

# *I servizi pubblici come fattore di produttività per le imprese*

## *e di qualità della vita per i cittadini*

FORUM PA - 18 maggio 2010

**Carlo Crea - Segretariato generale Autorità per l'energia elettrica e il gas**

Grazie prima di tutto dell'invito rivolto all'Autorità per l'energia elettrica e il gas che qui rappresento e grazie per gli stimoli generati da questa discussione per quello che riguarda gli aspetti regolatori. Mi riferisco all'intervento introduttivo di Alberto Padula, che ha voluto evidenziare il vantaggio che deriva con lo sviluppo dei servizi locali non soltanto per i cittadini, ma anche come fattore di sviluppo per le imprese fornitrici di servizi pubblici. Ma mi riferisco anche al secondo intervento del dottor Schael il quale, se posso interpretare, è stato chiamato dall'Asl Napoli Nord per "rimettere a posto i conti", e con un intervento non usuale nelle pubbliche amministrazioni, invece di attivare la consueta logica del puro taglio dei costi ha attivato iniziative di sviluppo (turismo-sanitario): un approccio, dunque, decisamente innovativo. Interessante è stato anche l'intervento di Cittadinanza Attiva, Associazione con cui l'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas ha un rapporto costante ed abituale. L'Autorità ha infatti, in virtù della propria legge istitutiva, come missione rilevante la tutela dei consumatori nei settori di propria competenza. Anche l'intervento del Sindaco di Imola è stato estremamente stimolante perché ha portato le questioni su almeno un paio di temi che sono attualmente all'ordine del giorno dell'Autorità: l'affidamento a mezzo gara e la liberalizzazione dei servizi idrici. Cercherò di esprimere il mio punto di vista su questi temi in maniera sintetica.

Intanto partirei dall'esperienza della regolazione, tema per il quale sono stato invitato a intervenire. Come riconosciuto da numerosi benchmark internazionali

l'esperienza della regolazione per il settore dell'energia, basato sostanzialmente su servizi a rete, è stata molto positiva. La legge istitutiva dell'Autorità nasce dalla lungimiranza del legislatore italiano. È, infatti, una legge del '95, fra le prime ad essere adottate in Europa, proprio nel momento in cui partivano le liberalizzazioni, precedendo il processo di privatizzazione, quest'ultimo già avviato nel 1992 con il Decreto Legge 333. Si era allora, infatti, verificata la necessità di regolare tali settori prima di procedere alla quotazione in borsa di Enel ed Eni.

L'avvio delle privatizzazioni è stato necessario per avviare la liberalizzazione del mercato dell'energia, anche se essa si è tradotta in processi la cui velocità è stata assai diversa fra elettricità e gas.

Oggi la disciplina europea ed in particolare il "Terzo Pacchetto Energia" arriva a disegnare un assetto, sia per il gas che per l'elettricità, ancora più dettagliato e definito verso un mercato effettivamente unico dell'energia che superi e integri i 27 mercati nazionali.

Lo stesso vale per l'assetto delle Autorità nazionali di regolazione. Mi piace sottolineare come tale assetto europeo sia stato fortemente ispirato dal modello e dai risultati conseguiti dalla regolazione italiana: occorre riconoscere, con un certo orgoglio, che molta della normativa europea, in corso di recepimento nell'ordinamento nazionale a seguito della Legge Comunitaria, ha ripreso alcuni concetti che abbiamo sviluppato nel nostro Paese nel corso di questi anni: ad esempio, proprio nella definizione e disciplina degli obblighi di servizio pubblico. Tali obblighi sono particolarmente rilevanti in quanto, in un mercato liberalizzato, occorre fornire le dovute garanzie ai consumatori, soprattutto ai più vulnerabili, sia in termini di prezzo - che deve essere equo - che di qualità del servizio - che deve essere adeguata a standard sempre più sfidanti. La tutela dei consumatori è uno dei principi irrinunciabili sanciti dalla normativa europea, cui tutti gli Stati si devono adeguare. Bene, noi siamo già molto avanti, ripeto, in virtù della lungimiranza del legislatore del '95.

Negli interventi che mi hanno preceduto, inoltre, si è parlato lungamente di

regole e della loro stabilità a beneficio delle imprese: le imprese devono trovare gli incentivi necessari, devono cioè trovare i necessari ritorni per l'esecuzione delle proprie attività. La funzione della regolazione risponde a questa necessità pur non svolgendo un'azione politica, anzi, esercitando al contrario un'azione che deve essere indipendente dalla politica. In pratica, i regolatori ricevono degli indirizzi generali (e questo avviene attraverso singole leggi e annualmente attraverso *il documento di programmazione economica e finanziaria* oggi *documento di finanza pubblica*) sulla base dei quali l'Autorità definisce i propri piani pluriennali che danno stabilità al sistema; questa si concretizza in provvedimenti, anche di ampio respiro (ad esempio quelli che danno vita ai cicli regolatori quadriennali). Dirò di più: è proprio una regolazione stabile a favorire e promuovere quegli investimenti capaci di concretizzare le scelte politiche individuate dalla politica, tenendo conto anche delle priorità locali. La capacità della regolazione indipendente di far crescere effettivamente i settori su cui si esercita la propria competenza mi pare dimostrata proprio dallo stato dei settori dell'energia elettrica e del gas, che sono – da molti punti di vista – più avanzati rispetto ad altri servizi a rete, dove più forti sono le incertezze sullo sviluppo di medio-lungo termine.

Il ciclo regolatorio, che di norma il regolatore deve poter garantire, pur nella dinamica necessaria in settori in costante evoluzione, dà stabilità alle imprese. Vorrei citare il caso della rete elettrica di trasmissione. Terna è una società quotata in borsa, sotto il controllo dello Stato attraverso le partecipazioni del Ministero dell'Economia e della Cassa Depositi e Prestiti; è una società che gode di una totale indipendenza degli operatori; è riuscita a più che quadruplicare i propri investimenti dal 2005 ad oggi potendo beneficiare e contare su una regolazione che le consente stabilità. Allo stato attuale Terna è la società che in Italia ha il più basso costo di provvista del danaro. Risultato significativo, frutto di una serie di fattori che possono essere analizzati anche ai fini di una loro applicazione anche ad altri settori. L'assetto tariffario, fissato dal regolatore anche in funzione dei risultati raggiunti nel perseguimento dei propri obiettivi,

permette di impostare una programmazione mirata agli investimenti.

Venendo, invece, a chi usufruisce dei servizi, è necessario, come fatto cenno nell'intervento di Cittadinanza Attiva, fare ricorso ad un continuo confronto per la comprensione dei problemi e la soluzione degli stessi. Oltre alle consultazioni pubbliche destinate a tutti gli *stakeholders* abbiamo fissato con i consumatori più vulnerabili due sedi sistematiche di confronto: il *forum con i cittadini* e il *forum con le piccole e medie imprese*, anch'esse fortemente esposte ai costi dell'energia. In questo senso abbiamo adottato, su mandato della legge, misure di tutela, anche sul piano dei prezzi, che aggiorniamo con cadenza trimestrale. L'aggiornamento riguarda il cosiddetto "prezzo di riferimento". Esso, pur in un regime di mercato libero, va a beneficio di quei cittadini non ancora pronti a rivolgersi a questo mercato: perché ancora non lo ritengono maturo; perché hanno difficoltà a capire offerte basate su opzioni diversificate e una capacità di "leggere" i propri consumi in maniera non superficiale (si veda, per fare un esempio, il caso di offerte a prezzo bloccato). Il prezzo di riferimento (recentemente, legittimato anche da una sentenza della Corte di Giustizia) è il prezzo che il regolatore fissa per una famiglia-tipo in funzione di alcuni parametri predefiniti in maniera trasparente, con consultazioni pubbliche e un confronto sistematico anche con gli operatori del settore.

Nel contesto delle misure di tutela si collocano pure il *bonus gas* e il *bonus elettrico* adottati dal Governo ed attuati dall'Autorità con un importante contributo da parte dei Comuni e dell'Anci. Ne possono godere ad oggi circa un milione e cinquecentomila famiglie per il settore elettrico e circa trecentomila famiglie per il settore gas. Misure di solidarietà i cui oneri sono posti a carico di tutti i consumatori. In questo caso è stata necessaria una scelta politica, senza la quale il regolatore non avrebbe avuto i poteri necessari.

Altra misura di salvaguardia è rappresentata dalla complessa tematica della qualità del servizio, strettamente legata al tema dei controlli, che produce due effetti: da un lato genera gli indennizzi automatici diretti, introdotti con pieno successo dalla nostra regolazione, con estrema soddisfazione per i cittadini.

Dall'altra parte funge da stimolo per le imprese chiamate a rispondere in termini di qualità del servizio (basta pensare alla significativa riduzione delle interruzioni di forniture di energia elettrica) attraverso riconoscimento di premi e penalità. Questo approccio potrebbe essere applicato anche ad altri servizi pubblici, con l'obiettivo dell'omogeneizzazione del servizio su scala nazionale. Da questo punto di vista non mi trovo d'accordo con il professor Cherubini, quando diceva: "il servizio pubblico non deve essere omogeneo"; dal mio punto di vista il servizio deve essere omogeneo. Bisogna lavorare per far sì che i cittadini tutti possano godere di un uguale servizio, arrivando a standard minimi predefiniti e comuni.

Chiudo soffermandomi su tre temi: primo, le sanzioni. Nei settori di nostra competenza dalla carta dei servizi siamo passati ai codici di condotta commerciale, le cui violazioni vengono da noi sanzionate. Il gettito derivante dalle sanzioni finisce in un apposito fondo che - dopo l'esame del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti - finanzia progetti nel settore dell'elettricità e del gas, a beneficio delle associazioni dei consumatori. Le sanzioni, quindi, sono uno strumento che da una parte penalizza le violazioni degli esercenti e, dall'altra, genera fondi destinati direttamente a beneficio dei consumatori. Abbiamo istituito altri strumenti per assistere i consumatori in maniera diretta: ad esempio lo *sportello del consumatore* di cui fa parte il nostro call center (numero verde 800166654) attraverso il quale ciascun consumatore può ricevere assistenza fino al supporto per l'inoltro del reclamo formale; ad esempio il *trova offerte* o il *pesa consumi*, tutti strumenti attivabili dal nostro sito internet oltre ad una serie di pubblicazioni che cercano di semplificare e rendere comprensibili a tutti una normativa diventata via via più complessa, con l'obiettivo di regolare settori indispensabili per assicurare una adeguata qualità della vita nella maniera più completa ed equa.

Secondo tema: non posso non tornare sul tema delle gare su cui si è fermato quest'oggi il Sindaco di Asti. In supporto al Ministero dello Sviluppo Economico direttamente impegnato e competente sull'argomento, abbiamo prodotto

un'analisi sugli effetti benefici per il sistema di un'eventuale riduzione del numero degli ambiti territoriali. Dal canto nostro, in questo senso abbiamo già fatto un'esperienza significativa attraverso un'azione regolatoria che ci ha consentito di passare nel settore della distribuzione da migliaia di tariffe diverse sul territorio a soli sei regimi tariffari gas.

Ho citato il tema della definizione degli ambiti territoriali perché è proprio questa la dimensione nella quale si svolgono le gare per l'assegnazione del servizio, tema su cui il dibattito è molto attuale; un recente articolo di Orazio Carabini su questo argomento sul Sole 24 Ore, ha puntato il dito sugli amministratori locali, che tendono, attraverso i bandi, a premiare quelle imprese di servizio pubblico che garantiscono benefici ai bilanci dei Comuni a discapito della qualità del servizio reso, della manutenzione e della sicurezza. È necessario, invece, che le amministrazioni locali impostino le gare – prima di tutto – in maniera tale da garantire che il servizio venga svolto nella maniera più sicura ed economicamente efficiente per gli utenti. A tal riguardo il nostro contributo sarà orientato anche alla elaborazione del contratto di servizio tipo, con l'obiettivo di raggiungere la più ampia omogeneità di prestazione su scala nazionale e la garanzia di adeguati standard di qualità oltre all'introduzione di procedimenti per il controllo e la sorveglianza nell'adempimento dei contratti.

Questo conduce al terzo tema: la privatizzazione e la liberalizzazione del settore idrico, tema sul quale sono stato sollecitato nel corso del dibattito. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas non ha attualmente competenze sull'acqua sebbene ci sia stata, già qualche anno fa, una proposta di legge in questo senso. La scelta sull'opportunità o meno di procedere in questa direzione spetta naturalmente al legislatore. Quel che è certo è che, come in qualunque processo di liberalizzazione, bisognerà comunque garantire livelli adeguati di investimenti a beneficio della qualità dei servizi.

Il settore delle risorse idriche necessita di investimenti con ritorno sul lungo termine: perciò le imprese devono poter contare su un regime tariffario stabile e certo con adeguato riconoscimento dei costi e corretta individuazione dei ricavi.

Allo stesso modo ai consumatori deve essere garantito che le tariffe siano destinate a migliorare il servizio a loro reso, eliminando progressivamente la differenza esistente nei livelli di qualità del servizio idrico sul territorio nazionale. Questo potrebbe comportare una revisione delle attuali tariffe, il che richiede la presenza di un regolatore che abbia gli stessi poteri che attualmente ha l'Autorità per l'energia: poteri di regolazione, poteri tariffari e poteri di controllo e sanzionatori. Parimenti sarà fondamentale il ruolo degli enti locali perché, una volta fatta la regolazione, non spetterà certo al regolatore l'attuazione degli investimenti che le tariffe potranno remunerare, ma agli Enti locali, che potranno attuarla attraverso lo strumento autorizzativo. Andrà poi ribadito il ruolo dell'amministrazione centrale, che dovrà continuare ad esercitare le proprie prerogative, cioè, come nel settore dell'elettricità e del gas, prerogative di indirizzo e di individuazione delle politiche di sviluppo. Anche nel settore idrico ci saranno scelte da fare in termini di processi autorizzativi, ma anche e soprattutto di sicurezza, di qualità delle acque, di qualità del ciclo della depurazione. Da una ripartizione di poteri che tenga conto delle necessità da soddisfare in un settore complesso come il ciclo delle acque e che sappia attribuire le giuste competenze ad un regolatore indipendente (sia esso o meno l'Autorità per l'energia elettrica e il gas), si potranno avviare una serie di interventi nel settore dalla captazione fino alla depurazione, che possano essere correttamente remunerati.

Sulla base di una ripartizione chiara di competenze potranno essere avviati investimenti nel settore, stimati da alcuni studi in 60 miliardi di euro complessivi, ammontare rilevante per il nostro Paese che, in particolare in questo momento di crisi, di questi investimenti ha certamente bisogno.

Grazie.