

DELIBERAZIONE 21 NOVEMBRE 2013
536/2013/E/IDR

AVVIO DI UNA INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ATTIVITÀ DI MISURA NEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO ANCHE AL FINE DI INDIVIDUARNE LIVELLI MINIMI DI EFFICIENZA E QUALITÀ

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 21 novembre 2013

VISTI:

- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 (di seguito: direttiva 2000/60/CE);
- la direttiva 2004/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (di seguito: direttiva 2004/22/CE) relativa agli strumenti di misura;
- la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale COM(2000)477 (di seguito: Comunicazione COM(2000)477);
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio COM(2007)414 (di seguito: Comunicazione COM(2007)414);
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio COM(2012)670 (di seguito: Comunicazione COM(2012)670);
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2012)672 (di seguito: Comunicazione COM(2012)672);
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni COM(2012)673 (di seguito: Comunicazione COM(2012)673);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs. 152/06) e, in particolare, la Parte Terza;
- il decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22, recante “Attuazione della direttiva 2004/22/CE relativa agli strumenti di misura” e i relativi allegati (di seguito: d.lgs. 22/07);
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: d.L. 201/11) e, in particolare, l'articolo 21;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012), recante “Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi

idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214”;

- il disegno di legge 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), approvato nel corso della riunione del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2013 (di seguito: disegno di legge 15 ottobre 2013);
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 28 dicembre 2012, 585/2012/R/IDR, recante "Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013" ed il suo Allegato A, recante "Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla legge 36/94 e al d.lgs. 152/06 e per la vendita di servizi all'ingrosso" (di seguito: deliberazione 585/2012/R/IDR);
- la deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2012, 586/2012/R/IDR, recante "Approvazione della prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato" (di seguito: deliberazione 586/2012/R/IDR);
- la deliberazione dell'Autorità 28 febbraio 2013, 88/2013/R/IDR, recante "Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 – modifiche e integrazioni alla deliberazione 585/2012/R/IDR" ed il suo Allegato 1 recante "Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni soggette alla regolazione tariffaria CIPE (MTC)";
- la deliberazione dell'Autorità 19 settembre 2013, 393/2013/R/GAS, recante "Procedura e criteri di selezione degli investimenti ammessi alla sperimentazione di soluzioni di telegestione multi-servizio di misuratori di gas naturale di classe minore o uguale a G6 e di altri servizi di pubblica utilità";
- il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR, del 22 maggio 2012, recante "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici" (di seguito: documento per la consultazione 204/2012/R/IDR);
- il documento per la consultazione 348/2012/R/IDR, del 2 agosto 2012, recante "Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti in materia di contenuti minimi e trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato" (di seguito: documento per la consultazione 348/2012/R/IDR);
- il documento per la consultazione 82/2013/R/COM, del 28 febbraio 2013, recante "Primi orientamenti in materia di obblighi di separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici e in materia di revisione e semplificazione delle disposizioni di separazione contabile di cui alla deliberazione 18 gennaio 2007, n. 11/07" (di seguito: documento per la consultazione 82/2013/R/COM);
- il documento per la consultazione 85/2013/R/IDR, del 28 febbraio 2013, recante "Compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura del servizio idrico dagli utenti domestici economicamente disagiati" (di seguito: documento per la consultazione 85/2013/R/IDR);
- il documento per la consultazione 339/2013/R/IDR, del 25 luglio 2013, recante "Fabbisogno di investimenti e individuazione degli strumenti di finanziamento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale della risorsa idrica –

primi orientamenti” (di seguito: documento per la consultazione 339/2013/R/IDR).

CONSIDERATO CHE:

- l'articolo 21, commi 13 e 19, del decreto legge 201/11 ha trasferito all'Autorità “le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”, precisando che tali funzioni “vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”;
- l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, “la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)”;
- l'articolo 2, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, attuativo del citato articolo 21, comma 19, del d.L. 201/11, precisa che “la regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono.(...) persegue le seguenti finalità: 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 articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE”.

CONSIDERATO CHE:

- la direttiva 2000/60/CE prevede all'articolo 9 che “gli Stati membri tengono conto del principio del 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»”;
- la direttiva 2004/22/CE afferma che “gli Stati membri possono prescrivere l'utilizzo degli strumenti di misura relativamente a funzioni di misura per motivi di interesse pubblico, sanità pubblica, sicurezza pubblica, ordine pubblico, protezione dell'ambiente, tutela dei consumatori, imposizione di tasse e di diritti e lealtà delle transazioni commerciali, qualora lo ritengano giustificato”;
- la Commissione delle Comunità Europee, con la Comunicazione COM(2000)477 – recante “Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche” - sottolinea che la direttiva 2000/60/CE promuove la tariffazione dei servizi idrici quale mezzo per garantire un uso più sostenibile delle risorse idriche ed il recupero dei costi dei servizi idrici nell'ambito di ogni specifico settore economico, in quanto un'opportuna

tariffazione spinge a ridurre l'inquinamento e ad utilizzare le risorse idriche in modo più efficiente. Tra le proposte avanzate dalla Commissione per lo sviluppo di politiche di tariffazione che permettano una gestione più sostenibile delle risorse idriche vi è il miglioramento della base delle conoscenze sui reali consumi e l'entità dell'inquinamento delle acque grazie all'installazione di contatori che permetterebbero di giungere all'elaborazione di strutture tariffarie basate sui volumi consumati e di conoscere in maggior dettaglio i diversi impieghi specifici;

- la Commissione Europea, con la Comunicazione COM(2007)414 – recante “Affrontare il problema della carenza idrica e della siccità nell’Unione europea” – afferma che l’introduzione del principio “l’utente paga” a livello UE consentirebbe di mettere fine agli sprechi e alle perdite inutili, garantendo la disponibilità di acqua per gli usi essenziali in tutta Europa e in particolare nei bacini idrografici transfrontalieri, ovvero incoraggerebbe un uso efficiente delle risorse idriche mediante la misurazione e la registrazione dei quantitativi di acqua estratta da parte delle autorità;
- la Commissione Europea, con la Comunicazione COM(2012)670 – recante “Piano di gestione dei bacini idrografici” - ha rimarcato l’importanza di uno sviluppo di politiche sulle tariffe idriche tese a incentivare opportunamente gli utenti affinché facciano un uso più efficiente dell’acqua, in linea con la direttiva 2000/60/CE, e prevede pertanto che venga misurato il volume dell’acqua utilizzata;
- la Commissione Europea, con la Comunicazione COM(2012)672 – recante “Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità” – e con la Comunicazione COM(2012)673 – recante “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee” - ha evidenziato che la misurazione costituisce preconditione affinché la distribuzione e la formazione del prezzo dell’acqua siano efficienti.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- il disegno di legge 15 ottobre 2013, all’articolo 26, prevede che l’Autorità, al fine di garantire l’accesso universale all’acqua, assicuri agli utenti domestici in condizioni economico-sociali disagiate l’accesso a condizioni agevolate alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali; la norma prevede, inoltre, che l’Autorità medesima 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;
- al fine di adempiere ai compiti di cui al precedente punto, è essenziale per l’Autorità disporre di dati sui consumi certi e attendibili e, conseguentemente, sulle modalità di espletazione del servizio di misura.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- con il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR, l’Autorità presentando i primi orientamenti in tema di regolazione tariffaria del SII, ha affrontato alcune problematiche, fra cui alcuni aspetti del servizio di misura, la cui soluzione è propedeutica a qualsiasi regime di regolazione del servizio; e che nel medesimo

documento per la consultazione 204/2012/R/IDR sono stati altresì affrontati alcuni temi attinenti alla tutela del consumatore, alla qualità del servizio e alla trasparenza dei documenti di fatturazione;

- con la deliberazione 585/2012/R/IDR e la deliberazione 88/2013/R/IDR è definita l'attività "Misura" dei servizi idrici come "l'insieme delle operazioni organizzative e gestionali finalizzate alla rilevazione, all'elaborazione, anche informatica e telematica, alla messa a disposizione e all'archiviazione dei dati di misura validati dei servizi idrici, relativi ai consumi degli utenti finali ed alla portata della rete, sia laddove la sorgente di tali dati è un dispositivo di misura, sia laddove la determinazione dei dati è ottenuta anche convenzionalmente tramite l'applicazione di algoritmi numerici; inoltre comprende le operazioni connesse agli interventi sui misuratori conseguenti a modifiche contrattuali o gestioni del rapporto commerciale, incluse le operazioni di installazione, manutenzione e modifica dei misuratori, nonché la telegestione";
- in esito all'attività di analisi e allo svolgimento del processo partecipativo, il 28 dicembre 2012 è stata adottata la deliberazione 586/2012/R/IDR che ha approvato la prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato;
- con il documento per la consultazione 348/2012/R/IDR l'Autorità ha formulato i propri orientamenti in materia di contenuti minimi e trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato; in particolare, sono stati illustrati orientamenti di dettaglio con riguardo al *set* di informazioni minime che i gestori del servizio sono tenuti ad inserire nei documenti di fatturazione, e in particolare: le informazioni sulle letture e sui consumi, comprese le variazioni dei medesimi consumi nel tempo e le informazioni sulla qualità della risorsa e sugli standard di qualità del servizio garantiti all'utenza;
- con il documento per la consultazione 82/2013/R/COM, l'Autorità ha espresso le prime disposizioni in tema di obblighi di separazione contabile per gli esercenti i servizi idrici e in materia di revisione e semplificazione delle disposizioni di separazione contabile; in particolare, vengono individuati i seguenti comparti di separazione contabile per l'attività di misura: a) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio captazione; b) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio potabilizzazione; c) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio adduzione; d) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio di distribuzione di acqua agli utenti finali; e) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio di fognatura nera e mista; f) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio di fognatura bianca; g) installazione, manutenzione e modifica dei misuratori di portata del servizio di depurazione; h) misura della qualità dell'acqua potabile; i) misura della qualità dei reflui; j) verifica strumenti; k) rilevazione, elaborazione e archiviazione dati di misura, nonché la gestione dei sistemi di telecontrollo e telegestione;
- con il documento per la consultazione 85/2013/R/IDR, l'Autorità ha espresso le prime disposizioni in tema di compensazione della spesa sostenuta per la fornitura del servizio idrico dagli utenti domestici economicamente disagiati;
- nel documento per la consultazione 339/2013/R/IDR è stata annoverata, fra le misure prioritarie da perseguire al fine dell'efficientamento dell'uso della risorsa

idrica, la necessità di incentivare un uso responsabile della risorsa, rinnovando e completando il parco misuratori.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- nel documento per la consultazione 348/2012/R/IDR i soggetti partecipanti alla consultazione hanno evidenziato che, relativamente alle informazioni sul consumo annuo, sull'esposizione comparativa dei consumi e sul tipo di misura, vi è un generale consenso sull'importanza delle informazioni relative ai consumi e al loro andamento nel tempo; la maggior parte dei soggetti (Autorità d'ambito, gestori e loro associazioni, associazioni dei consumatori) ritiene che le informazioni relative all'andamento dei consumi sono significative se basate su consumi effettivi e suggeriscono pertanto l'utilizzo del consumo medio giornaliero tra due letture rilevate;
- nel documento per la consultazione 85/2013/R/IDR è stato evidenziato che, allo stato attuale, non vi è univocità sul territorio nazionale del codice identificativo del misuratore installato presso l'utenza. Tale elemento rende complessa l'operazione di associazione tra il beneficiario della tariffa sociale e l'utenza da agevolare rendendo critica l'implementazione dei controlli necessari ad assicurare il rispetto del principio di unicità di agevolazione per un nucleo familiare e per punto di fornitura del servizio idrico. Fra le osservazioni ricevute, un gestore ha indicato, a titolo di esempio, l'incapacità di misurare il consumo dell'utenza interna ai condomini e quindi applicare la corretta esenzione al singolo beneficiario della tariffa sociale nonché la non uniformità sul territorio nazionale delle modalità di determinazione dei consumi.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- la deliberazione 585/2012/R/IDR al comma 7.1 prevede che, nei casi in cui l'applicazione del metodo tariffario transitorio determini una variazione tariffaria in termini assoluti superiore al limite previsto dal metodo tariffario normalizzato per gli esercizi successivi al primo, sia disposta un'istruttoria per accertare, fra l'altro, l'efficienza del servizio di misura.

RITENUTO CHE:

- sia opportuno procedere ad una approfondita analisi dello stato e delle possibili criticità connesse all'attuale erogazione del servizio di misura nel settore idrico, acquisendo elementi informativi utili a stabilire, nell'ambito di un'azione finalizzata all'attuazione del principio di *Water Conservation*, una regolazione in grado di:
 - promuovere l'efficientamento dell'utilizzo della risorsa idrica;
 - stimolare la riduzione della differenza fra le quantità captate e le quantità fornite dal sistema idrico integrato ovvero delle perdite idriche;
 - poter implementare approcci tariffari fondati sulla consapevolezza delle conseguenze delle scelte di consumo dell'utente finale;
 - garantire all'utente finale una determinazione certa e trasparente dei consumi fatturati e dei dati riportati nei documenti di fatturazione;

- predisporre i requisiti informativi essenziali alla efficace implementazione di modelli di tariffazione sociale dei servizi idrici;
- individuare le responsabilità e i compiti dei soggetti coinvolti, coerentemente con i criteri adottati in relazione ai servizi di misura del gas naturale e dell'energia elettrica, ivi inclusa la determinazione delle frequenze minime di raccolta delle misure per i clienti allacciati alle reti di distribuzione idrica;
- stabilire, più in generale, livelli minimi di servizio per le attività di misura del sistema idrico integrato;
- promuovere la capacitazione del consumatore, ovvero al proprio ruolo attivo, in coerenza con l'orientamento alla *smart regulation* già delineato dall'Autorità con l'individuazione di procedure per la selezione di progetti pilota in ottica *smart city*;
- sia necessario prevedere che l'indagine di cui al precedente punto sia finalizzata anche a verificare, in relazione a quanto previsto dal comma 7.1 della deliberazione 585/2012/R/IDR, se le operazioni relative al servizio di misura siano poste in essere correttamente, secondo criteri di efficienza e nel rispetto della normativa vigente

DELIBERA

1. di avviare un'indagine conoscitiva in materia di attività di misura nel servizio idrico integrato ai fini di cui in motivazione;
2. di conferire mandato al Direttore della Direzione Sistemi Idrici dell'Autorità, per procedere allo svolgimento di tutte le attività conoscitive e istruttorie necessarie alla conduzione dell'indagine di cui al punto 1;
3. di stabilire che, nell'ambito dell'indagine:
 - possano essere acquisiti dagli operatori dati e informazioni ritenuti utili, ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l'Autorità al fine di disporre di ogni elemento utile all'indagine e alle scelte regolatorie successive all'indagine stessa;
 - possano essere pubblicati documenti di ricognizione, anche al fine di acquisire un riscontro da tutti i soggetti interessati e dalle loro Associazioni rappresentative;
 - si verifichi, in relazione a quanto previsto dal comma 7.1 della deliberazione 585/2012/R/IDR, se le operazioni relative al servizio di misura siano poste in essere correttamente, secondo criteri di efficienza e nel rispetto della normativa vigente;
4. di prevedere che l'indagine conoscitiva sia conclusa entro il mese di giugno 2014;
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it.

21 novembre 2013

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni