

# **UN'AUTORITA' PER LA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI IDRICI**

**Bozza da sottoporre alla Commissione Idraulica – articolo da pubblicare su Notiziario**

**Prof. Ing. Edoardo Benassai**

\*\*\*\*\*

## **1 - Premessa**

A valle del risultato dei referendum risoltosi a favore degli interessi generali della collettività attraverso l'affidamento alla proprietà pubblica dei soggetti gestori, occorre ora uscire dall'immobilismo della gestione dei sistemi idrici.

Tale immobilismo scaturisce dalla constatazione delle inadeguatezze delle soluzioni finora sperimentate che sono qui illustrate.

L'esigenza di dotare lo Stato di una struttura istituzionale di controllo era stata avvertita già dall'estensore della legge Galli, la quale aveva istituito un apposito Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri, divenuto poi Comitato). Ma il Comitato non disponeva né di adeguati poteri di intervento, né di sufficienti risorse. Nel Codice dell'ambiente adottato nel 2006 fu prevista la trasformazione del Comitato in un'Autorità avente competenze in materia di risorse, senza peraltro mutare sostanzialmente la natura e le prerogative ad essa spettanti. Tale previsione normativa, non è stata mai attuata.

Nel 2009, al posto del Comitato, infine fu istituita la Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (Coviri, d'ora in poi Commissione). Ad essa fu assegnato un quadro più articolato di compiti.

Al suo ampliamento, tuttavia, non ha fatto seguito alcuna espansione della dotazione di personale dell'organo, né l'accrescimento delle sue competenze tecniche.

La disciplina delle modalità e dei requisiti di nomina e delle incompatibilità non hanno poi consentito di elevare le garanzie di indipendenza della Commissione.

## **2 - La inefficacia delle Autorità di ambito**

Anche a livello locale, le Autorità d'ambito, non possono certo configurarsi come organi di regolamentazione decentrata. Ciò in quanto difettano del fondamentale requisito dell'indipendenza, posto che, in molte realtà, i grandi comuni esse controllano la maggioranza dei voti all'interno degli organi dell'Autorità e allo stesso tempo sono azionisti dei soggetti affidatari del servizio.

Le Autorità non dispongono poi di un'adeguata struttura di supporto in grado di assistere tecnicamente le scelte contrattuali e di riequilibrare l'asimmetria informativa nei confronti del soggetto gestore.

Non essendo le Autorità, titolari di reali poteri di conformazione unilaterale della modalità di erogazione del servizio occorre far ricorso ad un nuovo soggetto di regolamentazione.

### **3 – La nuova funzione di regolamentazione**

La nuova funzione di regolamentazione dei servizi idrici da esercitare a livello nazionale richiede di essere collocata all'interno di un contesto istituzionale che prevede necessariamente l'intervento di diversi livelli di governo. Già nel disegno originariamente tracciato dalla l.n. 36/1994, poi sostanzialmente confermato dal Codice dell'ambiente del 2006, il conferimento agli enti locali della titolarità del servizio convive con l'attribuzione di importanti compiti e funzioni allo Stato e alle Regioni.

Allo Stato, in particolare, spetta determinare i criteri generali per la gestione del servizio idrico integrato; fissare i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale; elaborare il metodo normalizzato per definire le componenti di costo e la tariffa di riferimento, sulla base del quale gli enti locali determinano la tariffa di ambito.

Le Regioni, devono, provvedere alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali, adottano una convenzione – tipo per regolare i rapporti tra gli enti locali e i soggetti gestori.

Per ovviare ai conflitti di competenza oggi inevitabili, le funzioni di regolamentazione sinteticamente possono essere presentate seguendo tre modelli.

Il primo modello è quello in cui sono istituite autorità separate per ciascun comparto di attività.

Per limitare l'attenzione al campo dei servizi, ciò significherebbe istituire Autorità distinte per il servizio elettrico, del gas, delle telecomunicazioni, dell'acqua. Questa soluzione presenta il vantaggio di massimizzare la responsabilità del regolatore rispetto alla performance del mercato. Tale soluzione fu inizialmente adottata nel Regno Unito all'indomani della privatizzazione, ma anche in quel Paese è stata progressivamente abbandonata.

Il secondo modello è quello dove sono istituite Autorità per settori economici, caratterizzati da omogeneità, complementarità o identità degli attori economici.

E' l'opzione prescelta nell'ordinamento italiano, dove operano l'Autorità per energia, con competenze sia nel settore del gas sia in quello dell'elettricità, e quella per le comunicazioni, il cui raggio d'azione si estende dalle telecomunicazioni alla radiotelevisione.

Tale opzione si è poi diffusa in molti altri ordinamenti europei, ivi compreso quello inglese. Si tratta di una soluzione che consente di tener conto della integrazione economica e tecnologica spesso esistente tra industrie pure originariamente separate e che riduce i costi amministrativi sia pubblici che privati.

Altro modello istituzionale è quello di un'autorità multi-settoriale, (come accade in Germania), con un'unica autorità delle reti, avente competenza su una molteplicità di servizi differenti. Il vantaggio di questo modello è quello di facilitare il confronto tra approcci regolatori differenti e di ridurre il rischio di cattura.

D'altra parte, però, si osserva che un'Autorità del genere concentrerebbe nelle proprie mani troppi poteri, per di più in un contesto di ridotta responsabilità.

Nel riflettere sulla soluzione più adeguata ai fini dell'individuazione di un centro di competenza istituzionale nel campo della regolamentazione e della vigilanza sul servizio idrico è dunque bene tener conto di vantaggi e svantaggi di ciascun modello, calandoli nel contesto politico istituzionale di ciascun ordinamento e del momento storico in cui una tale scelta viene a maturare.

#### **4 - Il nuovo sistema di regolamentazione**

a) Una prima soluzione consiste nell'affidare le funzioni di regolamentazione dei servizi idrici all'Autorità dell'energia. I vantaggi sarebbero molteplici. Ma il più importante tra tutti appare l'indipendenza di giudizio e l'efficienza del servizio.

Se conferita all'Autorità dell'energia, la funzione di regolazione dei servizi idrici potrebbe beneficiare di meccanismi di intervento già sperimentati e consolidati.

Un secondo vantaggio del nuovo sistema concerne l'efficienza amministrativa. In questo modo non si dovrebbero sostenere i costi inevitabilmente derivanti dall'istituzione di un nuovo organismo, dal reperimento di una nuova sede, dalla costituzione di uffici specifici preposti non solo alla regolazione del settore ma anche alla gestione delle funzioni strumentali.

Il terzo vantaggio del nuovo sistema si può apprezzare sul versante della contiguità e della integrazione dei mercati. Innanzi tutto, la medesima risorsa, l'acqua può essere utilizzata sia a fini di produzione dell'energia elettrica, sia a fini di erogazione dei servizi idrici. Inoltre già molti operatori locali sono attivi sia nel campo della produzione e distribuzione di energia elettrica, sia nel campo della fornitura di servizi idrici. Gli operatori potrebbero così beneficiare del fatto di rivolgersi a un solo interlocutore istituzionale, portatore di una coerente strategia regolatoria, anche se naturalmente diversamente declinata in ragione delle peculiarità di ciascun servizio.

b) Una seconda soluzione può risiedere nell'istituzione di un'Autorità ad hoc per i servizi idrici. A favore di questa soluzione, depone il fatto che un'Autorità apposita sarebbe meglio in grado di affrontare alcune specificità dei servizi idrici.

L'acqua, infatti presenta talune caratteristiche proprie ed esclusive rispetto ad altri servizi di pubblica utilità. tra queste, in termini economici, vi sono le rilevanti esternalità ambientali, il carattere meritorio del bene e del consumo, la mancanza di un'infrastruttura di rete unica a livello nazionale. A ciò si accompagna, dal punto di vista giuridico, la forte connotazione in termini pubblicistici della risorsa, la particolare protezione assegnata al diritto di fruire i servizi idrici, la minore rilevanza della dimensione economica e industriale dell'attività, anche a causa della mancanza di una formazione comunitaria di liberalizzazione e armonizzazione del mercato. Dal punto di vista dell'attuazione amministrativa, la nuova autorità potrebbe costituire il naturale sviluppo dell'esperienza avviata con il Comitato e poi con la Commissione nazionale di vigilanza.

Per rispondere effettivamente alle esigenze indicate in precedenza, tuttavia, appare necessario introdurre una soluzione di continuità rispetto alla struttura amministrativa oggi operante. Occorre infatti garantire autonomia e indipendenza alle decisioni regolatorie, per sottrarle alle variabilità del ciclo politico; attribuire alla nuova Autorità poteri analoghi a quelli previsti dalla l.n. 481\1995; dotarla di adeguate risorse finanziarie.

#### **4.1 - Il quadro dei poteri di regolamentazione e di vigilanza**

Al nuovo organismo di regolamentazione dovrebbe innanzi tutto essere riservata la determinazione del metodo tariffario, oggi invece definito con decreto ministeriale.

L'affidamento della potestà tariffaria generale ad una decisione autonoma ed esclusiva dell'Autorità indipendente consentirebbe finalmente di creare un contesto favorevole agli investimenti necessari all'ammodernamento delle reti e al completamento degli impianti sull'intero territorio nazionale. La semplificazione del procedimento di determinazione tariffaria e la riduzione dei relativi costi di transazione consentirebbero poi un più rapido e tempestivo adeguamento del metodo tariffario e del calcolo delle singole voci anche alla luce dell'evoluzione del mercato e dell'esperienza applicativa.

#### **4.2 - La determinazione degli standard qualitativi**

La determinazione di standard minimi di qualità è una delle competenze più importanti che dovrebbe essere assegnata all'Autorità. Ciò è necessario ai fini della più piena tutela dei diritti di consumatori e utenti, che fino ad oggi sono privi di adeguate protezioni, se si eccettuano gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato contro le pratiche commerciali scorrette.

Gli standard devono riguardare sia la qualità commerciale, sia gli aspetti contrattuali. Perché questo tipo di intervento sia efficace è tuttavia necessario che, diversamente da quanto previsto dalla legislazione vigente, gli standard fissati dall'Autorità abbiano efficacia vincolante sia nei confronti dei committenti locali sia nei riguardi dei soggetti gestori. Ciò significa che, con un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 2, co.37, l.n. 481\1995, gli standard fissati dall'autorità dovranno ritenersi idonei a modificare automaticamente il contenuto sia delle

convenzioni stipulate tra le Autorità d'ambito e i gestori sia dei regolamenti di servizio, cioè delle condizioni generali di contratto, che reggono il rapporto tra gestori e utenti finali.

#### **4.3 - Il monitoraggio dei livelli di prestazione**

Un'altra competenza fondamentale che va assegnata alla nuova Autorità riguarda il monitoraggio dei livelli di prestazione sul territorio. Una volta fissati gli indicatori, l'attività di confronto comparativo deve riguardare la valutazione di congruità dei costi di gestione e l'individuazione del miglioramento di efficienza.

A tal fine, l'Autorità dovrebbe svolgere funzioni di raccolta, elaborazione e divulgazione di dati statistici e conoscitivi. In particolare, essa dovrebbe procedere al censimento dei soggetti gestori dei servizi idrici e dei relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio. Quindi dovrebbe raccogliere le convenzioni stipulate dalle Autorità d'ambito, le condizioni generali di contratto applicate dai gestori per l'esercizio dei servizi idrici; analizzare i modelli adottati di organizzazione, di gestione, di controllo e di programmazione dei servizi e degli impianti; misurare i livelli di qualità dei servizi erogati; analizzare le tariffe effettivamente applicate; esaminare i piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti e lo sviluppo dei servizi.

#### **4.4 - La predisposizione dei bandi di gara e degli schemi contrattuali**

Le autonomie locali e per esse, le Autorità d'ambito e, in futuro, gli altri organi che saranno individuati dalla legislazione regionale – naturalmente, rimangono gli unici soggetti competenti all'affidamento del servizio e alla stipula delle relative convenzioni di gestione. L'Autorità di regolazione, tuttavia, può prestare loro una qualificata assistenza tecnico – giuridica. Questa, con l'eventuale collaborazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, dovrebbe tradursi nella predisposizione di schemi di bandi di gara e di convenzioni che siano meglio in grado di tutelare l'interesse pubblico. L'Autorità potrebbe predisporre più schemi a seconda del tipo di regolazione contrattuale richiesto e dell'entità degli investimenti necessari nelle diverse realtà locali.