

7. Sviluppo dei servizi, tutela degli utenti, autorità di regolazione

Il processo di liberalizzazione del settore elettrico e del gas ha introdotto un dinamismo nella strategia delle imprese di servizio prima inimmaginabile.

Per cogliere le possibilità di miglioramento della qualità del servizio, di cura del rapporto con il cliente, di offerta di servizi aggiuntivi, gli esercenti sono oggi impegnati nell'innovazione tecnologica e organizzativa, nella crescita dimensionale, nell'espansione in settori contigui.

Il dinamismo che così si manifesta giova allo sviluppo del sistema produttivo ed è benefico per i consumatori se si svolge in un contesto di concorrenza.

Internazionalizzazione, crescenti diversificazioni orizzontali, nuova articolazione della catena del valore dei servizi e dei prodotti, forte spinta a fusioni ed acquisizioni finalizzate a ridurre i costi e a mantenere un buon livello di remunerazione del capitale anche nello scenario di bassi prezzi dell'energia: sono state alcune delle risposte del sistema delle imprese ai mutamenti che hanno interessato il mercato dell'energia.

Accanto ad imponenti fusioni si è assistito alla formazione di nuovi legami tra segmenti diversi nell'industria energetica, primo fra tutti il convergere del gas e dell'elettricità per creare sinergie a livello della commercializzazione e cogliere le opportunità del mercato spot.

Molte aziende energetiche hanno intrapreso politiche di offerta di nuovi prodotti sfruttando economie di scopo e di scala: gas, elettricità, acqua, rifiuti, telefonia, telecomunicazioni, Tv via cavo, engineering, ecc..

Nuovi operatori "non energy" sono entrati nel mercato dell'energia. L'offerta di servizi personalizzati cerca di intercettare le esigenze di una clientela differenziata.

Al centro vi è la consapevolezza che il rapporto con il cliente costituisce l'asset di maggior valore del business.

La "fidelizzazione" dei clienti idonei richiede la comprensione delle loro esigenze e l'offerta di pacchetti di servizi ad hoc⁵⁷.

Va definita per tempo una strategia per i clienti che diventeranno "idonei" nel futuro, in relazione al progressivo abbassamento della soglia di idoneità.

Una efficace strategia di riposizionamento volta a tener conto dei mutamenti del mercato porta a un cambiamento radicale della cultura di impresa.

⁵⁷ Esempi di servizi offerti a clienti "Business": profili tariffari ad hoc, risk management, trading energia, controlli e monitoraggi energetici, certificazione energetica, valutazioni ambientali, investimenti in efficienza energetica, manutenzioni, ecc..

<p>Da: "Asset Based Organisation"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultura ingegneristica • Investimenti in assets • Economie di scala • Organizzazione geografica • Focalizzazione su riduzione costi • Massimizzazione ciclo degli assets 	⇒	<p>A: "Customer Management Organisation"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cultura di mercato • Investimenti in brand • Economie di scopo • Organizzazione per clienti • Focalizzazione sulla offerta di nuovi servizi/prodotti • Massimizzazione rapporto col cliente
<p>Da: "Sistema legato al contatore a livello locale"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione geografica 	⇒	<p>A: "Sistema legato al cliente libero di scegliere il proprio fornitore"</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione deterritorializzata per clienti

Tab. 78 - Mutamenti di strategia d'impresa

Lo sviluppo del processo di liberalizzazione si è accompagnato da un ampio dibattito sugli effetti sociali e ambientali di tale processo.

Se, da una parte, la graduale apertura del mercato favorisce il rinnovo della dotazione di capitale attraverso un aumento della pressione concorrenziale sugli operatori esistenti e l'entrata sul mercato di nuovi operatori dotati di tecnologie più innovative ed efficienti, dall'altra la pressione concorrenziale e l'esigenza di contenimento dei costi possono portare al prevalere di strategie industriali "miopi" sul lato della piena valorizzazione delle risorse interne e degli investimenti caratterizzati da redditività fortemente differita. Dal lato della domanda, la graduale riduzione dei prezzi favorita dallo sviluppo della concorrenza rischia di avere come effetto la crescita dei consumi.

La linea evolutiva del sistema va attentamente seguita e accompagnata attraverso l'adeguamento degli strumenti pubblici di intervento: la tradizione di "servizio pubblico" va trasformata in nuova cultura di "servizio di pubblica utilità".

L'elemento pubblicistico non risiede più nella natura giuridica del soggetto fornitore, ma nelle modalità con cui il servizio viene regolato a tutela degli interessi generali.

Nel caso dei servizi con caratteristiche di essenzialità quale è il caso dell'energia, gli strumenti di tutela vanno rafforzati attraverso lo sviluppo di adeguate soluzioni regolamentari, contrattuali e di controllo.

Come è noto il legislatore italiano nel 1995 ha disposto, con la legge 14 dicembre 1995, n. 481 la istituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas naturale, dotata di ampia autonomia⁵⁸.

I limiti all'autonomia dell'Authority derivano:

- dal potere di indirizzo nel settore spettanti al Parlamento e al Governo
- dalle funzioni e dai compiti esercitati dal Ministro competente e alle istituzioni territoriali sulla base delle leggi vigenti
- dai compiti conferiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

⁵⁸ La legge n.281/98 contenente la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti costituisce, assieme alla legge n. 349/86, un importante tentativo di sistematizzazione degli strumenti giuridici di tutela degli interessi diffusi. Già prima la legge regionale 7 dicembre 1992, n. 45 aveva provveduto a definire un quadro di norme a difesa dei consumatori e degli utenti a livello regionale, con specifica attenzione alla promozione delle associazioni. Da citare anche la legge n. 287/90 contenente la disciplina delle figure della violazione dei principi convenzionali e la relativa Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ulteriori limiti derivano dalle forme di controllo che l'ordinamento prevede e che si esplicano tra l'altro nell'obbligo di relazionare il Parlamento e il Governo in ordine all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, dalla verifica contabile da parte della Corte dei Conti, dal necessario coinvolgimento dei soggetti interessati alla formazione delle decisioni, dalla soggezione al sindacato giurisdizionale della magistratura amministrativa.

Nella tabella che segue sono indicate le funzioni dell'Autorità ai sensi della legge n. 481:

<ul style="list-style-type: none"> • Formula osservazioni e proposte sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato e sulle modifiche da apportare alle norme e ai regolamenti in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato e all'evoluzione delle normative comunitarie; • Propone ai Ministri competenti gli schemi di rinnovo degli atti di concessione, di autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma per l'esercizio dei servizi, nonché eventuali variazioni agli stessi, definendo altresì le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, ove previsti dalla normativa vigente; • Controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi siano attuate nel rispetto dei principi di concorrenza e trasparenza anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte garantendo altresì il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti; • Stabilisce e aggiorna in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale nonché la realizzazione degli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; • Verifica la conformità ai criteri di cui sopra delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio. Qualora la pronuncia non intervenga entro novanta giorni dal ricevimento della proposta, le tariffe si intendono verificate positivamente; • Emanando direttive per la separazione contabile ed amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale, provvedendo al confronto tra essi e ai costi analoghi in altri paesi e assicurando la pubblicizzazione dei dati; • Controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli generali di qualità inferiori a quelli stabiliti nel regolamento del servizio, nel contratto di programma o nelle direttive sulla qualità dei servizi; • Emanando le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione; • Assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi; studia l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi; promuove iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi; presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta; • Pubblicità e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali; • Valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio; • Verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari; • Propone al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento; • Controlla che ciascun soggetto esercente il servizio adotti, in base alla direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standards dei singoli servizi e ne verifica il rispetto; • Irroga sanzioni amministrative; • Ordina al soggetto esercente il servizio la cessazione dei comportamenti lesivi dei diritti degli utenti; • Adotta, nell'ambito delle procedure di concertazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità della erogazione del servizio ovvero di far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento; <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sono fatte salve le funzioni di indirizzo del settore spettanti al Governo e le attribuzioni riservate alle autorità locali; • Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, indica all'Autorità il quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese.

Tab. 79 – Funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi della legge n. 481/95⁵⁹

⁵⁹ Ulteriori e più specifiche funzioni sono state conferite all'Autorità dal D.Lgs n. 79 e dal D.Lgs n. 164.

In base alla legge istitutiva, l'Autorità per l'energia elettrica e per il gas, regola la qualità dei servizi attraverso la leva tariffaria, gli incentivi per il miglioramento della qualità e le penalizzazioni poste a carico dei soggetti esercenti in caso di scostamenti rilevanti da livelli predefiniti.

L'Autorità ha reso noto i dati della terza indagine annuale sullo stato della qualità dei servizi dell'energia elettrica e del gas.

L'indagine risponde alla funzione di controllo sulle modalità di erogazione dei servizi e fornisce il quadro informativo necessario per attuare interventi di regolazione, divenuti notevolmente più incisivi rispetto alla precedente disciplina basata sulla "Carta dei servizi"⁶⁰.

Si è infatti passati da standard autodefiniti dagli esercenti a livelli di "qualità commerciale" definiti dall'Autorità e validi per tutti gli esercenti⁶¹.

Sia per il settore dell'energia elettrica, sia per quello del gas l'Autorità ha fissato limiti per i tempi massimi relativi alle prestazioni fornite agli utenti, uniformi, sul territorio nazionale obbligatori per tutti gli esercenti con la previsione di indennizzi automatici agli utenti nel caso di mancato rispetto. Nel settore dell'energia elettrica sono stati introdotti criteri uniformi di misurazione delle interruzioni del servizio ed è stata definita una nuova regolazione della continuità del servizio. L'intervento dell'Autorità ha l'obiettivo di ridurre in tempi brevi il divario oggi esistente fra l'Italia e i principali paesi europei. Il divario è emblematicamente riassunto nel numero medio di interruzioni per utente nell'anno 1998 pari a 4,1 in Italia, contro 1,3 in Francia e 0,9 in Inghilterra, e nella loro durata media annua in termini di minuti persi per utente, pari rispettivamente nei tre casi citati a 196, 63 e 81 minuti.

La nuova regolazione della continuità del servizio si propone anche di ridurre i divari tra ambiti territoriali rappresentati da un numero medio annuo di interruzioni per utente nelle zone servite dall'Enel Spa pari a 2,6 nel Nord e a 5,4 nel Sud corrispondenti rispettivamente a una durata media annua di 121 e di 270 minuti persi per utente.

Il provvedimento dell'Autorità rappresenta una novità. Non esistevano in precedenza obblighi di riduzione del numero e della durata delle interruzioni essendo stata finora lasciata la soluzione del problema della continuità all'autonoma iniziativa degli esercenti.

Anche per il servizio del gas l'Autorità ha formulato le proprie proposte ed emanato direttive in merito alla regolamentazione della sicurezza e della continuità e ai livelli specifici e generali di qualità commerciale dei servizi di distribuzione e vendita del gas. Con l'introduzione di obblighi di servizio e altri strumenti di regolazione, le proposte dell'Autorità si prefiggono di raggiungere in breve tempo su tutto il territorio nazionale livelli minimi di sicurezza, di continuità e di qualità del servizio.

Gli aspetti della sicurezza da prendere in esame nel caso del servizio gas sono l'ispezione della rete per l'individuazione delle dispersioni, l'odorizzazione del gas distribuito e il pronto intervento da parte dell'esercente su chiamata di terzi, gli accertamenti in caso di nuovo allaccio o di modifiche di impianti già allacciati per verificare che gli impianti siano

⁶⁰ Legge n. 273/95, DPCM 18 settembre 1995, art. 11, D.Lgs n. 286/99.

⁶¹ Delibera Autorità 28 dicembre 1999, n. 201, 3 marzo 2000, n. 47.

stati eseguiti e siano mantenuti in stato di sicuro funzionamento nei riguardi della pubblica incolumità.

L'indagine condotta dall'Autorità ha inoltre esaminato anche aspetti di continuità, quali il telecontrollo dei punti di alimentazione delle reti e dei gruppi di riduzione finale.

L'ispezione della rete per la ricerca di fughe assume rilevanza non solo ai fini della sicurezza degli impianti di distribuzione del gas ma anche di tutela del clima globale.

Alcuni esercenti ispezionano con frequenza annuale tutta la rete, specialmente di media ma anche di bassa pressione; altri ispezionano piccole percentuali di rete, probabilmente seguendo una logica di intervento su segnalazione di fuga da parte di personale o di terzi, o mirando a verificare i tratti maggiormente a rischio.

L'odorizzazione del gas, resa obbligatoria dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1083, serve a garantire l'uso del gas da parte degli utenti in condizioni di sicurezza. La presenza dell'odorizzante consente di avvertire la dispersione del gas prima che la concentrazione del gas negli ambienti raggiunga livelli di pericolosità. L'adeguata odorizzazione rappresenta il presupposto di pronte segnalazioni da parte di terzi all'esercente di dispersioni sulla rete o sugli impianti di derivazione di utenza al misuratore, di situazioni di pericolo all'interno delle abitazioni.

L'Autorità ha inoltre esaminato le capacità di pronto intervento e la diffusione delle tecniche di telecontrollo in funzione della continuità del servizio.

L'attività di valutazione dei reclami delle istanze e segnalazioni ha determinato l'apertura di procedimenti individuali nei confronti di alcuni esercenti e portato alla risoluzione diretta di controversie. L'attività è divenuta occasione e presupposto per l'emanazione di direttive in materia di condizioni contrattuali di fornitura in sostituzione delle clausole in precedenza fissate unilateralmente dai soggetti erogatori del servizio.

All'entrata in vigore degli standard di qualità commerciale del servizio ha corrisposto il meccanismo di indirizzo automatico agli utenti del servizio elettrico in caso di mancato rispetto per cause imputabili agli esercenti.

L'Autorità ha anche disposto indirizzi in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione⁶².

La possibilità di offrire opzioni tariffarie da parte degli esercenti il servizio di distribuzione dell'elettricità dota il nuovo sistema tariffario di elementi di flessibilità. Per evitare disparità di trattamenti, le opzioni tariffarie devono essere offerte in modo non discriminatorio, nel rispetto di un Codice di condotta commerciale approvato dall'Autorità.

Altro obbligo di servizio è la protezione da accordare alle fasce di utenza in condizioni di disagio economico e sociale. Come per altri servizi di pubblica utilità, una valutazione dell'efficacia e dell'equità dei criteri e meccanismi di protezione sociale si impone anche per l'elettricità e il gas. L'Autorità intende adottare meccanismi di accesso ai servizi sociali basati sulla considerazione della capacità di reddito, corretta tenendo conto delle caratteristiche del nucleo familiare.

⁶² È stato tra l'altro disposto che ciascun cliente trovi indicato in bolletta, almeno una volta all'anno, un confronto tra la quantità di energia consumata negli ultimi dodici mesi e quella consumata in analogo periodo precedente. La consapevolezza del proprio consumo, e della sua tendenza, è il punto di partenza per un'educazione all'uso razionale dell'energia.

Queste indicazioni sono accolte dal decreto legislativo di riforma dei meccanismi di calcolo dell'indicatore sulla situazione economica equivalente, che attribuisce alle Autorità di regolazione il compito di determinare le modalità di utilizzo dell'indicatore stesso.

È auspicabile che il Governo fornisca elementi per individuare la soglia di riferimento per l'accesso ai trattamenti agevolati.

L'Autorità ha svolto nel corso di questi anni una funzione molto importante, in un contesto legislativo in forte evoluzione e spesso in carenza di un quadro di indirizzi programmatici di riferimento.

D'altra parte le condizioni che hanno giustificato, in termini di governo della transizione verso il mercato liberalizzato e di efficacia dell'azione amministrativa, l'affidamento ad un organismo autonomo di rilevanti funzioni prima esercitate dall'amministrazione centrale, sono oggi in parte mutate ed è al centro del dibattito politico il tema della armonizzazione dell'assetto delle Autorità che operano nel nostro paese e di revisione di taluni aspetti di allocazione delle funzioni e dei compiti.

Si pone l'esigenza di inquadrare le funzioni affidate all'Authority in un contesto che vede per certi aspetti la supremazia della normativa comunitaria e, per altri aspetti il ruolo sempre più incisivo delle Regioni e degli Enti locali.

La costruzione del mercato interno dell'energia, ha portato la Commissione europea a dar vita a direttive sempre più incisive volte ad assicurare l'accesso trasparente e non discriminatorio alle reti, ad offrire la libertà di scegliere il proprio fornitore ad un insieme sempre più vasto di consumatori, a garantire la presenza di una pluralità di produttori e fornitori.

Accanto a questo, fin dal 1988 la Commissione ha promosso la costituzione del Forum per la regolazione dell'energia elettrica e successivamente, nel 1999, del Forum per la regolazione del gas.

Al Forum partecipano i rappresentanti degli organismi regolatori nazionali, degli Stati membri e della Commissione europea.

Le questioni di maggior rilievo discusse riguardano gli scambi transnazionali, le condizioni di accesso e uso delle reti, lo sviluppo di nuova capacità di interconnessione, la armonizzazione delle condizioni commerciali e regolamentari a livello comunitario.

Nel 2000 è stato istituito il Council of European Energy Regulators con l'intento di creare un meccanismo di cooperazione e scambio di informazioni tra i regolatori europei nel settore energetico e di elaborazione di posizioni comuni da portare all'attenzione delle Autorità comunitarie.

Questi organismi nascono da una esigenza oggettiva e cioè di disporre di strumenti di controllo e di regolazione alla dimensione delle regole e degli interessi di un mercato integrato di scala europea, anche se le soluzioni appaiono insufficienti a superare la forza dei mercati nazionali e le evidenti asimmetrie che li contraddistinguono, a regolamentare in termini omogenei gli obblighi di servizio pubblico e le garanzie per gli utenti-consumatori ai quali dovrebbero uniformarsi le imprese europee⁶³.

⁶³ Ben più incisivi gli strumenti di cui dispone l'Autorità della concorrenza europea, i cui presupposti possono essere rinvenuti negli artt. 81 e 82 del Trattato Europeo, relativi rispettivamente alle intese e all'abuso di posizione dominante, nel regolamento sul controllo delle concentrazioni e nelle norme in materia di aiuto di Stato.

L'altro aspetto a cui si è fatto cenno riguarda il ruolo delle regioni e degli Enti locali ovvero i termini attraverso i quali regolare il rapporto tra la variabile territoriale e le politiche di sviluppo e regolazione del sistema energetico.

Le analisi e le elaborazioni di politica energetica prodotte nel passato sono di scarsa utilità per il presente.

Ieri l'attività di fornitura dei servizi energetici essenziali era per gran parte esercitata in via diretta dallo Stato o dai Comuni, attraverso le imprese pubbliche operanti in regime di esclusiva.

Il superamento delle contraddizioni tra energia e territorio era ricercato in termini di compatibilità tra diverse politiche pubbliche di intervento, di bilanciamento della pluralità degli interessi pubblici sottesi a tali politiche.

Il limite maggiore di tale esperienza è rappresentato dalla dimensione chiusa del concetto di territorio e degli interessi territoriali che ha portato a soluzioni localistiche dei problemi, scaricando spesso le contraddizioni all'esterno.

La fase più recente è caratterizzata da una concezione del territorio nella quale assumono rilievo le relazioni, le interdipendenze, tra ambiente locale e contesto generale, le condizioni per collegare i sistemi locali ai processi reali di sviluppo.

La liberalizzazione del settore energetico, la creazione del mercato competitivo di scala europea aprono scenari in larga misura inediti ma rappresentano al tempo stesso una sfida che in sé racchiude interessi primari per le economie locali.

C'è la necessità di disporre di servizi energetici efficienti, a supporto della competitività dei tessuti urbani e del sistema produttivo, assicurando la disponibilità delle infrastrutture e dei servizi capaci di relazionare il territorio con il mercato esteso, con le opportunità che esso è in grado di offrire.

Al tempo stesso occorre garantire lo sviluppo sostenibile del sistema energetico nella direzione della fruibilità territoriale e sociale dei servizi, dell'uso efficiente delle risorse, della tutela dell'ambiente.

La promozione della concorrenza, le condizioni di economicità e redditività dei soggetti esercenti debbono armonizzarsi con "gli obblighi di servizio pubblico" sui quali si fonda l'esplicitazione dei livelli di compatibilità nonché i gradi di modificazione da apportare alle condizioni date.

Sotto questo punto di vista occorre riconoscere che non sono state ancora pienamente delineate le condizioni e gli strumenti attraverso i quali armonizzare obiettivi della programmazione regionale e locale, obblighi di servizio pubblico, logiche e regole del mercato.

7.1. Servizi pubblici locali

I servizi pubblici locali dell'Emilia-Romagna stanno affrontando con grande dinamismo e determinazione le sfide del mercato energetico liberalizzato e le nuove problematiche connesse ai profondi cambiamenti che hanno interessato il contesto legislativo di riferimento.

Consistenti ristrutturazioni, nuove alleanze, nuovi posizionamenti sul mercato stanno modificando profondamente l'assetto dei servizi venuti consolidandosi nel corso di decenni.

Anche le Amministrazioni Locali sono chiamate ad un impegno di grande rilevanza. Ieri gli Enti Locali dell'Emilia-Romagna sono stati il motore principale della nascita e dello sviluppo dei servizi pubblici locali per l'energia, i trasporti, l'igiene pubblica, il ciclo delle acque, ecc.; oggi essi sono chiamati ad interpretare con spirito nuovo, le istanze della società regionale, le sfide della liberalizzazione dei servizi di rilevanza industriale, attraverso l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo.

L'art. 35 della "Finanziaria 2002", sostituendo l'art. 113 del T.U. ha introdotto alcune novità significative sull'ordinamento degli Enti Locali (Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti può essere separata da quella di erogazione dei servizi. Va in ogni caso garantito l'accesso trasparente e non discriminatorio alle reti, condizione indispensabile per l'incontro tra la domanda libera e la pluralità dell'offerta.

Per la gestione di reti ed impianti, l'ente locale può avvalersi:

- a) di soggetti all'uopo costituiti, nella forma di società di capitali, anche consortili, controllate dagli Enti Locali, cui può essere affidata direttamente tale attività
- b) di imprese idonee, da individuarsi mediante procedure ad evidenza pubblica.

L'erogazione del servizio in regime di concorrenza avviene secondo le discipline previste dalle leggi di settore: l'erogazione del servizio è assicurata da società di capitali individuate attraverso gare pubbliche.

La gara è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza. Non sono ammesse a partecipare le società che, in Italia e all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica; sono parimenti esclusi i soggetti affidatari diretti di cui alla lettera a) precedente. Tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate di queste ultime. La gara è aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio.

Qualora sia economicamente più vantaggioso, è consentito l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici locali diversi da quelli di trasporto collettivo. In questo caso, la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

E' vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, nonché alla concessione da chiunque dovuta di contribuzioni o agevolazioni per la gestione del servizio.

I rapporti degli Enti Locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitoli di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli dei servizi dei livelli previsti. I contratti di servizio saranno approvati dagli organi indicati dagli statuti degli stessi Enti Locali.

L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione di controllo nelle società erogatrici di servizi. Tale concessione non comporta effetti sulla durata delle

concessioni e degli affidamenti in essere e consente alle società la partecipazione ad attività industriali al di fuori del relativo ambito territoriale. Alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di affidamento, le eventuali dotazioni patrimoniali sono trasferite al nuovo gestore del servizio con indennizzo al precedente gestore pari al valore di stima basato sul valore di mercato al termine dell'affidamento stesso.

Le disposizioni citate non si applicano ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Tali comuni possono gestire, anche consorziandosi o convenzionandosi tra loro, i servizi pubblici locali di rilevanza industriale a mezzo di società di capitali, anche a carattere consortile, partecipate dai medesimi comuni.

Qualora le disposizioni dei singoli settori prevedano la gestione associata del servizio per ambiti territoriali di dimensione sovracomunale, il soggetto che gestisce il servizio stipula appositi contratti di servizio con i comuni di dimensione inferiore a 5.000 abitanti, anche al fine di assicurare il rispetto di adeguati ed omogenei standard qualitativi di servizio. In caso di mancato rispetto di tali standard da parte dei gestori operanti nel territorio dei comuni di minore dimensione demografica, i soggetti competenti provvedono alla revoca dell'affidamento.

Gli Enti Locali entro il 31 dicembre 2002 trasformano le aziende speciali ed i consorzi di cui all'art. 31, comma 8, del D.Lgs n. 267/00 in società di capitali.

Gli Enti Locali che detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che sono proprietari anche delle reti e degli impianti, entro un anno, anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, provvedono allo scorporo delle reti e degli impianti, conferendo gli stessi ad una società avente le caratteristiche di cui al comma 13, art. 113 del D.Lgs n. 267 citato.

Sentite le Autorità indipendenti di settore e la Conferenza Unificata, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo adotta le disposizioni necessarie per l'esecuzione e l'attuazione alle norme citate, con particolare riferimento ai termini di scadenza o di anticipata cessazione dei rapporti in corso, di gestione di servizi pubblici locali, sorti in base a procedure diverse dall'evidenza pubblica.

La legge regionale n. 25/99 recante "Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani" offre importanti spunti di riflessione per la attuazione di una politica regionale di promozione e sviluppo dei servizi energetici territoriali, al fine di pervenire ad una gestione di tipo industriale secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio, offrire forme di garanzia per i consumatori e migliorare la qualità dei servizi. La legge disciplina le forme di cooperazione tra gli Enti Locali medesimi per dare rappresentanza unitaria degli interessi in gioco e per assicurare l'esercizio unitario delle funzioni conferite agli Enti Locali medesimi.

La soluzione cooperativa, individuata è la "Agenzia di ambito per i servizi pubblici".

L'Agenzia può svolgere le funzioni amministrative relative ad ulteriori servizi pubblici rispetto al servizio idrico ed al servizio di gestione dei rifiuti.

L'Agenzia in particolare esercita le seguenti funzioni: specificazione della domanda espressa dal territorio per ciascun servizio, determinazione del programma degli interventi, scelta delle forme di gestione, espletamento delle procedure di affidamento ed instaurazione dei relativi rapporti, controllo del servizio reso dal gestore nel rispetto delle condizioni contenute nell'atto di affidamento.

L'Agenzia analizza le gestioni esistenti, determina il superamento delle gestioni dirette e di quelle non rispondenti a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, determina indirizzi per la gestione nonché i livelli di servizio da assicurare all'utenza.

I rapporti tra l'Agenzia e i soggetti gestori sono regolati in conformità delle leggi di settore e dell'art. 35 della legge n. 448/01.

L'Agenzia, assicurando la partecipazione dei "comitati consultivi degli utenti" riconosciuti dalla legge, elabora gli schemi di riferimento delle Carte dei servizi pubblici con indicazione degli standards dei servizi medesimi nonché dei diritti e degli obblighi, in conformità alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 2 del DL n. 163/95, convertito con legge n. 273/95.

La legge prevede inoltre la istituzione dell'Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani⁶⁴.

Si tratta di un organismo monocratico che si avvale di un Osservatorio regionale.

Le principali attività dell'Autorità regionale, così come definite dalla L.R. n. 25 sono:

- a) diffusione della conoscenza sulle condizioni di svolgimento dei servizi
- b) indirizzi per l'adozione della carta del servizio pubblico
- c) individuazione di situazioni di criticità e irregolare funzionamento nei servizi
- d) segnalazione di modifiche alle clausole contrattuali e atti dei gestori
- e) definizione di indici di produttività per la valutazione economica dei servizi resi
- f) definizione dei parametri di valutazione delle politiche tariffarie
- g) pronunce sul rispetto dei parametri di qualità
- h) pareri attinenti la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori
- i) relazione sullo stato dei servizi.

All'Autorità regionale è richiesto di mantenere rapporti con altre realtà regionali e non quali il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il Ministro dell'Ambiente, l'Osservatorio sui rifiuti, l'ANPA, l'ARPA, le Camere di Commercio, le organizzazioni sindacali e le rappresentanze dei consumatori, oltre ovviamente la Giunta regionale.

Spetta all'Autorità disciplinare il sistema dei rapporti e delle forme di collaborazione con i Comitati consultivi degli utenti nonché con le forme associative degli utenti-consumatori.

Come si è detto, spetta all'Autorità l'elaborazione di atti di indirizzo per l'adozione della Carta del servizio pubblico.

Va ricordato che il Emilia Romagna la maggior parte delle imprese dei servizi pubblici locali si è dotata della Carta dei servizi.

In particolare, alle aziende di servizi è richiesto di corrispondere ai principi di: eguaglianza di trattamento, imparzialità, continuità, efficacia e efficienza, chiarezza nei rapporti contrattuali, accessibilità al servizio, facilitazioni a particolari utenti, correttezza nelle relazioni con gli utenti, gestione dei reclami, servizi di emergenza, pronto intervento.

La Carta dei servizi, per non essere strumento autoreferenziale, deve porre al centro il cittadino-utente, i bisogni che esso esprime che debbono essere tradotti in obiettivi aziendali, standard qualitativi, nuovi servizi, migliori o nuove forme di rapporto tra utenti e fornitori del servizio.

⁶⁴ Altre leggi regionali prevedono organismi di garanzia, controllo, conoscenza in relazione al servizio idrico e/o dei rifiuti urbani. Il Lazio ha istituito la figura del Garante, il Piemonte e il Veneto l'Osservatorio regionale.

Su questa base diventano fondamentali la comunicazione e la certificazione. Spetta alla comunicazione di soddisfare il bisogno di informazione, di offrire trasparenza e visibilità ai servizi resi, di essere strumento di partecipazione attiva.

Altrettanto importanti sono le procedure di certificazione (ISO 9001/Vision2000/ISO 1400/ESMASII) quali strumenti di qualificazione delle imprese.

Si tratta di verificare se ed in che termini può essere valorizzata l'esperienza che si sta realizzando in regione nel campo dei servizi idrici e di igiene urbana nel settore energetico, tenuto conto delle funzioni svolte dall'Autorità nazionale in precedenza descritte.

