Contenzioso

L'analisi dei dati relativi alle decisioni rese nell'anno 2013 (fino al 31 dicembre 2013) fornisce alcune indicazioni sull'andamento del contenzioso e sugli esiti del sindacato giurisdizionale in merito agli atti di regolazione.

Per i dati relativi al numero e agli esiti dei giudizi in tale periodo, si rinvia alle tavole 5.19 e 5.20, mentre per il dato relativo alla stabilità dell'azione amministrativa si rinvia alla tavola 5.21, dalla quale si evince, in termini statistici, l'indicazione più significativa sull'elevata "resistenza" dei provvedimenti dell'Autorità al vaglio giurisdizionale.

TAV. 5.19

Esiti del contenzioso dal 1997 al 2013

DECISIONI	RIGETTO	ACCOGLIMENTO	ACCOGLIMENTO PARZIALE
Decisioni del TAR			
su istanza di sospensiva	370	194	55
– di merito	776	257	245
Decisioni del Consiglio di Stato			
su appelli dell'Autorità	179	145	36
su appelli della controparte	149	30	38

TAV. 5.20

Riepilogo del contenzioso per anno dal 1997 al 2013

		SOSPENSIVA			MERITO			APPELLO AUTORITÀ			APPELLO CONTROPARTE		
ANNO	RICORSI[A]	A	AIP	R	A	AIP	R	A	AIP	R	A	AIP	R
1997	13	0	2	7	0	1	6	3	0	1	0	0	5
1998	25	0	4	11	3	4	9	0	0	1	2	0	1
1999	66	0	0	24	0	4	25	0	0	0	0	0	10
2000	51	2	0	23	16	0	18	10	3	1	1	0	8
2001	81	2	0	16	30	3	32	5	1	17	4	5	5
2002	87	13	5	6	31	10	37	2	0	9	3	2	3
2003	49	5	1	24	2	6	38	2	0	1	0	0	2
2004	144	11	2	45	27	58	48	15	6	40	4	1	9
2005	172	3	31	24	45	7	93	5	2	12	3	0	9
2006	255	48	0	88	5	4	10	20	0	3	0	0	2
2007	140	2	0	18	2	17	28	20	0	36	0	0	0
2008	131	2	0	5	11	17	74	21	0	7	2	0	17
2009	116	1	6	3	18	58	128	2	18	12	2	18	10
2010	204	3	0	3	13	17	48	10	1	6	0	4	13
2011	127	85	4	11	10	16	56	12	1	8	3	2	23
2012	176	10	0	53	23	18	81	13	4	24	5	4	24
2013	206	7	0	9	21	5	45	5	0	1	1	2	8
TOTALE	2.043	194	55	370	257	245	776	145	36	179	30	38	149

(A) Il numero dei ricorsi viene ricostruito facendo riferimento ai ricorsi incardinati nell'anno di riferimento, anche se eventualmente riferentesi a provvedimenti adottati l'anno precedente.

Su un totale di 6.221 delibere approvate dall'Autorità sin dal suo avvio (aprile 1997 – 31 dicembre 2013), ne sono state impugnate 566, pari al 9,1%, e ne sono state annullate (con sentenza passata in giudicato), in tutto o in parte, 82, pari al 14,5% del totale delle delibere impugnate e all'1,3% di quelle adottate.

In termini statistici, l'indice di resistenza delle delibere dell'Autorità al controllo giurisdizionale continua ad attestarsi attorno al 98,7%.

Nell'anno 2013, si è registrato un aumento del contenzioso rispetto all'anno precedente: 206 ricorsi nel 2013 rispetto ai 176 del 2012, ma un numero costante delle delibere impugnate pari a 66 (64 nell'anno precedente).

TAV. 5.21

Effetti del contenzioso sull'azione amministrativa dal 1997 al 2013

Dati disponibili al 31 dicembre 2013

ANNO	DELIBERE EMESSE	DELIBERE IMPUGNATE[A]	% DELIBERE IMPUGNATE SUL TOTALE EMESSE	DELIBERE ANNULLATE[B]	% DELIBERE ANNULLATE SUL TOTALE IMPUGNATE	% DELIBERE ANNULLATE SUL TOTALE EMESSE	RICORSI[C]
1997	152	6	3,9	1	16,7	0,7	13
1998	168	11	6,5	2	18,2	1,2	25
1999	209	15	7,2	2	13,3	1,0	66
2000	250	16	6,4	5	31,3	2,0	51
2001	334	21	6,3	4	19,0	1,2	81
2002	234	27	11,5	14	51,9	6,0	87
2003	169	17	10,1	3	17,6	1,8	49
2004	254	34	13,4	9	26,5	3,5	144
2005	301	36	12,0	11	30,6	3,7	172
2006	332	40	12,0	12	30,0	3,6	255
2007	353	32	9,1	4	12,5	1,1	140
2008	482	56	11,6	11	19,6	2,3	131
2009	587	44	7,5	4	9,1	0,7	116
2010	656	53	8,1	0	0,0	0,0	204
2011	505	28	5,5	0	0,0	0,0	127
2012	589	64	10,9	0	0,0	0,0	176
2013	646	66	10,2	0	0,0	0,0	206
TOTALE	6.221	566	9,1	82	14,5	1,3	2.043

(A) Numero di delibere emesse in quell'anno e impugnate nello stesso anno o in quello successivo.
(B) Numero di delibere annullate in tutto o in parte.
(C) Numero totale dei ricorsi pervenuti, inclusi quelli plurimi.

La novità del 2013 è il contenzioso idrico. La delibera oggetto del maggior numero di ricorsi è la delibera 28 dicembre 2012, 585/2012/R/idr, di approvazione del Metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013, con un numero di ricorsi pari a 25 (di cui 23 al TAR Lombardia e due ricorsi straordinari al Capo dello Stato).

A questa segue la delibera 28 febbraio 2013, 88/2013/R/idr, di approvazione dell'MTT per le gestioni ex CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013, oggetto di 23 ricorsi (di cui 20 al TAR Lombardia e due ricorsi straordinari al Capo dello Stato).

Dall'analisi delle pronunce depositate nel corso dell'anno scorso, si possono trarre utili indicazioni sull'ampiezza e i limiti dell'azione dell'Autorità, con riguardo al settore idrico, alla regolazione delle infrastrutture e alla regolazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas.

Nei primi mesi dell'anno 2014, sono state pubblicate le prime decisioni del giudice amministrativo relative ai provvedimenti adottati dall'Autorità in materia di regolazione del sistema idrico. Di grande rilevanza sono le sentenze nn. 779/2014 e 780/2014, con le quali il TAR Lombardia, Sezione II, ha respinto i ricorsi di alcune associazioni di consumatori avverso la delibera 585/2012/R/idr, che prevede il riconoscimento in tariffa, in forma standardizzata, degli oneri finanziari e degli oneri fiscali connessi con gli investimenti e con la gestione del servizio. Il giudice amministrativo ha ritenuto che tale previsione non si ponga in contrasto con gli esiti del noto referendum del 12 e 13 giugno 2011 (proclamati con il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 116), abrogativo

del criterio della "adeguatezza della remunerazione del capitale investito", per la determinazione della tariffa del Servizio idrico integrato (SII) di cui all'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in applicazione del principio di derivazione comunitaria del c.d. *full cost recovery*, principio non contraddetto dagli esiti del referendum. In particolare, è stato precisato: «*Non può pertanto negarsi l'esistenza del principio della copertura integrale dei costi, essenziale all'economicità della gestione, vale a dire all'autosufficienza della stessa, che si raggiunge attraverso l'equilibrio fra i costi dei fattori produttivi e i ricavi risultanti dalla gestione. La copertura del costo del fattore produttivo non deve essere confusa con il profitto derivante dall'impiego del medesimo, che si ottiene – come del resto ammesso dalle stesse ricorrenti a pag. 6 del loro atto introduttivo – allorché i ricavi superino i costi. Nel caso di specie, non appaiono sussistere ostacoli di ordine giuridico alla corretta qualificazione come "costo", con connesso onere di recupero in tariffa, del costo di investimento del capitale proprio*» (sentenze nn. 779/2014 e 780/2014).

Sempre con riguardo al sindacato giurisdizionale sull'impianto regolatorio della delibera 585/2012/R/idr, meritano di essere segnalate le sentenze nn. 867/2014, 889/2014 e 890/2014, con le quali il TAR Lombardia ha affrontato alcune questioni rilevanti, come quelle della decorrenza temporale dei poteri di regolazione intestati all'Autorità e della latitudine dei poteri di intervento dell'Autorità medesima sulle convenzioni tra gestori del SII ed enti d'ambito. Secondo il TAR, il potere di intervento dell'Autorità su tali convenzioni di lunga durata è giustificato innanzitutto dal chiaro disposto sia dell'art. 10, comma 14, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, sia dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, che prevedono che l'Autorità possa impartire prescrizioni "a pena di inefficacia" su tali convenzioni: «*Tali prescrizioni, certamente vincolanti (altrimenti, la disposizione "a pena di inefficacia" non avrebbe alcun senso), sono finalizzate alla necessità, nei rapporti di lunga durata quali quelli intercorrenti fra i gestori e gli enti d'ambito, di tenere conto delle novità legislative, fra le quali – di primaria importanza – quella del referendum abrogativo di cui sopra*» (sentenze nn. 867/2014, 889/2014 e 890/2014).

Per quanto concerne, poi, la metodologia seguita per il riconoscimento dei costi in tariffa, legittimo è stato giudicato il riferimento ai costi standard, calcolati sulla base di criteri di efficienza, essendo inammissibile un mero riconoscimento dei costi effettivamente sostenuti, «*quasi si trattasse di un piè di lista*» (sentenze nn. 889/2014 e 890/2014). Peraltro, non è stato riconosciuto dal TAR il potere dell'Autorità di tener conto, a fini tariffari, delle c.d. "altre attività idriche", diverse dal SII, anche se riconducibili all'uso della risorsa idrica: «*L'attribuzione, da parte della delibera n. 585/12, all'AEEG del potere regolatorio per le attività idriche diverse, senza alcuna base legislativa a fondamento, viola il principio di legalità dell'azione amministrativa, principio al cui rispetto è tenuta anche l'Autorità, nonostante il ruolo a essa assegnato dall'ordinamento di regolatore indipendente*» (sentenza n. 889/2014). È stata, inoltre, dichiarata illegittima la previsione di cui all'art. 4.1 della delibera 17 ottobre 2013, 459/2013/R/idr, con cui viene prevista la facoltà – e non l'obbligo – per l'ente d'ambito, di applicare alcuni meccanismi specifici, introdotti dalla medesima delibera, di riconoscimento dei costi relativi alle immobilizzazioni dei gestori (sentenza n. 890/2014).

Sulle c.d. "gestioni ex CIPE", merita di essere segnalata la sentenza n. 854/2014, che giudica ragionevole l'estensione dell'MTT anche a tali gestioni, pure al fine di uniformare la disciplina tariffaria vigente sul territorio nazionale.

Infine, occorre segnalare il parere del Consiglio di Stato, Sezione II, n. 267/2013, con cui, su richiesta dell'Autorità, è stata precisata la decorrenza temporale delle funzioni di regolazione tariffaria che l'art. 21, comma 19, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha assegnato alla stessa Autorità nel settore dei servizi idrici. La Sezione consultiva ha considerato che per effetto dell'abrogazione referendaria dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/06, a opera del decreto del Presidente della Repubblica n. 116/11, il decreto ministeriale 1 agosto 1996, limitatamente alla parte in cui considera il criterio dell'adeguatezza della remunerazione dell'investimento, ha avuto applicazione nel periodo compreso tra il 21 luglio e il 31 dicembre 2011 in contrasto con gli effetti del referendum del 12 e 13 giugno del 2011. Quindi, «*di tanto l'Autorità – fermo il rispetto del complessivo e articolato quadro normativo che, sul piano nazionale ed europeo, regolamenta i criteri di calcolo della tariffa, in specie imponendo che si assicuri la copertura dei costi – terrà conto, nell'esercizio dei poteri riconosciuti alla stessa e nello svolgimento dei conseguenti e autonomi apprezzamenti tecnici, in sede di adozione dei nuovi provvedimenti tariffari*» (parere n. 267/2013). Di tale attività di restituzione agli utenti degli importi tariffari imputabili al periodo 21 luglio - 31 dicembre 2011, dà atto all'Autorità la sentenza

n. 319/2014 del Consiglio di Stato, Sezione IV, che, tra l'altro, si sofferma sulle competenze e sui poteri dell'Autorità nel settore idrico, in relazione alle c.d. "gestioni ex CIPE".

Il sindacato giurisdizionale sulla legittimità dell'intervento dell'Autorità nei settori liberalizzati ha riguardato sia il mercato elettrico, sia quello del gas.

È giunta all'attenzione del TAR Lombardia la legittimità della struttura del mercato della capacità produttiva di energia elettrica, introdotto con la delibera 21 luglio 2011, ARG/elt 98/11. Sulla natura giuridica del contratto di approvvigionamento che l'operatore stipula con Terna ai sensi della citata delibera, la sentenza n. 862/2013 della Sezione III del TAR Lombardia ha precisato che: «*il contratto di approvvigionamento si struttura come un contratto aleatorio, perché il rischio di inefficienze del sistema entra nella causa contrattuale e la caratterizza. In tale assetto regolatorio complessivo l'MGP e l'MSD non vengono presi in considerazione come luoghi dedicati a differenti tipi di transazione, ma come elementi di un'operazione unitaria, diretta a far sì che l'operatore metta effettivamente a disposizione di Terna la capacità produttiva ed assuma il rischio di inadeguatezza della capacità produttiva complessiva*». Infatti, l'operatore che stipula il contratto di approvvigionamento «*ha la certezza di conseguire il premio da Terna, ma assume il rischio del differenziale positivo tra il prezzo di riferimento e il prezzo di esercizio previsti dal contratto per ogni MW di capacità impegnata*» (sentenza n. 862/2013).

Sempre con riguardo al mercato elettrico, in tema di regime alternativo a quello tipico degli impianti essenziali, di cui all'art. 65-*bis* della delibera 9 giugno 2006, n. 111, la Sezione III del TAR Lombardia, con la sentenza n. 2250/2013, ha sottolineato che tale disciplina rimette all'operatore interessato la facoltà di scegliere tra il regime tipico e quello alternativo, con la possibilità, inoltre, di avanzare altre proposte contrattuali, purché determinino una riduzione della spesa complessiva per l'approvvigionamento delle risorse del dispacciamento. Pertanto, se un operatore non ritiene adeguata la remunerazione che gli deriverebbe dal regime alternativo, può sempre optare per il regime tipico, eventualmente proponendo istanza di reintegrazione dei costi, ma non è legittimato a proporre ricorso giurisdizionale contro la sua stessa adesione "spontanea e facoltativa" al regime alternativo, poiché si tratterebbe di «*un venire contra factum proprium, ossia un comportamento che sostanzia l'abuso dello strumento processuale*» (sentenza n. 2250/2013).

In materia di remunerazione della disponibilità di capacità produttiva, peraltro, con le sentenze nn. 2310/2013, 2311/2013, 2312/2013 e 2313/2013, la Sezione III del TAR Lombardia ha annullato la delibera 6 ottobre 2010, ARG/elt 166/10, nella parte in cui, ai fini della determinazione del corrispettivo S, nella definizione del parametro $RICE_m$ (ricavi effettivi dell'operatore *m*), ha valorizzato il costo evitato di acquisto dei certificati verdi.

Con riguardo al mercato del gas, sembra essere giunto a una definitiva conclusione lo storico filone del contenzioso in materia di condizioni economiche di fornitura del gas, considerato che, in seguito alla decisione del Consiglio di Stato n. 5149/2012 che ha ritenuto legittima la delibera 29 marzo 2007, n. 79, anche la Sezione IV del TAR Lombardia, superando il proprio orientamento in senso contrario, ha ritenuto, con la sentenza n. 1237/2013, compatibile con il principio di proporzionalità/non eccedentarietà, di matrice comunitaria, il modello basato sulla fissazione di prezzi di riferimento: «*una volta data per acquisita la circostanza della sostanziale rigidità del mercato nazionale all'ingrosso (detenuto per una quota rilevantissima da un unico operatore) e dell'estrema difficoltà di introdurre misure in favore della clientela finale le quali agiscano sulla formazione dei prezzi all'ingrosso (trattandosi di variabili che in massima parte si formano in sede internazionale), è del tutto congruo e ragionevole aver instaurato un sistema di regolazione il quale muove dalla fissazione del prezzo di riferimento per gli utenti finali al fine di indurre i dettaglianti ad assumere comportamenti di "reazione concorrenziale" nei confronti dei grossisti, sì da indurli ad una rinegoziazione delle condizioni di fornitura*» (sentenza n. 1237/2013).

Sempre sul medesimo tema, ma stavolta con riguardo alla riforma delle condizioni economiche di fornitura di cui all'art. 13 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, la Sezione II del TAR Lombardia, con la sentenza n. 2211/2013, ha ritenuto che la scelta operata dall'Autorità di utilizzare - transitoriamente e fino al definito riassetto delle condizioni economiche di fornitura della delibera 9 maggio 2013, 196/2013/R/gas - una pluralità di parametri ai fini della definizione della tariffa del gas consente di dare stabilità alla stessa «*evitando che l'improvvisa fluttuazione di una delle variabili incida in maniera decisiva sul risultato finale*». Del resto, si osserva che la stessa norma di legge «*da un lato, non esclude che i parametri di calcolo del costo di approvvigionamento del gas possano essere una pluralità (anzi lo presuppone), e che quindi possa farsi*

ancora riferimento, ove lo si ritenga opportuno, al costo di beni sostituibili. Da altro lato, la stessa disposizione stabilisce che il prezzo del gas che si forma sui mercati debba sì assumere un peso crescente, ma via via graduale (e ciò all'evidente fine di tutelare anche gli interessi degli operatori che hanno concluso contratti a lungo termine a prezzi meno vantaggiosi di quelli attuali)» (sentenza n. 2211/2013).

Superando il precedente della Sezione III, che aveva annullato la delibera 21 luglio 2011, ARG/gas 99/11 (sentenze nn. 3227/2012, 3228/2012, 3229/2012, 3230/2012, 3231/2012, 3232/2012, 3233/2012, 3234/2012, 3235/2012, 3272/2012, 3273/2012, 3274/2012, 3296/2012), in materia di regolazione del c.d. "servizio di *default*", la Sezione II del TAR Lombardia ha dichiarato legittima l'istituzione del servizio di *default* svolto dalle imprese di trasporto regionale. Con un radicale cambio di orientamento rispetto a quello seguito dalla Sezione III, la sentenza n. 2973/2013 ha definito il servizio di *default* come obbligo di servizio di pubblico, ai sensi dell'art. 3, commi 2 e 3, della direttiva 2009/73/CE, *«una sorta di servizio di ultima istanza, quasi una specie di chiusura del sistema, volta a garantire in ogni caso sia il gas a soggetti non disalimentati, sia il bilanciamento del sistema del gas, a fronte di prelievi indebiti dalla rete di trasporto»* (sentenza n. 2973/2013).

Il TAR Lombardia, Sezione III, ha annullato l'istituzione del sistema indennitario a favore degli esercenti la vendita per morosità dei clienti finali (delibera 30 novembre 2010, ARG/elt 219/10), rilevando la carenza di potere dell'Autorità a incidere sull'oggetto e sugli effetti del contratto di fornitura, per violazione dell'art. 1372 C.c., in quanto, secondo il giudice di primo grado, *«(...) qui non si tratta di un intervento legittimato dalla necessità di ristabilire un contraddittorio paritario mediante atti sostitutivi di un'attività negoziale privata inesistente, bensì di una disciplina posta tutta dal lato dell'offerta di servizi, esistono convincenti ragioni per rigettare una linea interpretativa che ritenga di poter trasformare senza limiti l'enunciazione di scopi in poteri nuovi e innominati incidenti sull'autonomia contrattuale»* (sentenza n. 683/2013). La sentenza è stata dapprima sospesa, su appello dell'Autorità, con ordinanza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 2595/2013, e poi annullata senza rinvio con la sentenza n. 967/2014.

In materia di regolazione degli incentivi agli impianti con convenzioni CIP6, la sentenza n. 4959/2013 del TAR Lazio, Sezione III-*ter* ha avallato l'interpretazione seguita dall'Autorità e dal GSE dell'art. 15 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, circa i presupposti per l'ammissione al regime di incentivazione: *«Nel sistema delineato dalla disposizione, la percezione degli incentivi (o, per meglio dire, la mancata decadenza dagli stessi) è subordinata al rigoroso rispetto del termine - senz'altro perentorio - per l'entrata in esercizio dell'impianto, siccome stabilito nella convenzione incentivante. Il rigore della norma è tuttavia mitigato dalla previsione di un'eccezionale ipotesi di esclusione dell'effetto decadenziale: l'inosservanza del menzionato dies ad quem non comporta alcuna conseguenza negativa allorquando l'interessato dia all'AEEG "idonea prova (...) di avere concretamente avviato la realizzazione dell'iniziativa"»*, con la precisazione che tale condotta alternativa consiste non nel mero "avvio" della realizzazione dell'iniziativa, ma proprio nell'offerta (all'Autorità) dell'"idonea prova" di tale e che deve certamente perfezionarsi entro il medesimo *dies ad quem* (sentenza TAR Lazio n. 4959/2013).

La regolazione del dispacciamento delle fonti non programmabili dettato dalla delibera 5 luglio 2012, 281/2012/R/efr, è stata parzialmente annullata dal TAR Lombardia, Sezione III, nella parte in cui non differenzia i corrispettivi di sbilanciamento per tipo di fonte: *«Dal principio di non discriminazione si desume in primo luogo che è illegittimo un sistema che equipari le fonti energetiche non programmabili a quelle programmabili nella determinazione dei corrispettivi di sbilanciamento, in quanto si tratta di fonti che non si trovano nelle stesse condizioni di fatto nel prevedere lo sbilanciamento da esse prodotto»* (sentenze nn. 1613/2013, 1614/2013, 1615/2013 e 1830/2013).

In relazione al medesimo oggetto, invece, la sentenza n. 1616/2013 della Sezione III del TAR Lombardia ha giudicato legittima la delibera 281/2012/R/efr, dato che: *«per quanto riguarda invece il metodo dell'incentivazione, previsto dalla normativa in materia di oneri di bilanciamento, occorre rilevare che il sistema di incentivazione precedente produceva effetti negativi sulla sicurezza della rete in quanto favoriva scarso impegno nella previsione dell'immissione. Ne consegue che il suo superamento non può considerarsi di per sé illegittimo in considerazione del fatto che lo sviluppo dell'utilizzo delle fonti rinnovabili va certamente contemperato con le esigenze di sicurezza del sistema in quanto valore preminente nell'ambito dell'organizzazione del servizio. Tuttavia tale metodo non può essere del tutto abbandonato in quanto espressamente previsto dalla legge»* (sentenza n. 1616/2013).

In materia di fattore percentuale convenzionale delle perdite di energia elettrica sulle reti con obbligo di connessione di terzi,

la Sezione III del TAR Lombardia ha ritenuto legittimo il sistema di campionatura attraverso il quale l'Autorità è pervenuta a una valutazione delle perdite medie evitate dalla generazione distribuita, allocando tale vantaggio ai produttori (sentenza n. 1328/2013).

Per quanto concerne la regolazione tariffaria, una interessante sentenza è stata pronunciata dal TAR Lombardia, Sezione III, in materia di tariffe di trasmissione dell'energia elettrica per l'anno 2012 (delibera 29 dicembre 2011, ARG/elt 199/11). La sentenza n. 680/2013, dopo una premessa in merito ai limiti del sindacato tecnico-giurisdizionale sulle valutazioni tecniche dell'Autorità, ha osservato che la componente CTR non costituisce un'incentivazione prevista dalla legge per le fonti rinnovabili, ma risponde alla *ratio* del costo evitato nel servizio di trasmissione dell'energia elettrica, derivante non dalla tipologia di energia prodotta, ma dal fatto di immettere energia direttamente nella rete di distribuzione. La scelta effettuata dall'Autorità di azzerare tale componente non risulta illogica, perché trova ragione nella nuova situazione di fatto: «*lo sviluppo delle fonti rinnovabili e della generazione diffusa comporta investimenti strutturali, e quindi costi aggiuntivi, per l'ampliamento delle reti di distribuzione e di trasmissione, con conseguente venir meno della ratio che aveva favorito l'introduzione della componente tariffaria, la cui conservazione, nella situazione delineata dalla delibera, graverebbe ingiustificatamente sui clienti finali*» (sentenza n. 680/2013).

In tema di componenti del costo riconosciuto per i servizi di distribuzione e misura per gli anni 2011 e 2012 (delibera 31 ottobre 2012, 450/2012/R/gas), la sentenza n. 2274/2013 del TAR Lombardia, Sezione II, ha precisato che l'art. 43, lettera d), della *Regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012* (RTDG), Parte II dell'Allegato A alla delibera 6 novembre 2008, ARG/gas 159/2008, ammette il degrado dei contributi pubblici percepiti soltanto per le variazioni relative all'anno 2008 (rilevanti per le tariffe 2010), mentre per le annate successive al 2008 (quindi per le tariffe degli anni 2011 e successivi) il degrado dei contributi relativi alle immobilizzazioni centralizzate non è più ammesso, perché ciò discende direttamente dalle citate disposizioni della RTDG, che non sono state impugnate nei termini.

La proroga dei criteri di determinazione delle tariffe di rigassificazione fino al dicembre 2013, effettuata con la delibera 7 giugno 2012, 237/2012/R/gas, è stata dichiarata legittima dal TAR Lombardia, Sezione II, con la sentenza n. 2186/2013. Con tale pronuncia, il TAR ha precisato che non di proroga si tratta, ma di rinnovazione, cioè di una nuova regolazione che si ispira ai criteri dettati per la regolazione precedente, aggiornandoli. Inoltre, si è precisato che l'Autorità gode di un ampio margine di discrezionalità nella scelta insindacabile delle previsioni a breve, medio e lungo termine per il tasso di inflazione.

Con la sentenza n. 2051/2013, inoltre, il TAR Lombardia, Sezione II, ha dichiarato l'illegittimità della delibera 31 ottobre 2012, 451/2012/R/gas, di sospensione dell'applicazione del fattore di garanzia, di cui agli artt. 15-17 della delibera 7 luglio 2008, ARG/gas 92/08, nei confronti di eventuali nuovi terminali di GNL che entrassero in esercizio successivamente alla data di pubblicazione del provvedimento, su ricorso della società OLT Offshore Lng Toscana. In particolare, il giudice di primo grado precisa che il provvedimento impugnato non costituisce un provvedimento sanzionatorio specifico nei confronti di OLT Offshore Lng Toscana, per non avere attivato l'impianto nei termini dovuti, ma una scelta assunta nell'interesse della regolazione e per assicurare l'effettivo sviluppo di quegli impianti che saranno qualificati come strategici. Tuttavia, pur condividendo la ricostruzione della nascita del diritto al fattore di garanzia come fattispecie a formazione progressiva, il cui perfezionamento è subordinato alla messa in esercizio del terminale da incentivare, il TAR ritiene che tale principio non sia applicabile al caso del terminale di OLT, in quanto «*nessuno è in grado di affermare che il terminale di OLT Offshore rimarrà inutilizzato, se non alla scadenza del termine fissato con l'autorizzazione rilasciata alla stessa OLT Offshore nel 2006 e prorogata dal Ministero dello sviluppo economico sino al mese di settembre 2013*» (sentenza n. 2051/2013).

Per quanto riguarda lo storico filone del contenzioso in materia di determinazione delle aliquote di integrazione tariffaria, di cui all'art. 7 della legge n. 10 del 9 gennaio 1991 in favore delle Imprese elettriche minori, il Consiglio di Stato, Sezione VI, con la sentenza n. 1598/2013 ha ribadito alcuni principi generali, già espressi in precedenti pronunce, tra cui il principio della congrua remunerazione del patrimonio netto (il quale deve essere preso in considerazione al fine di determinare in modo corretto l'aliquota tariffaria spettante), che «*osta a un'accezione di tipo formalistico la quale si traduca nella valorizzazione di incrementi meramente finanziari, i quali non si traducano*

nell'effettivo apporto di mezzi di impresa idonei ad assicurare gli obiettivi di efficienza gestionale e di miglioramento del servizio fissati dalla disciplina legislativa di settore». In particolare, sugli effetti che operazioni contabili o societarie possono sortire ai fini della determinazione delle aliquote, il Consiglio di Stato ha optato per un approccio non formale ma sostanziale, in quanto la speciale disciplina delle aliquote di integrazione tariffaria ha una oggettiva diversa *ratio* rispetto alla disciplina civilistica e contabile in tema di valorizzazioni, perché, infatti, essa «*deve mirare al fine sostanziale di porre a carico della collettività degli utenti gli oneri per le aliquote di integrazione nelle sole ipotesi in cui ciò si renda strettamente necessario per il perseguimento delle finalità di legge ed evitando in radice la possibilità stessa di scelte contabili e operative di carattere opportunistico le quali – pur se legittime in sé – consentano di massimizzare i vantaggi in termini economici senza alcun effettivo vantaggio in termini di incremento della qualità del servizio e addossandone comunque gli effetti alla collettività degli utenti*» (sentenza n. 1598/2013).

Sul versante del sindacato, riguardo alle sanzioni irrogate dall'Autorità si consolida il contrasto tra il TAR Lombardia e il Consiglio di Stato in merito all'applicabilità dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ai procedimenti sanzionatori dell'Autorità. Con la sentenza n. 148/2013, infatti, il TAR Lombardia, Sezione III, ha annullato la sanzione irrogata dall'Autorità per violazione del termine per la contestazione dell'illecito, previsto dal citato art. 14, che è applicabile anche ai procedimento dell'Autorità: «*È utile ricordare come questa Sezione, anche prima del formale riconoscimento ad opera del d.lgs. n. 93/11, avesse più volte (per tutte cfr. TAR Lombardia n. 573/2010) affermato che le norme di principio contenute nel Capo I, l. 24 novembre 1981, n. 689, sono dotate di applicazione generale dal momento che, in base all'art. 12 l. cit., le stesse devono essere osservate con riguardo a tutte le violazioni aventi natura amministrativa per le quali è comminata la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di danaro; nonché avesse argomentato le ragioni per le quali, con specifico riferimento alla disciplina della potestà sanzionatoria dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (strumentale alla "regolazione" del mercato di riferimento), non emergevano le condizioni per derogare al sistema di repressione degli illeciti amministrativi per mezzo di sanzione pecuniaria, ivi delineato. Ciò detto, il termine per la contestazione delle violazioni amministrative ha pacificamente natura perentoria avendo la precisa funzione di garanzia di consentire un tempestivo esercizio del diritto di difesa. Esso costituisce, pertanto, requisito di legittimità del provvedimento sanzionatorio che, ove emesso intempestivamente, sarà annullabile per violazione di legge (Cass. 9 luglio 2004, n. 12679)*» (sentenza n. 148/2013).

Di contrario avviso è il Consiglio di Stato, Sezione VI, che ha invece ribadito la non applicabilità dell'art. 14 della legge n. 689/81 ai procedimenti sanzionatori dell'Autorità, perché incompatibile con essi: «*il Collegio ritiene di prestare puntuale adesione (non rinvenendosi ragioni per discostarsene) all'orientamento di questo Consiglio secondo cui la procedura e i termini previsti dall'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, appaiono in linea generale incompatibili con la complessa attività (regolatrice, di controllo, di istruttoria e sanzionatoria) propria dell'AEEG (in tal senso: Cons. Stato, VI, 3 maggio 2010, n. 2507; id., VI, 7 aprile 2010, n. 1976). Si tratta di un orientamento che è risultato nel corso del tempo prevalente rispetto a quello formatosi in epoca anteriore e richiamato dalla società appellata, che su tale pregresso orientamento ha fondato in parte qua buona parte delle proprie difese (ex plurimis: Cons. Stato, VI, 2 ottobre 2004, n. 6901)*» (sentenza n. 306/2013).

In merito alla natura giuridica dei chiarimenti e al loro rilievo in una procedura sanzionatoria, il TAR Lombardia, Sezione III, richiamando un precedente dello stesso TAR, ne ha affermato la natura provvedimentale e vincolante: «*non può essere condivisa l'obiezione (...) secondo cui i chiarimenti non avrebbero valore provvedimentale (...) in quanto, proprio a fronte di una prassi, quella dei chiarimenti, non definibile in modo omogeneo e uniforme quanto alla valenza attribuibile ai precetti che, di volta in volta, ne conseguono, la diligenza esigibile dalla parte direttamente interessata al suo contenuto, destinato a riverberare i suoi effetti sui rapporti contrattuali con i clienti, deve ritenersi, in applicazione analogica del principio stabilito dall'art. 1176, comma 2, C.c., superiore rispetto alla media, specie ove si tratti, come nel caso di specie, di un operatore qualificato, ossia di società di primaria importanza nel settore e di risalente esperienza" (TAR Lombardia, Milano, IV, 4 maggio 2009, n. 3600)*» (sentenze nn. 2842/2013 e 2843/2013). Nei casi esaminati, pertanto, il TAR ha riconosciuto in capo all'Autorità un potere sanzionatorio finalizzato a punire la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nei chiarimenti ed espressamente qualificate come vincolanti.

In merito alla quantificazione della sanzione, il TAR Lombardia,

Sezione III, ha annullato una sanzione per difetto di motivazione in merito alla modalità di calcolo degli importi delle sanzioni: «*Ritiene il Collegio che ragioni di coerenza impongono che ad una disciplina tanto dettagliata debba corrispondere una altrettanto dettagliata esplicazione delle modalità di calcolo degli importi delle sanzioni in concreto applicate agli operatori da AEEG, atteso che, in caso contrario, verrebbero vanificati gli intenti di garanzia della trasparenza e coerenza nelle decisioni che la stessa AEEG, con la delibera n. 144/08, ha dichiarato di voler perseguire. È infatti evidente che la mera indicazione dell'importo finale, senza la specificazione dell'entità dell'importo base e delle maggiorazioni o diminuzioni ad esso apportate nonché delle ragioni di determinazione dei singoli importi, rende del tutto impossibile il controllo circa il rispetto dei criteri di quantificazione che la medesima AEEG si è data; e rende di conseguenza inutile la stessa fissazione di criteri predeterminati. Nel caso concreto AEEG si è limitata ad indicare l'importo finale della sanzione senza preventivamente indicare l'ammontare dell'importo base e delle maggiorazioni e/o diminuzioni ad esso apportati*» (sentenza n. 348/2013).

Sempre in tema di quantificazione, il TAR Lombardia, Sezione III, ha precisato che non c'è una necessaria connessione tra proporzionalità della sanzione e danno subito dai clienti: «*In proposito è sufficiente ricordare che il Tribunale ha più volte ribadito che la funzione non solo afflittiva, ma anche di prevenzione speciale, propria delle sanzioni pecuniarie inflitte dall'Autorità, rende congruo il riferimento, ai fini della proporzionalità della sanzione, al fatturato della società interessata, quale indice adeguato della sua capacità economica (cfr. tra le tante TAR Lombardia Milano, Sezione IV, 12 novembre 2007, n. 6261), mentre è del tutto irrilevante l'entità del danno prodotto o del vantaggio conseguito, che possono al più - come già evidenziato - assumere il ruolo di parametro di commisurazione del quantum tra il minimo e il massimo fissati dalla legge, ma che nulla esprimono in ordine all'attitudine afflittiva e dissuasiva della sanzione irrogata*» (sentenza n. 2780/2013).

6.
Regolamentazione e attività svolta nel settore idrico

Quadro normativo e rapporti istituzionali

Quadro normativo europeo

Il quadro normativo europeo, nel periodo preso in considerazione, non ha subito mutamenti significativi rispetto all'anno precedente. Si consideri inoltre che la direttiva 2014/23/EU, recante *Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, del 26 febbraio 2014, prevede puntuali esclusioni per il settore idrico (art. 12), sull'assunto che «*le concessioni nel settore idrico sono spesso soggette a regimi specifici e complessi che richiedono una particolare considerazione data l'importanza dell'acqua quale bene pubblico di valore fondamentale per tutti i cittadini dell'Unione. Le caratteristiche particolari di tali regimi giustificano le esclusioni nel settore idrico dall'ambito di applicazione della presente direttiva*» (Considerando n. 40).

Quadro normativo nazionale

Anche il quadro normativo nazionale, nel periodo considerato, per quanto concerne i profili di interesse dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, non ha subito mutamenti significativi rispetto all'anno precedente.

Si segnalano tuttavia, per la loro particolare rilevanza, tre disposizioni contenute nel disegno di legge di iniziativa governativa, recante *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali* (collegato alla legge di stabilità 2014), al mese di marzo all'esame della Camera dei deputati (AC 2093).

In particolare, l'art. 24 di tale disegno di legge prevede l'istituzione, presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE), di un fondo di garanzia delle opere idriche, destinato a promuovere gli investimenti per il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture idriche finalizzati a garantire un'adeguata tutela della risorsa idrica e dell'ambiente, secondo le prescrizioni europee e contenendo gli oneri gravanti sulle tariffe. La medesima disposizione prevede poi che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata, sentita l'Autorità, saranno definiti gli interventi prioritari, i criteri e le modalità di utilizzazione

del fondo. Le modalità di gestione del fondo saranno, invece, disciplinate con provvedimento dell'Autorità; all'alimentazione del fondo medesimo verrà destinata una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato, determinata dall'Autorità.
L'art. 25 reca disposizioni in tema di tariffa sociale del servizio idrico integrato, prevedendo che l'Autorità, al fine di garantire l'accesso universale all'acqua, agli utenti domestici in situazioni economico-sociali disagiate assicuri l'accesso a condizioni agevolate alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali, sulla base dei principi e dei criteri individuati e definiti con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico; lo stesso articolo prevede pure che l'Autorità, al fine di assicurare la copertura degli oneri conseguenti, definisca le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso, determinando i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni.
L'art. 26 contiene, infine, rilevanti disposizioni volte a regolare il fenomeno della morosità nel settore idrico, prevedendo che l'Autorità, nell'esercizio dei poteri già previsti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, sulla base dei principi e dei criteri individuati e definiti con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, adotti direttive per il contenimento della morosità degli utenti del servizio idrico integrato, assicurando che sia salvaguardata la copertura dei costi efficienti di esercizio e investimento, tenuto conto dell'equilibrio economico e finanziario dei gestori, e garantendo il quantitativo di acqua necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali di fornitura di acqua per l'utenza morosa.

Relazioni istituzionali per i servizi idrici

Nell'anno appena trascorso, in virtù delle competenze ricevute nel settore dei servizi idrici, l'Autorità ha provveduto a effettuare una ricognizione generale relativa alla regolazione dell'acqua a livello europeo. È emerso che solamente in alcuni Paesi esistono regolatori indipendenti, mentre in altri la regolazione è effettuata da agenzie o da differenti organismi di ambito governativo.
L'Autorità ha organizzato incontri e contatti bilaterali con molti regolatori europei, finalizzati a conoscere le linee generali dei modelli adottati, a confrontarsi su vincoli e opportunità relativi alla regolazione del sistema idrico e a promuovere la creazione di un network europeo del settore idrico. Tale network potrebbe non solo permettere di individuare strumenti comuni di regolazione del settore, ma divenire un autorevole interlocutore per un più efficace confronto con le istituzioni comunitarie e con il mondo finanziario.
Nello specifico, tra ottobre 2013 e marzo 2014 hanno avuto luogo incontri bilaterali con i dipartimenti di regolazione dei servizi idrici dei seguenti regolatori indipendenti:

- Bulgaria: *State Energy and Water Regulatory Commission* – SEWRC;
- Inghilterra e Galles: *The Water Services Regulation Authority* – OFWAT;
- Irlanda: *Commission for Energy Regulation* – CER;
- Malta: *Malta Resources Authority* - MRA;
- Portogallo: *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos* – ERSAR;
- Scozia: *Water Industry Commission for Scotland* – WICS;
- Ungheria: *Hungarian Energy and Public Utility Energy Authority* - HEA.

Nel corso del 2014 seguiranno altri incontri e contatti bilaterali, anche in vista di un primo appuntamento fra i diversi regolatori, previsto presso la sede dell'Autorità nella primavera del 2014.
Per quanto riguarda le relazioni istituzionali, nel periodo considerato l'Autorità ha proseguito una costante interlocuzione con Parlamento e Governo, con le Regioni e con le Autorità

d'ambito, attraverso gli ordinari canali istituzionali.

Al fine di promuovere un ampio processo partecipativo delle diverse parti coinvolte, in data 13 dicembre 2013 l'Autorità ha organizzato, a Milano, presso il Centro congressi auditorium, la seconda Conferenza nazionale sulla regolazione dei servizi idrici, nel corso della quale sono state affrontate le principali problematiche del settore, con specifico riguardo agli orientamenti formulati dall'Autorità, e sono stati auditi, in appositi e separati incontri, tutti i soggetti, pubblici e privati, che ne hanno fatto richiesta.

Regolamentazione e tutela dell'utenza nel settore idrico

Alla fine del 2012, con la delibera 28 dicembre 2012, 585/2012/R/idr, l'Autorità, a distanza di 16 anni dalla pubblicazione del decreto ministeriale 1 agosto 1996, ha definito una regolazione transitoria e urgente relativa agli anni 2012-2013, introducendo nel panorama nazionale un nuovo quadro di regole tariffarie. Tale attività di 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 maggior efficienza possibile, è proseguita nei primi mesi del 2013.

Nel mese di febbraio 2013 l'Autorità ha quindi completato il set di strumenti per la regolazione tariffaria attraverso la definizione dei criteri per l'aggiornamento dei Piani economici finanziari e dei vincoli dei ricavi per le gestioni che erano in regime CIPE, proseguendo nel contempo l'attività finalizzata all'acquisizione delle grandezze tecniche ed economiche del settore, necessarie per realizzare un iniziale quadro conoscitivo del settore stesso, indispensabile per la definizione delle nuove regole.

L'analisi delle informazioni e dei dati ricevuti ha fatto emergere numerose criticità, tra le quali è opportuno ricordare la polverizzazione della *governance* di un settore caratterizzato da la presenza di modelli di governo locale articolati e complessi, l'asimmetria delle legislazioni regionali, la numerosità dei gestori e la pluralità delle forme gestionali e dei metodi tariffari applicati, nonché il rilevante fabbisogno di investimenti infrastrutturali cruciali per l'evoluzione del settore e per il superamento delle procedure di infrazione da parte della Corte di giustizia europea (relativamente al servizio di fognatura e depurazione).

L'Autorità, prendendo atto di tali criticità e della connessa complessità settoriale, nel corso del 2013 ha dato avvio a una nuova fase regolatoria, basata su un'impostazione integrata della regolazione del settore, ossia finalizzata a incentivare l'esplicitazione della relazione tra identificazione degli obiettivi, selezione degli interventi necessari e riflessi in termini di entità dei corrispettivi e di attese di miglioramento di efficienza degli operatori. In questo contesto sono stati considerati ammissibili alcuni strumenti che, in una visione tradizionale dei settori regolati, a ragion veduta non vengono normalmente presi in considerazione, definendo così una metodologia tariffaria basata su un menu di schemi regolatori alternativi tra loro, declinati in base alla relazione tra situazione esistente e obiettivi specifici, fra i quali ciascun ente di ambito o soggetto competente possa individuare la soluzione più efficace da sottoporre all'approvazione dell'Autorità.

Il processo di selezione dello schema regolatorio da parte dei soggetti competenti dovrà essere finalizzato a esplicitare le ragioni di efficienza e di efficacia che inducano a selezionare lo schema più appropriato in ragione di due aspetti:

- il fabbisogno di investimenti in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti;
- i costi operativi necessari al raggiungimento degli obiettivi specifici, del gestore, dove i costi operativi rappresentano una *proxy* dell'efficienza del gestore.

L'attività finalizzata all'esplicitazione del legame tra strategie e strumenti regolatori innovativi è culminata nell'adozione della delibera 27 dicembre 2013, 643/2013/R/idr, che definisce il metodo tariffario relativo al 2014 e al 2015.

Tale delibera prevede altresì, a completamento della disciplina tariffaria, importanti disposizioni per l'avvio della regolazione dell'attività di misura, per la definizione dei costi ambientali della risorsa, per la determinazione del valore residuo delle immobilizzazioni e per il riconoscimento dei costi di morosità.

L'attività di regolazione tariffaria in senso lato è stata affiancata dall'attività di tutela del consumatore. A tal fine sono stati intrapresi procedimenti e indagini conoscitive volte all'acquisizione degli elementi informativi indispensabili per avviare una prima regolazione della qualità e delle condizioni di erogazione del servizio.

Nei paragrafi che seguono, sono sinteticamente riepilogate le principali attività poste in essere dall'Autorità nel settore idrico nel corso del 2013, 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.

Regolazione tariffaria

L'anno 2013 è stato caratterizzato da un rilevante impegno dell'Autorità in ambito di regolazione tariffaria. L'attività regolatoria è stata effettuata nel rispetto degli esiti del referendum popolare del 12-13 giugno 2011, e tenendo conto del vigente contesto normativo nazionale ed europeo, con l'obiettivo ultimo di definire un nuovo quadro regolatorio chiaro, credibile e stabile nel lungo periodo.

Facendo seguito all'approvazione della 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 28 febbraio 2013, 88/2013/R/idr, oltre ad apportare alcune modifiche e integrazioni all'MTT, ha poi approvato il metodo tariffario per le gestioni ex CIPE, ossia quelle gestioni che applicavano, per il calcolo dei ricavi regolati, il Metodo tariffario CIPE (MTC), sulla scorta delle previsioni del decreto legge 17 marzo 1995, n. 79 (sul punto si rinvia a TAR Lazio, Roma, sentenza n. 1434/2012).

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 2013, 108/2013/R/idr, e 11 aprile 2013, 158/2013/R/idr)[1].

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 contenuto nel 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

[1] Si ricorda che avverso le delibere di regolazione tariffaria (delibere 585/2012/R/idr e 88/2013/R/idr e atti correlati) e di approvazione delle correlate tariffe sono stati proposti molteplici ricorsi da parte di differenti soggetti – imprese di gestione, singoli Comuni, associazioni rappresentative dei consumatori e dei comitati promotori del referendum popolare del 12 e 13 giugno 2011 - che hanno formulato motivi e argomenti sovente opposti, evidenziando la circostanza che il settore dei servizi idrici è caratterizzato dalla presenza di posizioni e interessi dicotomici e inconciliabili, rispetto ai quali l'Autorità si pone come un soggetto terzo e neutrale, tenuto a orientare la sua azione in coerenza con le finalità, di natura prevalentemente tecnica, previste dalla legge. Al riguardo, si segnalano le prime importanti sentenze emesse dal TAR Lombardia, Sezione II, nn. 779/2014 e 780/2014, con le quali sono stati interamente respinti i ricorsi proposti dalle associazioni Acqua Bene Comune, Federconsumatori e Codacons avverso la nuova disciplina tariffaria, nonché la sentenza n. 854/2014, che ha respinto il ricorso della società Prealpi Servizi.

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.

A seguito delle proposte e dei calcoli tariffari ricevuti ai sensi della delibera 585/2012/R/idr e alla luce della emersa necessità di specifici approfondimenti istruttori, indispensabili all'approvazione delle tariffe predisposte, con la delibera 20 giugno 2013, 271/2013/R/idr, l'Autorità ha conferito mandato al Direttore della Direzione sistemi idrici per richiedere tutte le informazioni e gli elementi di valutazione utili allo svolgimento degli approfondimenti, ritenuti necessari nell'ambito dei procedimenti di approvazione delle singole tariffe.

Con la suddetta delibera 271/2013/R/idr è stato altresì avviato un procedimento per la determinazione d'ufficio delle tariffe in caso di mancata trasmissione dei dati e delle informazioni da parte dei soggetti gestori, nell'ambito del quale, con puntuali successivi provvedimenti[2], è stata deliberata, per 194 gestioni, una riduzione del 10% delle tariffe.

Con la medesima delibera è stato anche conferito mandato per l'effettuazione di ulteriori approfondimenti istruttori, con riferimento ai casi di esclusione dell'aggiornamento tariffario, a seguito del quale, con successivi provvedimenti[3], è stata approvata l'invarianza tariffaria per 251 gestioni.

Le attività di verifica e di approvazione tariffaria sono state affiancate da un'intensa attività regolatoria, finalizzata sia a modificare e a integrare il quadro regolatorio di riferimento - come definito dalle delibere 585/2012/R/idr e 88/2013/R/idr, nonché dalla delibera 73/2013/R/idr –, rafforzando la coerenza tra le decisioni tariffarie e le scelte di programmazione degli investimenti, dettate dalle priorità comunitarie, nazionali e locali, sia a delineare il nuovo metodo tariffario per gli anni 2014 e 2015 (Metodo tariffario idrico - MTI).

Nel corso di tale attività, l'Autorità ha avviato un ampio processo di consultazione, illustrando puntualmente gli elementi di integrazione del metodo tariffario precedentemente adottato e la nuova impostazione regolatoria per il periodo 2014-2015.

Selezione e promozione di nuovi investimenti infrastrutturali in coerenza con gli indirizzi comunitari

La sopracitata impostazione è stata sviluppata, a partire da giugno 2013, con la delibera 271/2013/R/idr, tramite la quale, con particolare riferimento al tema degli investimenti, cruciali per l'evoluzione del settore, l'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato all'acquisizione degli elementi necessari alla valutazione delle decisioni prodotte dai diversi soggetti competenti. In questo ambito si collocano i provvedimenti per la definizione dei criteri e dei metodi per la riforma della regolazione dei programmi di investimento nel settore dei servizi idrici, avviata dall'Autorità con la delibera 18 luglio 2013, 319/2013/R/idr.

Con il documento per la consultazione 25 luglio 2013, 339/2013/R/idr, al fine di individuare i più efficaci strumenti regolatori che possano consentire di allineare il sistema infrastrutturale nazionale agli standard definiti in ambito europeo e agli obiettivi di qualità ambientale e della risorsa, previsti sul territorio, l'Autorità ha posto in consultazione 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 loro tutela, Ambito territoriale integrato - ATO - per l'erogazione del servizio idrico integrato).

L'attività di analisi e di identificazione dei criteri e delle modalità per la quantificazione del fabbisogno di investimenti, nonché di quelli relativi all'individuazione degli strumenti regolatori per programmare il raggiungimento degli obiettivi di investimento del settore e di qualità[4] ambientale e della risorsa, in coerenza con gli indirizzi comunitari, è sorta dall'esigenza di urgente ammodernamento delle infrastrutture idriche per compensarne il ritardo e il deficit creatisi nel corso degli anni – deficit che si

2 Delibere 7 agosto 2013, 367/2013/R/idr; 31 ottobre 2013, 489/2013/R/idr; 7 novembre 2013, 504/2013/R/idr; 12 dicembre 2013, 583/2013/R/idr.

3 Delibere 11 luglio 2013, 309/2013/R/idr; 18 luglio 2013, 318/2013/R/idr; 10 ottobre 2013, 448/2013/R/idr; 12 dicembre 2013, 582/2013/R/idr.

4 Garantire un'adeguata tutela della risorsa idrica e dell'ambiente è quanto viene richiesto a livello sia comunitario, dove l'acqua è riconosciuta come «*un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale*», sia dal legislatore nazionale, il quale, tra i principi generali per la gestione delle risorse idriche annovera il seguente: «*Le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale*». Per la parte affidata alla regolazione dell'Autorità, si tratta, in particolare, di adeguare gli strumenti regolatori al fine di allineare il sistema infrastrutturale nazionale agli standard definiti in ambito europeo, assicurando sull'intero territorio i necessari livelli di tutela della risorsa idrica e dell'ambiente in cui essa si trova.

manifesta nell'obsolescenza e nelle criticità, per esempio, in tema di perdite idriche nelle reti, qualità dell'acqua destinata al consumo umano e impianti di trattamento dei reflui, spesso inadeguati agli standard comunitari.

Le risposte alla consultazione sono state numerose e 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 €, risultante dai documenti di pianificazione, viene reputata una sottostima delle reali esigenze di ammodernamento delle infrastrutture idriche, necessarie per compensare il ritardo creatosi nel corso degli anni, che ha contribuito ad accrescerne l'obsolescenza e ad accentuare le criticità in tema di perdite idriche nelle reti e qualità dell'acqua.

Il nuovo metodo tariffario: l'approccio per schemi regolatori

Con il documento per la consultazione 1 agosto 2013, 356/2013/R/idr, l'Autorità, come precedentemente anticipato, ha prospettato un nuovo approccio per una regolazione asimmetrica e innovativa basata su schemi regolatori, finalizzata a portare a compimento il primo periodo di regolazione tariffaria e a esplicitare la relazione tra l'identificazione degli obiettivi territoriali, la selezione degli interventi necessari, l'entità dei corrispettivi applicati all'utenza e le attese di miglioramento di efficienza degli operatori. Tutto ciò al fine di implementare una regolazione selettiva anche in considerazione delle specificità territoriali e della frammentazione di competenze e funzioni pubbliche, prefigurando contestualmente la possibilità di prevedere schemi regolatori adottabili da parte degli enti d'ambito o dagli altri soggetti competenti alla predisposizione tariffaria, in funzione degli obiettivi di investimento e dell'efficienza del gestore.

Il processo di determinazione tariffaria dei servizi idrici per gli anni 2012 e 2013 è stato completato con la delibera 17 ottobre 2013, 459/2013/R/idr, con cui l'Autorità, al fine di favorire e accelerare gli investimenti nelle infrastrutture più urgenti per il territorio, garantendo l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, ha attribuito ulteriori facoltà agli enti d'ambito, da esercitare qualora ricorrano determinate condizioni e in coerenza con gli obiettivi specifici che gli investimenti programmati intendono perseguire, alla luce delle priorità comunitarie, nazionali e locali.

Nello specifico, è stata consentita all'ente d'ambito, ove sussistano condizioni ben definite, la possibilità di valorizzare le immobilizzazioni trasferite al gestore sulla base delle relative risultanze contabili, nonché la facoltà di far ricorso allo strumento dell'ammortamento finanziario.

Nel successivo documento per la consultazione 28 novembre 2013, 550/2013/R/idr, tenendo conto delle osservazioni e delle proposte già raccolte nell'ambito del documento per la consultazione 356/2013/R/idr, l'Autorità ha puntualmente illustrato i propri orientamenti in ordine al nuovo metodo tariffario per gli anni 2014 e 2015 (MTI). Con il suddetto documento per la consultazione 550/2013/R/idr, l'Autorità ha superato la logica transitoria e ha previsto il completamento del primo periodo regolatorio quadriennnale (2012-2015), al fine di:

- garantire l'accesso universale all'acqua;
- garantire le condizioni tese a favorire l'urgente ammodernamento delle infrastrutture idriche;
- garantire la gestione dei servizi idrici in condizioni di economicità, efficienza ed equilibrio economico-finanziario;
- assicurare e facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria promuovendone la semplificazione e la stabilità.

Il documento illustra quindi una regolazione tariffaria basata su schemi regolatori alternativi tra loro, e riporta l'individuazione di strumenti tariffari per attuare il Piano economico-finanziario definito, in considerazione, da un lato, del fabbisogno di investimenti e, dall'altro, dei costi operativi necessari al raggiungimento di obiettivi specifici. Sono stati quindi introdotti parametri che consentono di quantificare il fabbisogno di ulteriori fonti di finanziamento per realizzare gli investimenti previsti a fronte di insufficienza del gettito tariffario.

L'ampio processo di consultazione condotto nel corso del 2013 si è concluso con la delibera 643/2013/R/idr, con cui l'Autorità ha approvato il nuovo metodo tariffario per gli anni 2014 e 2015 (MTI), superando la logica transitoria della metodologia di riconoscimento dei costi a fini tariffari e facendo evolvere l'MTT e l'MTC, opportunamente adeguati e integrati, in una prospettiva di più lungo termine. Con l'approvazione di tale metodo è stato altresì uniformato, in coerenza con le finalità stabilite dalla legge n. 481/95, il trattamento tariffario degli utenti presenti su tutto il territorio nazionale. A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 233/2013, restano tuttavia esclusi dall'applicazione dell'MTI i gestori del servizio idrico integrato

che esercitano l'attività nelle province autonome di Trento e Bolzano.

Al fine di far emergere la coerenza interna degli obiettivi che si vogliono perseguire in ciascun territorio, assicurando che gli stessi siano congrui con le tariffe che verranno applicate all'utenza, l'Autorità ha adottato l'approccio per schemi regolatori, precedentemente sottoposto a consultazione, 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, evidenziando eventuali variazioni di obiettivi o attività che possono richiedere importi aggiuntivi rispetto al livello di efficienza del gestore (misurato a partire dallo scostamento tra le previsioni dei Piani d'ambito e le risultanze contabili).

L'MTI prevede che la determinazione delle tariffe relative all'anno 2014 si basi sui dati già forniti nell'ambito del precedente MTT, aggiornati con i dati di bilancio relativi all'anno 2012 (nel 2015 con i dati relativi al 2013). Tali tariffe, per ciascun gestore, non potranno avere una variazione superiore al limite prestabilito, e saranno applicate attraverso un moltiplicatore tariffario sulle quote fisse e variabili dei corrispettivi fatturati agli utenti.

La metodologia individuata, pur confermando il ricorso alla determinazione del vincolo dei ricavi dei gestori basato sul riconoscimento dei costi (immobilizzazioni, costi operativi efficientabili e altri costi operativi, come quelli per l'energia elettrica, per l'acquisto dell'acqua all'ingrosso e altri), introduce nuovi strumenti regolatori al fine di poter declinare efficacemente gli schemi regolatori rispetto alle finalità sottese. Tali strumenti possono essere sinteticamente raggruppati nelle seguenti tre categorie:

- 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;
- il blocco della soglia massima di costi operativi efficientabili da ammettere nel vincolo dei ricavi;
- 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 sia alcuni segnali di efficienza in termini di conservazione della risorsa e dell'ambiente, sia alcune indicazioni uniformi sul terreno della sostenibilità sociale ed economica.

Per quanto riguarda i costi riconosciuti, l'MTI esplicita due nuove ulteriori componenti: una a copertura dei costi ambientali e della risorsa (posta pari a zero per l'anno 2014) e una a conguaglio, relativa al vincolo dei ricavi (che per gli anni precedenti al 2012 deve essere evidenziata in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l'anno in corso).

Inoltre, fra i costi efficientabili si è scelto di promuovere ulteriormente l'efficienza economica dell'utilizzo dell'energia elettrica nel settore – che incide per circa la metà dei costi operativi totali del servizio idrico integrato con un prelievo annuo nell'ordine dei 7 TWh – in continuità con gli orientamenti già adottati per il 2013, non riconoscendo più gli eventuali costi di approvvigionamento effettuato tramite il servizio di salvaguardia, strutturalmente meno efficiente rispetto al mercato.

In merito ai corrispettivi da applicare agli utenti finali, si prevede la facoltà del gestore di modificarne la struttura, se approvata dall'ente d'ambito. In questo caso deve comunque essere garantito che il gettito tariffario conseguente non superi i valori tariffari approvati dall'Autorità.

In caso di cambiamento della struttura rispetto a quella precedentemente adottata, la nuova tariffa deve essere binomia con una parte fissa, indipendente dai consumi e differenziata per servizi, e una parte variabile proporzionale ai volumi d'acqua consumata, differenziata a seconda degli usi, nonché per scaglioni con riferimento al solo servizio di acquedotto. È stato inoltre disposto che la quota fissa di ciascun servizio sia dimensionata in modo tale da non eccedere il 20% del gettito complessivo del servizio stesso.

La sopraddetta struttura dei corrispettivi prevede, già dal 2014, una tariffa agevolata per una soglia massima di consumi pari a 30 m^3/anno.

Relativamente alla morosità, al fine di incentivare la riduzione del tasso medio nazionale di morosità (attualmente molto elevato) e la riduzione dei divari territoriali, l'Autorità ha previsto: