



Autorità per l'energia elettrica e il gas

**LA LIBERALIZZAZIONE DEI MERCATI DELL'ENERGIA
ELETTRICA E DEL GAS: SITUAZIONE E PROSPETTIVE**

**Memoria presentata dal Presidente, prof. Pippo Ranci, per l'audizione del 12
febbraio 2002 davanti all'Ufficio di Presidenza della X Commissione industria del
Senato integrato dai Rappresentanti dei Gruppi**

1. Premessa

Ringrazio, anche a nome degli altri due componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il prof. Giuseppe Ammassari e il prof. Sergio Garribba, la Commissione industria del Senato della Repubblica per l'opportunità offerta da questa audizione.

L'Autorità, in qualità di soggetto istituzionale portatore di finalità e competenze nella transizione dal monopolio alla concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas, e anche di Membro del Consiglio europeo dei regolatori dell'energia, desidera offrire una testimonianza ai lavori di questa Commissione, fondata sulla propria esperienza di oramai quasi cinque anni di funzionamento.

Intendiamo cogliere questa occasione per riferire del ruolo che l'Autorità svolge nella regolazione del mercato dell'energia elettrica e del gas e nella tutela degli utenti e dei consumatori dei servizi di pubblica utilità, ruolo che si rafforza con la progressiva liberalizzazione del mercato nazionale e la sua integrazione nel mercato interno europeo. Intendiamo inoltre indicare alcuni problemi che emergono in un contesto economico ed energetico in continuo cambiamento, e che il Parlamento e il Governo potrebbero considerare per dare nuovo impulso e certezza ai processi di apertura alla concorrenza e di riorganizzazione dei due settori.

L'articolo 1 della legge 14 novembre 1995, n. 481 prevede che le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità contribuiscono con la loro azione affinché vengano garantiti: *la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività; la fruibilità dei servizi e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale; la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti; la tutela degli interessi di utenti e consumatori.*

Lo stesso articolo vuole che le autorità di regolazione abbiano come riferimento per il raggiungimento di queste finalità, *la normativa comunitaria in materia e gli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.*

2. La liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas

Tre obiettivi generali della liberalizzazione risultano dalle leggi e dagli atti di indirizzo politico:

- a) la promozione della concorrenza, a vantaggio di utenti e consumatori;
- b) la salvaguardia della sicurezza dell'approvvigionamento e il rafforzamento del sistema produttivo nazionale;
- c) la speciale tutela e garanzia che sono richieste dalle caratteristiche di pubblica utilità dei servizi dell'energia elettrica e del gas.

Questi obiettivi hanno contrassegnato l'evoluzione dei mercati dell'energia elettrica e del gas in Italia e in Europa e hanno costituito i pilastri intorno ai quali sono articolate la produzione normativa e l'azione del Governo. Dei fondamenti normativi viene fornita una breve rassegna negli allegati alla presente memoria.

Per raggiungere gli obiettivi indicati e realizzare un'effettiva concorrenza è essenziale che il processo di liberalizzazione del mercato italiano abbia come riferimento il processo di liberalizzazione e integrazione del mercato dell'energia avviato dall'Unione europea. Solo il mercato europeo consente di introdurre una concorrenza compatibile con la dimensione delle grandi imprese nazionali, già monopoliste. E' l'allargamento del mercato di riferimento che consente di

conciliare la dimensione delle imprese nazionali con la riduzione del loro potere monopolistico, cogliendo le nuove opportunità di sviluppo e di riposizionamento strategico. Molte grandi imprese di altri paesi si stanno muovendo in questa direzione e, attraverso acquisizioni e investimenti, rafforzano la presenza sui mercati senza che i concorrenti possano sostanzialmente intaccare la loro posizione di egemonia.

Non vi è per l'Italia altra scelta se non quella di abbracciare il modello concorrenziale e premere affinché esso sia adottato da tutti gli Stati Membri dell'Unione europea. Si può seguire questa impostazione senza concedere indebiti vantaggi alle imprese dei paesi europei meno inclini alla liberalizzazione, come la Francia e la Germania che non hanno ancora attuato la direttiva 98/30/CE per la creazione del mercato interno del gas naturale. Frenare le liberalizzazioni non è un'opzione da seguire: ne deriverebbe un danno per i consumatori dei settori dell'energia elettrica e del gas, e ne risulterebbero frenati l'ingresso di nuove imprese e la concorrenza.

Occorre che il Governo si adoperi a favore dell'accelerazione e del completamento delle liberalizzazioni dei mercati dell'energia elettrica e del gas previste dalla Commissione europea nelle proposte di nuova direttiva e di regolamento per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica che verranno discusse nel corso della prossima riunione del Consiglio energia a Barcellona. Tali proposte dovrebbero contenere, fra l'altro, l'obbligo per ciascun Stato Membro di dotarsi di un organismo di regolazione indipendente, come ha scelto l'Italia, e come hanno oramai fatto tutti i paesi con l'eccezione della Germania.

L'esperienza delle liberalizzazioni italiane presenta almeno quattro risultati positivi che riteniamo meritevoli di essere brevemente descritti: le tariffe dell'energia elettrica e del gas per il mercato vincolato, la formazione di un mercato di clienti idonei ovvero liberi di scegliere il proprio fornitore, le condizioni di accesso alle reti, e la regolazione della qualità del servizio a tutela dei consumatori.

3. Le tariffe dell'energia elettrica e del gas

I processi di liberalizzazione nei due settori dell'energia elettrica e del gas hanno consentito il riordino del sistema tariffario a vantaggio di utenti e consumatori.

Le tariffe dell'energia elettrica e del gas sono scese, al netto dell'effetto petrolio, che peraltro è stato circoscritto e smussato grazie agli interventi dell'Autorità. Se invece si considera l'effetto dell'aumento del prezzo del petrolio, la tariffa dell'energia elettrica risulta aumentata del 6,4 per cento rispetto all'inizio del 1997: un aumento modesto se si tiene conto del vero e proprio *shock* petrolifero che si è verificato negli anni scorsi, aggravato dalla perdita di valore dell'euro nei confronti del dollaro. Depurata dall'inflazione, la variazione è stata negativa.

La tariffa si compone di tre parti. Una parte, che riflette i costi dei combustibili, è quasi raddoppiata; il meccanismo di indicizzazione disposto dall'Autorità ha garantito le imprese elettriche, evitando le distorsioni sperimentate in California, trasferendo i maggiori costi entro lo stretto necessario e in modo del tutto automatico e trasparente; il trasferimento degli aumenti è stato graduale, e simmetricamente graduale è ora il trasferimento in tariffa delle riduzioni. La parte che riflette gli oneri generali del sistema (ivi inclusi il finanziamento delle fonti rinnovabili, i costi della transizione, la gradualità nell'introduzione di un nuovo ordinamento tariffario), disposti da varie leggi, mostra una discesa fino all'inizio del 2001, nonostante la chiusura di partite ereditate dalla passata gestione; negli ultimi mesi l'onere sta risalendo per la copertura dei costi derivanti dall'entrata in funzione di impianti agevolati. Resta la parte della tariffa che corrisponde ai costi del sistema elettrico nazionale; essa risente maggiormente oggi dell'intervento dell'Autorità (inclusa

l'applicazione del *price cap*), e risentirà domani dell'effetto della concorrenza; il suo andamento si presenta discendente dal 1997, con una riduzione del 17,4 per cento fino ad oggi. La sua continua diminuzione, assieme alla riduzione del prezzo del petrolio che è in corso, fa prevedere una tariffa media in diminuzione nel 2002 ([Grafico 1](#)).

Grafico 1: Andamento della tariffa elettrica media nazionale al netto delle imposte

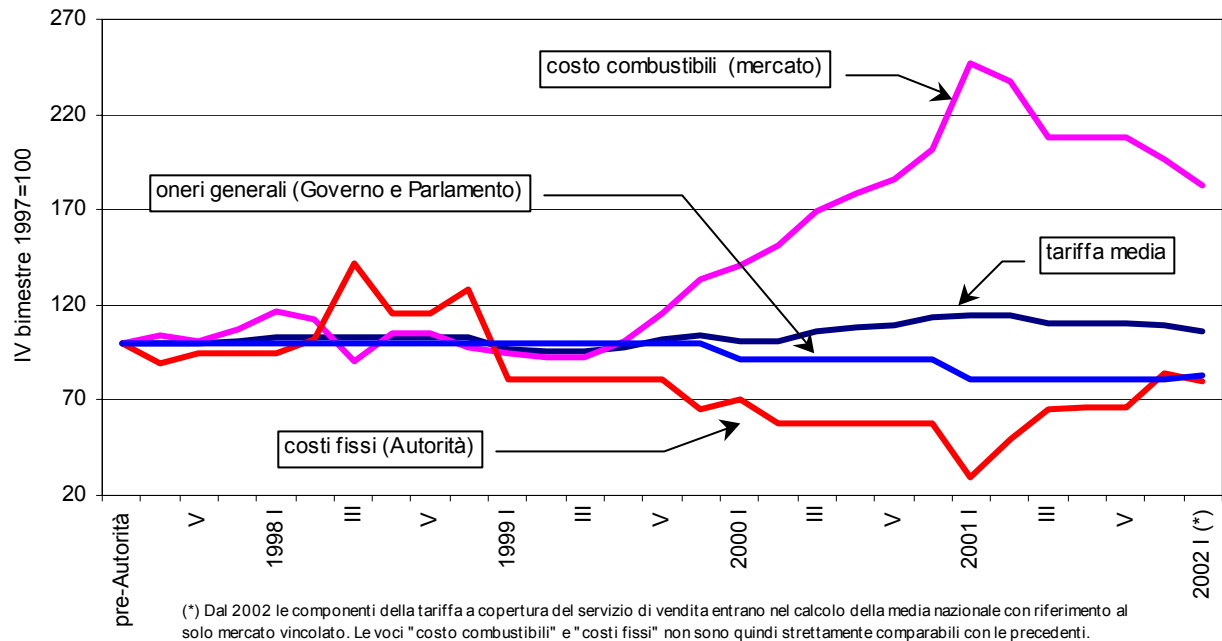
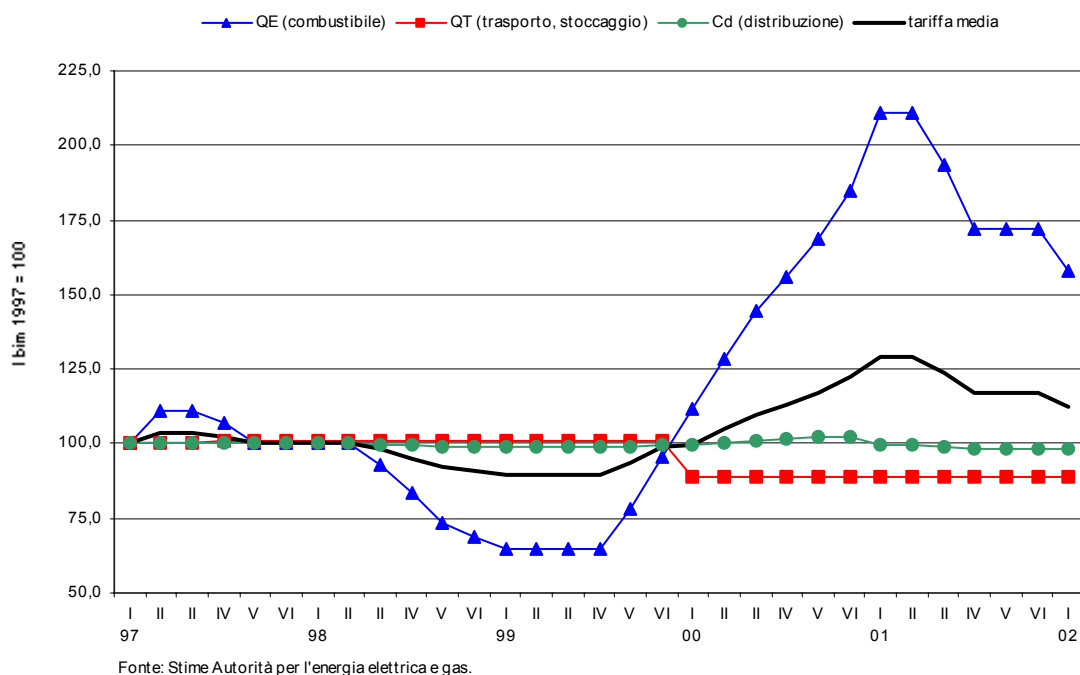


Grafico 2: Andamento della tariffa media nazionale del gas naturale al netto delle imposte



La tariffa media nazionale per i clienti del mercato vincolato del gas, stimata dall'Autorità, è cresciuta di circa il 13 per cento in termini cumulati, dall'inizio del 1997 al primo bimestre di quest'anno. A tale crescita ha concorso la dinamica della componente di costo riferita al prezzo di

cessione del gas naturale, il cui livello ha raggiunto un massimo relativo nei primi mesi del 2001, per poi flettere nei mesi seguenti, seguendo l'andamento dei prezzi internazionali della materia prima, espressi in lire.

Con un'incidenza dell'ordine del 40 per cento, il costo della materia prima prevale nella composizione della tariffa media: ad attenuarne le oscillazioni di breve periodo rispetto ai costi dei combustibili di riferimento per i contratti di approvvigionamento di gas (un paniere di prezzi a cui contribuiscono olio combustibile, gasolio, gas naturale) concorre il meccanismo di adeguamento bimestrale messo a punto dall'Autorità nell'aprile del 1999 al fine di offrire agli operatori un riferimento certo e coerente con i cambiamenti del mercato. L'incremento dei costi della materia prima è stato in parte bilanciato dalla riduzione delle componenti di trasporto e stoccaggio (oltre l'11 per cento) e di quella, più lieve, della componente del costo di distribuzione, su cui ha effetto l'azione di riforma tariffaria dell'Autorità. Sulla tariffa del gas non gravano oneri generali di sistema ([Grafico 2](#)).

4. La formazione del mercato libero

La liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas è avviata e porta i primi risultati. I clienti idonei ad acquistare elettricità sul mercato libero sono raddoppiati in poco più di un anno: all'inizio di novembre 2001 essi erano 1.300, con oltre 9.300 siti di prelievo, ed esprimevano una domanda pari a quasi il 40 per cento di quella totale. I clienti saliranno a circa 150.000, con consumi dell'ordine del 60 per cento del totale, quando la soglia di accesso all'idoneità scenderà a 100.000 kWh per anno, tre mesi dopo l'ultimazione delle previste cessioni degli impianti dell'Enel Spa. Entrerà allora nel mercato libero il tessuto delle piccole e medie imprese che connota la struttura produttiva italiana; molte di queste già vi accedono attraverso i consorzi di acquisto.

Anche nel settore del gas, dove tutti i clienti con consumi superiori a 200.000 mc per anno sono liberi di scegliere il proprio fornitore, si sono formati consorzi tra distributori e tra clienti idonei (imprese utilizzatrici di gas) al fine di raggiungere una determinata massa critica necessaria per trattare alla pari con i grandi fornitori nazionali ed internazionali di gas naturale e di spuntare, in tal modo, migliori condizioni di acquisto della materia prima. Il numero complessivo di clienti idonei è oggi di circa 320. Tra loro soprattutto clienti finali (70%), alcuni dei quali anche con consumi ridotti e appartenenti a consorzi (6%).

Sul lato dell'offerta dell'energia elettrica sono nati nuovi operatori con funzioni di intermediazione e vendita e nuovi soggetti investitori - di nazionalità italiana e estera - sia nel mercato della produzione (con la presentazione di nuovi progetti di investimento o con la partecipazione alle gare di aggiudicazione delle cosiddette Genco Spa), sia in quello della vendita al mercato libero (grossisti e "trader").

Nel corso del 2001 oltre 100 soggetti si sono qualificati come acquirenti grossisti o distributori. Nel 1998 erano solo 26. La partecipazione degli operatori finanziari alle dismissioni delle Genco Spa dimostra interesse verso le opportunità del settore che si aggiungono alle occasioni derivanti da nuovi insediamenti.

I clienti del mercato libero, siano essi grandi consumatori di energia, ovvero piccole imprese consorziate, riescono ad acquistare energia elettrica a condizioni di prezzo più vantaggiose degli analoghi clienti del mercato vincolato.

Anche la riorganizzazione del settore del gas ha cominciato a produrre effetti modificando le condizioni contrattuali. Sono nati fornitori e soggetti che svolgono un ruolo di aggregazione della domanda. Grazie alla apertura prevista dal decreto e in seguito alla pubblicazione di una comunicazione dell'Autorità del 13 dicembre 2000, si sono avute diverse iniziative che hanno coinvolto anche soggetti dai consumi relativamente ridotti. Ciò è avvenuto in un settore, quello dei clienti allacciati alle reti di distribuzione che, alcuni ritenevano non fossero in grado di accedere al mercato in tempi così rapidi.

5. Le condizioni di accesso alle reti

Le condizioni di accesso alle reti (elettrica e del gas) sono quasi completamente definite: assicurano il diritto d'accesso ai concorrenti in modo soddisfacente, compatibilmente con le limitazioni esistenti nella capacità delle infrastrutture

L'Autorità ha avviato la revisione della disciplina per l'accesso alle infrastrutture della rete elettrica (e delle regole per gli allacciamenti), fino ad oggi definita da provvedimenti del Comitato interministeriale dei prezzi, diffondendo un documento di consultazione nell'agosto 2001. Per quanto riguarda l'accesso al servizio di trasporto l'Autorità ha recentemente riformato la disciplina del servizio per il mercato libero uniformandola a quella prevista per il mercato vincolato. L'Autorità ha inoltre definito le modalità e le condizioni per l'accesso al servizio di dispacciamento erogato dalla società Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa sulla base delle regole per il dispacciamento.

Le reti vanno potenziate. La regolazione deve promuovere non solo l'efficienza dei gestori, ma anche uno sviluppo compatibile delle infrastrutture, basato sulla determinazione delle esternalità e una corretta allocazione dei costi e dei benefici. L'innovazione è necessaria anche al fine di una maggiore tutela della salute e dell'ambiente.

Va favorito lo sviluppo delle infrastrutture del settore del gas, accrescendo la capacità di rigassificazione, elemento che accresce la flessibilità del sistema nazionale. Gli stoccaggi, fattore di elasticità del sistema gas, vanno aperti al confronto concorrenziale, anche attraverso interventi normativi, che possono prevedere l'eventuale scorporo e collocamento sul mercato della società in posizione dominante che oggi li gestisce.

Occorre rivedere gli assetti proprietari delle reti. Nel settore elettrico, l'attuale separazione fra proprietà e gestione genera un assetto produttivo poco efficiente. La riunificazione di proprietà e gestione deve accompagnarsi ad un'armonizzazione delle regole che promuova lo sviluppo delle infrastrutture di rete. Nel caso del gas, la coincidenza della proprietà della rete con quella dell'operatore dominante non favorisce la promozione della concorrenza e l'ingresso di nuovi entranti. Per un corretto sviluppo della concorrenza è indispensabile che la società che gestisce il trasporto di gas in alta pressione abbia i requisiti di indipendenza da soggetti dotati di interessi rilevanti nel settore.

6. La regolazione della qualità del servizio

La regolazione della qualità consente efficaci azioni di tutela dei diritti di consumatori e utenti.

Le norme sulla qualità (tecnica e commerciale) del servizio sono state completate e concorrono, nel loro insieme a delineare un quadro avanzato nel confronto europeo. Esse garantiscono che la

privatizzazione della proprietà delle imprese e lo stimolo alla riduzione dei costi non si traducano in deterioramenti della qualità.

Nel monopolio pubblico, la qualità era parte integrante della missione dell'impresa pubblica e non si ravvisava alcuna esigenza di una regolazione dall'esterno. In una fase di liberalizzazione in cui gli amministratori delle imprese, private o pubbliche, agiscono avendo come obiettivo il risultato economico, viene meno la garanzia di un comportamento volto a conseguire adeguati livelli di qualità dei servizi. Le imprese operanti nei mercati contendibili, come la generazione elettrica, hanno modesti incentivi a curare la qualità data la scarsa differenziazione del prodotto venduto che non consente di attivare i tradizionali meccanismi concorrenziali basati sulla differenza di qualità.

L'azione dell'Autorità ha consentito di ampliare gli strumenti di tutela dei consumatori e di allineare la posizione dell'Italia con quella dei principali paesi europei. Il dato medio nazionale relativo alle interruzioni subite dagli utenti in bassa tensione dell'operatore dominante mostra forti disparità tra le aree del Nord e quelle del Sud del Paese, dove si registrano i livelli di qualità peggiori. Tale circostanza ha condotto ad una attenta azione di regolamentazione nelle regioni meridionali, tramite la definizione di tempi più ravvicinati che nel resto del Paese per la riduzione del numero e della durata delle interruzioni.

Per questo motivo, l'Autorità ha impostato un sistema di livelli obbligatori di qualità del servizio con sanzioni e incentivi appropriati che viene confrontato con quello che i regolatori stanno mettendo a punto nel resto dell'Unione europea.

Nella regolazione della qualità si è passati dalle Carte dei servizi (basate su un criterio di autoregolazione) alla definizione di "standard" minimi obbligatori per la qualità commerciale unici su tutto il territorio nazionale, fissati dall'Autorità (deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 1999, n. 201/99 per l'elettricità, e deliberazione 2 marzo 2000, n.47/00 per il gas). È stato modificato anche il meccanismo di risarcimento, prevedendo indennizzi automatici in luogo del meccanismo di rimborso su richiesta, previsto dalla Carta dei servizi.

La regolazione tecnica ha riguardato anche il servizio di distribuzione del gas per il quale l'Autorità ha determinato le condizioni di regolazione della sicurezza e della continuità del servizio (deliberazione 28 dicembre 2000, n. 236/00). Riteniamo si possa affermare che i diritti dei consumatori sono meglio tutelati oggi rispetto all'assetto precedente.

7. Verso una nuova fase del processo di liberalizzazione

Il contesto entro cui si collocano i processi di liberalizzazione è dinamico. La prima fase di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas mostra come siano opportune riforme e un aggiornamento di alcune norme e regole che definiscono l'organizzazione del mercato nazionale e il suo modo di operare.

La Commissione europea propone, come si è detto, una revisione delle direttive per il mercato interno. E' anche stato proposto un regolamento per gli scambi transfrontalieri dell'energia elettrica e si vogliono impegnare gli Stati Membri in un programma di investimenti per il potenziamento delle infrastrutture. In ambito nazionale la recente legge costituzionale per la riforma del titolo V della Costituzione e l'articolo 15 della legge finanziaria per il 2002 ridisegnano i rapporti fra potere legislativo centrale e periferico e stabiliscono nuovi principi per l'erogazione dei servizi pubblici locali. Infine la crescita della domanda di energia elettrica e di gas richiede che si allestiscano in

tempi ravvicinati nuove infrastrutture e vengano definite condizioni trasparenti, certe e non discriminatorie per gli investimenti che si rendono necessari.

I problemi da affrontare per poter proseguire e dare nuovo impulso al processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas comprendono:

- a) l'estensione a tutti i clienti del servizio elettrico della condizione di idoneità, vale a dire della facoltà di scelta del fornitore ad una data certa e ravvicinata, in ogni caso coerente con i tempi previsti per il servizio del gas;
- b) la separazione societaria delle attività di gestione delle reti di distribuzione dell'energia elettrica dalle attività di vendita del servizio elettrico, con accorciamento della durata delle concessioni, in modo analogo a quanto è stato stabilito per il settore del gas;
- c) la riunificazione della proprietà con la gestione della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica per consentire la formazione di un soggetto imprenditoriale efficiente da proporre per una eventuale collaborazione sul mercato borsistico;
- d) la promozione della concorrenza nell'offerta di energia elettrica e di gas attraverso l'ingresso di nuovi operatori e la conseguente riduzione delle quote di mercato di cui oggi dispongono gli operatori dominanti;
- e) l'organizzazione e l'avvio operativo della borsa elettrica e di un eventuale mercato secondario per il gas e dei suoi derivati, evitando asimmetrie informative e contenendo il potere di mercato;
- f) la chiara definizione degli obblighi di servizio pubblico e il contenimento degli oneri di sistema previsti per la transizione da un mercato monopolistico ad un mercato liberalizzato;
- g) la semplificazione delle norme che regolano procedure e processi autorizzativi al fine di dare maggiore certezza agli investimenti in nuove infrastrutture e impianti energetici;
- h) l'armonizzazione tra norme e istituzioni nazionali per il mercato dell'energia elettrica e del gas e nuovi regolamenti e direttive europee, anche al fine di rendere evidenti opportunità e occasioni di sviluppo per le imprese nazionali.

Soluzioni a questi problemi sono presenti nella legislazione esistente. Ma, a motivo dei cambiamenti intervenuti nel contesto di cui si è detto all'inizio, appare opportuno riconsiderare e aggiornare i decreti legislativi di attuazione delle due direttive europee allo scopo di rilanciare il processo di liberalizzazione dei mercati anche valorizzando i sinergismi tra mercato dell'energia elettrica e mercato del gas e ricercando il coordinamento con le scelte e le soluzioni adottate da altri paesi europei.

Le funzioni di indirizzo politico generale spettano al Governo e al Parlamento. La regolazione deve seguire questi indirizzi, come è previsto dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. L'Autorità:

- a) può fornire supporto tecnico nella fase di definizione e attuazione del mercato, in modo il Governo disponga di un valido aiuto da parte di un'istituzione indipendente dagli interessi delle imprese e attenta alla tutela degli interessi di utenti e consumatori;
- b) traduce gli indirizzi politici in regole salvaguardando i principi della non-discriminazione, della trasparenza e della promozione della concorrenza;
- c) consulta, prima della definizione dei suoi provvedimenti, le parti interessate, inviando eventuali segnalazioni al Governo, e basando i propri provvedimenti su una valutazione di impatto dell'azione di regolazione.

Un recente esempio è fornito dagli obiettivi in materia di sicurezza degli approvvigionamenti del gas naturale e loro conseguenze sulla disciplina dell'accesso alle nuove strutture di interconnessione. L'Autorità ha recentemente diffuso un documento per la consultazione con tutti i

soggetti interessati che illustra criteri e proposte per l'utilizzo dei nuovi impianti di rigassificazione del gas naturale. Il documento dell'Autorità, contenente anche una bozza di provvedimento, propone di riservare per un periodo di tempo limitato una quota della nuova capacità di rigassificazione ai soggetti che realizzano l'impianto. Tali soggetti avranno il diritto di limitare ai terzi l'uso degli impianti, derogando dalla disciplina generale che prevede un accesso libero e regolato.

L'Autorità ipotizza un periodo con diritti esclusivi non superiore a 15/18 anni e, per i primi 5 anni, una riserva massima dell'80/90 per cento della nuova capacità di rigassificazione. Le quote dovranno essere discendenti nel tempo, fino alla completa accessibilità agli impianti in condizioni di libero mercato. Le proposte dell'Autorità riguardano anche i potenziamenti e gli ammodernamenti di impianti esistenti che rendono disponibile nuova capacità.

La bozza di provvedimento, segnalata al Ministro delle attività produttive, a motivo delle sue connessioni con la politica energetica nazionale, ha l'obiettivo di creare condizioni di certezza economica per gli operatori e favorire la realizzazione degli impianti annunciati che, permettendo l'arrivo del gas via trasporto marittimo, contribuiscono a diversificare le fonti primarie.

Dato il rapporto che esiste fra politica energetica nazionale e le attività di regolazione e di garanzia svolte dall'Autorità, e orientate alla promozione della concorrenza e alla tutela degli interessi di consumatori e utenti, l'Autorità ha chiesto al Ministro delle attività produttive indicazioni per quanto concerne obiettivi quantitativi e di durata che siano compatibili con le esigenze di sicurezza degli approvvigionamenti e di efficienza del sistema gas nazionale.

Grazie per l'attenzione.

Allegato A

Istituzione delle autorità di regolazione indipendenti dei servizi di pubblica utilità

La legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito, legge 481/95) che ha istituito l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, venne votata dal Parlamento quasi all'unanimità, in una convinta adesione delle forze politiche al processo di liberalizzazione dei servizi pubblici ed alla privatizzazione delle imprese pubbliche. Essa prevede il coinvolgimento del Parlamento e del Governo, sia nelle scelte rivolte alla promozione della concorrenza e alla privatizzazione, sia nella nomina dei componenti l'Autorità.

E' utile ripercorrere brevemente le principali tappe che hanno segnato il percorso della legge 481/95, perché ciò potrebbe essere di ausilio nel collocare l'esperienza di questi cinque anni ed il ruolo e le funzioni dell'Autorità.

Tra il finire degli anni ottanta e l'inizio del decennio seguente, la necessità di riformare l'assetto normativo dei servizi di pubblica utilità è stata più volte affermata sia nei documenti del Governo che del Parlamento.

Nel 1992 veniva presentata alla Camera dei deputati una proposta volta a introdurre forme di regolazione delle tariffe e della qualità dei "servizi di interesse pubblico a tutela degli interessi e dei diritti degli utenti"¹. Nel 1993 le commissioni parlamentari definivano un nuovo testo, proponendo la creazione di un'unica Agenzia, suddivisa in vari settori di intervento, con competenza sui servizi di ambito nazionale erogati su reti fisse. All'Agenzia venivano conferiti ampi poteri in materia di rilascio di concessioni e funzioni di consulenza nei confronti delle amministrazioni locali. Si stabiliva il criterio del price cap per le tariffe, che avrebbe dovuto basarsi sui costi dei "fattori produttivi".

La crisi finanziaria del 1992 e il conseguente avvio del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche induceva il Governo ad assumere concrete iniziative legislative in materia di regolazione delle imprese di pubblica utilità. Nell'aprile del 1992 il Governo presieduto da Giuliano Amato aveva presentato in Parlamento una richiesta di delega per la costituzione di "Agenzie per i servizi pubblici".

Accenni all'esigenza di rivedere le "disposizioni in materia di regolazione" in vista della dismissione delle imprese produttrici di servizi a mezzo di reti fisse erano contenute nel Libro verde sulle partecipazioni dello Stato, presentato dal Ministro del tesoro nell'autunno del 1992. Anche il Documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni, predisposto dal Ministro del tesoro e approvato dal Governo nell'aprile 1993, sottolineava l'esigenza di anteporre alla vendita delle aziende pubbliche l'istituzione di organismi indipendenti di regolazione. Il piano di riordino prefigurava l'istituzione di autorità distinte, dotate di "elevata competenza tecnica", in grado di affrontare i problemi "con assoluta indipendenza rispetto agli operatori pubblici". Lo schema normativo, presentato alla Camera dei deputati nella primavera del

¹ AC n. 2258.

1993 poco prima delle dimissioni dell'esecutivo, prevedeva l'istituzione di quattro "agenzie indipendenti", con ampi poteri in materia tariffaria, di accesso al mercato e di qualità dei servizi.

Alla fine del 1993 il governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi riprendeva l'iniziativa in materia. Nell'ambito delle misure di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche contenute nel disegno di legge a latere della legge finanziaria per il 1994, veniva inserita una nuova richiesta di delega per "istituire organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico". In seguito la legge 24 dicembre 1993, n. 537, sopprimeva il Cip e delegava (art. 1) il Governo a istituire, entro sei mesi, "organismi indipendenti per la regolazione di servizi di rilevante interesse pubblico", anche mediante il trasferimento di compiti già svolti da organi ministeriali.

All'inizio del 1994 veniva proposta un'autorità limitata al settore energetico in base alla delega concessa dalla legge n. 537/93. Uno schema di decreto legislativo, discusso dal Consiglio dei ministri, non venne tuttavia emanato, essendo nel frattempo terminata anticipatamente l'XI legislatura.

Con la XII legislatura, si affermava definitivamente il principio secondo cui l'istituzione di nuovi organismi di regolazione avrebbe dovuto precedere la privatizzazione delle imprese pubbliche. L'iniziativa legislativa tornava nelle mani del Parlamento. L'art. 1 bis, introdotto per impulso parlamentare nella normativa "sulle privatizzazioni" (legge 30 luglio 1994, n. 474), subordina espressamente "le dimissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici" in imprese operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni e delle fonti di energia, "alla creazione di organismi indipendenti" di regolazione delle tariffe e di controllo della qualità dei servizi.

Nel giugno 1994 veniva presentato in Parlamento un disegno di legge per l'istituzione di autorità indipendenti nel campo dei servizi di pubblica utilità². Iniziava così il percorso che avrebbe condotto alla nascita della legge n. 481/95.

Composto di sette articoli, il disegno di legge iniziale istituiva un'unica Agenzia di regolazione, suddivisa in tre aree operative (poste e telecomunicazioni, trasporti, energia e acqua). L'Agenzia era composta da un presidente e due membri, nominati d'intesa dai presidenti delle due assemblee parlamentari, con mandato quinquennale rinnovabile una sola volta; veniva dotata di un organico di 200 unità; le spese di funzionamento erano poste a carico del bilancio pubblico. Il Governo si riservava la facoltà di attribuire all'Agenzia la prerogativa di individuare quali servizi di pubblica utilità prodotti dai settori indicati potessero essere soggetti a regolazione. Le sue funzioni erano molto estese: i poteri diretti riguardavano non solo la materia tariffaria, ma anche, con diversa intensità, le concessioni, le autorizzazioni, gli standard di servizio, la vigilanza e l'accesso, le segnalazioni e i pareri "*de jure condendo*", la rappresentanza dello Stato nei rapporti con la Commissione europea relativamente alla disciplina comunitaria dei settori regolati.

Nel primo esame in Senato l'Agenzia mutava la sua denominazione in Autorità. In luogo di tre aree operative, erano istituiti tre organismi distinti; venivano meno le competenze nei settori idrico e postale e si circoscrivevano quelle energetiche all'elettricità e al gas. In materia elettrica, venivano introdotte norme specifiche concernenti l'unicità territoriale della tariffa, le iniziative produttive

² Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione dell'Agenzia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, AS n.359, XII legislatura

conseguenti al provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi n. 6/92 e la separazione contabile fra le fasi produttive del settore. Le procedure di nomina erano rese più complesse: il potere di nomina veniva attribuito al Presidente della Repubblica, su designazione del Governo, previa approvazione delle competenti Commissioni parlamentari. La durata del mandato dei componenti saliva da cinque a sette anni, ma si vietava il rinnovo della carica. Il provvedimento veniva approvato in aula il 15 marzo del 1995.

Durante la prima lettura da parte della Camera dei deputati, le Autorità divenivano due, una competente per l'energia elettrica e il gas, l'altra per le telecomunicazioni. Tra le finalità della legge enunciate all'art. 1 figuravano anche obiettivi di natura sociale, ambientale e di impiego efficiente delle risorse; il secondo comma riaffermava i poteri del Governo sulle dismissioni delle imprese di pubblica utilità.

Le attribuzioni relative alla tutela della concorrenza venivano ridimensionate rispetto alla versione approvata dal Senato, limitandole al potere di segnalazione all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Il mandato dei componenti si riduceva nuovamente a cinque anni senza possibilità di rinnovo; al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, si stabiliva che nella medesima città non dovesse avere sede più di un'autorità. Il testo approvato in aula il 20 luglio comprendeva venti articoli.

La seconda lettura da parte del Senato³ fissava definitivamente a sette anni la durata del mandato dei componenti e poneva a carico dei soggetti esercenti l'onere del finanziamento dell'Autorità, assegnando al Ministro delle finanze il potere di stabilire annualmente l'entità dell'aliquota di contribuzione. Il numero di articoli si riduceva a soli tre.

Licenziato dal Senato il 5 ottobre, il testo veniva trasmesso alla Camera dei deputati, che lo approvava senza modifiche il 9 novembre 1995⁴. La legge veniva promulgata il 14 novembre e pubblicata nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 1995, n. 270.

³ AS 359/B

⁴ AS 2231/B

Allegato B

Interventi legislativi successivi all'emanazione della legge 14 novembre 1995 n. 481

Il Parlamento ed il Governo, successivamente alla promulgazione della legge 481/95 e via via che il processo di liberalizzazione dei mercati energetici trovava concreta applicazione, sono intervenuti più volte a tutela del ruolo e delle funzioni dell'Autorità.

In un primo momento, in sede di attribuzione di deleghe al Governo “per il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, avvenuta con legge 15 marzo 1997, n. 59, il Parlamento ha inteso escludere esplicitamente dall'ambito della delega i “*compiti di regolazione e controllo già attribuiti dalla legge statale ad apposite autorità indipendenti*” (capo I, articolo 1, comma 4, lettera a).

Nuovamente chiamato a conferire deleghe al Governo (legge 17 maggio 1999, n. 144), il Parlamento ha riaffermato il principio dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Autorità, attraverso un esplicito richiamo alle funzioni di quest'ultima. Infatti, l'articolo 41, comma 1, lettera a) della legge citata, nell'elencare i principi ed i criteri direttivi della delega, recita: “*prevedere che l'apertura del mercato del gas naturale avvenga nel quadro di regole che garantiscano, nel rispetto dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, lo svolgimento del servizio pubblico, compresi i relativi obblighi, l'universalità, la qualità e la sicurezza del medesimo, l'interconnessione e l'interoperabilità dei sistemi*”.

Il Governo ha recepito le indicazioni del Parlamento ed ha ribadito più volte il ruolo di salvaguardia e garanzia svolto dall'Autorità, confermandone e rafforzandone in tal modo la funzione di presidio e di armonizzazione dell'intero processo di liberalizzazione e di introduzione della concorrenza nei settori energetici.

Il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (noto anche come “decreto Bersani”), all'articolo 1, comma 5, recita: “*Sono fatte salve le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo, le attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con particolare riferimento all'articolo, comma 12, della legge 14 novembre 1995, n. 481, e quelle riservate alle regioni e agli enti locali*”.

Il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (noto anche come “decreto Letta”), all'articolo 23, comma 1, recita: “*Sono fatte salve le funzioni di indirizzo spettanti al Governo e le attribuzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, con particolare riferimento all'articolo 2, comma 12, della legge 14 novembre 1995, n. 481*”.

Sul finire della XIII legislatura, il Parlamento ha approvato la legge quadro 12 febbraio 2001 n. 36 relativa alla “protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici” che, nell'elencare le competenze delle regioni, delle province e dei comuni, al primo comma dell'articolo 8 recita: “*Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato, fatte salve le competenze dello Stato e delle autorità indipendenti: ... [si omette il successivo elenco di attribuzione di funzioni]*”

Nella XIV legislatura, infine, in sede di discussione e approvazione della legge finanziaria per il 2002, la Camera dei deputati ha approvato il 19 dicembre 2001 un ordine del giorno (n. 9/1984/109, primo firmatario, onorevole Bruno Tabacci) che *“impegna il Governo [...] a non incidere, in sede di attuazione delle predette disposizioni, sul ruolo e sulle funzioni attribuite dalle norme vigenti alle Autorità indipendenti, in particolare a quelle di regolazione dei servizi pubblici, assecondando una iniziativa parlamentare tesa a ridefinire il quadro delle medesime Autorità che assumono un rilievo centrale in una fase di passaggio verso un mercato aperto e liberalizzato”*.