



Autorità per l'energia elettrica e il gas

# Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici

Intervento del Presidente  
Guido Bortoni

*Milano - 3 dicembre 2012*

## Autorità per l'energia elettrica e il gas

---

Guido Bortoni, Presidente

Alberto Biancardi, Componente

Luigi Carbone, Componente

Rocco Colicchio, Componente

Valeria Termini, Componente

**Autorità tutte, Signore e Signori,**

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

In occasione della presentazione, nello scorso mese di giugno, della Relazione Annuale 2012 sullo stato dei servizi e sull'attività svolta dall'Autorità, annunciavo che entro l'anno si sarebbe svolta un'apposita sessione dedicata al settore idrico. In quella sede aggiungevo: *"la decisione del legislatore di innervare le funzioni di regolazione e controllo [nel settore idrico], trasferite all'Autorità con i poteri che ci derivano dalla nostra legge istitutiva (legge n. 481/95), ci rende fiduciosi nell'affrontare positivamente questa sfida, potendoci avvalere appieno dello strumentario regolatorio già utilizzato con successo nei settori dell'energia"*.

Vorrei chiarire come sentiamo in Autorità questa "sfida".

La viviamo nell'ottica di servizio istituzionale del Paese. Intendiamo offrire – pur consapevoli dei nostri limiti e delle difficoltà – un vero e proprio "servizio di regolazione" in questo nuovo settore. Un servizio reso da un'Istituzione dello Stato che fa proprie le finalità generali di miglioramento del benessere dei cittadini e quelle peculiari del settore idrico indicate dalla legge e cercherà di declinarle con lo spirito tipico del regolatore tecnico. Intendiamo – se sarà possibile – dare una concreta testimonianza che con i valori, i principi, lo strumento della regolazione si può contribuire a risollevare un settore e, con esso, la vita dei cittadini che accedono al servizio idrico.

L'acqua non è solo un bene indispensabile per la vita delle persone, ma è anche elemento catalizzatore di esigenze e aspirazioni individuali, che si uniscono ed esprimono anche un bisogno collettivo di coesione sociale e sicurezza civile, come hanno testimoniato i risultati del *referendum* dello scorso anno.

Deve infatti far riflettere il valore quasi simbolico assunto dall'acqua in Italia in questi ultimi anni, specie se contestualizzato

con il periodo di grave crisi economica e di perdurante sfiducia dei cittadini verso il proprio futuro.

Per garantire il diritto di tutti all'acqua - diritto che per essere tale non può e non deve più essere fruito da molti, troppi cittadini "solo sulla carta" - l'Autorità intende promuovere gli adeguati investimenti per il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture, in ossequio al principio che l'acqua è, appunto, un bene primario e indispensabile.

Ed è proprio grazie all'attuazione di investimenti infrastrutturali che si potrà garantire un'effettiva e reale tutela dei consumatori. La tutela si concretizza, infatti, anche assicurando adeguati livelli di qualità del servizio e di rispetto per l'ambiente. Penso alle perdite di rete, ma direi soprattutto alla depurazione e a tutte quelle attività volte a preservare questo bene per le prossime generazioni.

All'Autorità è stato prioritariamente affidato il compito di strutturare e regolare un nuovo sistema tariffario: sarà nostro compito far sì che neanche una goccia addizionale né un euro ulteriore vadano sprecati, a fronte di un settore che sconta gravi criticità di origine pluriennale. Mi riferisco, in particolare, alla mancanza di informazioni certe o almeno attendibili sulla consistenza delle infrastrutture, sulla loro vetustà, sul loro stato funzionale - non solo considerando la presenza ancora diffusa di tubature in piombo - sui loro costi storici e di manutenzione, sulla gravissima mancanza di misuratori di portata, che rende difficilissimo costruire qualunque sistema di corrispettivi equi e applicare tramite la regolazione tariffaria funzioni di stimolo agli investimenti e di recupero di efficienza.

Sviluppo degli investimenti che rappresenta la priorità del settore: sulla base dei dati previsti nei Piani di Ambito già approvati, il fabbisogno di investimenti è stato recentemente stimato (in maniera conservativa) in più di 65 miliardi di euro

per i prossimi 30 anni. Il nostro orizzonte temporale deve proiettarsi in avanti e pensare anche alle generazioni future. In altri termini, occorre invertire l'ottica che, purtroppo, abbiamo ereditato in questo settore troppo poco concentrato sul futuro e sulla sua sostenibilità.

In alcune fasi della filiera del settore – e penso a quella della depurazione in particolare – gli investimenti sono al contempo urgenti e strategici. Il ritardo accumulato nella loro realizzazione ci espone a procedure di infrazione da parte delle istituzioni europee, con elevati rischi di sanzioni. Occorre, quindi, procedere celermente e la nostra regolazione punterà sulla selettività (ormai *leit-motiv* anche nell'energia): in particolare, saranno prioritariamente promossi gli investimenti con rilevanti caratteristiche di criticità ed indifferibilità, quali appunto gli impianti di depurazione e quelli necessari per riportare le caratteristiche di qualità dell'acqua entro gli *standard* previsti dalle norme europee, nonché quelli necessari ad affrontare emergenze climatiche come quelle che hanno recentemente interessato alcune Regioni.

In questo quadro, assumerà particolare rilievo l'introduzione di meccanismi regolatori volti a promuovere la qualità del servizio reso agli utenti finali e la capacità di realizzare le infrastrutture previste nei Piani. Meccanismi analoghi, pur nel rispetto delle specificità, a quelli già sperimentati con successo nei settori energetici, che hanno complessivamente condotto a migliorare in maniera significativa e stabile le prestazioni dei gestori ed esercenti dei servizi.

La regolazione tariffaria affidata all'Autorità, quale organismo tecnico e indipendente, sarà sì orientata a promuovere gli investimenti e a riconoscerne i costi solo dopo che le opere saranno state effettuate, ma attraverso un percorso graduale. Sarà anche importante dotare gli operatori di risorse finanziarie adeguate per alimentare gli investimenti attesi, tenendo conto

degli esiti referendari.

Anche per non fermare iniziative già intraprese a livello locale e nella prospettiva di riportare gradualmente a denominatore comune realtà estremamente eterogenee, la regolazione tariffaria transitoria – che stiamo definendo proprio in questi giorni – prevederà precisi vincoli di destinazione delle risorse per nuovi investimenti e meccanismi tariffari specifici.

Ci aspettiamo che anche il 2013 possa rappresentare un periodo di intenso lavoro comune per affrontare le problematiche che naturalmente emergeranno in un processo di forte cambiamento.

Siamo coscienti che l'associazione di argomenti economici e finanziari all'elemento acqua suscita diffidenza e perplessità: l'erogazione del servizio, così come le infrastrutture, hanno dei costi che inevitabilmente gravano sui cittadini e sulle imprese. Il nostro obiettivo è di una regolazione che tenga conto dell'elevato contenuto sociale di questo servizio, essenziale e non sostituibile, e che preveda articolazioni tariffarie e specifiche forme di agevolazione a tutela delle famiglie e delle fasce sociali più bisognose, specialmente in ragione della numerosità dei nuclei familiari.

La giornata di oggi nasce dall'esigenza di confronto aperto e di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati: cittadini, consumatori, imprese, Istituzioni, altri portatori di interesse. L'interazione dell'Autorità a tutti i livelli, Collegio e Uffici, con chi ogni giorno vive le problematiche del settore è una prassi consolidata, che credo di poter dire, caratterizza il nostro *modus operandi*. Il confronto arricchisce le nostre analisi e valutazioni, nonché di conseguenza la qualità dei provvedimenti che adottiamo. In tale ottica sono da intendere le numerose audizioni previste per oggi pomeriggio, quando ci aspettiamo che il maggior numero possibile di soggetti avanzi osservazioni e contributi sui temi attinenti la regolazione del servizio idrico

di competenza dell'Autorità.

Oltre a risolvere un più generale aspetto di "*accountability*" del regolatore, l'ascolto e il confronto concorre a definire il contenuto delle decisioni maggiormente rilevanti a seguito di un attento contemperamento non solo delle posizioni rappresentate dai diversi soggetti, ma anche fra l'eventuale sintesi di queste posizioni ed i principi ispiratori della Regolazione stabiliti dalle norme.

Si tratta, quindi, di un importante esercizio di democrazia partecipativa sulle scelte che afferiscono a un determinato settore e che, nel caso dei servizi idrici, costituisce anche per noi un'inedita interlocuzione con organi di governo regionali, locali e con le Autorità territoriali di ambito.

Quindi, come già per il settore dell'energia, abbiamo avviato un'intensa attività di consultazione e confronto – anche attraverso seminari specifici – con l'intera platea di portatori di interessi nel settore dei servizi idrici. Vorremmo però andare oltre: includere il parere degli utenti finali, attraverso iniziative – che inizialmente non potranno che essere sperimentali – di *notice & comment*, proprio con l'obiettivo di ampliare, estendere e coinvolgere anche i cittadini e le loro associazioni esponenziali nelle decisioni dell'Autorità e, in particolare, ai provvedimenti di più diretto interesse.

Vorrei ricordare, con un breve *excursus*, l'attività sinora svolta dall'Autorità nel corso di questo suo "primo" anno come regolatore per il settore idrico, richiamando alcuni principi base e alcuni criteri adottati per elaborare i propri orientamenti sulle materie che la normativa ha affidato, nonché prefigurare quelli che potranno essere i prossimi passi che ci accingiamo a compiere.

In generale l'attività regolatoria dell'Autorità, così come prefigurata fin dagli anni '80 e '90 dello scorso secolo nei sistemi

economici industriali più avanzati dell'Occidente e più di recente codificati dall'Unione Europea per i settori dell'elettricità e del gas naturale, si prefigge l'obiettivo di comporre un assetto che assicuri la stabilità delle regole - contribuendo in tal modo a promuovere gli investimenti - basato sulla definizione di tariffe eque, certe e trasparenti.

Nel compito dell'Autorità rientrano l'individuazione di adeguati parametri di qualità del servizio, di tutela degli utenti, di tutela dell'ambiente (attraverso l'introduzione nella regolazione tariffaria del principio di derivazione europea "chi inquina paga") nonché, la valutazione dei costi di esercizio, della definizione di meccanismi di selezione degli investimenti prioritari e la connessa premialità per la loro realizzazione.

La legge n. 214/2011 ha disposto il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni precedentemente intestate all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Inoltre, la norma richiamata ha stabilito che all'Autorità fossero trasferite *ex lege* "le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici", precisando altresì che tali funzioni "vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481", ossia secondo i poteri della legge istitutiva di questo Regolatore. La stessa legge ha quindi demandato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'individuazione delle "funzioni da trasferire"; tale DPCM è stato pubblicato nella GU lo scorso 3 ottobre 2012, integrando il riassetto normativo del settore.

Nelle more dell'adozione del DPCM, l'Autorità ha iniziato a svolgere le funzioni di regolazione del servizio, attribuite *ex lege*, avviando un processo di riorganizzazione interna che potesse consentire di assolvere le nuove funzioni. Sono stati creati due Uffici speciali ed un'Unità dedicati esclusivamente al settore idrico, assegnando a queste strutture le prime risorse di personale.

Successivamente, a seguito dell'aumento della dotazione organica introdotto dal decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012, è stato bandito un concorso per assumere una prima *tranche* di risorse, esperte nel settore, da dedicare alla regolazione dei servizi idrici, la cui procedura è attualmente in corso.

L'attività regolatoria dell'Autorità si è sviluppata attraverso l'adozione di una prima serie di provvedimenti fra i quali mi limito a citare i due documenti di consultazione per l'adozione del nuovo sistema tariffario proposto dall'Autorità (uno dei quali incentrato sulla fase transitoria), quello inerente la richiesta di informazioni e dati sul servizio idrico integrato rivolta ai gestori, la consultazione sui contenuti minimi e la trasparenza dei documenti di fatturazione. Ci aspettiamo commenti in merito anche oggi pomeriggio, in aggiunta a quelli pervenuti per via telematica, nonostante il periodo di consultazione sia ormai concluso.

Per quanto riguarda i criteri e gli orientamenti in ordine al nuovo sistema tariffario che l'Autorità ha proposto attraverso i due documenti di consultazione, oltre a tenere conto della normativa come risultante in seguito agli esiti del *referendum* abrogativo del giugno 2011, l'Autorità ha indicato al Parlamento, nel corso di due diverse audizioni, come fosse sua intenzione prevedere, per quanto attiene agli investimenti:

- il riconoscimento dei costi di investimento solo dopo che i relativi impianti siano stati realizzati;
- incentivi alla tempestiva entrata in esercizio delle infrastrutture oggetto di investimento;
- determinazione del costo degli investimenti sulla base di valori (mediamente) efficienti.

Tali principi sono corrispondenti e coerenti anche con quanto evidenziato dal Presidente del Consiglio con lettera del 3 luglio scorso inviata, fra gli altri, anche alle autorità indipendenti e consentono di raccogliere l'indirizzo del Governo affinché sia verificato come i meccanismi di determinazione delle tariffe

dei servizi a rete incentivino l'effettiva realizzazione degli investimenti utili per il sistema da parte degli operatori.

Mi ripeto, la nuova tariffa, dunque, dovrà assolvere una serie di funzioni molto ampie: garantire la sostenibilità economica della fornitura agli utenti domestici, assicurare l'integrale copertura dei costi di esercizio e di investimento, garantire la sostenibilità ambientale dell'uso della risorsa idrica attraverso l'applicazione del principio "chi inquina paga", garantire il rispetto dell'esito referendario, introdurre meccanismi per favorire gli investimenti nel settore, in un quadro generale di sostenibilità complessiva per gli operatori che erogano il servizio.

Come si vede un'equazione complessa, multivariabile, in alcuni punti protesa anche al raggiungimento di obiettivi tra loro antitetici; per cui occorrerà ricorrere a opportuni *trade-off*.

Per quanto riguarda gli investimenti, nel corso di una recente audizione parlamentare l'Autorità ha sottolineato come la regolazione tariffaria, da sola, non è uno strumento sufficiente a conciliare integralmente le esigenze sottese alle necessità di realizzazione di adeguate infrastrutture, la cui soluzione implica scelte strategiche che spettano al legislatore nazionale e locale, nei confronti delle cui determinazioni la regolazione tariffaria non può che avere funzione complementare.

Abbiamo così avanzato l'auspicio che, affinché si possano indirizzare efficacemente ed in misura quantitativamente idonea allo scopo gli investimenti verso il settore idrico, siano sviluppati e resi operativi strumenti integrativi a quelli tariffari quali, ad esempio, la costituzione di fondi rotativi destinati agli investimenti nel settore idrico, i *water bond* o altre soluzioni utili a perseguire l'obiettivo di rendere disponibili adeguate risorse da investire nel settore. Tali strumenti diventano ancora più rilevanti a fronte della dimensione e significatività degli investimenti necessari e ormai improrogabili, cui accennavo all'inizio del mio intervento.

Un punto specifico, che tengo a richiamare in conclusione, riguarda la regolazione della qualità del servizio, indissolubilmente collegata alla regolazione tariffaria; questa infatti, deve tenere sotto osservazione parametri tecnici di erogazione del servizio (il numero di interventi sulle reti per riparazione di perdite, i tempi di riparazione dei guasti, i tempi di esecuzione degli allacciamenti, le capacità di evacuazione delle fognature); commerciali (frequenza di lettura dei contatori, tempi di risposta ai reclami, tempi di preventivazione, numero di utenze fatturate a *forfait*) e ambientali (quantitativo di acqua depurata, rispetto delle caratteristiche del fluido rilasciato, al fine di definire meccanismi di premi/penalità basati sul perseguimento di obiettivi trasparenti e verificabili definiti in precedenza).

In questo auspichiamo di poter replicare quanto conseguito nei settori energetici nel corso di 15 anni di "buona" regolazione (dicono gli altri di noi, tra cui la Commissione Europea), dove i risultati ottenuti possono considerarsi successi italiani, e come tali sono riconosciuti. Il miglioramento significativo della qualità del servizio ha avuto due importanti effetti: il primo, e più rilevante, verso i clienti finali che oggi fruiscono e beneficiano di elevati livelli di servizio e, il secondo, verso un importante sviluppo industriale di molte imprese nazionali.

Termino veramente con l'auspicio che nei prossimi mesi si riesca a perfezionare il nostro dialogo, individuando un equilibrio tra le necessarie regole-quadro definite a livello centrale e le altrettanto necessarie declinazioni locali, che tengano adeguato conto delle specificità dei territori. Mi riferisco, in particolare, al contributo fondamentale fornito dalle Regioni e dalle Autorità di Ambito, in termini di governo del territorio e di pianificazione e programmazione del livello di investimento necessario ad assicurare la fruizione del bene acqua da parte di tutti, di salvaguardia delle risorse e dell'ambiente. Questo dovrà essere un fruttuoso dialogo fra noi, il Ministero dell'Ambiente, le Regioni, gli enti e le autorità locali, i gestori e soprattutto i cittadini consumatori.

