazione IRES
OS20	Promozione di strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie
OS21	Revisione delle procedure di consultazione e partecipazione ed estensione dell'Analisi di impatto regolatorio
OS22	Riduzione degli oneri amministrativi a carico dei soggetti regolati
OS23	Sviluppo concorrenziale dell'offerta di servizi energetici e di nuovi modelli di business
OS24	Rafforzamento del meccanismo dei Titoli di efficienza energetica (TEE o certificati bianchi)

Fonte: AEEG.

Per quanto concerne l'organizzazione, l'Autorità si è adoperata con un ulteriore intervento, articolato in più fasi, per rispondere alle esigenze di razionalizzazione, di una sempre più marcata specializzazione delle funzioni e, in particolare, di valorizzazione delle competenze e delle professionalità esistenti.

Tale intervento è ispirato ai principi generali in materia di contenimento dei costi di funzionamento (*spending review*) e mira a rafforzare la capacità di risposta e l'efficacia di intervento dell'Istituzione. La conclusione dell'intero processo di riorganizzazione interna è prevista per l'1 giugno 2013.

---

# Comunicazione

---

La comunicazione è uno dei compiti principali delineati nella legge istitutiva n. 481/95 e rappresenta un elemento trasversale a tutte le attività e a tutti i settori di competenza dell'Autorità.

Nel corso del 2012 il settore più sfidante sotto il profilo della comunicazione, per la complessità tecnica, per la forte "parcellizzazione" sulla stampa locale, ma soprattutto per il dibattito ancora molto acceso dopo il referendum sull'acqua del 2011, è stato quello dei servizi idrici, per il quale sono state attribuite all'Autorità le funzioni di regolazione e controllo con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Per questo insieme di motivi, sul fronte dei servizi idrici si è cercato di impostare una "comunicazione di servizio", già adottata nei settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di accrescere e potenziare l'informazione al pubblico di operatori e consumatori, in grado di contribuire a una migliore comprensione delle scelte e dell'operato dell'Autorità e delle principali questioni che caratterizzano i settori di competenza.

---

## Campagne di comunicazione multimediale

---

L'Autorità ha continuato a sviluppare e rafforzare la propria attività di comunicazione, al fine di raggiungere un pubblico sempre più vasto con efficacia e immediatezza. Infatti, come

indicato nel Piano strategico per il triennio 2012-2014, uno degli obiettivi dell'Autorità è quello di accrescere l'informazione di qualità e di "servizio", per consentire ai clienti finali di compiere scelte consapevoli e di utilizzare tutti gli strumenti posti dalla regolazione a tutela dei loro diritti.

Nell'ultimo anno, la più rilevante iniziativa di comunicazione realizzata dall'Autorità è stata la campagna istituzionale intitolata *Numero verde per il consumatore di energia: 800.166.654*, condotta attraverso la diffusione di spot su radio, Tv e web. Questo numero telefonico è un servizio gratuito fornito dallo Sportello per il consumatore di energia, al fine di rendere disponibili informazioni utili al cliente finale per orientarsi su questioni connesse con la regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas. La campagna *Numero verde* è stata trasmessa in più riprese, assicurando una buona diffusione e una buona percezione del messaggio. Nella prima fase di messa in onda sono stati contattati 33,3 milioni di adulti con 129 spot Tv, e 14,4 milioni con 81 spot radio; nella seconda sono stati contattati 26,6 milioni di adulti tramite 64 spot Tv, e 12,6 milioni con 68 spot radio. Complessivamente, la campagna ha sviluppato 760 GRP e ben 400 milioni di contatti, raggiungendo ripetutamente oltre 33 milioni di adulti (circa i due terzi del c.d. "target adulti").

Per l'Autorità si è trattato della quarta campagna selezionata dalla