

PUNTI DI FORZA E PROBLEMI DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

ATTRIBUIRE LE FUNZIONI DI REGOLARIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO A UN'UNICA AUTORITÀ A LIVELLO NAZIONALE È STATO UN PASSAGGIO FONDAMENTALE PER PERSEGUIRE OBIETTIVI DI EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ SENZA PERDERE PERÒ LE PECULIARITÀ TERRITORIALI SIA IN TERMINI POLITICI SIA ORGANIZZATIVI.

Nei servizi pubblici locali, segnatamente nel settore del servizio idrico l'approntamento di un sistema di regolazione è stata la novità più significativa perlomeno degli ultimi decenni. Il primo tentativo di costruire un sistema di regolazione è stato, infatti, quello realizzato dalla L. 36/1994 cd. legge Galli, che ha svolto un ruolo fondamentale per l'individuazione degli organismi di regolazione e di vigilanza del settore idrico in Italia assenti nel panorama nazionale prima dell'avvento di tale normativa.

Il referendum abrogativo del 2011, oltre ad aver (ri)aperto il dibattito politico e giuridico sul servizio idrico, ha rappresentato il punto di svolta in cui si è aperta la strada a successive riforme che hanno però contribuito a generare instabilità sistemica. L'impasse legislativa nel settore dei servizi pubblici locali, e precisamente anche nel settore idrico, ha determinato tuttavia uno spostamento dell'attenzione da parte del legislatore dal profilo inerente alla modalità di affidamento del servizio al profilo della regolazione e della vigilanza e quindi sull'intera vicenda contrattuale.

Si è così verificata una maggiore e più proficua integrazione tra tutti gli strumenti che presidono allo svolgimento del servizio idrico integrato: dalla procedura a evidenza pubblica al contratto di servizio fino all'autorità amministrativa indipendente chiamata a svolgere le competenze regolatorie, determinando così un nuovo equilibrio nel sistema complessivo con un bilanciamento sostanziale tra regolazione per via contrattuale e procedure di gara competitive, quindi concorrenza per il mercato con la vigilanza delle autorità amministrative indipendenti.

Si è pertanto passati da un modello di regolazione imperniato su autorità locali, gli enti di governo d'ambito, a un modello di regolazione fondato

sull'istituzione di un'unica autorità indipendente di settore a livello nazionale che integra la regolazione per contratto e la concorrenza per il mercato. Si è verificata così l'attribuzione delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici a un'unica autorità a livello nazionale, prima con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua¹, e successivamente con l'attribuzione delle medesime funzioni alla già esistente Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg), determinando la costituzione dell'Autorità per l'energia e gas e il sistema idrico (Aeegsi)², la quale con la legge di Bilancio 2018 è divenuta Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera)³.

L'istituzione di un'unica autorità amministrativa indipendente ha sicuramente introdotto elementi di maggiore chiarezza, stabilità e uniformità al settore idrico, consentendo di ridurre, nel medio periodo, le differenze tra le varie gestioni e disuguaglianze territoriali. Dalla legge Galli fino all'istituzione dell'Arera, l'assetto regolatorio ha sofferto di una generale sovrapposizione di ruoli e funzioni tra gli enti locali a mezzo degli enti di governo d'ambito e il soggetto regolatore a livello nazionale ovvero prima la Conviros e poi l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua cui si aggiungevano in taluni contesti autorità di vigilanza regionali che rendevano maggiormente farraginoso e contraddittorio il quadro regolatorio.

Inoltre, la debolezza strutturale dei soggetti regolatori locali è stata resa manifesta dal conflitto d'interessi esistente presso gli enti di governo d'ambito, i cui componenti risultavano sovente anche rappresentanti della compagine azionaria del soggetto gestore del servizio vigilato dall'ente di governo medesimo. Siccome ogni ente di governo d'ambito aveva competenza su un unico gestore, era abbastanza elevato il

rischio dell'asservimento del regolatore locale agli interessi del soggetto regolato, vanificando così gli effetti della regolazione.

Il settore del servizio idrico integrato ha sofferto, prima dell'istituzione di un'unica autorità amministrativa indipendente, ovvero l'Arera, di un contesto normativo in materia regolatoria caratterizzato da strutturali elementi di precarietà. L'opzione prescelta è stata quella a favore di un sistema di *governance* fondato su un'autorità operante in una logica di cooperazione tra i diversi livelli di governo istituzionali, in grado di presidiare il complesso processo di riorganizzazione del settore, favorendo gestioni efficienti e adeguati standard di qualità per gli utenti e superando una frammentazione gestionale⁴. A fronte della centralità assunta da Arera a livello nazionale, si è verificata a livello territoriale la perdita progressiva da parte degli enti d'ambito di alcuni poteri soprattutto in materia regolatoria stabilendo un rapporto di gerarchia funzionale con l'autorità.

Il rafforzamento dei profili di regolazione del settore, con l'attribuzione di compiti precisi ad Arera, da un lato, e l'introduzione della separazione tra queste ultime funzioni e quelle organizzative e di gestione che invece competono agli enti di governo d'ambito, dall'altro, hanno avuto il merito di avere riordinato i confini tra titolarità, gestione e regolazione dei servizi.

In quest'ottica si pone il Dlgs 201/2022 di riordino dei servizi pubblici locali che dispone il divieto espresso per gli enti di governo d'ambito nel servizio idrico integrato o per quelli deputati alla funzione di regolazione di detenere direttamente o indirettamente partecipazioni negli enti preposti all'erogazione del servizio.

Ancorché le funzioni organizzativa da un lato e regolatoria dall'altro presentino punti di continuità e di intersezione,

è fondamentale che in ogni decisione assunta dall'Autorità i due profili rimangano nettamente distinti. Solo in questo modo Arera può costituire, per il servizio idrico integrato, un'autorità che fissa le regole, le quali consentono agli operatori economici di raggiungere gli obiettivi sociali, ambientali, economico-finanziari del servizio, individuati dagli enti di governo d'ambito alle condizioni più efficienti.

Al fine di ricercare un punto di equilibrio accettabile tra decisioni politiche e regolazione tecnica, l'Arera in questi anni ha adottato un sistema di regolazione da un lato ibrido e dall'altro asimmetrico; ibrido, perché l'Autorità dialoga con la pluralità dei livelli istituzionali di governo, ovvero a livello statale il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e a livello locale gli enti locali rappresentati dagli enti di governo d'ambito; asimmetrico, perché agli enti locali è riconosciuta la prerogativa di modulazione circa alcuni strumenti di regolazione, al fine di renderli maggiormente adeguati alle proprie esigenze territoriali. Così, gli atti di regolazione tecnica non espropriano completamente le prerogative di decisione politica rilevanti nei servizi idrici, ma si limitano a condizionare il metodo e gli effetti regolatori delle opzioni avallate dagli enti locali, che rimangono quanto al contenuto integralmente di loro spettanza. Il sistema attuale complessivamente inteso tende a una distinzione

più puntuale tra regolazione, organizzazione e gestione, con la prima in capo sostanzialmente all'Arera e per competenze marginali al ministero, la seconda in capo agli enti locali tramite gli enti di governo d'ambito e la terza demandata a operatori economici pubblici o privati, previa procedura a evidenza pubblica.

Tutto ciò all'interno di un settore in cui rileva il nesso di continuità tra funzioni di organizzazione e di regolazione, ovvero molti atti di organizzazione hanno un forte valore regolatorio (si pensi ad esempio al Piano d'ambito) e viceversa molti atti di regolazione assumono una connotazione di tipo organizzativo (si pensi ad esempio alla determinazione delle tariffe, all'individuazione dei contenuti delle convenzioni e alle carte del servizio).

Se l'attenzione nel corso degli anni si è spostata più sul piano della qualità e degli strumenti della regolazione piuttosto che sulla natura soggettiva del soggetto gestore, soprattutto nel settore idrico, è perché proprio la regolazione permette di perseguire di più e meglio gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità cui dovrebbe sempre essere ispirata la gestione dei servizi pubblici locali, in particolare del servizio idrico integrato.

Giovanni Mulazzani

Dipartimento di Scienze giuridiche,
Università degli studi di Bologna

NOTE

¹ Cfr. art. 10, commi 11-26, DI 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni dalla L 12 luglio 2011, n. 106.

² Cfr. art. 21 comma 19, DI 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L 22 dicembre 2011, n. 214.

³ Cfr. art. 1 comma 528, L 27 dicembre 2017, n. 205.

⁴ In base alla *XVI Relazione di monitoraggio sul servizio idrico integrato* elaborata da Arera per l'anno 2023 (cfr. Arera, Relazione 34/2023/I/IDR, *XVI Relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale"*, 31 gennaio 2023, in www.arera.it) risulta che non ancora in tutte le aree territoriali del Paese è giunto a compimento il percorso di adesione degli enti locali ai relativi enti di governo d'ambito. Gli Ato peraltro riflettono un'eterogeneità quanto a modelli organizzativi e parametri dimensionali adottati divergendo in taluni casi dalla disciplina che prevede una dimensione minima corrispondente all'ambito delle Province o delle Città metropolitane. In alcune regioni quali il Lazio, la Campania, la Calabria e la Sicilia il processo finalizzato alla piena operatività di tali enti risulta ancora in corso di realizzazione. Anche grazie alle recenti azioni di riforma del Pnrr, come ha sottolineato il *Blue Book 2023*, promosso da Utilitalia, a cura della Fondazione Utilitatis con la partnership di The European House – Ambrosetti e in collaborazione con Istat, Ispra, Cassa depositi e prestiti, il Dipartimento della Protezione civile e le autorità di Ato, il processo di *governance* a livello locale del servizio idrico integrato si sta perfezionando in larga parte del territorio nazionale, con la permanenza in alcune zone del Paese di criticità in relazione all'operatività degli enti di governo d'ambito e al superamento della frammentazione gestionale.

