

La “Dichiarazione politico strategica di DEFRA per OFWAT “ e gli indirizzi per la regolazione del servizio idrico in Italia: appunti.

di Marisa d’Agostino, Paolo Peruzzi, E-mail: pperuzzi@galli.it.*

Nel novembre del 2012, il *Department for Environment, Food e Rural Affairs* (DEFRA) del Governo della Gran Bretagna ha pubblicato un documento d’indirizzo per il regolatore dei servizi idrici, l’*Office For Water Services* (Ofwat). Si tratta di una vera e propria guida che individua le priorità nella regolazione del servizio idrico. L’analisi del documento ci permette di sviluppare alcune considerazioni anche sul contesto italiano dove, recentemente, si è attribuito il compito della regolazione tariffaria del servizio idrico integrato all’Autorità per l’energia elettrica e il gas (AEEG). In particolare sull’opportunità che anche nel nostro Paese il Governo e il Parlamento, pur nel rispetto dell’indipendenza e autonomia che devono caratterizzare l’azione delle autorità di regolazione, indichino le linee strategico politiche che devono costituire il riferimento per la regolazione del servizio idrico.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
1 INDIRIZZI E INDIPENDENZA	2
2 LO STRATEGIC POLICY STATEMENT DI DEFRA	3
2.1 IL CONTESTO	4
2.2 UN SETTORE IDRICO INNOVATIVO IN UN REGIME TRASPARENTE E PREVEDIBILE	4
2.3 UN SETTORE IDRICO SOSTENIBILE E RESILIENTE	4
2.4 UN SETTORE IDRICO FOCALIZZATO SULL'UTENTE.....	5
2.5 GLI INDIRIZZI DI DEFRA AD OFWAT: SINTESI	5
3 PRINCIPI E INDIRIZZI NELLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA (APPUNTI)..	6
4 CONCLUSIONI.....	8
5 OPERE CITATE.....	9

Introduzione

Nel novembre del 2012, il *Department for Environment, Food e Rural Affairs* (DEFRA) del Governo della Gran Bretagna ha pubblicato un documento d'indirizzo per il regolatore dei servizi idrici, *The Water Services Regulation Authority* (Ofwat). Come previsto in questi casi, il documento "*Defra's Strategic Policy Statement to Ofwat*" (DEFRA, 2012, november) è stato messo in consultazione per raccogliere le opinioni e le valutazioni di tutti i soggetti interessati¹.

Lo scopo del documento è quello di fissare delle indicazioni in merito alla politica strategica del Governo al regolatore dei servizi idrici, così da assicurare in modo trasparente l'individuazione delle priorità e dei risultati che lo stesso governo desidera ottenere dalla regolazione. Si tratta di una vera e propria guida che individua le priorità nella regolazione del servizio idrico. La giustificazione logica di un tale intervento è motivata dalla circostanza che il settore dei servizi idrici fornisce beni e servizi che sono essenziali alla salute, al benessere e alla stabilità economica. Le decisioni di Ofwat possono quindi avere un impatto significativo sull'economia, la società e l'ambiente. Sotto questo profilo, la legge (*Water Act 1991*) attribuisce ad Ofwat dei chiari doveri statuari, suddividendoli fra doveri primari e doveri secondari. Fra i primi sono inclusi: la protezione degli interessi degli utenti e la promozione della concorrenza; assicurare che gestori possano finanziare la gestione e gli investimenti in particolare attraverso un rendimento adeguato del capitale investito; assicurare che i gestori attraverso la licenza possano svolgere adeguatamente le proprie funzioni. Fra i doveri secondari sono inclusi: contribuire a raggiungere uno sviluppo sostenibile; promuovere l'economicità e l'efficienza dei gestori; assicurare che non ci siano discriminazioni fra gli utenti; assicurarsi la protezione degli utenti rispetto alle attività non regolate; e tenere in considerazione i principi della migliore regolazione (DEFRA, 2012, november, p. 1).

L'analisi del documento ci permette di sviluppare alcune considerazioni anche sul contesto italiano dove, recentemente, si è attribuito il compito della regolazione tariffaria del servizio idrico integrato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG). In particolare sull'opportunità che anche nel nostro Paese il Governo e il Parlamento, pur nel rispetto dell'indipendenza e autonomia che devono caratterizzare l'azione delle autorità di regolazione, indichino le linee strategico politiche che devono costituire il riferimento per la regolazione del servizio idrico.

Questa nota è così articolata. Il secondo paragrafo contiene un breve e sintetico approfondimento del principio di indipendenza che deve caratterizzare l'attività dell'autorità di regolazione e la sua compatibilità con l'indirizzo politico del Governo. Il terzo paragrafo è dedicato a illustrare il contenuto della dichiarazione strategica che DEFRA ha messo in consultazione e poi approvato, che contiene i principi e le priorità della regolazione dei servizi idrici. Il quarto paragrafo cerca di rintracciare nella normativa relativa alla regolazione dei servizi idrici in vigore in Italia, la possibilità riprodurre un'analogia iniziativa sui principi e le priorità di regolazione del servizio idrico. La nota si chiude formulando l'auspicio di un documento del Governo sulla regolazione dei servizi idrici.

¹ Si veda: <http://www.defra.gov.uk/consult/2012/11/12/ofwat-sps-seg/>

1 Indirizzi e indipendenza

Per introdurre una dichiarazione politica strategica di una sezione del potere esecutivo (DEFRA), indirizzata ad un'autorità indipendente (OFWAT) che contiene un indirizzo di carattere sociale e ambientale sull'attività di regolazione, è probabilmente utile richiamare qualche riferimento in tema di regolazione. In particolare qualche riflessione che ci permetta di comprendere come un'autorità indipendente possa essere sottoposta ad un potere d'indirizzo dell'esecutivo, senza per questo far venir meno l'indipendenza e il suo ruolo rispetto alla regolazione.

In un saggio del 2005 sul tema della politica economica delle agenzie indipendenti, uno dei maggiori studiosi della regolazione (Majone, 2005), chiudeva un proprio saggio con questa sintesi: *"Per concludere l'indipendenza dei regolatori si sta oggi incrementando non solo come requisito di una governance efficiente, ma anche per i vantaggi che l'indipendenza può dare agli stessi politici. Ciò che è importante è che l'indipendenza e la responsabilità siano percepiti come valori complementari e di reciproco sostegno, piuttosto che antitetici. Questa ricerca ha argomentato che la responsabilità, in senso più vasto, è un problema di disegno istituzionale. In questo contesto sono state richiamate un certo numero di importanti variabili del disegno:*

- *La struttura di governo, che include sia la forma organizzativa – l'agenzia monocratica, l'agenzia nella forma di collegio o consiglio, l'organizzazione di autoregolamentazione, e così via – che i metodi di nomina delle persone chiave.*
- *Le regole che specificano le procedure che devono essere seguite nell'agenzia per prendere le decisioni.*
- *Le procedure che devono essere seguite quando il governo desidera riscrivere le decisioni dell'agenzia.*
- *L'estensione del monitoraggio ex post attraverso l'attività legislativa e la sorveglianza dell'esecutivo, il processo budgetario, la revisione giudiziale, i reclami dei cittadini.*

In aggiunta all'indipendenza e alla responsabilità, si deve considerare il problema normativo delle istituzioni, come le agenzie indipendenti, che non godono di una legittimazione democratica diretta. La responsabilità per risultato è spesso considerata sufficiente per legittimare le istituzioni non maggioritarie. Alcuni obiettano a questo punto di vista utilitaristico, affermando che i risultati non sono sempre precisamente misurabili e che in democrazia non sono solo i risultati ma i processi che contano. La nozione di competenza istituzionale include non solo l'abilità di raggiungere buoni risultati, ma anche l'appropriatezza del disegno istituzionale, in particolare dell'equità e della trasparenza delle procedure decisionali, e del buon adattamento con la più vasta struttura istituzionale e della cultura politica del paese (Majone, 2005, p. 153).

Sul rapporto fra agenzia indipendente, legislatore e esecutivo si propongono ulteriori approfondimenti. I regolatori indipendenti vengono spesso criticati per le loro insufficienze, come un'insufficiente responsabilità e un'eccessiva discrezionalità, che in molti casi sono dovuti meno alle loro azioni o omissioni e più al modo in cui sono stati scritti i loro statuti (Majone, 2005, p. 147). Un recente tentativo di incrementare la responsabilità politica del sistema di regolazione negli USA, è il *Congressional Review Act* del 1996, che definisce una generica procedura per la revisione da parte del Congresso della regolazione indipendente. In base a questa norma, tutte le agenzie federali, incluso le agenzie indipendenti, devono sottoporre ciascun provvedimento per l'analisi al *General Accounting Office* e alla revisione del Congresso prima di prendere efficacia (Majone, 2005, p. 149). Il legislatore può rafforzare la posizione di una nuova coalizione in una nuova legislatura, attraverso le modalità e l'estensione della partecipazione pubblica ai provvedimenti.

Questo tipo d'intervento è stato definito "deck-staking". Il *deck-staking* mette in grado gli attori politici di definire l'ambiente nel quale opera un'agenzia indipendente, in modo da rispecchiare, dopo lo scioglimento della coalizione che governava, le forze politiche che assegnano il mandato legislativo dell'Agenzia. Una tale attività deve essere intrapresa in piena trasparenza rispetto ai componenti la coalizione iniziale, e seguendo procedure che integrano automaticamente certi interessi nelle decisioni dell'agenzia (Majone, 2005, p. 150). La delega all'agenzia di un potere regolamentare è giustificato e legittimato dalla competenza dell'agenzia e dalla vicinanza di questa alle questioni tecniche. Ne segue che i requisiti procedurali non possono consentire all'agenzia di bilanciare i conflitti di valore oltre ciò che è stato specificato nei rispettivi statuti. Un tale bilanciamento è una responsabilità politica che non può essere delegata legittimamente agli esperti. Quindi, deve essere possibile per l'esecutivo intervenire comunque sulla risoluzione dei conflitti di valori. Tali interventi non possono essere arbitrari, altrimenti l'indipendenza dell'agenzia sarebbe priva di significato, ma devono essere seguiti anche da ben definite procedure: devono essere trasparenti e dovrebbero comportare significativi costi politici qualora fossero percepiti come motivati da considerazioni sostenute da entrambi le parti (Majone, 2005, p. 150-151).

L'autore si riferisce in particolare al contesto degli USA, dove la struttura della regolazione indipendente ha una lunga tradizione e si articola sia su base statale con le *Public Utility Commission* (PUC), che su base federale, ma che ragionevolmente possono essere trasposte, come si vedrà, anche nel contesto della Gran Bretagna.

2 Lo strategic policy statement di DEFRA

Lo statement si apre con un paragrafo nel quale vengono descritti gli scopi e le intenzioni del documento, in particolare viene richiamato un altro documento più generale, i *Principles for Economic Regulation* (BIS, 2011, april), con il quale il governo ha stabilito che la regolazione indipendente ha la necessità di operare all'interno di una struttura di doveri e di politiche fissate da un Parlamento e da un Governo democraticamente responsabili. Una struttura di regolazione che deve essere coerente con le priorità definite. Questo principio ha trovato nel contesto dei servizi idrici una previsione esplicita laddove nel *Water Industry Act*, si prevede che sia il Segretario di Stato a dare all'OFWAT direttive generali sulle questioni alle quali deve dare priorità e per specificare questioni sulle quali l'OFWAT deve rendicontare, così come di emettere una guida sui temi sociali e ambientali (DEFRA, Defra's strategic policy statement to Ofwat. Incorporating social and environmental guidance. Draft for Consultation, 2012, november, p. 2).

In particolare il Defra's strategic policy statement to Ofwat contiene dieci indicazioni (*directions*) sulle priorità definite da parte del Segretario di Stato. Queste indicazioni non intendono influenzare la posizione dell'OFWAT come regolatore economico indipendente, ma sono state definite per identificare chiaramente le priorità del Governo e per fornire un forte indirizzo (*steer*) sui risultati che il Governo desidera che l'attività dell'OFWAT contribuisca a raggiungere. Il documento ritorna ancora su questo tema per affermare che in linea con i Principles of Economic Regulation questa guida cerca di fornire stabilità sia per il regolatore che per l'industria attraverso il punto di vista di lungo periodo del governo sulle priorità più importanti, punto di vista che il Segretario di Stato potrà rivedere per riflettere i cambiamenti sostanziali delle politiche o delle priorità del Governo (DEFRA, Defra's strategic policy statement to Ofwat. Incorporating social and environmental guidance. Draft for Consultation, 2012, november, p. 2).

Il documento si articola in quattro capitoli: il contesto; un settore idrico innovativo in un regime regolatorio trasparente e prevedibile; un settore idrico sostenibile e resiliente; un settore idrico focalizzato sull'utente.

2.1 Il contesto

Il governo è impegnato a stabilire una prevedibile struttura di regolazione per proteggere i consumatori, agevolare investimenti efficienti e contribuire ad una crescita sostenibile. Le dichiarazioni politico strategiche sono disegnate per assicurare chiarezza sui rispettivi ruoli del Governo e del regolatore economico fornendo il contesto e la guida sulle priorità e i risultati desiderati. Le decisioni di OFWAT possono avere un impatto significativo sull'economia, la società e l'ambiente. Per questi motivi ad OFWAT sono stati dati dei chiari obblighi statutari per proteggere gli interessi dei consumatori e nel contempo assicurare che imprese efficienti possano gestire e finanziare la propria attività, ed esercitare i propri poteri nel modo migliore per contribuire a raggiungere uno sviluppo sostenibile. Questa guida fissa le priorità a cui OFWAT deve guardare e lo chiama a rendicontare sulle attività intraprese per rispondere a questi indirizzi. Questa guida è disegnata per sostenere l'indipendenza di OFWAT ed è stata sviluppata nel contesto dei doveri e delle funzioni di OFWAT. La visione del Governo sui servizi idrici è fissata nel libro bianco: *Water for Life* (DEFRA, 2011, december). Il libro bianco identifica le sfide poste da un'accresciuta scarsità idrica dovuta ai cambiamenti climatici e alle tendenze demografiche, mentre incrementa l'importanza sulla resilienza delle infrastrutture, la pianificazione di lungo termine e le scelte degli utenti. Il Governo si aspetta che le attività di regolazione dell'OFWAT sostengano questa visione per contribuire ad un settore idrico innovativo, sostenibile, resiliente e focalizzato sull'utente (DEFRA, Defra's strategic policy statement to Ofwat. Incorporating social and environmental guidance. Draft for Consultation, 2012, november, p. 3).

2.2 Un settore idrico innovativo in un regime trasparente e prevedibile

Innanzitutto si dovrebbe assicurare una regolazione trasparente e prevedibile. In particolare il settore idrico dovrebbe rimanere un'attraente prospettiva d'investimento e per questo la regolazione dovrebbe tenere conto in modo appropriato dei punti di vista degli investitori sull'impatto dell'attuale struttura di regolazione e di qualsiasi proposta di riforma.

La regolazione dovrebbe assicurare il sostegno alla crescita economica. L'OFWAT dovrebbe contribuire a ciò nel contesto dei propri doveri statutari di proteggere i consumatori, e assicurare che imprese efficienti possano finanziare le proprie funzioni. L'OFWAT dovrebbe mettere i gestori in grado di realizzare gli investimenti e perseguire l'efficienza per contenere i costi all'utenza. OFWAT dovrebbe avere un approccio proporzionato alla regolazione e minimizzare sia i confini che i costi della regolazione. Il regolatore dovrebbe lavorare con il settore per rivedere l'impatto della regolazione sul ciclo degli investimenti.

La regolazione dovrebbe assicurare un impegno efficace. L'OFWAT nella gestione delle risorse idriche dovrebbe riconoscere una complessità di interessi che comprendono il miglioramento della qualità, la protezione e il ripristino ambientale, la pianificazione per lo sviluppo e la gestione del rischio esondazioni. OFWAT dovrebbe impegnarsi proattivamente con gli altri regolatori e con gli stakeholder sulla chiarezza nei processi di consultazione (DEFRA, Defra's strategic policy statement to Ofwat. Incorporating social and environmental guidance. Draft for Consultation, 2012, november, p. 4).

2.3 Un settore idrico sostenibile e resiliente

L'OFWAT ha il dovere di assicurare una regolazione sostenibile. L'OFWAT deve guardare oltre il breve termine e prendere decisioni nell'interesse di lungo termine dell'economia, della società e dell'ambiente. Inoltre deve fissare con chiarezza come le decisioni devono essere prese per tenere conto dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile.

Il regolatore deve assicurare l'equità intergenerazionale, in particolare con investimenti di lungo termine contro quelli a breve termine. L'OFWAT deve utilizzare i propri poteri per realizzare gli obiettivi di lungo termine fissati da *Water for Life*, guardando oltre la pianificazione a cinque anni. Nello stesso tempo deve mantenere un appropriato bilanciamento fra bollette sostenibili nel breve termine e la necessità che le imprese investano ora per rispondere alle pressioni del futuro.

Altro aspetto da prendere in considerazione è quello di assicurare servizi compatibili con gli ecosistemi. L'OFWAT deve assicurare una regolazione che riconosca l'impegno del Governo ad un approccio basato sui prelievi che è al cuore del miglioramento della qualità dell'acqua.

Ultimo elemento riguarda la gestione delle risorse idriche in modo efficace. La regolazione deve assicurare una gestione delle risorse idriche e della domanda in modo da ridurre la pressione sull'ambiente attraverso una riduzione dei prelievi dai fiumi e da altre fonti. OFWAT deve realizzare una regolazione che incentivi ad usare in modo più intelligente le risorse idriche attuali, attraverso nuove modalità di prelevare, stoccare e distribuire l'acqua e riducendo le perdite. La regolazione deve intervenire laddove si estrae troppa acqua e riformare l'approccio ai prelievi per ridurre i rischi futuri (DEFRA, 2012, november, p. 4-5).

2.4 Un settore idrico focalizzato sull'utente

La regolazione deve assicurare un trattamento più equo per gli utenti. Il ruolo fondamentale dell'OFWAT è quello di regolare le tariffe che i gestori possono applicare ai propri utenti. L'OFWAT deve gestire la sfida fra l'assicurare un trattamento equo delle bollette degli utenti e continuare a perseguire l'efficienza dei gestori anche assicurando che questi possano raccogliere i ricavi necessari a finanziare la gestione delle loro infrastrutture, e gli investimenti per migliorare i servizi.

La regolazione deve assicurare un sostegno aggiuntivo per gli utenti vulnerabili e per quelli che hanno difficoltà per pagare le bollette. Le priorità dell'OFWAT devono essere quelle di proteggere e sostenere i gruppi di utenti vulnerabili. All'interno del più generale dovere di proteggere gli interessi di tutti gli utenti, l'OFWAT ha una particolare responsabilità verso certi gruppi di utenti, incluso i disabili e i malati cronici, i pensionati, gli utenti con bassi redditi e coloro che abitano in zone rurali. L'OFWAT deve assicurare che non ci siano barriere per quei gestori che desiderano proporre tariffe sociali per sostenere gli utenti che presentano rischi problemi di disponibilità economiche.

Altro tema inerente alla regolazione e all'utenza riguarda il fatto di incrementare la possibilità di scelta e migliorare i servizi. L'OFWAT deve indirizzare lo sviluppo del settore idrico in modo che i gestori diventino più decisamente focalizzati sui bisogni degli utenti. L'OFWAT deve assicurarsi che il suo approccio sia in grado di promuovere la concorrenza nel settore, in coerenza con gli scopi e gli obiettivi del libro bianco. L'OFWAT deve definire la revisione del 2014 in modo da assicurare i risultati prioritari per gli utenti e gli stakeholder.

2.5 Gli indirizzi di DEFRA ad OFWAT: sintesi

DEFRA, che rappresenta il Governo, ha chiuso questa consultazione, pubblicando, nel mese di marzo 2013, la dichiarazione politico strategica definitiva (DEFRA, 2013, march). Con questa dichiarazione il nuovo Governo ha fissato la guida alle priorità dell'autorità di regolazione (OFWAT). Il contesto specifico di questa guida è costituito dalla visione del settore che il Governo ha definito in un altro documento, anche questo sottoposto a consultazione, il "*Water for Life*" (DEFRA, 2011, december). Una visione che individua le sfide che stanno investendo il settore dei servizi idrici: gli effetti dei mutamenti climatici sull'ambiente, la capacità delle infrastrutture di affrontarne gli effetti (resilienza), il coinvolgimento degli utenti e la tutela degli utenti più deboli, la necessità di definire una pianificazione di lungo periodo.

La dichiarazione strategica ordina le priorità di OFWAT come segue. OFWAT deve assicurare una regolazione trasparente e prevedibile per attrarre i capitali necessari a finanziare e realizzare gli investimenti. OFWAT deve assicurare una regolazione sostenibile, nel senso di facilitare le decisioni che sono nell'interesse di lungo termine dell'economia, della società e dell'ambiente: investimenti di lungo termine nell'economia, sostenibilità della spesa per gli utenti, gestione efficiente delle risorse idriche. La regolazione deve essere focalizzata sull'equità del trattamento degli utenti, in particolare proteggere gli utenti più deboli e coinvolgere maggiormente gli utenti nella definizione dei livelli di servizio e sulle decisioni d'investimento. Tutto ciò, come abbiamo visto in precedenza (Majone, 2005), senza che questo costituisca una violazione del principio d'indipendenza che insieme alla competenza tecnica, costituiscono i pilastri della regolazione.

Vediamo adesso, per sommi capi, qual è il contesto in cui si è sviluppata la regolazione dei servizi idrici in Italia, e se ci sono i presupposti di un analogo atto d'indirizzo del Governo all'autorità indipendente (AEEG).

3 Principi e indirizzi nella regolazione dei servizi idrici in Italia (appunti)

L'attuale quadro regolatorio del settore idrico in Italia potrebbe ispirarsi, ed essere arricchito, da un approccio simile a quello sopra descritto.

La regolazione dei servizi idrici in Italia viene svolta a differenti livelli istituzionali: a livello nazionale, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) "predispone il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del SII, approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti"(D.L. 201/2011, convertito in L. 214/2011); a livello decentrato, le Regioni delimitano i confini degli ATO e identificano la migliore forma di cooperazione tra gli enti locali che ricadono al loro interno; a livello di ATO, i soggetti istituzionali previsti (le autorità competenti) predispongono i due documenti cardine specifici di ogni rapporto di regolazione: il Piano di Ambito e la Convezione di affidamento; gli stessi soggetti istituzionali provvedono poi all'affidamento del servizio idrico secondo le forme e i modi previsti dalla legge (Canitano & Peruzzi, 2012).

In proposito occorre evidenziare che solo nel 2011 si è giunti alla scelta di affidare la funzione di regolazione e controllo sulle gestioni del servizio idrico integrato all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), in parallelo con le funzioni regolatorie affidate agli enti d'ambito a livello territoriale.

L'individuazione dell'AEEG come regolatore centrale è coerente con l'intento di affidare funzioni fondamentali per il settore idrico (dalla definizione del metodo tariffario all'effettuazione delle verifiche sui piani d'ambito, alla definizione degli standard di servizio etc.) ad una autorità indipendente, dopo anni di esercizio – poco incisivo – delle medesime funzioni da parte di soggetti incardinati nella struttura ministeriale (prima Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, sostituito dall'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e i rifiuti, poi ricostituito, quindi soppresso in favore della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, la quale, a sua volta, è stata soppressa con D.L. 70/2011, che ha introdotto l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, parimenti soppressa, ancor prima di diventare operativa con il D.L. 201/2011, che ha trasferito le funzioni di quest'ultima all'AEEG) e privi di significativi poteri che rendessero cogenti le relative determinazioni.

Non vi è dubbio invece che l'AEEG sia dotata dei requisiti descritti dalla dottrina come caratterizzanti l'indipendenza dell'amministrazione, come descritti al precedente paragrafo 2.

Quel che manca, ad oggi, sono indirizzi chiari nello svolgimento delle funzioni inerenti il servizio idrico integrato.

Da un lato l'AEEG risulta infatti depositaria delle funzioni attribuitele con la legge istitutiva del 1995, da esercitarsi al fine di perseguire le seguenti finalità *"garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, di seguito denominati «servizi» nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse"* (art. 1 legge 481/1995). Si tratta però di indicazioni attribuite in un momento storico in cui non si prefigurava l'attribuzione all'Autorità di competenze nell'ambito idrico, ma in altri settori (energia elettrica e gas, appunto) interessati al processo di liberalizzazione e privatizzazione caratterizzante la politica economica di quegli anni, relativamente ai quali l'istituzione di una autorità indipendente si poneva come un inevitabile contrappeso per garantire concorrenza ed efficienza dei servizi prestati, avendo a mente gli interessi degli utenti finali.

Dall'altro vi sono gli scarni riferimenti ricavabili dalla norma deputata a specificare le competenze attribuite all'AEEG nel settore idrico.

Il riferimento è prima al D.L. 201/2011, che si limita ad operare il mero trasferimento all'Autorità delle funzioni affidate alla mai nata Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, la quale, a sua volta, era chiamata a *"garantire l'osservanza dei principi contenuti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in tema di gestione delle risorse idriche e di organizzazione del servizio idrico, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse degli utenti, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe, nonché alla promozione dell'efficienza, dell'economicità e della trasparenza nella gestione dei servizi idrici"* (art. 10 comma 11 D.L. 70/2011).

La stessa norma rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la concreta specificazione delle funzioni dell'AEEG; tale decreto, sottoscritto il 20 luglio 2012, riprende nella quasi totale integralità quanto previsto dal D.L. 70/2011 con riferimento alla mai costituita Agenzia, e prevede che *"le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono da essa esercitate con i poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Parlamento e dal Governo. La regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, persegue le seguenti finalità:*

- a) garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;*
- b) definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio;*
- c) tutela dei diritti e degli interessi degli utenti;*
- d) gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;*

e) attuazione dei principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga», ai sensi degli articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dell'art. 9 della direttiva 2000/60/CE".

Le finalità individuate dal D.L. 70 e dal D.P.C.M. sono le medesime, ma poste in un ordine diverso. Ma vi è dubbio che un decreto del Presidente del Consiglio, peraltro deputato alla mera individuazione delle funzioni trasferite, possa surrogare gli indirizzi politici provenienti dal Governo nel suo complesso o dal Parlamento.

Indirizzi che, nell'impianto della legge istitutiva dell'AEEG, sono richiamati al comma 21 dell'art. 2, che prevede che "Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria², indica alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese". Tale soluzione è stata letta come un modo elegante per dire che comunque il Governo ha il compito di rappresentare, almeno una volta all'anno, quali sono le esigenze generali di sviluppo del paese, esigenze entro le quali è auspicabile che i servizi pubblici vadano ad articolarsi e svilupparsi. Questa attività deve essere comunque vista, più che come un intervento di indirizzo unilaterale da parte del Governo nei confronti dell'Autorità, come un'occasione di confronto e di dialogo tra le parti che richiama, nel rispetto dei ruoli assegnati a ciascuno, la necessità di un "gioco di squadra" (Gobbo, 2001).

Ed è proprio questo gioco istituzionale di squadra quel che oggi pare mancare: non emerge, alla base dell'operato dell'Autorità, quantomeno nel settore idrico, un aggiornato e coerente quadro di principi cui ispirare il proprio operato, quasi che l'indirizzo sia proprio quello di non offrire una chiara linea di indirizzo.

A differenza dell'esperienza anglosassone prima descritta, nella quale il Governo ha un maggiore potere di indirizzo nei confronti del regolatore, l'attuale modello nostrano ritagliato per le Autorità indipendenti in generale, e per l'AEEG in particolare, richiede che la missione dell'Autorità sia oggetto di scelta da parte del legislatore, in sede di istituzione o, come nel caso che qui interessa, successivamente, con una norma di rango primario.

Come riconosciuto da autorevole dottrina, l'indipendenza dal potere politico, riconosciuta all'Autorità, e che comunque non è mai assoluta, rende necessario predisporre strumenti per far sì che la stessa non degeneri nell'autoreferenzialità. Da qui l'importanza di inserirla stabilmente "in una trama di rapporti orizzontali e verticali con una pluralità di interlocutori con i quali essa sia chiamata a confrontarsi e misurarsi, cioè a rendere conto in qualche modo del proprio operato. Nello spazio regolatorio non esistono torri d'avorio nelle quali isolarsi" (Clarich, 2005). Occorre che le forze politiche vadano al di là delle generiche definizioni, attribuendo all'AEEG nel settore idrico un preciso mandato che "va eseguito, non nell'interesse di questa o quella forza o coalizione politica o partitica, bensì nell'interesse di tutti, o meglio nell'interesse oggettivo di coloro (usualmente gli utenti e i consumatori) alla cui tutela è finalizzata l'intera architettura della regolazione dello specifico settore" (Clarich, 2005).

4 Conclusioni

I servizi idrici costituiscono un elemento essenziale per la qualità della vita nelle nostre città, per lo sviluppo delle attività produttive e per la qualità dell'ambiente. In una fase di recessione economica quale quella che

² Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) è stato pubblicato dal 1988 al 2009. A seguito dell'approvazione della L. 31 Dicembre 2009 n. 196, nel 2010 il DPEF è stato sostituito dalla Decisione di Finanza Pubblica: 2. Ogni richiamo al Documento di programmazione economico-finanziaria, di cui all'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, contenuto in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, deve intendersi riferito, rispettivamente, alla Decisione di finanza pubblica, di cui all'articolo 10 della presente legge, e alla legge di stabilità, di cui all'articolo 11, comma 2, della medesima legge (Art. 52, comma 2, L. 196/2010).

sta caratterizzando l'economia del Paese, l'organizzazione di questi servizi, tenendo particolare attenzione a mantenere la sostenibilità delle tariffe, può contribuire in modo significativo alla ripresa della crescita economica. Nello stesso tempo la ripresa degli investimenti nel settore è il presupposto per affrontare sia l'effetto che i mutamenti climatici stanno producendo sui livelli dei servizi che per contribuire a ridurre l'impatto della popolazione e delle attività economiche sull'ambiente.

In questo contesto è opportuno che il Governo e il Parlamento esprimano quegli indirizzi politici generali anche con riferimento al nuovo settore di competenza dell'Autorità di regolazione (AEEG), ad esempio avviando un'ampia consultazione, in modo da assicurare il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti interessati su un tema di così grande importanza come l'organizzazione dei servizi idrici.

Il Governo definirebbe questi indirizzi politico generali in un documento da mettere in consultazione con tutti i soggetti interessati, dando un ragionevole tempo per consentire loro di formulare opinioni, osservazioni e proposte. In analogia a quanto accade nell'esperienza che abbiamo analizzato, a conclusione della consultazione, il Governo approva in via definitiva il documento che contiene gli indirizzi politico generali.

Il documento dovrebbe trovare una collocazione funzionale rispetto all'attuale normativa che presiede all'organizzazione dei servizi idrici. Questa collocazione potrebbe essere alternativamente nel documento "Decisione di Finanza Pubblica" o in una legge con cui il parlamento approva gli indirizzi contenuti del documento.

5 Opere citate

BIS. (2011, april). *Principles for Economic Regulation*. London: Department for Business, Innovation and Skills.

Canitano, G., & Peruzzi, P. (A cura di). (2012). *Manuale per la pianificazione, la regolazione e il controllo dei servizi idrici*. Milano: Franco Angeli - ANEA.

Clarich, M. (2005). *Le autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*. Bologna: Il Mulino.

DEFRA. (2013, march). *Defra's strategic policy statement to Ofwat. Incorporating social and environmental guidance*. London: Department for Environment Food & Rural Affairs.

DEFRA. (2012, november). *Defra's strategic policy statement to Ofwat. Incorporating social and environmental guidance. Draft for Consultation*. London: Department for Environment Food & Rural Affairs.

DEFRA. (2011, december). *Water for Life*. London: Department for Environment Food & Rural Affairs.

Gobbo, F. (2001). Stato e mercato: il ruolo delle Autorità. In F. Grassini (A cura di), *L'indipendenza delle autorità*. Bologna: Il Mulino.

Grassini, F. (A cura di). (2001). *L'indipendenza delle autorità*. Bologna: Il Mulino.

Majone, G. (2005). Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability. In OECD, DESIGNING INDEPENDENT AND ACCOUNTABLE REGULATORY AUTHORITIES FOR HIGH QUALITY REGULATION - *Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005* (p. 126-155). Paris: OECD.