

Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici¹

di Giulio Napolitano

1. Le ragioni di una regolazione indipendente dei servizi idrici

All'inizio degli anni Novanta del XX secolo, con l'approvazione della l. n. 36/1994, i servizi idrici sono stati i primi, tra i vari servizi di pubblica utilità, a costituire oggetto di una disciplina di radicale riforma e modernizzazione del settore. Da allora, molteplici interventi normativi, ora nell'ambito di un riassetto del comparto ambientale, ora nel quadro di misure di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici locali, hanno ulteriormente modificato quella disciplina, cercando di portare a compimento i processi di trasformazione avviati dalla l. n. 36/1994.

Da ultimo, l'approvazione del c.d. decreto Ronchi, con la l. n. 166/2009, che ha modificato ed integrato le disposizioni previste dall'articolo 23-bis del decreto legge 112/2008, mira alla definizione di un nuovo e più chiaro quadro ordinamentale, che faciliti lo sviluppo industriale e competitivo dei servizi pubblici locali, ivi compresi quelli idrici, e consenta un maggior grado di soddisfazione dei bisogni essenziali della collettività.

La riforma introduce una chiara identificazione delle modalità di affidamento a regime, mediante gara per l'esternalizzazione del servizio o per la selezione di un partner privato nell'ambito di una società a capitale misto. Contemporaneamente, si opera una più precisa delimitazione della possibilità di ricorrere alla gestione *in house*, laddove ricorrano condizioni preventivamente vagliate da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In questo contesto, si procede anche ad una puntuale determinazione della scadenza degli affidamenti in essere. Nel contempo, sono posti alcuni vincoli alle attività che possono essere svolte dai soggetti beneficiari di affidamenti diretti.

Di fronte a queste misure, l'insieme degli operatori oggi esistente è chiamato a un processo di radicale riorganizzazione, allo scopo di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi idrici resi ai cittadini. Il quadro dei soggetti pubblici e privati attivi nel settore, infatti, si presenta estremamente variegato. Vi figurano ancora gestioni dirette, aziende speciali e consorzi; imprese totalmente pubbliche e organizzazioni cooperative; società quotate nei mercati regolamentati e vere e proprie multinazionali. La neutralità rispetto alla forma di gestione è prevista a regime solo per gli imprenditori selezionati mediante gara, mentre le altre modalità dovranno necessariamente essere ricondotte a modelli di partenariato pubblico-privato o, in via eccezionale, di gestione *in house*.

Se è vero che il lato dell'offerta spesso contribuisce a disegnare anche quello delle istituzioni pubbliche che domandano e regolano il servizio, è altrettanto vero che la sola modifica della platea degli operatori non può risolvere tutte le criticità del settore, che si traducono oggi in servizi agli utenti erogati in modo non di rado inadeguato, con sprechi di

¹ Rapporto sulla regolazione dei servizi idrici, presentato all'incontro *Acqua e Autorità* organizzato da Federutility, Roma, 23 aprile 2010.

risorse e inefficienze di gestione, con gravi disparità territoriali, dietro il pagamento di un prezzo le cui dinamiche sono spesso slegate dalla quantità e della qualità del servizio offerto. Molte di queste criticità dipendono anche dalle lacune e dalle contraddizioni del disegno istituzionale oggi vigente. Si pensi al non chiaro riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, di cui è sintomo il continuo conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale. Oppure alla sovrapposizione delle prerogative statali, regionali e locali, per quanto riguarda più specificamente il piano amministrativo e gestionale.

Ma è sulla grande questione delle funzioni di regolazione e di vigilanza che questo rapporto vuole richiamare l'attenzione. Si tratta di funzioni indispensabili per favorire lo sviluppo di gestioni efficienti, per consentire l'avvio di dinamiche concorrenziali, e per garantire un adeguato elevato livello di protezione di consumatori e utenti. Eppure, tali funzioni non sono adeguatamente disegnate dalla normativa vigente, né a livello nazionale, né a livello regionale. Talune prerogative, come quella di disciplina tariffaria, di definizione degli standard minimi e di monitoraggio sullo stato dei servizi, pure previste a livello legislativo, sono state esercitate in modo episodico e senza un'organica visione regolatoria. Anche l'intervento di altri soggetti istituzionali è stato necessariamente limitato a profili specifici. Si pensi al ruolo svolto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, chiamata a vagliare l'esistenza delle condizioni eccezionali addotte a giustificazione dell'affidamento in house; a controllare ed eventualmente inibire e sanzionare condotte anti-concorrenziali; a reprimere le pratiche commerciali scorrette a danno dei consumatori. Altrettanto importante, ma circoscritto è risultato l'intervento del Cipe-Nars, cui è stato affidato il compito di definire la regolazione tariffaria con il metodo del *pricecap* in via transitoria, nelle more dell'attuazione della riforma della l. n. 36/1994, fin tanto che gli enti locali non avessero provveduto all'affidamento del servizio idrico integrato.

In questa prospettiva, la doppia riforma del 2008-2009 della disciplina generale dei servizi pubblici locali è stata un'occasione persa. Nessuna chiara indicazione in materia di regolazione dei servizi locali è provenuta dall'art. 23 bis, né nel testo originario, né in quello modificato nel 2009. E, nel silenzio della normativa primaria, non ci si può certo attendere molto dall'emanando regolamento attuativo. Non a caso, il testo, nella bozza attualmente circolante, si limita a cercare di prevenire i conflitti di interesse, ponendo vincoli all'assunzione di incarichi nelle società affidatarie della gestione in capo a coloro che abbiano svolto la funzione di amministratore locale o di commissario di gara. Necessariamente debole è poi la soluzione che, nei limiti fissati dall'ordinamento delle autonomie locali, mira ad attribuire all'organismo di revisione contabile dell'ente locale il compito di verificare la corretta attuazione dei contratti di servizio quando il gestore è partecipato da quest'ultimo.

La riflessione che si vuole offrire in questo contributo va dunque nella direzione di istituire un efficace sistema di regolazione del settore, affidato alle cure di un'apposita autorità nazionale indipendente operante in una logica di leale cooperazione istituzionale tra diversi livelli di governo, che sia finalmente in grado di accompagnare il processo di riorganizzazione del settore, incentivando l'efficienza gestionale e tutelando i diritti dei cittadini e degli utenti.

1.1. Il lungo processo di trasformazione del settore

Il lungo processo di trasformazione del settore ormai avviato più di quindici anni fa appare destinato nei prossimi mesi a dare luogo ad una profonda riorganizzazione delle modalità di erogazione dei servizi idrici.

In base alla normativa vigente, infatti, il mantenimento delle gestioni oggi in atto fino alla scadenza originariamente prevista è condizionato alla cessione ai privati di quote rilevanti del capitale sociale. I nuovi affidamenti, poi, dovranno privilegiare soggetti terzi rispetto all'ente locale oppure soci privati di quest'ultimo, cui siano affidati specifici compiti operativi. Soltanto in casi eccezionali, si potrà adottare la soluzione della gestione pubblica *in house* e anche questa, in ogni caso, dovrà essere incentivata a raggiungere più elevati standard di efficienza e di efficacia.

Si ripropone così il problema di un'adeguata garanzia degli interessi della collettività, nel momento in cui quest'ultima non può più fare affidamento sulla proprietà pubblica dei soggetti gestori. Da un lato, la gestione integralmente pubblica è destinata a diventare residuale. Dall'altro, la gestione pubblica non è stata sempre in grado di garantire adeguati livelli di servizio (basti pensare che il 34% della popolazione ancora non dispone del servizio idrico integrato). Ciò dimostra che anche l'eventuale permanere di forme di intervento pubblico diretto di per sé non servirebbe a salvaguardare gli interessi della collettività, senza un'autorità di regolazione forte e credibile, in grado di stimolare comportamenti efficienti e di fissare standard minimi di prestazione.

Si tratta, naturalmente, di una questione che in questi ultimi anni ha riguardato tutti i servizi di pubblica utilità: come coniugare il perseguimento di migliori standard di produzione e di erogazione, il raggiungimento di condizioni di efficienza, la garanzia dei diritti dei cittadini utenti.

Nel caso dei servizi idrici, peraltro, il problema è reso ancora più rilevante dalla diffusa sensibilità, in tutto il mondo, per il destino e l'uso di una risorsa fondamentale, come quella dell'acqua. Non a caso, nell'ordinamento italiano, anche nell'ultima riforma, il legislatore ha voluto ribadire il regime «di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche» (art. 15, co. 1 ter, l. n. 166/2009). La salvaguardia del regime necessariamente pubblico del bene, tuttavia, non è in grado di per sé di determinare alcuna garanzia specifica per quanto riguarda l'organizzazione e la fornitura dei servizi idrici alla collettività.

E, come già anticipato, l'esperienza, purtroppo, ha dimostrato come neanche la proprietà pubblica delle gestioni costituisca di per sé una risposta adeguata. Nasce di qui l'esigenza di andare oltre un dibattito spesso ideologico circa la presunta superiorità ora delle gestioni pubbliche ora delle gestioni private e di provare, invece, a ripensare il complessivo sistema di regolazione del settore, come già avvenuto per altri servizi di pubblica utilità.

Punto di riferimento in tal senso non può che essere l'esperienza avviata a metà degli anni Novanta, con la l. n. 474/1994 e con la l. n. 481/1995. In quel disegno normativo, la privatizzazione dei servizi pubblici veniva esplicitamente subordinata alla previa istituzione di autorità di regolazione settoriale (art. 1 bis, l. n. 474/1994). Sulla base di quella indicazione, con la l. n. 481/1995, il legislatore aveva provveduto all'adozione di norme generali in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità e istituzione di autorità indipendenti a ciò specificamente preposte. In quel contesto, si prevedeva anche l'istituzione di un'autorità di regolazione per i servizi idrici.

Al momento dell'approvazione, però, l'ambito di applicazione di quelle norme, pur configurate come generali, veniva circoscritto ai soli settori dell'energia e delle telecomunicazioni. Inoltre, soltanto l'Autorità per l'energia elettrica e il gas veniva immediatamente istituita, proprio in vista dell'allora imminente cessione di partecipazioni pubbliche nell'Enel e nell'Eni. A breve, tuttavia, con un distinto provvedimento legislativo (l. n. 249/1997), veniva istituita anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in via propedeutica alla dismissione di Telecom Italia.

Negli altri settori, dalle poste alle ferrovie, fino all'acqua, il quadro istituzionale della regolazione è invece rimasto sostanzialmente immutato. Per lungo tempo, il problema non è stato largamente avvertito, perché la proprietà pubblica dei gestori non è stata dismessa e ci si è illusi che essa di per sé potesse risultare salvifica. Mano a mano, il tema delle istituzioni di regolazione è tuttavia emerso in una chiave diversa, quella di garantire l'efficacia e la non discriminatorietà dei processi di liberalizzazione dei relativi mercati, imposti dalla normativa europea soprattutto nei settori delle poste e delle ferrovie. Nei servizi idrici, la pressione della disciplina europea è stata invece molto più limitata, mancando norme di armonizzazione volte alla costituzione di un mercato interno, aperto alla libera circolazione e alla concorrenza. Le condizioni di degrado delle reti e di inefficienza gestionale in diverse realtà del territorio nazionale, nella maggior parte dei casi dovute proprio alla mancanza di prospettive certe sugli investimenti, tuttavia, spiegano il rilancio dei processi di riorganizzazione operato dal legislatore e, allo stesso tempo, pongono con rinnovata urgenza il problema di un'adeguata cornice regolatoria, in grado di accompagnare efficacemente tali processi e di garantire i diritti dei cittadini utenti.

1.2. La garanzia della remunerazione degli investimenti e lo sviluppo della concorrenza

L'esigenza di un adeguato sistema di regolazione affidato alle cure di un'apposita autorità indipendente è particolarmente avvertita, nella presente fase in cui lo stato dei servizi idrici in tante parti del territorio nazionale richiede rilevanti investimenti nelle infrastrutture.

Vari studi hanno stimato l'ingente quantità degli investimenti richiesti per risanare la disastrosa rete degli acquedotti e ridurre le gravissime perdite derivanti dalla dispersione delle risorse idriche. I vari piani di ambito, d'altra parte, prevedono investimenti pari a 60,5 miliardi di euro fino al 2040. L'incidenza del finanziamento pubblico è dell'11,2% e ammonta complessivamente a oltre 6,3 miliardi di euro.

Nessun investimento, tuttavia, può essere programmato o deliberato in assenza di un chiaro quadro regolatorio in grado di garantire un'equa remunerazione o comunque una copertura di quegli investimenti. Né si può ignorare il problema, semplicemente invocando un investimento integralmente pubblico nel settore, affidato a scelte puramente politiche. Da un lato, infatti, appare evidente che le risorse disponibili nel bilancio dello Stato e delle autonomie locali sarebbero insufficienti rispetto ai bisogni del settore. Dall'altro, anche gli eventuali investimenti pubblici, se sganciati da una logica di efficienza gestionale, sarebbero destinati ad alimentare sprechi e rendite piuttosto che a risolvere le diffuse situazioni di criticità infrastrutturale.

In questa prospettiva, l'indipendenza del soggetto regolatore chiamato a definire le tariffe e dunque le modalità di remunerazione degli investimenti diventa fondamentale.

Si tratta, infatti, di ridurre rischi e incertezze legate al ciclo politico, cui sarebbe inevitabilmente soggetta un'amministrazione a guida politica, a livello nazionale o locale, chiamata a definire una materia sensibile come quella tariffaria. Un'autorità indipendente, al contrario, operando nell'ambito di un ciclo regolatorio sufficientemente lungo e stabile al riparo da esigenze di consenso elettorale e da pressioni clientelari, sarebbe in grado di dare al mercato un segnale chiaro in ordine ai tempi e alle condizioni di ritorno degli investimenti.

Non è un caso, d'altra parte, che i maggiori investimenti infrastrutturali in Italia si siano sviluppati in condizioni di efficienza e di remuneratività proprio nei settori regolati da autorità indipendenti, come quelli dell'energia e delle telecomunicazioni. Se un'equa

remuneratività degli investimenti è effettivamente garantita – e, allo stesso tempo, sono saldamente prevenuti comportamenti opportunistici dei gestori, volti a estrarre una rendita monopolistica a danno dei cittadini utenti – potrà davvero svilupparsi una pluralità di gestioni imprenditoriali in concorrenza sul territorio nazionale, finalmente sganciate dal rapporto privilegiato, di tipo proprietario o concessorio, con una determinata amministrazione locale. Si porranno così le basi anche per un più efficace ricorso alla gara come modalità ordinaria di affidamento del servizio, attraverso il confronto comparativo tra più operatori di scala nazionale o multi-regionale, in grado di premiare le soluzioni meglio in grado di soddisfare le esigenze di cittadini e utenti.

1.3. Un più elevato livello di tutela per utenti e consumatori

Le profonde trasformazioni gestionali che dovranno necessariamente interessare il settore dei servizi idrici richiedono di essere presidiate da un elevato livello di protezione di consumatori e utenti. In questo modo, d'altra parte, sarebbe possibile anche farsi carico davvero delle preoccupazioni che sono alla base dei vari movimenti contrari alla c.d. privatizzazione dell'acqua.

Si tratta, infatti, di assicurare che il recupero di efficienza del settore e dei margini di gestione economica dei servizi idrici non sia pagato dagli utenti, con indiscriminati aumenti tariffari, l'abbassamento dei livelli qualitativi del servizio, dal punto di vista sia tecnico che commerciale, o ancora la riduzione del grado di copertura territoriale. In questa prospettiva, un'efficace tutela del consumatore può essere assicurata soltanto da un'autorità indipendente di regolazione, munita di adeguati poteri prescrittivi e di controllo.

L'esperienza del settore elettrico e del gas in questi quindici anni, d'altra parte, dimostra come un organismo indipendente, quale l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, abbia potuto effettivamente contribuire alla protezione dei consumatori. Si pensi alla minuziosa disciplina delle variazioni tariffarie e dei prezzi di riferimento, all'analitica definizione dei livelli e degli standard di prestazione tecnica; alla predeterminazione delle clausole contrattuali che devono essere necessariamente inserite nelle condizioni generali che reggono i rapporti commerciali tra gestori e utenti. Molto importante è poi anche l'intervento in sede di controllo, per punire esazioni tariffarie non consentite e porre rimedio a disservizi, sia ordinando la loro immediata cessazione, sia imponendo il pagamento di indennizzi automatici in favore degli utenti danneggiati.

La definizione di livelli minimi, ma comunque adeguati, di protezione del consumatore a livello nazionale, naturalmente, non impedisce poi agli enti locali competenti di fissare nelle convenzioni stipulate con i gestori livelli più elevati di soddisfazione dei cittadini-consumatori. Anzi, l'esistenza di standard minimi predeterminati in sede nazionale è destinata a rafforzare il potere contrattuale delle Autorità d'ambito e degli altri committenti locali nei confronti dei gestori, fornendo loro una griglia di indicatori e di parametri sulla cui base cercare di elevare i valori prestazionali richiesti agli operatori.

1.4. Una maggiore consapevolezza delle scelte politiche

È bene chiarire sin d'ora che l'istituzione di un'autorità indipendente di regolazione volta a favorire lo sviluppo di gestioni imprenditoriali efficienti e a garantire un adeguato livello di protezione dei consumatori non è certo destinata a sottrarre spazio o, peggio ancora, ad esautorare le scelte di politica ambientale, sociale e industriale spettanti agli organi di governo operanti a livello nazionale e locale.

Al contrario, una maggiore conoscenza delle condizioni del settore nella sua concreta articolazione territoriale, una più precisa definizione delle modalità tecnico-economiche di incentivazione all'investimento, insieme alla garanzia di un livello minimo di garanzia di diritti e interessi dei consumatori, dovrebbero consentire agli organi di governo di formulare con maggiore consapevolezza i propri indirizzi politici in vari ambiti di competenza.

Ad esempio, apposite misure di incentivazione, attraverso speciali trattamenti fiscali, l'erogazione di ausili o la costituzione di fondi integrativi, volte a favorire interventi infrastrutturali, anche a fini di riduzione delle dispersioni oggi esistenti, possono essere efficacemente adottate a livello politico soltanto dopo che un'autorità indipendente di regolazione abbia stabilito quanta parte dei costi di costruzione e gestione sia riconosciuta in tariffa o abbia verificato il grado di obsolescenza delle reti effettivamente esistenti sul territorio.

Analogamente, l'adozione di misure di riequilibrio territoriale o di protezione sociale in favore di categorie svantaggiate di cittadini e di utenti da parte degli organi di governo nazionale, regionale e locale è possibile soltanto dopo che l'autorità indipendente di regolazione abbia verificato quale livello di copertura del servizio può essere assicurato dal gestore a condizioni di mercato.

2. Le inadeguatezze dei vigenti assetti istituzionali della regolazione settoriale

La proposta di istituire un organico sistema di regolazione affidato alle cure di un'apposita autorità indipendente muove dalla constatazione del fatto che i poteri fino ad oggi attribuiti ad appositi organi dello Stato appaiono del tutto inadeguati e, dove esistenti, sono stati esercitati in modo parziale.

Si è già chiarito in precedenza perché l'intervento di poteri pubblici a competenza generale non possa costituire una risposta soddisfacente al problema di una compiuta strategia regolatoria del settore. Ciò non significa che tali soggetti non abbiano svolto un'importante funzione di supplenza o che il loro intervento non possa comunque contribuire a integrare la funzione di regolazione settoriale, una volta istituita.

Il ragionamento vale innanzi tutto per l'Autorità garante della concorrenza del mercato, cui spetta vagliare le condizioni legittimanti l'affidamento *in house*. Inoltre, il processo di apertura del mercato dovrà necessariamente fare affidamento su una seria attività di vigilanza sui comportamenti lesivi della concorrenza e della correttezza nei rapporti con i consumatori da parte della stessa Autorità *antitrust*. Anche l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici potrà dare un importante contributo di consulenza tecnica in ordine alla predisposizione dei bandi di gara per l'affidamento del servizio e le modalità di svolgimento delle stesse sul territorio. È invece destinato ad esaurirsi il ruolo propriamente regolatorio del Cipe-Nars, il quale è stato peraltro fondamentale nello stimolare il passaggio al nuovo regime di affidamento del servizio idrico integrato, attraverso una regolazione tariffaria incentivante.

Ciò chiarito, vediamo ora in modo più analitico i limiti delle soluzioni istituzionali fino ad oggi adottate per affrontare specificamente il problema della regolazione dei servizi idrici.

2.1. I ridotti poteri del Comitato di vigilanza sulle risorse idriche

L'esigenza di dotare lo Stato di un luogo istituzionale di controllo sullo svolgimento dei servizi idrici e di verifica circa l'efficienza delle gestioni in essere è stata positivamente apprezzata dal legislatore già al momento dell'adozione della legge Galli. La l. n. 36/1994, infatti, nel suo disegno originario, istituisce un apposito Comitato di vigilanza sulle risorse

idriche (Coviri, d'ora in poi Comitato). La legge attribuisce al Comitato alcune importanti competenze, ad esempio in materia di tariffe e di qualità dei servizi. Per esercitare tali competenze, tuttavia, il Comitato non dispone di adeguati poteri di intervento: nella maggior parte dei casi, esso può esercitare soltanto poteri di studio o di proposta in favore degli organi di governo. A ciò si aggiunga che, sul piano istituzionale, il Comitato è disegnato come un ufficio interno all'amministrazione ministeriale, per di più privo di adeguati strumenti e risorse.

In questo contesto, i pur limitati e imperfetti poteri di regolazione spettanti allo Stato, in quasi quindici anni di attività, sono stati esercitati soltanto in modo occasionale. Si pensi alla regolazione tariffaria. Compete allo Stato, tramite il Ministero dell'ambiente, su proposta del Comitato di vigilanza, adottare un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento. Lo Stato ha esercitato questa prerogativa con il decreto ministeriale del 1° agosto 1996. Ma, da allora, il metodo tariffario non è mai stato aggiornato, nonostante le criticità emerse in sede applicativa.

Altre competenze non sono mai state esercitate. Ad esempio, il Comitato non è mai riuscito a definire un set organico di standard minimi da garantire sull'intero territorio nazionale. Anche il funzionamento dell'Osservatorio sui servizi idrici, istituito nell'ambito del Comitato di vigilanza a partire già dal 1994, non ha mai raggiunto esiti soddisfacenti in termini di raccolta, validazione e diffusione dei dati, di promozione di attività di *benchmarking* tra attività degli operatori o di verifica del rispetto degli standard di servizio e degli altri obiettivi previsti dalle norme interne e comunitarie.

Per avere un'idea anche soltanto approssimativa dell'effettivo volume di attività del Comitato, d'altra parte, può essere interessante scorrere l'elenco delle delibere. Dal 1995 al 2009 ne sono state adottate poche decine. Dopo le prime determinazioni assunte in occasione dell'insediamento nel 1995, dal 1996 al 2000 non ne è stata adottata nessuna. Una ripresa di attività si è avuta soltanto a partire dal 2001. La maggior parte degli interventi, tuttavia, ha riguardato la valutazione di singoli piani d'ambito. Altre volte, il Comitato ha attivato strumenti di ricorso in sede amministrativa e giurisdizionale contro atti di enti locali e autorità d'ambito. A ciò si sono aggiunti taluni pareri in ordine all'applicazione della normativa vigente. Limitatissimi sono stati i procedimenti ispettivi. In questo contesto, sono poche sono le misure a contenuto autenticamente regolatorio. Tra queste, si segnala la delibera n. 7/2006, recante il "Sistema di indicatori di prestazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione". Un'altra importante delibera, la n. 01/2005, recante un nuovo "Sistema di rendicontazione sul Servizio Idrico Integrato", è stata invece sospesa in sede di autotutela amministrativa da parte dello stesso Comitato.

Il c.d. Codice dell'ambiente adottato nel 2006 aveva quindi previsto la trasformazione del Comitato in un'Autorità avente competenze sia in materia di risorse idriche sia in materia di gestione dei rifiuti, senza peraltro mutare sostanzialmente il quadro delle prerogative ad essa spettanti. Tale previsione normativa, tuttavia, non ha mai trovato attuazione, perché un decreto correttivo adottato alla fine del 2006 ripristinava funzionamento e poteri dell'originario Comitato.

2.2. L'istituzione della Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche

Nel 2009, al posto del Comitato, è stata istituita la Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (Conviri, d'ora in poi Commissione). La previsione è contenuta in una legge volta a «garantire l'efficienza degli impianti per la gestione dei servizi idrici e la salvaguardia delle risorse idriche nel territorio nazionale, ai fini della prevenzione e del

controllo degli effetti di eventi sismici». A tal fine, «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare avvia il Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici». In questo quadro, si inserisce la nuova soluzione istituzionale. Ai sensi dell'art. 9 bis, co. 6, legge 24 giugno 2009, n. 77, infatti, il Programma è predisposto dalla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche istituita presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Questa subentra nell'esercizio delle competenze spettanti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, che viene così soppresso. La Commissione è composta da cinque membri nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che durano in carica tre anni, due dei quali designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e tre, di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto, scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico amministrativa o tecnico-scientifica, nel settore pubblico e privato, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere. Il presidente è scelto nell'ambito degli esperti con elevata qualificazione tecnico-scientifica.

I compiti della Commissione riguardano in particolare: a) la predisposizione del metodo tariffario, da trasmettere al Ministro che lo adotta con proprio decreto; b) la verifica della corretta redazione dei piani d'ambito, con espressione di osservazioni, rilievi e prescrizioni; c) la predisposizione di una o più convenzioni tipo per l'affidamento del servizio; d) l'emanazione di direttive per la trasparenza della contabilità; e) la definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi; f) il controllo delle modalità di erogazione dei servizi; g) la tutela e la garanzia dei diritti degli utenti; h) la predisposizione di rapporti periodici sullo stato di organizzazione dei servizi; i) l'espressione di pareri su problemi specifici riguardanti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori, attivando allo scopo appropriate indagini; l) la predisposizione di una relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici.

L'art. 8 *sexies* della legge 27 febbraio 2009, n. 13, prevede inoltre che la Commissione provveda al controllo e al monitoraggio periodico del corretto adempimento degli obblighi informativi del gestore verso gli utenti previsti dal medesimo articolo. Deve invece ritenersi abrogata la previsione secondo cui la Commissione esprime il parere di cui all'articolo 23-bis, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in considerazione del fatto che il nuovo art. 23 *bis* riserva tale competenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Nel tentativo di conferire maggiore efficacia e trasparenza alla propria azione, la Commissione ha adottato e pubblicato un Programma di azioni per il 2010. Tra queste, la Commissione si propone di procedere all'adozione di una procedura normalizzata che regolamenti la rendicontazione tecnica, gestionale ed economico - finanziaria, supportata da idonea banca dati (S.I.Vi.R.I.); di presentare una proposta al Ministro di aggiornamento del metodo tariffario normalizzato; di fissare criteri e linee guida per l'aggiornamento dei piani d'ambito, correggendo l'attuale sbilanciamento verso la realizzazione degli investimenti; di procedere alla revisione delle convenzioni tipo per l'affidamento del servizio, riequilibrando la reciprocità del rapporto e adottando metodi di premialità e di sanzione capaci di migliorare la qualità delle prestazioni di servizio e la concorrenza.

La Commissione intende quindi procedere alla fissazione di indicatori, parametri e standard di riferimento per valutare la qualità delle prestazioni di servizio e la tutela degli interessi degli utenti; a valutazioni della vulnerabilità dei sistemi di approvvigionamento esistenti, in relazione alle variazioni climatiche e all'irrisolto problema delle perdite; a una indagine

conoscitiva sulla mancata istituzione del servizio idrico integrato in tutto o parte del territorio di alcuni ambiti territoriali ottimali; alla verifica dei piani d'ambito, con particolare attenzione alla corretta applicazione del metodo tariffario e alle conseguenze sull'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.

Rimane tuttavia da verificare se la Commissione sia effettivamente in grado di portare a termine questo impegnativo programma, anche alla luce delle limitate risorse di cui dispone. L'ampliamento dei compiti, infatti, non si è accompagnato ad alcuna espansione della dotazione di personale dell'organo, né all'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 e di dedizione all'attività della Commissione.

In questo contesto, le delibere fino ad oggi adottate dalla Commissione, nonostante l'apprezzabile tentativo di definire un più compiuto sistema di funzionamento interno, continuano ad avere ad oggetto soprattutto la valutazione dei singoli piani di ambito. E molti interventi della Commissione sono destinati a rimanere privi di efficacia diretta sia nei confronti delle Autorità d'ambito, sia nei riguardi dei gestori. In questo modo, diventa difficile assicurare un'effettiva protezione degli utenti, perché le determinazioni della Commissione non sono in grado di conferire loro diritti azionabili nei confronti dei gestori.

2.3. Le Autorità d'ambito e i limiti della regolazione contrattuale

Mentre lo sviluppo di funzioni di regolazione e vigilanza a livello nazionale ha incontrato molte difficoltà, a livello locale, il processo di concentrazione in ambiti territoriali ottimali ha inizialmente dimostrato la possibilità di poter organizzare in modo più efficace i servizi idrici, originariamente parcellizzati tra gli oltre 8.000 comuni italiani. Si è così avviato un importante processo di integrazione orizzontale di territori contigui su aspetti fondamentali, quali la pianificazione delle infrastrutture, lo sviluppo di sistemi dotati di maggiori garanzie in termini di sostenibilità ambientale, come gli impianti di depurazione, e la ripartizione degli oneri del servizio su area vasta.

In questa prospettiva, i 92 Enti o Autorità di Ambito rappresentano dunque una razionalizzazione significativa. Ma si tratta di una soluzione sempre più chiaramente insufficiente. Le leggi regionali sulla costituzione e sulle funzioni degli ambiti territoriali ottimali, d'altra parte, per la loro eterogeneità, finiscono per generare gravi distorsioni rispetto all'obiettivo di promuovere un mercato nazionale per gli affidamenti. È poi frequente il tentativo di allargare la platea dei comuni che potrebbero porsi al di fuori della gestione industriale del servizio idrico integrato.

Sul piano istituzionale, in ogni caso, il ruolo delle Autorità d'ambito, a dispetto del termine, si caratterizza soprattutto quale meccanismo di rappresentanza istituzionale delle diverse comunità locali beneficiarie del servizio. Esse, dunque, non possono certo configurarsi come autorità di regolazione decentrata. Inoltre, difettano del fondamentale requisito dell'indipendenza, posto che, in molte realtà, i grandi comuni 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. Le Autorità, infine, non sono titolari di reali poteri di conformazione unilaterale delle modalità di erogazione dei servizi.

In questo contesto, si è dunque affermato un modello di regolazione contrattuale, basato sulla convenzione che viene stipulata tra l'Autorità d'ambito e il gestore. Se, però, si

considera che la durata degli affidamenti nel settore può raggiungere fino a trent'anni, la possibilità che le condizioni determinate *ex ante* possano trovare puntuale attuazione nell'intero arco di tempo considerato è davvero remota. Sorge di qui la necessità di integrare e rivedere gli accordi inizialmente stabiliti, anche per quel che riguarda profili fondamentali, come il piano degli investimenti e la tariffa del servizio. Ma i tentativi di revisione danno luogo ad applicazioni eterogenee e conflittuali sul territorio, dovute anche alla mancanza di una disciplina procedurale fissata a livello nazionale.

Lo stesso legislatore statale, d'altra parte, ha recentemente mostrato di ritenere inadeguata la soluzione imperniata sul ruolo delle Autorità d'ambito e sul rapporto convenzionale tra queste e i singoli gestori. L'art. 1, co. 1 *quinquies*, della legge 26 marzo 2010, n. 42, infatti, dispone che, decorso un anno dalla data di entrata della legge finanziaria per il 2010, «sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale». Entro il medesimo termine, le regioni sono chiamate ad attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

La formula legislativa è sufficientemente ampia e indeterminata da lasciare impregiudicata la futura individuazione dei soggetti destinatari dell'attribuzione di funzioni. Non potrà comunque trattarsi delle Autorità d'ambito regolate dalla legislazione nazionale, posto che i relativi articoli del c.d. Codice dell'ambiente sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2010. Le regioni dovranno quindi valutare se attribuire a se stesse le funzioni prima esercitate dalle Autorità d'ambito, anche attraverso l'istituzione di apposite autorità regionali di regolazione, alle province o, ancora, a consorzi interprovinciali. In alternativa, potranno anche decidere l'istituzione di nuove autorità d'ambito, con caratteri più o meno simili a quelli fino ad oggi tracciati dalla disciplina nazionale. È peraltro evidente che il superamento del quadro legislativo statale è destinato ad accrescere ulteriormente il tasso di frammentazione istituzionale e a rendere ancora più incerta la prospettiva regolatoria.

3. Elementi costitutivi del nuovo soggetto regolatore dei servizi idrici 3.1. Il riparto di competenze legislative e amministrative

L'individuazione di una nuova funzione di regolazione da esercitare a livello nazionale da parte di un'autorità indipendente a ciò specificamente preposta 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 c.d. Codice dell'ambiente del 2006, d'altra parte, 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, a loro volta, provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale, adottano una convenzione-tipo e relativo disciplinare, per regolare i rapporti tra gli enti locali e i soggetti gestori.

Compiti e poteri dell'istituenda autorità di regolazione del settore sarebbero però in larga misura aggiuntivi rispetto a quelli oggi già previsti dall'ordinamento e attribuiti alla cura di apparati amministrativi esistenti. Il compito di promuovere una gestione efficiente del

servizio sul territorio, favorendo il confronto comparativo tra le gestioni esistenti e consentendo la scelta del modello più vantaggioso, non è mai stato contemplato dalla normativa né intestato alla competenza di uno specifico organo amministrativo. Del tutto assenti sono poi risultati gli interventi a tutela di utenti e consumatori. Non sono mai stati fissati livelli di qualità del servizio, né per quanto attiene agli aspetti materiali dell'erogazione del servizio (livelli di fornitura, continuità della stessa), né per quanto riguarda i profili contrattuali. Né è mai stato predisposto un sistema di gestione dei reclami e di soluzione alternativa delle controversie, ed eventualmente di porre rapidamente rimedio ai disservizi più gravi, mediante l'emanazione di ordine di cessazione dei comportamenti lesivi dei diritti degli utenti o dell'obbligo di corresponsione di forme di indennizzo automatico.

Rimane da chiedersi, dunque, come si collocherebbe la nuova funzione di regolazione dei servizi idrici nel quadro costituzionale del riparto di competenze legislative e amministrative tra Stato e regioni. Per quanto riguarda il primo aspetto, è evidente come le clausole generali e trasversali della tutela della concorrenza e della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni conferiscano adeguata copertura all'intervento legislativo dello Stato.

Il tema del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia di risorse e servizi idrici, d'altra parte, è stato più volte affrontato dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 1/2010, anche se non con riguardo al problema della regolamentazione e gestione. Su questi profili specifici la Corte sarà peraltro chiamata a pronunciarsi a seguito del ricorso presentato da alcune regioni contro il decreto Ronchi. In particolare, per quanto riguarda le acque minerali e termali, la Corte ha affermato l'esistenza di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene, competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (sentenze n. 225/2009 e n. 105/2008). Secondo la sentenza n. 168/2008, peraltro, pur rientrando nella competenza residuale delle Regioni la materia "acque minerali e termali", quando il legislatore statale interviene per finalità specifiche – ad esempio per istituire, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo di solidarietà «finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale» - entra in gioco «un plesso di altre materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale» e, tra queste, anche quella «della "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), in quanto, avendo il fine di finanziare progetti diretti a favorire l'accesso alle risorse idriche, incide sulle interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" e, quindi, dell'ambiente, inteso come "sistema" [...] nel suo aspetto dinamico» (sentenza n. 378/2007; ordinanza n. 144/2007).

La sentenza n. 1/2010, sviluppando l'impostazione seguita nelle precedenti sentenze, afferma che lo Stato è altresì legittimato a stabilire anche la durata massima di concessioni e affidamenti, sia per finalità di tutela dell'ambiente, sia per scopi di tutela della concorrenza, anch'essi rientranti nell'ambito della sua competenza esclusiva. Sulla base di analoghe considerazioni, pertanto, si potrebbe giustificare l'intervento del legislatore statale volto a definire, anche con norme orizzontali valide per tutti o comunque più servizi pubblici locali, le modalità di affidamento della gestione, per finalità di tutela della concorrenza e con lo scopo di definire i livelli essenziali delle prestazioni.

In questa cornice, va affrontato anche il problema della corretta allocazione delle funzioni di regolazione e di vigilanza al livello istituzionale più adeguato. Come noto, in materia, la Costituzione stabilisce in via generale che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (art. 118, co. 4).

Sulla base degli argomenti sin qui svolti, sono evidenti le ragioni che giustificano l'esercizio a livello centrale delle funzioni di regolazione e vigilanza dei servizi idrici. Lo sviluppo di gestioni efficienti e la garanzia di adeguati livelli delle prestazioni, infatti, richiedono l'adozione di regolì e incentivi uniformi, la determinazione di standard minimi omogenei, la definizione di modelli contrattuali efficienti da applicare poi a livello locale, la comparazione su base nazionale delle diverse *performance* offerte sul territorio. Tutte queste funzioni, pertanto, non possono che essere attribuite a un'autorità operante a livello centrale.

Un'autorità di questo genere, naturalmente, è destinata a operare in stretto raccordo con il sistema delle autonomie regionali e locali. L'affidamento del servizio rimane di competenza di queste ultime, al livello che l'ordinamento riterrà più adeguato in una logica di razionale ridefinizione degli ambiti ottimali. La funzione di regolazione e di vigilanza esercitata a livello centrale sarà pertanto anche strumentale al migliore svolgimento dei compiti di programmazione e di committenza delle autorità locali, in una logica di leale collaborazione istituzionale.

3.2. La distribuzione orizzontale delle funzioni di regolazione

Dopo aver illustrato le ragioni economiche e le basi costituzionali che giustificano, in una prospettiva verticale, l'attribuzione della funzione di regolazione a livello centrale, bisogna verificare, sul piano orizzontale, quale possa essere la soluzione più adeguata.

In astratto, si possono individuare tre diversi modelli di regolazione. Il primo è quello *industry-specific*, in cui sono istituite autorità separate per ciascun comparto di attività. Per limitare l'attenzione al campo dei servizi, ciò significherebbe istituire regolatori distinti per il servizio elettrico, del gas, delle telecomunicazioni, dell'acqua. Questa soluzione presenta il vantaggio di massimizzare l'*accountability* del regolatore rispetto alla *performance* del mercato. Tale soluzione fu inizialmente adottata nel Regno Unito all'indomani della privatizzazione, ma è stata progressivamente abbandonata nella maggior parte dei casi.

Il secondo modello è quello *sector-specific*, dove sono istituite autorità per settori economici, caratterizzati da omogeneità, complementarietà o identità degli attori economici. È 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.

L'ultimo modello istituzionale è quella dell'autorità multi-settoriale, come accade in Germania, dove esiste 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. In senso contrario, però, si

osserva che un'autorità del genere concentrerebbe nelle proprie mani troppi poteri, per di più in un contesto di ridotta *accountability*, anche di tipo reputazionale.

Nel riflettere sulla soluzione più adeguata ai fini dell'individuazione di un centro di competenza istituzionale nel campo della regolazione 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 tempo storico in cui una tale scelta viene a maturare. Per questa ragione, nell'attuale scenario italiano, le alternative possono essere circoscritte a due: la prima è affidare le funzioni di regolazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg, d'ora in poi Autorità dell'energia), in una logica di settore in senso ampio, e quella di istituire un nuovo regolatore avente competenza specifica sui servizi idrici.

3.3. L'attribuzione delle funzioni di regolazione dei servizi idrici all'Autorità dell'energia

Una prima ipotesi è quella di affidare le funzioni di regolazione dei servizi idrici all'Autorità dell'energia. Si tratta di una soluzione già prefigurata nel disegno di legge A.S. n. 1366, presentato dal Governo il 5 marzo 2007.

I vantaggi derivanti dall'attribuzione di competenze in materia di regolazione e controllo dei servizi idrici all'Autorità dell'energia sono molteplici.

Il primo vantaggio riguarda la cultura della regolazione indipendente. Questa presenta caratteristiche proprie, in termini di autonomia di giudizio, regole procedurali, principi di trasparenza, che si sviluppano e si affinano nel tempo. Se conferita all'Autorità dell'energia, la funzione di regolazione dei servizi idrici potrebbe beneficiare di meccanismi di intervento già sperimentati e consolidati.

Il secondo vantaggio concerne l'efficienza amministrativa. Con questa soluzione 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 (amministrazione, contabilità, personale, servizio giuridico, ecc.). Basterebbe invece incrementare l'organico dell'Autorità dell'energia di un numero limitato di persone (tra le venti e le trenta unità), che abbiano competenze specifiche nel settore idrico. Alcune di queste persone, naturalmente, potrebbero pervenire dagli uffici ministeriali e della Commissione nazionale che fino ad oggi si sono occupati della materia.

Il terzo vantaggio 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 oggi 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 (come peraltro già oggi avviene riguardo all'energia elettrica e il gas, che, nonostante talune indubbie somiglianze, presentano caratteri distintivi).

Non sembra ostare all'attribuzione di competenze all'Autorità dell'energia il fatto che nel settore idrico vi sia una specificazione locale della domanda. Da un lato, infatti, si tratta di un elemento ricorrente anche nella distribuzione del gas. Dall'altro, l'intervento regolatorio dell'Autorità non porterebbe comunque al superamento dell'articolato sistema di affidamento dei servizi a livello territoriale su base contrattuale.

3.4. L'istituzione di un'Autorità di regolazione specifica per i servizi idrici

In alternativa al conferimento dei poteri di regolazione in capo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, si può immaginare l'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 suo consumo, l'assenza di sostituti e l'inelasticità della domanda per certi livelli di 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 normazione 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 e personali. Ciò naturalmente non significa disperdere il patrimonio di informazioni e di competenze fino ad oggi accumulato, pur tra tante difficoltà, dal Comitato e poi dalla Commissione. Tale patrimonio conoscitivo andrebbe quindi valorizzato e trasferito nell'istituenda Autorità.

Quest'ultima, inoltre, potrebbe essere disegnata come Autorità nazionale, piuttosto che statale. Ciò può avvenire in vari modi: ad esempio, attribuendo alla Conferenza dei Presidenti delle regioni il potere di contribuire alla designazione dei commissari; istituendo una rappresentanza istituzionale delle Autorità d'ambito o di altri organismi locali all'interno dell'Autorità; inserendo negli uffici, a rotazione, personale in servizio presso le Autorità d'ambito e le altre istituzioni regionali e locali competenti.

Si noti infine che all'Autorità nazionale dei servizi idrici potrebbero in futuro essere più facilmente assegnate anche altre competenze in materia di servizi locali, come ad esempio il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti. Si tratta certo di servizi molto diversi e scarsamente integrati, anche perché ancora oggi regolamentati in una logica prevalentemente amministrativa e fiscale. Una riforma del settore in chiave industriale, tuttavia, potrebbe trovare nella nuova Autorità un pilastro fondamentale per la costruzione di assetti pro-concorrenziali e la definizione di adeguate regole di protezione degli utenti.

4. Profili strutturali dell'Autorità di regolazione dei servizi idrici

4.1. Procedure di nomina e requisiti soggettivi dei commissari

Fondamentale nel disegno istituzionale della nuova Autorità nazionale di regolazione dei servizi idrici è innanzi tutto la definizione di un'appropriata procedura di nomina e di adeguati requisiti soggettivi dei commissari.

Per quanto riguarda la procedura di nomina dei commissari, appare ragionevole muovere dall'assunto che, fatte salve le ulteriori ipotesi di seguito formulate, l'iniziativa debba spettare al Ministro dell'ambiente.

Ove i poteri di regolazione settoriale siano attribuiti all'Autorità dell'energia, si può immaginare un meccanismo di concorso del Ministro dell'ambiente al potere di designazione che oggi la legge assegna al Ministro dello sviluppo economico. La procedura di nomina, a quel punto, seguirebbe quanto previsto dalla l. n. 481/1995 in ordine al pronunciamento favorevole delle commissioni parlamentari competenti a maggioranza dei due terzi. Il parere conforme dovrebbe essere espresso sia dalle commissioni attività produttive sia dalle commissioni ambiente. Un meccanismo siffatto avrebbe il pregio di rafforzare reciprocamente la componente ambientale della regolazione dei mercati energetici e la componente economico-industriale della regolazione dei servizi idrici.

Ove invece sia istituita un'Autorità *ad hoc*, i componenti del collegio dovrebbero essere designati dal Ministro dell'ambiente. A quel punto, il procedimento di nomina potrebbe perfezionarsi in due diversi modi.

Una prima soluzione sarebbe quella di estendere il meccanismo previsto dalla l. n. 481/1995 prima menzionato. La condivisione *bipartisan* delle nomine, naturalmente, rafforzerebbe il profilo di indipendenza della nuova Autorità.

Una seconda soluzione, invece, sarebbe quella di coinvolgere la Conferenza dei Presidenti delle regioni nel procedimento di nomina. A quel punto il parere delle commissioni parlamentari potrebbe essere obbligatorio, ma non vincolante, comunque reso a maggioranza semplice (in alternativa, due dei cinque membri potrebbero essere designati direttamente dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome). Il coinvolgimento della Conferenza presenterebbe il vantaggio di conferire all'Autorità dimensione nazionale piuttosto che statale.

Quanto ai termini del mandato, quello a commissario di un'autorità indipendente è abitualmente fissato a sette anni, non rinnovabili. Mandati più brevi, ad esempio di cinque o sei anni, potrebbero accompagnarsi alla previsione di un unico rinnovo (come oggi avviene per la Banca d'Italia). In ogni caso, è fondamentale che il mandato non sia sottoposto a meccanismi di *spoils system*.

In ordine ai requisiti soggettivi, i commissari dovranno essere scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica, nel settore pubblico e privato. Il curriculum dovrebbe essere reso pubblico ed eventualmente allegato al decreto di nomina. Le commissioni parlamentari potrebbero procedere a un'audizione dei soggetti designati. Si potrebbe sperimentare anche un meccanismo di presentazione spontanea delle candidature, naturalmente integrabile dalla designazione politica. Dovrà inoltre essere fissato un rigido regime di incompatibilità, volto a garantire che i componenti non possano essere dipendenti di soggetti di diritto privato operanti nel settore, né avere interessi diretti e indiretti nei medesimi. Questo regime dovrebbe valere almeno per un anno dopo la cessazione della carica.

4.2. L'autonomia organizzativa e finanziaria

La garanzia dell'indipendenza sul piano strutturale richiede anche il riconoscimento di autonomia organizzativa e finanziaria.

La prima presuppone il conferimento di ampi poteri decisionali in materia di organizzazione degli uffici, gestione del personale, amministrazione e contabilità.

La seconda richiede l'attribuzione all'Autorità di risorse certe, il cui stanziamento sia il più possibile sganciato dal ciclo politico così come da quello economico.

I meccanismi di finanziamento di un'autorità indipendente di regolazione possono essere di due tipi.

Il primo grava sul bilancio pubblico, attraverso la previsione di uno stanziamento annuale a favore dell'Autorità disposto volta per volta nella legge finanziaria.

Il secondo è basato sul finanziamento a carico del mercato. Questo può avvenire in diversi modi. Se si vuole evitare una soluzione che finisca per gravare sugli utenti dei servizi idrici, la soluzione migliore è quella di introdurre un meccanismo analogo a quello già oggi utilizzato per l'Autorità dell'energia. Si tratta, infatti, di fissare un obbligo di contribuzione parametrato sui ricavi annui delle imprese regolate. Allo stesso tempo, la regolazione tariffaria dovrebbe impedire l'inclusione tra i costi di gestione riconosciuti di quelli derivanti dall'obbligo di contribuzione.

4.3. Le garanzie procedurali

L'attribuzione di ampi poteri di regolazione e di vigilanza ad un'autorità indipendente deve essere bilanciata dall'introduzione di efficaci garanzie procedurali. Il problema è stato avvertito anche dalla Commissione nazionale di vigilanza, la quale ha recentemente adottato una disciplina di autoregolamentazione. Questa, tuttavia, ad un numero relativamente ridotto di atti, non distingue tra procedimenti generali e individuali e non garantisce il diritto a un contraddittorio orale. Nel nuovo quadro ordinamentale qui prefigurato, diventa necessario prevedere innanzi tutto una disciplina dei procedimenti generali, come quelli volti all'adozione del metodo tariffario e alla definizione degli standard qualitativi. Si tratta di misure destinate a trovare applicazione sull'intero territorio nazionale ad una pluralità indeterminata di gestori e di utenti finali. Tali misure, pertanto, possono essere adottate soltanto al termine di una procedura di consultazione pubblica. Questa si fonda sulla previa diffusione di una bozza di provvedimento e sulla fissazione di un termine per la presentazione di osservazioni. Sia le imprese erogatrici, sia le organizzazioni rappresentative di consumatori e di utenti sono legittimate a intervenire ed eventualmente a chiedere la convocazione di un'audizione per la discussione collettiva della bozza di decisione. L'Autorità, quindi, deve raccogliere tutte le osservazioni ricevute e le considerazioni emerse in sede di audizione ed assumere una decisione finale, che va motivata anche in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

In secondo luogo, bisogna disciplinare i procedimenti di controllo e di verifica in relazione al contenuto dei piani d'ambito e delle convenzioni stipulate tra Autorità d'ambito e singole gestori. In questo caso, si tratta di regolamentare le modalità di comunicazione e di scambio delle informazioni, di stabilire presupposti e modalità di esercizio dei poteri ispettivi, di definire i modi di interlocuzione tra Autorità nazionale, Autorità d'ambito e gestore, di prevedere l'eventuale intervento delle comunità locali.

In terzo luogo, va definita una speciale regola procedurale nei casi in cui l'Autorità sia chiamata direttamente o indirettamente a risolvere le controversie, come quelle tra gestori e utenti. In questo caso la disciplina deve garantire soprattutto il diritto di difesa e la parità del contraddittorio tra le parti.

5. I profili funzionali

5.1. La potestà tariffaria

All'Autorità dovrebbero spettare innanzi tutto i poteri di regolazione tariffaria. Tali poteri, fino ad oggi, sono stati riservati alle autorità politiche di governo, secondo due diversi regimi, uno ordinario, l'altro transitorio.

Laddove non sia ancora perfezionato il passaggio al nuovo regime di affidamento del servizio idrico integrato, il compito di definire annualmente il metodo tariffario secondo il sistema del *price cap* è affidato al Cipe-Nars.

Mano a mano che si supera il regime transitorio, trova invece applicazione il metodo tariffario normalizzato adottato con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Rispetto all'esercizio del potere ministeriale, il Comitato di vigilanza, prima, e la Commissione nazionale, poi, sono stati chiamati semplicemente a svolgere un ruolo istruttorio e di proposta.

Si tratta, come evidente, di un procedimento complesso che finisce per rimettere la decisione finale all'autorità politica centrale al termine della consultazione con le autonomie regionali. Ciò rischia, da un lato, di indebolire il momento della valutazione tecnica, dall'altro di irrigidire eccessivamente il metodo tariffario una volta adottato. Inoltre, l'applicazione del metodo tariffario a livello territoriale, in sede di determinazione dei corrispettivi che possono essere riscosse dai singoli gestori, rimane priva di adeguate verifiche.

L'istituzione di una vera e propria autorità di regolazione consentirebbe di superare i limiti della disciplina vigente. La determinazione del metodo tariffario, infatti, dovrebbe diventare materia di competenza propria ed esclusiva dell'autorità di regolazione. È con la delibera di quest'ultima che il suo processo di adozione dovrebbe ritenersi perfezionato. La formalizzazione della decisione con decreto ministeriale, d'altra parte, non appare imposta dal sistema delle fonti.

Né sembrano sussistere ragioni per un autonomo apprezzamento di tipo politico delle specifiche modalità di determinazione del metodo tariffario definito dalla legge, fermo restando il potere del Governo sia di indicare le prospettive evolutive dei servizi di pubblica utilità (analogamente a quanto previsto dalla l. n. 481/1995) sia di definire le condizioni di accesso ad agevolazioni tariffarie per i cittadini in condizioni di disagio socio-economico.

Entro questi limiti, l'affidamento della potestà tariffaria generale ad una decisione autonoma ed esclusiva dell'Autorità indipendente di regolazione settoriale 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.

L'Autorità dovrebbe quindi procedere all'approvazione delle formule tariffarie applicate nei singoli ambiti territoriali, verificandone la compatibilità con il metodo da essa determinato e la coerenza con la contabilità regolatoria definita in sede locale.

La ridefinizione delle potestà regolatoria in materia tariffaria, infine, consentirebbe anche di definire su più solide basi gli elementi e le voci di costo che devono essere calcolati al suo interno, coniugando meccanismi di incentivazione agli investimenti infrastrutturali e garanzie di solidarietà tra utenti.

A quest'ultimo riguardo, come noto, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 335/2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1, l. n. 36/1994, n. 36, sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi». Nella medesima sentenza, la Corte ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 155, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi». Per fare fronte alle conseguenze della decisione della Corte, il legislatore è intervenuto inserendo un articolo ad hoc (art. 8-sexies) nella legge 27 febbraio 2009, n. 13, di conversione del dl. 30 dicembre 2008, n. 208, recante “misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente”.

Al di là della soluzione delle problematiche transitorie insorte a seguito della sentenza della Corte è evidente che il tema della regolazione tariffaria e delle singole voci di costo va affrontato in modo più organico su nuove basi normative che, analogamente a quanto previsto da altre discipline settoriali, siano in grado di conciliare la logica del corrispettivo di servizi effettivamente forniti con il riconoscimento in tariffa di voci di costo che rispondono anche a principi di solidarietà tra utenti e riflettono l'esistenza di oneri generali di sistema.

5.2. 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 tecnica del servizio sia la qualità commerciale, comprensiva degli 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 delle Autorità d'ambito 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 devono 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.

L'esigenza di un'adeguata regolazione nazionale degli standard di servizio non discende soltanto dal potere monopolistico del gestore nei confronti degli utenti, ma anche dal rischio di una concorrenza al ribasso tra i diversi ambiti territoriali. Questi ultimi, infatti, potrebbero essere incentivati, per attrarre gli investimenti, ad abbassare gli standard e conseguentemente gli obblighi gravanti sui gestori. Sorge di qui la necessità di un intervento regolatorio a livello nazionale in grado di evitare una spirale negativa di questo genere.

Non rientrano, invece, nell'ambito delle attribuzioni da assegnare all'Autorità le verifiche di carattere chimico, biologico ed organolettico della risorsa, trattandosi di funzioni già compiutamente svolte dai competenti organi sanitari nazionali, regionali e dai laboratori di analisi dislocati sul territorio nazionale.

5.3. 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. In proposito, già la l. n. 36/1994 attribuiva al Comitato di vigilanza, anche avvalendosi di un apposito Osservatorio, il compito di elaborare analisi comparate sull'efficacia e sull'efficienza dei servizi e di riferire al Parlamento.

L'attività di confronto comparativo non dovrebbe limitarsi a un alla produzione di indicatori, ma procedere anche ad una valutazione di congruità dei costi e dei potenziali di miglioramento di efficienza. Il confronto comparativo dei costi, quindi, dovrebbe poter tener conto delle principali attività gestionali, ivi compresi i servizi informatici, gli acquisti di tecnologia, la progettazione e le analisi di laboratorio.

In questo quadro, 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.

Questa attività non può essere svolta senza l'espressa imposizione alle Autorità d'ambito e ai soggetti gestori dell'obbligo di trasmettere tali dati all'Autorità, sia con cadenza periodica sia dietro richiesta specifica. L'inottemperanza a tale obbligo deve essere sanzionabile da parte dell'Autorità. L'Autorità deve inoltre disporre di un autonomo potere ispettivo da esercitare, con l'ausilio della Guardia di finanza, ai fini dell'acquisizione diretta di dati e informazioni e della verifica della loro veridicità.

L'Autorità, infine, dovrebbe assicurare l'accesso generalizzato, anche in via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti.

5.4. 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 indipendente di regolazione settoriale, 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. È evidente come questo ruolo di assistenza tecnico-giuridica sarebbe svolto dall'Autorità ben più efficacemente di quanto non possano fare le regioni, cui pare la legge affidava originariamente il compito di predisporre le convenzioni tipo per l'affidamento del servizio.

L'esigenza di un adeguato supporto dal centro nasce dal fatto le Autorità d'ambito e gli altri enti locali committenti si trovano spesso in condizioni di asimmetria informativa e di disparità di potere contrattuale. Il risultato è la stipula di accordi incompleti o sbilanciati a favore dei gestori.

Inoltre, come in parte già avviene oggi, l'Autorità dovrebbe essere chiamata a verificare la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici. Ciò può comportare anche la necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori: in particolare, quando la variazione sia richiesta dalle ragionevoli esigenze degli utenti.

5.5. Tutela degli utenti e meccanismi di soluzione delle controversie

L'Autorità, infine, dovrebbe essere chiamata a tutelare e garantire i diritti degli utenti emanando linee guida che indichino le misure idonee al fine di assicurare la parità di trattamento degli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi e verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni.

Un profilo particolarmente delicato è quello degli strumenti di protezione in caso di disservizi. Fino ad oggi gli utenti dei servizi idrici sono rimasti sprovvisti di adeguati strumenti di tutela, tranne quelli talora previsti da talune convenzioni di gestione o quelli spontaneamente attivati da alcuni gestori. È noto, d'altra parte, che il valore delle controversie nella maggior parte dei casi è tale da disincentivare il ricorso a forme giurisdizionali di tutela.

A questo riguardo, la normativa generale in materia di servizi pubblici locali affida ai contratti di servizio il compito di prevedere la possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie.

È tuttavia necessario individuare un luogo istituzionale come quello dell'Autorità, che sia deputato alla definizione delle modalità di soluzione alternativa delle controversie e in grado di apprestare direttamente adeguate forme di tutela, in caso di interruzione del servizio e di gravi violazioni dei diritti degli utenti.

L'affidamento all'Autorità di funzioni paragiurisdizionali di tutela degli utenti potrebbe costituire l'occasione anche per una più chiara definizione degli ambiti e dei limiti di applicazione della disciplina della *class action*, i cui effetti, in difetto dell'auspicato chiarimento legislativo, potrebbero rivelarsi fonte di ulteriore incertezza per la gestione economico-imprenditoriale del servizio.

6. La ridefinizione dei poteri di governo del settore

Dal quadro appena tracciato, dovrebbe emergere chiaramente il complesso ruolo che l'istituenda Autorità è chiamata a svolgere. In essa, analogamente a quanto accade per le altre autorità indipendenti operanti nei servizi di pubblica utilità, dovrebbero concentrarsi poteri di regolazione e di vigilanza, compiti di promozione, di monitoraggio e di soluzione delle controversie.

Il perimetro di attività dell'Autorità, tuttavia, rimane quello proprio di un organo di regolazione, al quale non compete certo l'esercizio di scelte politiche. I poteri di indirizzo e governo del settore, invece, devono essere riservati agli organi elettivi e alle loro amministrazioni serventi, sia a livello statale, sia a livello territoriale.

Da questo punto di vista, l'istituzione di una forte e indipendente autorità di regolazione può allora costituire anche l'occasione per una più chiara e netta affermazione dei poteri di programmazione pubblica. In proposito, le previsioni del c.d. Codice dell'ambiente appaiono particolarmente scarse e laconiche.

L'unica norma generale in materia di servizi idrici, l'art. 142, infatti, si limita a prevedere che «nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, e fatte salve le

competenze dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti (e ora della Commissione), il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione». La lacuna è tale che è dovuto recentemente intervenire il legislatore per affidare al Ministro il compito di predisporre un «Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici» (l. n. 77/2009).

Si tratta, allora, di compendiare in una visione unitaria l'insieme di puntuali e specifiche prerogative oggi riconosciute al Ministero dell'ambiente e alle altre amministrazioni centrali, chiarendo che l'acqua e i servizi idrici devono costituire parte di un'organica strategia ambientale e industriale. Le linee portanti di questa strategia non possono che essere definite a livello nazionale, su iniziativa del Ministero dell'ambiente e con il concorso di altre amministrazioni centrali. Da un lato, infatti, la salvaguardia e il corretto uso delle risorse idriche costituiscono un fattore fondamentale di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema nazionale.

Dall'altro, la garanzia di livelli adeguati di servizio costituisce un indispensabile presidio sia dei diritti di cittadinanza sia della competitività del sistema economico.

La definizione di un'adeguata strategia di politica ambientale e industriale nel settore potrà a quel punto sicuramente giovare anche del patrimonio di conoscenza che soltanto un'autorità indipendente di regolazione e vigilanza settoriale è in grado di accumulare, sia nell'esercizio dei suoi poteri formali, sia a seguito dell'attività istituzionale di monitoraggio.

7. Un nuovo modello di collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali

L'istituzione di un'autorità nazionale di regolazione dei servizi idrici può costituire anche l'occasione per avviare un nuovo modello di collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali.

Fino ad oggi, in molti ambiti e settori, le amministrazioni centrali e quelle territoriali si sono opposte nella rivendicazione di competenze proprie ed esclusive. Nel caso dei servizi idrici, tuttavia, il problema non è quello del conflitto di competenze, ma quello della mancanza di adeguati strumenti di cura di interessi pubblici e collettivi.

L'istituzione di una nuova autorità di regolazione dei servizi idrici può allora servire proprio a porre rimedio alla ridotta capacità di intervento sia dell'amministrazione centrale, sia di regioni ed enti locali.

Da un lato, lo Stato ha bisogno di una forte Autorità indipendente di regolazione e di vigilanza, sia per disporre delle conoscenze necessarie all'elaborazione di una strategia nazionale per il settore, sia per garantire lo sviluppo di dinamiche autenticamente concorrenziali e l'effettivo godimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Dall'altro, Regioni ed enti locali, proprio avvalendosi della consulenza e dell'intervento dell'Autorità, possono superare la condizione di asimmetria informativa e di debolezza contrattuale in cui versano, sia al momento della definizione degli ambiti ottimali, sia rispetto all'affidamento del servizio e alla verifica del suo corretto esercizio.

Grazie all'attività istituzionale dell'Autorità, Stato, regioni ed enti locali saranno finalmente in grado di sviluppare una condotta cooperativa in grado di rafforzare la capacità di governo complessivo del settore e la stabilità del quadro regolatorio. Si potrà così creare un contesto favorevole allo sviluppo degli investimenti e alla soddisfazione degli interessi dei cittadini utenti.

Riferimenti bibliografici essenziali

Anwander L. e Rubino P., Perché la finanza privata assèta il settore idrico? Sette proposte per sette ragioni, in *Mercato concorrenza regole*, 2006, p. 197 ss.

Arnaudo A., Gestione giuridica delle acque e concorrenza nei servizi idrici, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 579 ss.

Bercelli J., Servizi idrici, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006

Biancardi A. (a cura di), L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture, Bologna, Arel – il Mulino, 2009.

Bianco M e Sestito P. (a cura di), I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale, Bologna, il Mulino, 2010

Danesi L., Passarelli M. e Perruzzi P., Quale livello di regolazione per i servizi idrici? Uno schema di analisi sulla distribuzione verticale ed orizzontale delle funzioni di regolazione, in *Mercato concorrenza regole*, 2008, p. 389 ss.

Iefe – Università Bocconi (a cura di A. Massarutto), La regolazione dei servizi idrici, Acea, Regolazione, studi e ricerche, s.d.

Muraro G., La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 407 ss.

Notizie sull'autore

Giulio Napolitano è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma Tre. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 2005; *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009.