

Firenze, lì 16 Marzo 2012
Prot. n. 77/2012

Agli associati ANEA

Nota tecnica sulla delibera AEEG n. 74/2012/R/IDR del 01/03/2012 in merito all'avvio di procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici

Circolare 16/03/2012

Gent.mi associati,
con la presente si intende fornire un primo commento sulla delibera del 01/03/2012 n.74/2012/R/IDR dell'Autorità Garante per l'energia elettrica e il gas in materia di servizio idrico.

Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha iniziato ad occuparsi dei servizi idrici con la deliberazione del 29 dicembre 2011 (AEEG, 2011), con la quale, a seguito del decreto-legge n.201 del 6 dicembre 2011¹, che trasferisce le funzioni di regolazione dei servizi idrici alla stessa Autorità, ha deciso di prendere tutte le *“opportune iniziative nonché gli opportuni contatti con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, finalizzati anche alla eventuale strutturazione di gruppi di lavoro a diverso livello, affinché si addivenga alla definizione delle funzioni trasferite all'Autorità dalla suddetta previsione legislativa”*. A questa prima deliberazione ne è seguita una seconda il 2 febbraio 2012 (AEEG, 2012) con la quale ha dato vita ad un gruppo di lavoro interno all'autorità con il compito di svolgere: *“attività ricognitive e preparatorie relative alle nuove funzioni attribuite all'Autorità in materia di servizi idrici e che, in particolare: effettui una ricognizione della situazione fattuale del settore di riferimento; effettui una mappatura degli operatori e degli stakeholders di tale settore; proponga al Collegio possibili schemi organizzativi per lo svolgimento delle nuove competenze attribuite all'Autorità”*. L'ultima delibera dell'Autorità è quella del 1 marzo 2012 (AEEG, 2012), con la quale ha avviato il procedimento che si dovrebbe concludere con l'approvazione *“di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici”*.

Prima di commentare quest'ultima deliberazione, può essere utile richiamare, per sommi capi, le modalità procedurali utilizzate dall'Autorità per prendere le proprie decisioni.

Una premessa sulle procedure dell'AEEG

La fonte normativa primaria dai cui discendono i poteri di regolazione dell'AEEG è la legge n.481 del 14 novembre 1995, la cui finalità era quella di affidare ad un organo specializzato, dotato di elevata professionalità e indipendenza, il compito di fissare le regole per la prestazione dei servizi

¹ Convertito con modificazioni dalla legge n.214 del 22 dicembre 2011

di energia elettrica e gas e di vigilare sull'applicazione di tali regole. Come noto, con il decreto-legge n.201 del 6 dicembre 2011, sono state attribuite all'AEEG anche le funzioni di regolazione dei servizi idrici che, in base al decreto-legge 70/2011, erano già della soppressa Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Con DPCM su proposta del Ministro dell'Ambiente, saranno individuate con precisione le funzioni che restano in capo al Ministero dell'Ambiente e quelle trasferite all'AEEG.

Per comprendere le peculiari modalità attraverso cui opera l'AEEG, occorre fare una breve premessa in merito agli elementi che contraddistinguono tale ente rispetto al complesso degli organi della pubblica amministrazione. L'AEEG, come tutte le autorità amministrative indipendenti, gode di un elevato grado di indipendenza dal potere politico e di completa autonomia organizzativa e finanziaria. Tali caratteristiche pongono le autorità al di fuori della consueta tripartizione dei poteri dello Stato e le differenziano rispetto al tradizionale modello di pubblica amministrazione, concepito dal Titolo III della Costituzione, ovvero un'amministrazione che fa capo ad un Ministro, il quale risponde dinanzi al Parlamento, che decide l'assegnazione di risorse. Il fondamento di tale scelta è l'elevata complessità tecnica ed economica delle materie trattate e la rapida evoluzione cui sono sottoposti i settori regolati. Tutto ciò comporta la necessità per il legislatore di conferire un'ampia delega alle autorità e di dotarle di elevata autonomia e indipendenza. Ma in questo modo viene meno il controllo democratico sul loro operato, controllo che nella pubblica amministrazione tradizionale si esplica attraverso la responsabilità politica del Ministro. Venendo meno la legittimazione democratica delle autorità, cade il principio della loro legalità "sostanziale".

Il venir meno della legalità sostanziale ha reso necessario un rafforzamento di quella che viene definita "legalità procedurale", che si sostanzia nel rispetto scrupoloso da parte dell'autorità indipendente del principio del contraddittorio e dell'obbligo di motivazione degli atti adottati. E' il tratto più qualificante del modo di essere e di agire delle autorità indipendenti ed è l'aspetto che ne legittima l'operato. La legge 481/1995 prevedeva già un modello di contraddittorio rafforzato rispetto al tradizionale procedimento amministrativo, che includeva la possibilità di audizioni orali. L'AEEG, con propri regolamenti (prima la delibera 61/97 (AEEG, 1997) e poi la delibera GOP 46/09 (AEEG, 2009)), si è dotata di ulteriori garanzie procedurali e di modalità di contraddittorio più avanzate, tra cui l'obbligo di consultazione e di richiesta di osservazioni su schemi di atti normativi e di natura generale (modello *notice and comment*).

Un tipico processo decisionale dell'AEEG prevede, con l'avvio del procedimento, la predisposizione di opzioni e la formulazione di quesiti per la consultazione, accompagnati da analisi quantitative relative al provvedimento in analisi. La fase di consultazione, aperta a tutti e di norma non inferiore a 30 giorni, può prevedere, oltre alla raccolta di commenti e osservazioni, anche l'organizzazione di seminari e la costituzione di gruppi di lavoro con i soggetti coinvolti. In questa fase è possibile che il Collegio richieda l'audizione di alcuni soggetti, al fine di approfondire le tematiche più complesse. Al termine delle consultazioni, l'AEEG ha l'obbligo di pubblicare tutti i commenti e le osservazioni ricevute, ma non di attenersi ad esse o ad adottare il medesimo schema di delibera che era stato diffuso, salvo l'obbligo di motivare la decisione adottata qualora ne sia contestato il presupposto. Ad ogni modo, la delibera che conclude il processo decisionale è sempre motivata nelle premesse ed è accompagnata da una relazione tecnica.

La delibera dell'AEEG del 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR: Avvio di procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per l'avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici

Con la delibera del 1 marzo 2012, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ha avviato il procedimento che si dovrebbe concludere con l'approvazione "di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici", ovvero, come prevede la lettera d), comma 14, dell'art.10 del DL 13/5/2011², con la predisposizione del metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato.

Infatti, questa competenza, originariamente attribuita all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, con il DL 6/12/2011 n.201, è stata trasferita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. La medesima norma prevede che venga emanato un DPCM che individui le funzioni da trasferire all'Autorità. Con la stessa delibera, l'Autorità dà mandato ad un gruppo di lavoro, recentemente istituito, di lavorare al provvedimento tariffario.

Al secondo punto della delibera, l'Autorità incarica i propri uffici, in particolare il dipartimento affari legislativi e relazioni istituzionali, di raccogliere, presso regioni, enti locali, nonché gli altri soggetti pubblici o privati a qualunque titolo operanti nei servizi idrici, i dati e le informazioni necessarie per ricostruire un quadro sistemico e completo del settore idrico.

Al terzo punto della delibera, l'Autorità riafferma la necessità di continuare la collaborazione con il ministero dell'ambiente anche al fine di precisare i rispettivi ambiti di competenza.

La delibera dell'Autorità è stata presa il 1 marzo 2012, mentre il DPCM che dovrebbe individuare le funzioni da trasferire alla stessa autorità, avrebbe dovuto essere emanato entro il 5 marzo 2012, ovvero entro 90 giorni dalla entrata in vigore del DL 6/12/2012 n. 201. La decisione di avviare il procedimento per la predisposizione del metodo tariffario ancora prima di avere il DPCM, trova spiegazione nella lettera³ che il Ministro dell'ambiente ha inviato ai Presidenti delle Regioni e al presidente dell'Autorità, con la quale lo stesso Ministro ha affermato che : *"il provvedimento in materia tariffaria debba essere adottato anche nelle more dell'emanazione del DPCM attuativo di cui all'articolo 21, comma 19, del DL 6 dicembre 2011, numero 201, convertito in legge 22 dicembre 2011 numero 214."*

Tutto questo è contenuto nel dispositivo della delibera.

Il provvedimento contiene anche tutta una prima parte dedicata alle premesse, ovvero ai "visto", ai "considerato" e ai "ritenuto".

Il "visto", riguarda la normativa, e in particolare il D.Lgs. 152/2006. Del Testo unico ambientale sono richiamati l'art. 141, comma 2, che contiene la definizione del servizio idrico integrato, l'art. 151, che definisce i rapporti fra l'ATO e il soggetto gestore e in particolare il contenuto minimo della convenzione di affidamento, l'art. 154, comma 1, che contiene la definizione di tariffa del servizio idrico integrato e i principi di cui tener conto nella sua determinazione, e l'art. 170, comma 3, lettera l), secondo cui fino alla determinazione del nuovo metodo si continui ad applicare il metodo normalizzato di cui al DM 1 agosto 1996.

Il considerato più importante, che potrebbe prefigurare il quadro di ripartizione delle competenze che verrà cristallizzato dall'emanando DPCM, è quello che richiama i compiti di regolazione e controllo definiti dal quadro legislativo, costituito dall'elencazione di tutte le competenze già attribuite all'Agenzia nazionale con il DL 70 del 13/05/2011, fatta eccezione della competenza di cui all'art. 10, comma 12, lettera h), che riguarda l'espressione di pareri nella materia del servizio

² Convertito dalla legge 12 luglio 2011 n. 106

³ Lettera del 24 febbraio 2012

idrico integrato e di esercizio di poteri di tutela dell'utente, che, per esclusione, dovrebbe permanere in capo al Ministero dell'ambiente.

La stessa delibera precisa che nel corso del procedimento "dovrà in ogni caso tenersi conto delle determinazioni assunte con il DPCM di cui all'articolo 21, comma 19, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201". L'emanazione del decreto consentirà di sciogliere le incertezze sulle competenze, e renderà possibile procedere, ci si augura il più rapidamente possibile, all'adeguamento del metodo tariffario.

Rinviando ulteriori approfondimenti al momento dell'emanazione del summenzionato DPCM, si porgono i più cordiali saluti.

Il Presidente


Luciano Baggiani

Opere citate

AEEG. (2009). *Approvazione della “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas”*. Deliberazione 30 ottobre 2009, GOP 46/09.

AEEG. (2012). *Avvio di procedimento per l’adozione di provvedimenti tariffari e per l’avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici*. Deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR.

AEEG. (1997). *Disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’autorità per l’energia elettrica e il gas*. 20 maggio 1997, Delibera n. 61/97.

AEEG. (2012). *Istituzione di un gruppo di lavoro per lo svolgimento di attività preparatorie e ricognitive relative alle nuove funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici*. Deliberazione 2 febbraio 2012, 29/2012/A/idr.

AEEG. (2011). *Prime disposizioni inerenti il trasferimento all’Autorità per l’energia elettrica e il gas delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, di cui alla legge 22 dicembre 2011, n. 214*. Deliberazione 29 dicembre 2011, GOP 63/11.