

**Luiss Guido Carli
Facoltà di Giurisprudenza**

**Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia – Ciclo XXVII
Coordinatore: Chiar.mo Prof. Marcello Clarich**

Tesi di dottorato

Le nuove competenze dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas in materia di servizi idrici: l’impatto della regolazione indipendente

Tutor: Chiar.mo Prof. Marcello Clarich

Dottoranda: Margherita Mazzoncini

Abstract

La tesi si pone come obiettivo principale l’analisi dell’evoluzione della regolazione dei servizi idrici dalla riforma avviata con la legge n. 36/1994 (“**Legge Galli**”) sino ai giorni nostri, con particolare attenzione all’organizzazione, alle funzioni e agli interventi dei soggetti istituzionali di volta in volta preposti alla regolazione, al fine di evidenziare i vantaggi della regolazione c.d. “indipendente”.

Le ragioni sottese alla scelta di esaminare la materia della regolazione dei servizi idrici sono molteplici: anzitutto, le caratteristiche peculiari del bene “acqua”, la cui gestione e regolazione pongono numerose problematiche di carattere giuridico ed economico; in secondo luogo, il carattere innovativo dell’attribuzione delle funzioni regolatorie dei servizi idrici a un’authority amministrativa indipendente quale l’Autorità per l’energia elettrica e il gas (di seguito anche “**Autorità**” o “**AEEGSI**”) e la portata dei provvedimenti dalla stessa adottati dal 2012 a oggi; infine, il limitato numero di testi, nel panorama della letteratura giuridica, che abbiano approcciato il problema della regolazione dei servizi idrici sotto il profilo della struttura organizzativa e delle competenze del soggetto regolatore.

L'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas delle funzioni di regolazione dei servizi idrici ha avuto un impatto rivoluzionario sul sistema idrico. Tale attribuzione ha determinato, infatti, il superamento del *deficit* regolatorio che caratterizzava il settore dei servizi idrici, rimasto per molto tempo privo di un efficace sistema di regolazione e di un'autorità nazionale di regolazione indipendente operante in una logica di cooperazione tra i vari livelli istituzionali di governo, idonea ad affiancare il processo di riorganizzazione avviato con la Legge Galli, creando i giusti incentivi all'efficienza delle gestioni e al raggiungimento di adeguati standard qualitativi per gli utenti.

Fino al 2011, infatti, la regolazione dei servizi idrici è stata esercitata da organi pubblici riconducibili, di fatto, all'alveo delle amministrazioni ministeriali. In particolare, dal 1994 al 2009 le funzioni regolatorie sono state esercitate dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (di seguito anche "**Comitato**"), istituito dalla Legge Galli; il Comitato è stato poi sostituito dalla Commissione per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (di seguito anche "**Commissione**"), introdotta dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, la quale a propria volta è stata soppressa dall'art. 10, commi 11 e ss., del D.L. n. 70/2011, convertito nella legge n. 106/2011, e sostituita dall'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (di seguito anche "**Agenzia**").

L'intervento nel sistema dei servizi idrici di poteri pubblici inquadrabili all'interno dell'amministrazione ministeriale e privi delle necessarie competenze tecniche settoriali si è rivelato inadeguato a rispondere all'esigenza sempre più avvertita – sia a livello europeo sia a livello nazionale – di dotare di una regolazione compiuta un settore tanto inefficiente quanto quello idrico e, come tale, bisognoso dell'intervento di un organo neutrale e tecnicamente competente.

In tale prospettiva, l'art. 21 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha disposto: (i) la soppressione dell'Agenzia; (ii) la soppressione della Commissione; e (iii) il trasferimento all'Autorità per

l'energia elettrica, il gas delle funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici.

La necessità di un adeguato sistema di regolazione, dunque, è nata proprio dalla presa d'atto di un servizio idrico tutt'altro che efficiente e da un assetto regolatorio frammentario e assolutamente inadeguato ai propri scopi.

I numerosi interventi normativi che si sono susseguiti nel tempo e l'evidente carenza di organicità nella redazione complessiva delle riforme hanno determinato una forte sfiducia degli investitori privati nei confronti del settore, in ragione dell'impossibilità di assicurare al mercato un'adeguata remunerazione all'imprenditorialità privata.

Tale situazione è stata ulteriormente aggravata dalla crisi della finanza pubblica che ha investito l'Italia negli ultimi anni. Il settore idrico infatti, anche a causa dell'assenza di regole certe, è stato uno dei più colpiti dalla diminuzione degli investimenti.

Inoltre, le continue modifiche legislative susseguitesi negli ultimi anni – indotte sia da provvedimenti legislativi sia da consultazioni referendarie – hanno contribuito a delineare una regolamentazione frammentata contrassegnata da molteplici incertezze, che ha creato rilevanti problemi interpretativi e applicativi per gli operatori del settore e disincentivato gli investimenti. Nessun investimento, del resto, può essere programmato senza un chiaro quadro regolatorio che sia in grado di garantire un'equa remunerazione sottesa a quei determinati investimenti.

A quanto precede si aggiunga la totale assenza di interventi statali volti a garantire il mantenimento e soprattutto lo sviluppo delle infrastrutture nel settore idrico. Né d'altra parte si può affidare in via esclusiva lo sviluppo di un mercato come quello dei servizi idrici ai soli investimenti pubblici, i quali, peraltro, comportano intrinsecamente il rischio di un'ingerenza dei poteri politici, atteso che le risorse disponibili nel bilancio dello Stato e delle autonomie locali

risulterebbero comunque insufficienti in relazione ai bisogni del settore e, soprattutto, sarebbero destinate a sprechi e rendite senza risolvere le situazioni di criticità presenti a livello strutturale.

Ebbene, in tale contesto di incertezza normativa, regolatoria e di inefficienza gestionale, gli organi in passato preposti alla regolazione del settore si sono rivelati incapaci di gestire e risolvere le numerose problematiche connesse alla regolazione dei servizi idrici. Tale incapacità nasceva dalla debolezza dei soggetti regolatori, la quale, a propria volta, derivava da un duplice ordine di ragioni. In particolare, il Comitato era di fatto un ufficio ministeriale, privo di adeguati strumenti e risorse, del tutto privo di qualsiasi autonomia e, soprattutto, di adeguate competenze tecniche (l'Osservatorio dei servizi idrici e la Segreteria Tecnica che, secondo la Legge Galli, avrebbero dovuto affiancarlo non hanno mai concretamente operato); il Comitato, inoltre, scontava l'assenza di una chiara definizione a livello legislativo dei propri concreti poteri di intervento, posto che il legislatore si è limitato a elencare le sue funzioni generali.

La Commissione era un organo privo anch'esso di adeguate garanzie di indipendenza, al quale sono state affidate funzioni più ampie; tale ampliamento delle competenze, tuttavia, non è stato accompagnato da alcun incremento del personale dell'organo né dal miglioramento delle relative competenze tecniche.

L'Agenzia, infine, alla quale il legislatore ha attribuito un ampio ventaglio di competenze, per molti aspetti analoghe a quelle tipiche delle autorità di regolazione indipendenti, non è riuscita, in ragione della propria natura "ibrida" a metà tra un'agenzia governativa e un'autorità amministrativa indipendente, a trovare il proprio spazio nel panorama dei regolatori ed è rimasta di fatto lettera morta.

Per molti anni, dunque, i poteri regolatori attribuiti dalla legge ad appositi organi statali si sono rivelati del tutto insufficienti ai propri fini e, in ogni caso, sono stati esercitati in modo solo sporadico e parziale.

In tale contesto, è evidente come l'affidamento delle funzioni di regolazione dei servizi idrici a un regolatore forte come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dotato di una struttura e di un insieme di poteri adeguati – dalla definizione dei costi ammissibili e dei criteri per la determinazione delle tariffe a copertura di questi costi, alle competenze in tema di qualità del servizio e di predisposizione delle convenzioni tipo – abbia costituito il primo vero passo verso un assetto regolatorio efficiente e non più deficitario.

A livello organizzativo, cambiamento fondamentale rispetto al passato è innanzitutto la definizione di un'appropriata procedura di nomina, in grado di assicurare l'indipendenza dell'istituzione, che segue il modello di cui alla legge n. 481/1995, che ha istituito l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. I membri dell'Autorità sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente e previo parere favorevole, espresso a maggioranza dei due terzi, delle competenti Commissioni parlamentari. Scompare, dunque, l'inquadramento del regolatore tra gli uffici dell'amministrazione ministeriale, come accadeva per il Comitato.

Vengono introdotti termini del mandato (sette anni non rinnovabili) in grado di eliminare o comunque ridurre il rischio che maggioranza e opposizione tentino di mantenere, con la promessa di un rinnovo a breve (o la minaccia di un mancato rinnovo), l'allineamento dei nominati alle preferenze dei nominanti (ed eventualmente per modificare, anche con un solo avvicendamento, gli equilibri interni in caso di mutamento delle legislature e dei rapporti politici).

Quanto ai requisiti soggettivi, i commissari dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica.

L'indipendenza è assicurata altresì tramite un rigido regime di incompatibilità durante e dopo la cessazione della carica.

Tali novità, attinenti agli aspetti organizzativi e strutturali, si inseriscono in un quadro di competenze molto ampio. L'Autorità, forte delle conoscenze e dell'esperienza consolidate negli anni con riferimento ai settori dell'energia elettrica e il gas, svolge numerose funzioni di regolazione, vigilanza e controllo, che esercita con autonomia di giudizio e di valutazione.

La principale competenza regolatoria attribuita all'Autorità è indubbiamente quella tariffaria. Non sono di poco rilievo, tuttavia, le funzioni di definizione dei livelli minimi di qualità del servizio, le quali, unitamente ad adeguati poteri di controllo e di sanzione, sono in grado di incentivare gli operatori del settore a operare conformemente ai propri provvedimenti. Assumono particolare rilevanza, inoltre, i poteri dell'Autorità relativi alla predisposizione delle c.d. convenzioni tipo e, dunque, di incidere direttamente e in via autoritativa sul contenuto minimo delle convenzioni di concessione che regolano i rapporti tra amministrazioni concedenti e gestori.

Sono infine previsti nuovi compiti di sostegno alla corretta programmazione e regolazione a livello locale nonché funzioni consultive e di segnalazione.

Dal 2012 a oggi l'AEEGSI ha adottato numerosi provvedimenti di regolazione con riferimento ai seguenti ambiti: (i) il nuovo metodo tariffario e la procedura per l'approvazione della tariffa; (ii) la fissazione degli standard qualitativi minimi e monitoraggio dei livelli prestazionali; (iii) la predisposizione delle c.d. convenzioni tipo, sulla cui base dovranno essere redatte le convenzioni che regolano i rapporti tra enti d'ambito e gestori; (iv) la tutela degli utenti e i meccanismi stragiudiziali di soluzione delle controversie (v) la perequazione economica e finanziaria.

L'incidenza sul mercato dei servizi idrici dell'azione regolatoria dell'AEEGSI può avvertirsi con forza già oggi, a soli due anni dall'adozione delle prime misure regolatorie, in particolare quelle in materia tariffaria.

Si illustrano di seguito i principali vantaggi connessi alla c.d. regolazione “indipendente”.

Un primo vantaggio attiene alla garanzia che l’indipendenza offre rispetto alla remunerazione degli investimenti e allo sviluppo della concorrenza, i quali richiedono un quadro regolatorio certo.

In secondo luogo, la regolazione indipendente – e, in particolare, le funzioni di vigilanza e controllo nonché ai poteri sanzionatori di un’authority indipendente – consente di garantire agli utenti e ai consumatori più elevati livelli di tutela, assicurando che le maggiori efficienze gestionali dei servizi idrici, in termini economici, non siano pagate dagli utenti mediante indiscriminati e considerevoli aumenti tariffari ovvero tramite l’abbassamento degli standard qualitativi dei servizi.

La preventiva definizione di standard minimi a livello centrale, peraltro, presenta il vantaggio di rafforzare il potere contrattuale delle amministrazioni nei confronti dei gestori, offrendo alle stesse l’opportunità di fissare nelle convenzioni aventi ad oggetto l’affidamento del servizio livelli più elevati di soddisfazione dei consumatori.

Un terzo rilevante beneficio connesso alla regolazione indipendente attiene al maggiore livello di consapevolezza delle scelte politiche di indirizzo, a livello centrale e locale.

Un ulteriore importante vantaggio riguarda la cultura della regolazione indipendente. Le autorità amministrative indipendenti presentano caratteri propri riconducibili a una serie di parametri comuni, in termini di autonomia di giudizio, neutralità rispetto agli interessi da tutelare, regole procedurali, principi di trasparenza, che si sviluppano e si consolidano nel tempo. Ebbene, l’affidamento all’Autorità per l’energia elettrica e il gas della funzione di regolazione dei servizi idrici consente, verosimilmente, al sistema idrico di trarre

beneficio da meccanismi di intervento già sperimentati e consolidati per i settori dell'energia elettrica e del gas.

Un altro aspetto positivo riguarda l'efficienza amministrativa e il risparmio sotto il profilo della spesa pubblica, in un periodo, come quello attuale, in cui il debito pubblico ha raggiunto soglie particolarmente elevate. L'individuazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas quale soggetto regolatore dei servizi idrici consente, infatti, di non sostenere i costi inevitabilmente connessi all'istituzione di un nuovo organismo, al reperimento di una nuova sede, alla costituzione di uffici specifici preposti non solo alla regolazione del settore ma anche alla gestione delle funzioni strumentali (amministrazione, contabilità, personale, servizio giuridico, ecc.). Nel caso di specie, è stato sufficiente creare un'apposita direzione per la regolazione dei servizi idrici e incrementare l'organico dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas di un limitato numero di persone venti competenze specifiche nel settore idrico.

Non meno rilevante è l'aspetto che riguarda la contiguità e l'integrazione dei mercati. In primo luogo, deve rilevarsi che la medesima risorsa oggetto di regolazione, l'acqua, può essere utilizzata sia a fini di produzione dell'energia elettrica sia a fini di erogazione dei servizi idrici. Inoltre, numerosi operatori locali sono attivi sia nel campo della produzione e distribuzione di energia elettrica sia nel campo della prestazione di servizi idrici (si pensi a Iren S.p.A. e Hera S.p.A.). Gli operatori, dunque, non possono che beneficiare del fatto di poter far riferimento a un unico interlocutore istituzionale, portatore di una coerente strategia regolatoria, anche se naturalmente diversamente declinata in ragione delle peculiarità di ciascun servizio (come peraltro già oggi avveniva con riferimento all'energia elettrica e il gas, che, nonostante talune indubbe somiglianze, presentano caratteri distintivi).

Conclusivamente, è di chiara evidenza che la regolazione "indipendente" ha costituito un'efficace soluzione per i problemi di inefficienza che per anni hanno

afflitto il settore idrico. Un primo importante passo nella giusta direzione dello sviluppo del settore è stato compiuto. Sebbene molti procedimenti finalizzati all'adozione di misure regolatorie siano ancora in corso di svolgimento, infatti, i benefici derivanti dall'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono già visibili in termini di maggiore efficienza dell'operato delle Amministrazioni coinvolte e dei gestori nonché di tutela degli utenti dei servizi idrici.

Si può ritenere, verosimilmente, che questa sia la giusta strada per uscire dal lungo guado inaugurato circa 20 anni fa.