

## Il ruolo della regolazione di Andrea Cirelli

In alcuni anni è radicalmente modificato il mercato dei servizi pubblici e lo scenario di riferimento; siamo di fronte infatti ad un contesto altamente dinamico in cui molte variabili e soprattutto forti interlocutori diventano protagonisti del sistema e tra questi una componente fondamentale del sistema è dato dalla intensa attività delle imprese di servizi pubblici ambientali che hanno negli anni sviluppato le loro strategie in una forte e innovativa politica industriale; in cui le trasformazioni societarie, le alleanze, le nuove acquisizioni e soprattutto i processi di unificazione hanno radicalmente modificando il quadro della offerta realizzando un nuovo mercato competitivo nei servizi pubblici locali.

Il settore dei servizi ambientali dunque sta crescendo nei valori della dimensione di scala e degli ambiti territoriali ottimali come esigenza di integrazione e le imprese con interessi collettivi devono garantire in modo costante la congruenza delle prestazioni, le condizioni di sviluppo tecnologico, la verifica continua della qualità attesa ed erogata.

Questi importanti elementi sono ancora più importanti in vista della scadenza a fine 2011 delle gestioni inhouse e dell'avvio delle gare. E' stato approvato infatti in luglio dal Consiglio dei Ministri il Regolamento di attuazione dell'art.23 bis del decreto legge 112/2008 convertito in legge n.133/2008. con questo provvedimento si intende infatti regolare e definire la riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica compresi il ciclo dei rifiuti e la gestione delle risorse idriche. Un fattore critico determinante sarà che le gare dovranno essere ovviamente indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza, quindi in modo che i requisiti tecnici ed economici siano proporzionati alle caratteristiche e al valore del servizio. Sicuramente a livello nazionale il sistema non è pronto.

Serve quindi un sistema di regolazione forte (ai vari livelli: Stato e Regioni) coerente in tutti i suoi diversi aspetti che sia in grado di valorizzare senza equivoci sia le prerogative imprenditoriali del gestore sia i diritti degli utenti. In particolare serve (e se ne indica la costituzione nel decreto) di una autorità "terza" per la regolazione delle tariffe.

Questo bisogno di "governance" nei servizi pubblici ambientali però porta con sé anche elementi di conflitto o di interessi contrapposti in cui a finalità sociali e di miglioramento della qualità della vita si intersecano esigenze economiche di tipo societario.

Il passaggio nei servizi pubblici dalla situazione talvolta monopolistica alla liberalizzazione e alla competizione implica dunque che fra il produttore di servizi e l'utente si inserisca la figura (nuova per la nostra cultura economica ) del Regolatore che svolga un ruolo di analisi (evidenziare l'esistente), di controllo (vigilanza e segnalazione), ma anche attivo (proposizione).

Le problematiche della regolazione e il percorso riformatore nei settori di pubblica utilità hanno sviluppato processi innovativi attraverso l'introduzione delle Authorities come organismi regolatori.

Le Authorities agiscono in posizione di indipendenza ed hanno poteri più persuasivi che decisori. Per la migliore efficacia del ruolo e delle funzioni occorre assicurare una crescente capacità di vigilanza su questioni che incidono direttamente sui cittadini.

Serve dunque una figura (nuova per la nostra cultura economica ) rappresentata dal Garante (o Autorità) che svolga un ruolo di analisi (evidenziare l'esistente), di controllo (vigilanza e segnalazione), ma che abbia anche un ruolo attivo attivo (proposizione).

Le problematiche della regolazione e il percorso riformatore nei settori di pubblica utilità hanno cercato di assolvere a questo compito con la introduzione delle Authorities come organismi regolatori. Le Authorities agiscono in posizione di indipendenza ed hanno però poteri più persuasivi che decisori. Ad oggi poche leggi regionali prevedono di individuare organismi di garanzia e quelle che l'hanno costituita poi non l'hanno avviata nelle forme previste; per rifiuti e sistema idrico insieme è solo la Regione Emilia Romagna ad avere costituito specifica Autorità di vigilanza nel rispetto della LR 25/99 "Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani".

Si avverte in modo crescente a livello nazionale, ma anche in questa regione, la necessità di una nuova governance basata sul dialogo ambientale ma che sviluppi nuovi dialoghi, nuovi regolamenti, nuove organizzazioni orientate verso una democrazia ecologica che possa favorire in materia ambientale la concertazione, il confronto dinamico tra interessi talvolta contraddittori, la negoziazione, in una prospettiva di sviluppo sostenibile. L'approccio globale di riferimento deve essere quello di conciliare la protezione e valorizzazione dell'ambiente con lo sviluppo economico ed il progresso sociale.

In questa logica bisogna rafforzare le professionalità e le competenze delle strutture pubbliche perché è l'ente pubblico che regola i servizi pubblici e deve farlo con capacità e responsabilità.

*(tratto da "Le Grenelle Environnement" pag 30: « De même, la compétence humaine doit être mise au service des collectivités territoriales, au risque à défaut d'assister à une privatisation des politiques publiques par suite de la dépendance excessive des collectivités envers des cabinets privés dont l'indépendance et la compétence doivent être vérifiées. » )*

Sul ruolo e sulla attività svolta fino ad ora come Autorità per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani in Emilia Romagna si lascia il giudizio alle istituzioni per valutare se le scelte sono state corrette se si è stato svolto in modo sufficiente il compito assegnato. Da parte mia si può solo dichiarare di aver operato con impegno e dedizione in un ruolo di "facilitatore" dello sviluppo del sistema e cercando di offrire autorevolezza (non certo autorità) come obiettivo, anche se si è avvertito qualche debolezza e limite di ruolo rispetto alle scelte da attuare.

Nel contempo si ritiene che nonostante alcune criticità e limiti organizzative (e forse anche debolezze politiche) le agenzie di ambito abbiano svolto una funzione fondamentale e determinante (dettata sempre dalla LR 22/95); esse hanno infatti avuto un compito fondamentale nel processo di trasformazione dei servizi pubblici ambientali per lo svolgimento delle loro attività (organizzazione dei servizi, modello gestionale, procedure di affidamento, rapporti con i gestori, determinazione della tariffa, programma degli interventi, piani finanziari, controlli sul servizio reso, amministrazione dei beni affidati). Le Agenzie di Ambito Territoriale Ottimale con le loro attività (organizzazione dei servizi, modello gestionale, procedure di affidamento, rapporti con i gestori, determinazione della tariffa, programma degli interventi, piani finanziari, controlli sul servizio reso, amministrazione dei beni affidati) hanno rappresentato l'elemento centrale per la migliore definizione ed attuazione dei servizi pubblici ambientali, rappresentando il punto di riferimento principale per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani, disciplinando le forme di cooperazione tra gli enti locali, per l'esercizio delle funzioni amministrative di organizzazione, regolazione e vigilanza dei servizi pubblici, favorendo una gestione di tipo industriale secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, e di assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio. L'Agenzia ha esercitato dunque (art. 6 LR 25/99 e LR 1/03) tutte le funzioni spettanti ai Comuni relativamente all'organizzazione e all'espletamento della gestione dei servizi pubblici ad essa assegnati, ivi comprese l'adozione dei necessari regolamenti e la definizione dei rapporti con i gestori. Le Agenzie hanno determinato le condizioni e le modalità per l'assunzione dei servizi e per l'esercizio delle relative funzioni amministrative, esercitando dunque tutte le funzioni relativamente all'organizzazione e all'espletamento della gestione dei servizi pubblici ad essa assegnati, a partire dal rapporto con i gestori dei servizi.

Ora si apre una nuova fase di regolazione e di impostazione normativa augurandosi che a livello regionale e nelle Province si possano rafforzare le competenze per rendere ancora più efficace il ruolo di regolazione e di controllo.