



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

***RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI***

*Memoria per l'audizione presso la  
1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali del Senato*

*Roma, 8 febbraio 2007*

Signor Presidente,

Signori Commissari,

desidero innanzitutto ringraziare Loro per aver voluto ascoltare l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sul tema, assai delicato, del riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali; si tratta di un ambito nel quale la presenza di attività afferenti al settore energetico è molto significativa.

Il DDL oggetto dell'esame odierno muove in una direzione senz'altro positiva e apprezzabile, tesa a promuovere la concorrenza, l'efficienza e la qualità nella prestazione di alcuni servizi di rilevanza economica. È evidente, dall'impianto della legge delega, l'intenzione di tracciare un inquadramento generale che riscriva, o quanto meno riordini, l'approccio complessivo al tema dei servizi pubblici locali, con particolare attenzione: i) alla tutela dei consumatori/utenti; ii) al miglioramento della qualità dei servizi, rispettando il principio di *cost reflectivity*; iii) all'efficienza ed efficacia degli interventi degli enti pubblici nei settori produttivi.

Di seguito, e per brevità, non vengono quindi esaminati i numerosi aspetti del DDL in discussione che a nostro avviso risultano certamente condivisibili, ma ci si limita a fornire contributi sugli aspetti di più diretta competenza.

### **Inquadramento generale e ambito di applicazione**

Quale Regolatore, L'Autorità per l'energia elettrica e il gas si occupa di alcuni servizi erogati sul territorio e in prospettiva, stante la formulazione della proposta di legge per il riordino delle Autorità recentemente approvata dal Consiglio dei Ministri, sarà chiamata ad occuparsi anche di un settore altrettanto importante e delicato, quale quello dei servizi idrici.

Sulla base dell'esperienza maturata, ci permettiamo di sottolineare l'opportunità che sia delineato in maniera più netta l'ambito di applicazione del DDL, chiarendo quali servizi pubblici, servizi di pubblica utilità o servizi di interesse generale abbiano un carattere inequivocabilmente localistico. Sebbene questo chiarimento possa eventualmente essere lasciato alla puntuale disciplina dei singoli temi delegati, nondimeno, a nostro avviso, sarebbe più opportuno che esso venisse definito fin da subito, al fine di prevenire aspettative o libere interpretazioni in fase di applicazione che intacchino tematiche di interesse generale, nazionale o sovra-nazionale. Oltre al dettato costituzionale, in materia di energia esiste già un quadro legislativo di riferimento in termini di competenze, definito, fra l'altro, anche dalla legge 23 agosto 2004, n. 239. Fatta salva ogni riflessione sulla normativa

vigente, il DDL non dovrebbe lasciare spazi a tentativi di regolazione localistica di funzioni di respiro decisamente nazionale.

Si evidenzia, in particolare, che la distribuzione di energia elettrica è disciplinata dal Decreto Legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (di attuazione della direttiva 96/92CE del 19 dicembre 1996 contenente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), in base al quale il Ministro dell'Industria, oggi dello Sviluppo economico, ha rilasciato concessioni aventi scadenza il 31 dicembre 2030. Lo stesso Decreto Legislativo prevede che con regolamento del Ministro, sentita la Conferenza unificata e questa Autorità, siano stabiliti modalità, condizioni e criteri per le nuove concessioni da rilasciare alla scadenza, sulla base di gare, previa determinazione dell'ambito, che dovrà essere non inferiore al territorio comunale e non superiore a un quarto di tutti i clienti finali.

Può dunque dimostrarsi utile:

a) prevedere dei “settori esclusi” (es. distribuzione di energia elettrica), sui quali le Istituzioni locali non possano agire liberamente, ma, eventualmente, solo esercitare specifiche funzioni o poteri di maggior tutela, verifica e controllo di servizi già individuati sulla base di criteri indicati nel DDL.

b) definire l'ampiezza del “servizio locale”, anche con esplicito richiamo alla eventuale normativa già vigente, per segnare la demarcazione, all'interno dei vari settori, tra le attività di livello nazionale e quelle di livello locale;

### **Corrispettivi del servizio per gli enti locali**

Alcuni principi condivisibili che, in linea generale, mirano a razionalizzare e ad introdurre positive innovazioni nell'ambito dei servizi pubblici locali, potrebbero essere utilizzati per introdurre meccanismi non in linea con i principi di efficienza.

Con ciò non si vuole, ovviamente, mettere in discussione la possibilità e la responsabilità del decisore locale in ordine all'esercizio della propria discrezionalità politica sulle concrete scelte attinenti il territorio. Tuttavia, tali scelte non devono correre il rischio di configurarsi come una sorta di “tassazioni occulte” o “sussidi incrociati”, tra diverse categorie di cittadini o tra diversi ambiti territoriali. In questo senso, qualunque efficientamento raggiungibile, ed auspicabile, nei settori energetici a livello locale deve, a nostro parere, dispiegare i propri benefici nei confronti degli utenti del servizio e non essere reimpiegato per altre finalità.

Già nell'ottobre del 2005, l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione per evidenziare alcune forti criticità in tema di corrispettivo dovuto dal gestore del servizio di

distribuzione del gas all'Ente locale per l'affidamento del servizio. Ripercorro qui i passaggi fondamentali di quel testo, poiché utili ad inquadrare la questione, delicata, delle potenziali distorsioni per eventuale poca chiarezza nella destinazione degli introiti derivanti da attività specifiche.

L'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164/00 (di attuazione della direttiva n. 98/30/CE del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale) prevede che “L'attività di distribuzione di gas naturale è attività di servizio pubblico. Il servizio è affidato esclusivamente mediante gara per periodi non superiori a dodici anni. Gli enti locali che affidano il servizio, anche in forma associata, svolgono attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo sulle attività di distribuzione, ed i loro rapporti con il gestore del servizio sono regolati da appositi contratti di servizio, sulla base di un contratto tipo predisposto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed approvato dal Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato”. Lo stesso articolo 14, al comma 6, stabilisce che “Nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza, la gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, del livello di qualità e sicurezza, 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 presentati dalle imprese concorrenti. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio”.

In attuazione di quanto sopra, è stato approvato sia il contratto tipo per il servizio di distribuzione del gas, relativo al rapporto tra Ente locale e gestore del servizio, sia quello relativo al rapporto tra Ente locale, società di capitali (alla quale l'Ente locale abbia eventualmente conferito la proprietà delle reti e degli impianti) e gestore del servizio medesimo. Entrambe le versioni prevedono un articolo relativo al corrispettivo dovuto dal gestore del servizio di distribuzione del gas all'Ente locale, per l'affidamento del servizio, nel quale riportare le condizioni economiche offerte dal gestore in sede di gara per l'aggiudicazione del servizio.

Le “migliori condizioni economiche” indicate all'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo n. 164/00 rappresentano sicuramente uno degli elementi per l'aggiudicazione delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione e sono parte integrante del conseguente contratto di servizio. Tuttavia, l'affidamento del servizio di distribuzione del gas deve avvenire anche sulla base del livello di qualità e sicurezza del servizio stesso e dei piani di investimento per lo sviluppo e il

potenziamento delle reti e degli impianti. Elementi ai quali, in fase di aggiudicazione della gara, deve essere attribuito un peso adeguato, almeno comparabile con quello attribuito al corrispettivo offerto dal distributore per l'affidamento del servizio di distribuzione.

L'attuale assenza di criteri per la valutazione di tale corrispettivo, in sede di aggiudicazione della gara, e per la sua stessa determinazione, ha fatto sì che in alcune gare recenti l'assegnazione del servizio sia avvenuta prevalentemente sulla base del corrispettivo offerto; secondo i dati ufficiali dell'Osservatorio sulle gare nei servizi pubblici locali, in alcuni casi, addirittura il 100% del punteggio è stato assegnato in base all'offerta economica. Tale corrispettivo, peraltro, è risultato spesso superiore a qualunque ragionevole aspettativa: avvicinandosi all'80% della tariffa di distribuzione stabilita dall'Autorità.

Ricordo inoltre che non è consentito al gestore del servizio di distribuzione recuperare a tariffa, in nessuna misura, l'onere che gli deriva dal pagamento del corrispettivo all'Ente locale concedente il servizio, né è auspicabile che ciò possa accadere. A fronte di una tariffa definita dall'Autorità con criteri univoci per tutto il territorio nazionale (pur prevedendo forme di perequazione specifica, aziendali e locali), ed essendo quindi impossibile per l'esercente scaricare il costo del corrispettivo dovuto all'Ente locale, si corre il rischio che il distributore cerchi di salvaguardare il suo margine privilegiando un'ottica di breve periodo e quindi comprimendo il più possibile sia dei costi di gestione sia gli investimenti per la sicurezza; ciò con conseguenze per la incolumità della popolazione interessata e, più in generale, per il buon svolgimento del servizio pubblico locale.

È quindi urgente definire, con i più opportuni strumenti normativi, criteri per la valutazione, in sede di aggiudicazione della gara, delle offerte secondo parametri principali di maggior convenienza per gli utenti (qualità del servizio e risparmio); solo in seconda fase, e ad integrazione di tali elementi primari, valutando anche il corrispettivo offerto dal gestore del servizio di distribuzione del gas all'Ente locale per l'affidamento del servizio. I criteri menzionati dovrebbero tener conto dell'impossibilità di riconoscimento a tariffa del corrispettivo, al fine di evitare che il costo di tale riconoscimento, anziché essere posto a carico dell'impresa che si aggiudica il servizio, finisca per gravare sui clienti finali.

Appare evidente, dunque, che la libera scelta dell'Ente locale circa le politiche di allocazione delle proprie dotazioni può, se non adeguatamente disciplinato, finir per confliggere con la qualità e addirittura la sicurezza dei servizi pubblici, che con il DDL in discussione si intende invece, e giustamente, far progredire in termini di economicità, efficacia ed efficienza.

## **Criteri di delega al Governo**

L'Art.2 del DDL contiene undici criteri di delega al Governo per la riforma dei servizi pubblici locali. Il primo criterio (lettera a) è quello dell'affidamento delle nuove gestioni e del rinnovo di quelle in essere mediante procedure competitive ad evidenza pubblica; ciò è senza dubbio positivo: l'affidamento mediante gara dovrebbe essere la modalità di riferimento nella selezione del gestore dei servizi e operativamente la più utilizzata. Nel settore energetico, una riflessione specifica meritano poi le questioni della concentrazione temporale delle gare e della delimitazione degli ambiti di riferimento. Ricordiamo in proposito che: i) nel gas esistono circa 6500 concessioni comunali di distribuzione che scadono in pochi anni (già nel 2007 e la gran parte dal 2009 al 2012); ii) siamo alle porte di una miriade di gare che devono essere concluse in poco tempo, anche da parte di piccoli comuni con scarse competenze in termini di affidamenti, con il rischio di lievitazione dei contenziosi.

L'espletamento delle gare dovrebbe avvenire quindi in base a parametri certi e che consentano di arbitrare tra due rischi opposti. Da una parte, ambiti territoriali troppo ristretti non favoriscono l'efficienza; infatti, per affrontare temi come la qualità del servizio o la sicurezza e lo sviluppo del servizio stesso è necessaria una "massa critica", sia in termini finanziari che operativi, che naturalmente non può essere appannaggio di realtà eccessivamente ristrette. Dall'altra parte, ambiti troppo vasti finiscono per limitare la concorrenza poiché, di fatto, si realizzano degli oligopoli in cui gli operatori tendono a riprodurre, in un ambito più ristretto, i difetti del monopolio, con, in aggiunta, i rischi di possibili comportamenti collusivi e anticoncorrenziali, che limitano la possibilità di scelta dell'utente, principio posto al centro di tutte le direttive europee di liberalizzazione e delle norme nazionali che le hanno recepite.

Da quanto detto risulta chiaro che la previsione di circoscrivere la possibilità di affidamenti in house ci trova d'accordo. Almeno per quanto riguarda i settori energetici, infatti, la nostra esperienza è che gare ben fatte sono sempre da preferirsi ad affidamenti diretti.

Sarebbe eventualmente opportuno prevedere che all'affidamento in house si possa ricorrere solo dopo lo svolgimento di procedure competitive per superare situazioni "incagliate" a seguito del manifestarsi di difficoltà quali: i) l'eventualità che, dopo aver esperito la gara per l'affidamento aperto, gli esiti della medesima non conducano ad una selezione utile del soggetto erogatore del servizio; ii) le situazioni in cui i partecipanti alla gara non presentino requisiti di terzietà rispetto ai business in concorrenza; iii) i casi in cui gli obblighi di pubblico servizio contenuti nel bando di

gara richiedano integrazioni di costo che non sono compatibili con i normali parametri di utile d'impresa.

### **Strumenti di tutela dei consumatori-utenti**

Il disegno di legge prevede, all'art. 3, una Delega al Governo per l'adozione di misure finalizzate alla *tutela degli utenti dei servizi pubblici locali*. Criteri direttivi di tale delega sono, tra l'altro, la realizzazione e la pubblicizzazione *“mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, di una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza”*.

Nei settori dell'energia elettrica e del gas, il regime delle Carte dei servizi è stato superato tramite direttive dell'Autorità, emanate ai sensi della legge istitutiva, la 481/95, che prevedono standard di qualità nazionali e omogenei (applicabili a tutti i soggetti) nonché indennizzi automatici.

In termini sostanziali, le Carte dei servizi non hanno offerto una tutela efficace ai clienti, come l'Autorità ha avuto modo di dimostrare nelle proprie Relazioni annuali al Parlamento e al Governo. Valga per tutti l'esempio del numero di indennizzi effettivamente erogati ai clienti nel settore elettrico: poche decine all'anno nel regime delle Carte dei servizi, alcune decine di migliaia all'anno da quando sono in vigore gli standard nazionali di qualità del servizio fissati dall'Autorità. Le motivazioni sono molteplici: in precedenza (nel regime delle Carte dei servizi) non erano previsti indennizzi automatici ma su richiesta dei clienti; i livelli di qualità erano fissati dalle aziende, quindi in modo assai conservativo, mentre gli standard sono ora determinati dall'Autorità sulla base di confronti comparativi e sentite tutte le parti (esercenti e associazioni dei consumatori); il necessario meccanismo di valutazione annuale non era attivato nel precedente regime, mentre ora l'Autorità, oltre ad aver imposto regole dettagliate di registrazione degli indicatori di qualità del servizio (senza le quali ogni analisi rischia di essere vanificata dalla disomogeneità delle registrazioni tra soggetti diversi), effettua regolarmente controlli a campione sui dati comunicati dalle imprese e pubblica (sul proprio sito internet) analisi comparative tra i diversi esercenti, tenendo conto delle differenze oggettive nel territorio servito (per esempio la concentrazione del carico elettrico per quanto riguarda le interruzioni).

L'Autorità ritiene quindi che la tutela dei clienti non possa essere limitata allo strumento delle Carte dei servizi, ma che debba essere previsto, tra i principi e criteri direttivi, l'esplicito riferimento al fatto che le Carte dei servizi, qualora riguardino servizi oggetto di regolazione a livello nazionale da parte di una Autorità indipendente, possano contenere solo *livelli di qualità migliori o ulteriori rispetto a quelli fissati dalle autorità di regolazione* e che debba comunque essere assicurato un meccanismo di riesame di tali livelli di qualità (soprattutto se autodefiniti dagli esercenti) sulla base dei livelli effettivamente raggiunti, degli impegni di miglioramento e delle ragionevoli esigenze degli utenti.

L'Autorità segnala inoltre che un quadro legislativo di tutela dei clienti e promozione del miglioramento della qualità dei servizi pubblici, anche locali, è già definito dall'art. 11 del d.lgs. n. 286/99, che ha abrogato l'art. 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273 e ha dato mandato alla Presidenza del consiglio dei ministri (per i settori nei quali non sono costituite Autorità indipendenti di regolazione) o alle medesime Autorità (ove operanti), a fissare *“le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di rimborso automatico all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità”* (comma 2 dell'art. 11 del d.lgs n. 286/99).

A tale proposito l'Autorità sottolinea che lo strumento della direttiva annuale, previsto dalla stessa norma, risulta di gran lunga più agevole rispetto a una norma primaria, soprattutto per una materia che, nell'esperienza attuativa dell'Autorità, richiede aggiustamenti continui, dinamici e numerosi.

L'Autorità è ovviamente disponibile per iniziative mirate al trasferimento, verso altri settori di servizi pubblici nazionali e locali, delle esperienze e conoscenze accumulate in materia di tutela dei clienti e di qualità del servizio, come già avvenuto nel recente passato nell'ambito del “Tavolo di lavoro sulle Carte dei servizi” promosso negli scorsi anni dal Ministero delle attività produttive ed a cui l'Autorità ha partecipato attivamente. Per un esame comparato delle esperienze di regolazione della qualità dei servizi e della tutela dei clienti, si può fare riferimento ai risultati del “Tavolo” già citato, cui hanno partecipato sia le Associazioni dei consumatori e utenti e sia le Autorità, indipendenti o non, di regolamentazione dei servizi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ministero delle attività produttive, Direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori. “La carta della qualità dei servizi: analisi e proposte del tavolo di lavoro tra le associazioni dei consumatori e utenti e le autorità di regolamentazione dei servizi”, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma 2005

Ancora, a proposito del ruolo delle Associazioni dei consumatori, a nostro avviso è importante che la loro partecipazione attiva venga potenziata e valorizzata. Sarebbe possibile, ad esempio, promuovere esperienze analoghe a quella in corso di avvio in Piemonte (a valle di un accordo delle Associazioni dei consumatori con uno dei principali player del sistema elettrico) per sperimentare una procedura di conciliazione *on line*. Tale esperienza potrebbe essere perfezionata e sostenuta, attivando un significativo programma di formazione dei consumatori-conciliatori ed estendendo tale possibilità ad altre esperienze analoghe; esperienze ed iniziative volte a rendere disponibili, per i clienti finali del settore elettrico e gas, procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie.