

LA REGOLAZIONE ENERGETICA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

Le autorità di regolazione nel settore energetico: nuove tendenze a livello internazionale

I processi di liberalizzazione e privatizzazione in atto nei settori dell'energia elettrica e del gas sono accompagnati nella maggior parte dei paesi europei dall'affermarsi di una nuova "cultura della regolazione", caratterizzata da diversi gradi di indipendenza e autonomia dall'esecutivo. Al ritiro dello "Stato imprenditore", garante diretto del servizio universale e della sicurezza energetica, corrisponde l'affermarsi di uno "Stato regolatore", garante di regole chiare, trasparenti e non discriminatorie per tutti gli operatori, in grado di accompagnare l'apertura concorrenziale dei mercati.

All'indomani della scadenza per il recepimento della Direttiva sul mercato interno dell'energia elettrica, nella maggioranza dei paesi europei si osserva che l'apertura dei mercati nazionali viene accompagnata dalla creazione di nuovi organi di regolazione settoriali con funzioni di natura consultiva e di controllo in quasi tutti i casi e funzioni normative in altri (Tav. 1.1).

Anche in paesi di tradizione statale centralizzata come la Francia, le proposte di liberalizzazione e recepimento della Direttiva europea sul mercato dell'energia elettrica sono accompagnate dalla creazione di un organismo di regolazione settoriale, relativamente indipendente dall'esecutivo. In molti casi, tuttavia, le attribuzioni dei regolatori sono limitate a funzioni tecniche di natura consultiva, oltreché di vigilanza e controllo, mentre l'esercizio dei poteri di regolazione normativi resta prerogativa delle autorità ministeriali (definizione di tariffe, delle regole di accesso alla rete e degli standard di qualità). Le commissioni di regolazione comunque, indipendentemente dai poteri più o meno ampi di cui godono, assumono in tutti i paesi ruolo di garanti della liberalizzazione nei confronti sia dei nuovi soggetti operanti sul mercato, sia degli utenti e dei consumatori.

Il recepimento della Direttiva europea sul gas naturale, atteso entro l'agosto del 2000, favorirà nei paesi europei processi di liberalizzazione e riforma di carattere analogo, nonostante le differenze strutturali e le maggiori resistenze all'introduzione di pratiche concorrenziali che caratterizzano il settore del gas naturale rispetto all'energia elettrica. In Europa, solo la Gran Bretagna ha aperto fino dal 1986 alla concorrenza questo settore; più recentemente, Spagna e Germania hanno approvato nel 1998 progetti di riforma settoriale. La liberalizzazione del settore del gas naturale implicherà, dati i numerosi legami di interdipendenza fra i due settori, uno sforzo di maggiore coordinamento anche sul piano della regolazione.

In Gran Bretagna l'importanza crescente nell'ambito della liberalizzazione dei settori di pubblica utilità delle problematiche connesse agli operatori "multi-servizio" ha portato all'intensificarsi delle attività di collaborazione fra i diversi regolatori settoriali, come testimoniano le analisi sul tema commissionate dal Governo e condotte congiuntamente dai cinque regolatori settoriali inglesi (*Offer* per l'elettricità; *Ofgas* per il gas; *Ofwat* per l'acqua; *Oftel* per le telecomunicazioni e *Ofreg* per l'elettricità e gas in Irlanda del Nord).

La capacità di eludere gli impegni programmatici e le condizioni relative alla concessione di licenze, le forme di sussidio incrociato fra diversi servizi, il ricorso a forme di *marketing* congiunto a discapito del consumatore e la difficoltà di raccogliere informazioni secondo formati comuni possono potenzialmente rappresentare il risultato negativo di una regolazione con una eccessiva frammentazione settoriale. Le forti convergenze rilevate in particolare nei settori dell'energia elettrica e del gas hanno condotto il governo inglese, dopo un attento riesame di quasi un decennio di regolazione energetica (*Libro verde sulla regolazione*, marzo 1998, vedi *infra*), alla decisione di unificare i due regolatori del settore energetico in una struttura di regolazione presieduta da una commissione composta da tre direttori aggiunti e un direttore generale che resta in carica per quattro anni.

In Spagna la *Ley General de Hidrocarburos*, approvata nel settembre del 1998, nel dettare le regole di liberalizzazione del settore del gas e degli idrocarburi, istituisce una Commissione nazionale dell'energia, responsabile della regolazione congiunta dell'energia elettrica, del gas e degli idrocarburi (*Cne*). Fino alla scadenza del mandato del regolatore elettrico attualmente in carica, il nuovo organismo conviverà a fianco della *Cnse*, la Commissione di regolazione dell'energia elettrica istituita nel 1994 dalla prima legge di riforma del settore.

TAV. 1.1 IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE ENERGETICO IN EUROPA
E LA CREAZIONE DI NUOVI ORGANISMI DI REGOLAZIONE

PAESE	LIBERALIZZAZIONE	ORGANO DI REGOLAZIONE
AUSTRIA	Legge di riforma del settore elettrico, 1998	Commissione prezzi e Ministero affari economici e finanziari (Divisione energia)
BELGIO	Deroga di un anno al recepimento	Autorità ministeriale
DANIMARCA	Legge riforma del settore elettrico, 1996	Ministero dell'ambiente e dell'energia
FINLANDIA	Legge di riforma del settore elettrico, 1995	Autorità di regolazione del mercato elettrico, 1995 (<i>Sahkomarkkinakesus</i>)
FRANCIA	Progetto di legge di riforma del settore elettrico approvato dal Consiglio dei Ministri, dicembre 1998	Proposta di istituzione di una Commissione per la regolazione dell'energia elettrica
GERMANIA	Legge di riforma del settore energetico (elettricità e gas), 1998	Ministero affari economici e industria e Commissione <i>antitrust</i> (livello federale e regionale)
GRECIA	Deroga di un anno al recepimento	Autorità ministeriale
INGHILTERRA E GALLES	<i>Energy Act</i> 1989 - elettricità <i>Gas Act</i> 1986 e 1995 - gas	<i>Offer</i> (1989) e <i>Ofgas</i> (1986) vengono unificate a partire dal gennaio 1999 in un'unica istituzione di regolazione indipendente del settore energetico
IRLANDA	Proposta di riforma del settore elettrico, 1997 (deroga di un anno al recepimento)	Proposta di istituzione di una <i>Commission for Electricity Regulation</i>
ITALIA	Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79	Autorità per l'energia elettrica e il gas, 1995
OLANDA	Legge di riforma del settore elettrico, 1998	Autorità di regolazione del settore elettrico, 1998
PORTOGALLO	Legge di riforma del settore elettrico, 1996	<i>ERSE</i> , 1996 (<i>Entidade Reguladora do Sector Electrico</i>)
SPAGNA	Leggi di riforma del settore elettrico, 1994 e 1997 Legge del settore degli idrocarburi, 1998	<i>CNSE</i> , 1994 (Commissione di regolazione del settore elettrico) dal 2000 verrà incorporata nella CNE, Commissione nazionale dell'energia (elettricità, gas e idrocarburi)
SVEZIA	Legge di riforma del settore elettrico, 1996	<i>NUTEK</i> , 1995 (Commissione di regolazione del settore elettrico)

La Regulatory Review of Public Utilities nel Regno Unito

Nel Regno Unito, dopo l'insediamento del nuovo governo, nel maggio del 1997 è stato avviato un riesame critico delle politiche di regolazione che, a partire dai primi anni ottanta, hanno accompagnato il riassetto proprietario e organizzativo dei grandi settori di pubblica utilità: telecomunicazioni, elettricità, gas, acqua e, più di recente, trasporti ferroviari.

La revisione prende le mosse da una valutazione critica dei processi di privatizzazione attuati dal precedente governo conservatore. Nel marzo del 1998 il Governo in carica ha pubblicato i risultati della revisione in un Libro verde (*A fair deal for the consumers. Modernising the framework of utility regulation*) che, nel definire i nuovi obiettivi strategici per il prossimo decennio, porta gli interessi del "consumatore" al centro della regolazione. Nel novembre del 1998, dopo il recepimento delle numerose osservazioni raccolte nel processo di consultazione da istituzioni, associazioni di interessi e singoli soggetti interessati, il governo ha elaborato un documento più specifico, in cui vengono formulate nuove proposte in materia di regolazione energetica. Fra le principali raccomandazioni figurano:

- esigenza di un maggiore coordinamento delle politiche di regolazione con le politiche di settore, definite a livello ministeriale: in particolare la definizione di direttive governative su obiettivi di carattere sociale, ambientale e di efficienza energetica in capo agli operatori del sistema; la riduzione del grado di indipendenza del regolatore;
- inclusione fra le competenze primarie del regolatore di un mandato rivolto alla tutela degli interessi dei consumatori; la creazione di organismi consultivi di rappresentanza dei consumatori per ogni settore di pubblica utilità e la definizione di un programma di intervento degli operatori settoriali finalizzato alla tutela delle fasce svantaggiate (anziani, disabili, utenze socialmente ed economicamente deboli);
- definizione di procedure formalizzate per l'adozione delle decisioni da parte del regolatore, la definizione del processo consultivo per aumentare il grado di trasparenza e di *accountability* dell'azione del regolatore;
- unificazione dei regolatori del settore del gas e dell'elettricità per garantire una regolazione più efficace alla luce della crescente convergenza di interessi fra gli operatori dei due settori e la sostituzione del regolatore individuale (*Director General di Offer* e di *Ofgas*) con organismi collegiali;
- creazione di organismi consultivi di supporto al regolatore;
- conferma della regolazione tariffaria secondo il metodo del *price cap*, con eventuali adattamenti orientati a sostenere obiettivi sociali, ambientali e di uso efficiente delle risorse;
- conferma della scelta di separazione fra attività di distribuzione e vendita dei servizi.

LE INNOVAZIONI DEL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

La liberalizzazione dei mercati dell'elettricità e del gas

Nell'ultimo biennio si sono definitivamente affermati, in Europa e in Italia, i processi di liberalizzazione e apertura alla concorrenza.

La crescente integrazione delle economie avanzate, da tempo completa e irreversibile nelle produzioni industriali, in via di avanzamento nei servizi di mercato e negli assetti proprietari delle imprese, sta gradualmente investendo i servizi pubblici. Vi sono in primo luogo coinvolti quelli che possono assumere in tutto o in parte forme organizzative proprie del settore privato, come è il caso dei servizi di pubblica utilità.

Tra questi ultimi i servizi energetici si collocano in una posizione mediana: la loro apertura segue quella delle telecomunicazioni e dell'informazione, dove la diffusione di nuove tecnologie e i processi di convergenza hanno agevolmente eroso gli assetti monopolistici a lungo prevalsi nei due settori, precede quella dei servizi postali e ferroviari, dove gli avanzamenti tecnologici sono più lenti, le esigenze di universalità del servizio più estese, le rigidità dell'occupazione maggiori.

Con l'eccezione del Regno Unito e dei paesi nordici, ovunque in Europa l'impulso alla liberalizzazione dei settori energetici ha ricevuto impulso dall'azione di indirizzo dell'Unione europea. Nei due settori regolati dall'Autorità il processo di apertura si presenta in Italia con tempi e caratteri diversi, e incide su contesti diversi, ma rappresenta comunque una cesura fondamentale perché modifica radicalmente l'assetto emerso, quattro decenni or sono, dalle disposizioni che ne avevano sancito le condizioni monopolistiche, di fatto o di diritto.

Per il settore elettrico, nei primi mesi del 1999 è giunto a un primo compimento l'iter di trasposizione della Direttiva europea (96/92/CE del 19 dicembre 1996). Il 16 marzo 1999 è stato emanato il decreto legislativo n. 79 che introduce nell'ordinamento italiano i principi fissati dall'atto comunitario. Meno avanzato sotto il profilo normativo è il processo di riforma istituzionale del settore del gas naturale: solo nei primi giorni di maggio, successivamente al termine del periodo preso in considerazione dalla presente *Relazione* il Parlamento ha approvato la delega che conferisce al Governo del mandato di emanare, entro l'agosto del 2000, la normativa per l'attuazione della Direttiva europea 98/30/CE.

Le due azioni di riforma agiscono su contesti economici, istituzionali e proprietari profondamente diversi.

Il settore elettrico ha dimensioni di quasi quattro volte maggiori di quello del gas in termini di addetti e di investimenti, e di circa due in termini di fattura-

to; conta un maggior numero di operatori, nonostante una loro distribuzione più concentrata per la presenza di un soggetto dominante, verticalmente integrato, accanto a numerose imprese minori, prevalentemente attive nella generazione. Il settore elettrico inoltre presenta una penetrazione più capillare negli utilizzi finali; ha sperimentato un progresso tecnologico più intenso, soprattutto nel segmento della produzione di energia elettrica con cicli combinati a gas, che ha reso possibile la riduzione della scala minima efficiente; possiede, in generale, caratteristiche di maggiore flessibilità nella ricerca delle combinazioni produttive ottimali poiché il servizio finale — l'utilizzo dell'elettricità — può essere ottenuto a partire da differenti fonti primarie e con differenti tecnologie di processo.

I due settori sono legati da forti relazioni di interdipendenza. L'impiego del gas nella generazione elettrica, già oggi rilevante, appare in prospettiva rapidamente crescente. Tuttavia, l'impossibilità di produrre il servizio finale se non attingendo alle risorse naturali di un'unica fonte primaria rende il settore del gas più rigido in termini di disponibilità e di localizzazione della materia prima e di strutture logistiche, rigidità solo in parte attenuata dal ricorso a tecnologie di liquefazione e rigassificazione. Per altri versi, il gas naturale ha un ruolo fondamentale al fine della tutela ambientale e della sicurezza strategica degli approvvigionamenti.

Sono diverse anche le condizioni istituzionali. Nel settore elettrico la legge di nazionalizzazione del 1962 aveva sottoposto a riserva pubblica l'esercizio delle attività, affiancando sul piano giuridico il monopolio legale a quello naturale che caratterizza alcuni segmenti del servizio. In quello del gas coesistono situazioni monopolistiche nelle fasi di approvvigionamento, trasporto e stoccaggio, in larga parte di natura fattuale e non legale, con l'estrema frammentazione dimensionale e territoriale della distribuzione secondaria.

Differiscono anche gli assetti proprietari delle due imprese dominanti. Alla proprietà pubblica di un'impresa non quotata nel caso elettrico si contrappone il controllo pubblico di minoranza di un'impresa quotata in quello del gas.

La presenza di un'autorità di regolazione settoriale, richiesta dalla normativa sulle privatizzazioni e definita dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, assume pertanto differenti caratteri nei due settori, così come diversa è la sequenza degli atti di riordino istituzionale: nel caso elettrico la costituzione dell'autorità settoriale è stata seguita dalla liberalizzazione e, in prospettiva, dall'avvio della privatizzazione; in quello del gas le ultime due operazioni sono state avviate in successione opposta.

In questo contesto si è innestato il citato decreto legislativo di riordino del servizio elettrico. Il decreto favorisce il graduale affermarsi dei tre fondamentali fattori che possono permettere ai servizi a rete di funzionare secondo meccanismi

realmente competitivi: la numerosità degli operatori nell'offerta e nella domanda, l'accesso alla rete, l'esistenza di controlli.

Esso contiene numerose disposizioni normative, di riassetto del settore, di riordino istituzionale e di definizione tecnica; impone scadenze attuative molto stringenti. Punti qualificanti sono il riconoscimento dell'esistenza di utenti in grado di contrattare prezzi e condizioni di acquisto (i clienti idonei), la progressiva riduzione del peso dell'operatore dominante che dovrebbe favorire l'emergere di nuovi soggetti dal lato dell'offerta, l'indipendenza del gestore della rete, la definizione di regole certe, neutrali e trasparenti per l'accesso alle infrastrutture di rete, la nascita di un mercato regolato degli scambi all'ingrosso (cfr. Capitolo 2).

La liberalizzazione del settore elettrico potrà accrescere la competitività del sistema elettrico nazionale, mentre sarà compito dell'attività di regolazione garantire l'universalità, la qualità e la sicurezza del servizio: ne deriverà un contributo allo sviluppo dell'intero sistema economico. A tale fine è necessario che sia assicurata un'effettiva contendibilità del mercato, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, e l'assoluta indipendenza del gestore della rete nazionale dagli interessi economici prevalenti nel settore. Questo soggetto dovrà anche garantire che gli investimenti finalizzati a mantenere in efficienza la rete e a svilupparne l'estensione favoriscano la convergenza dei livelli di sicurezza e di qualità del servizio elettrico, in un'ottica di riequilibrio territoriale.

Nel settore del gas la legge delega attribuisce al Governo il compito di attuare nell'ordinamento nazionale la Direttiva europea 98/30/CE.

Verranno modificati quegli aspetti del settore che non rispondono più alle esigenze di fornitura in un contesto aperto: la definizione delle funzioni dell'impresa dominante e delle sue controllate, le modalità di accesso alle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio, gli obblighi di servizio pubblico. Vi sarà inoltre l'opportunità di ridurre la frammentazione della distribuzione secondaria, favorendo processi di aggregazione.

La liberalizzazione del settore del gas naturale è resa urgente dal superamento della proprietà pubblica dell'impresa dominante. Solamente in un contesto liberalizzato, il più adatto a stimolare la concorrenza e l'efficienza, possono infatti operare correttamente gli incentivi economici propri di imprese organizzate in forma privata e con proprietà diffusa.

L'applicazione della Direttiva europea 98/30/CE potrà dunque consentire la nascita di un autentico mercato interno del gas naturale. Affinché questo avvenga è necessario che il suo recepimento sia attuato in forma coordinata e sulla base di condizioni di reciprocità da parte di tutti i paesi membri.

Il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79:
le innovazioni nelle competenze dell'Autorità

Il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, con cui si è data attuazione alla Direttiva europea 96/92/CE sul mercato interno dell'energia elettrica, attribuisce all'Autorità un insieme esteso di attribuzioni nel campo della regolazione e del controllo del servizio dell'energia elettrica, di prevalente natura tecnica.

La vastità dei compiti affidati all'Autorità comporterà scelte organizzative in grado di influire sul suo stesso *modus operandi*. Parte delle nuove attribuzioni ha natura generale: si tratta di provvedimenti, proposte e pareri alla cui elaborazione concorreranno gli operatori, anche attraverso forme di rappresentanza associata; parte si concretizzerà in provvedimenti a valenza individuale che potranno dare luogo a un flusso di istanze di entità non trascurabile.

Gli interventi di pertinenza dell'Autorità prefigurati dal decreto legislativo n. 79/99 possono essere esaminati con riferimento alla tipologia, ai contenuti e all'ordine di priorità. Il decreto prevede tre tipologie di misure: provvedimenti, proposte (prevalentemente al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato) e pareri (obbligatori ma non vincolanti).

L'Autorità potrà inoltre formulare proposte di propria iniziativa su materie di competenza di altre amministrazioni, avvalendosi dei poteri previsti dall'art. 2, comma 12, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Provvedimenti e proposte

La definizione di provvedimenti e proposte rappresenta l'espressione di un potere dell'Autorità, attuato con l'esercizio di funzioni di natura complessa. In questo ambito le principali attribuzioni conseguenti dal decreto n. 79/99 concernono gli aspetti seguenti.

Condizioni
tecnico-economiche
di accesso alle reti

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto, il gestore ha l'obbligo di connettere alla rete di trasmissione nazionale i soggetti che ne facciano richiesta, nel rispetto della continuità del servizio, delle regole tecniche e delle condizioni di accesso fissate dall'Autorità; ciò a garanzia dell'imparzialità e della neutralità della trasmissione e del dispacciamento. Il decreto legislativo stabilisce che per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale spetti al gestore un corrispettivo, la cui misura sarà fissata in termini non discriminatori dall'Autorità entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore. Il corrispettivo dovrà incentivare il gestore a seguire "criteri di efficienza economica" (comma 10). Si può ritenere che queste condizioni siano già state definite con la delibera dell'Autorità del 18 febbraio 1999, n. 13, relativa ai corrispettivi di vettoramento (cfr. Capitolo 4).

Direttive al gestore della rete di trasmissione nazionale per le regole tecniche in materia di impianti (art. 3, comma 6)

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, l'Autorità emana direttive volte all'adozione da parte del gestore della rete di trasmissione di regole tecniche riguardanti, tra l'altro, la progettazione e il funzionamento degli impianti di generazione, le reti di distribuzione e i circuiti di interconnessione. All'Autorità spettano compiti di verifica della conformità di tali regole.

Schema di convenzione tipo tra gestore della rete di trasmissione nazionale e proprietari delle reti (art. 3, comma 8)

L'Autorità propone lo schema di riferimento in base al quale il gestore della rete stipula le convenzioni con i soggetti proprietari delle reti di trasmissione per disciplinarne l'esercizio, nonché gli interventi di manutenzione e di sviluppo. Lo schema tipo definisce aspetti di gestione, di manutenzione, di sviluppo, i canoni di affitto, le procedure da attivare nel caso di disfunzioni e inadempienze, le sanzioni e gli indennizzi; stabilisce inoltre le modalità di coinvolgimento delle regioni. La convenzione-tipo deve essere approvata entro centoventi giorni dalla entrata in vigore del decreto, con atto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Proposta per l'identificazione degli oneri generali del sistema elettrico (art. 3, commi 11 e 12)

Il decreto legislativo assegna all'Autorità il compito di formulare una proposta per l'individuazione degli oneri generali relativi al sistema elettrico, per permettere al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica la loro successiva definizione con un atto normativo da emanare entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore.

Disciplina dell'acquirente dell'acquirente unico (art. 4, commi 2, 6 e 9)

Nei confronti dell'acquirente unico l'Autorità è investita da tre ordini di attribuzioni. In primo luogo, emana un parere in vista della definizione, da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, di indirizzi generali che ne regolano l'azione; definisce inoltre le direttive per la stipula dei contratti di vendita da parte dell'acquirente unico con i distributori per la fornitura ai clienti vincolati; stabilisce infine la misura del corrispettivo a beneficio dell'acquirente unico con modalità tali da promuoverne comportamenti efficienti.

Clausole negoziali e regolamentazioni tecniche per i contratti bilaterali (art. 6, comma 1)

Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto l'Autorità fissa clausole e regole tecniche necessarie per assicurare il corretto funzionamento del sistema elettrico, da inserire nei contratti stipulati con i clienti idonei.

Ulteriori competenze
decisionali

Oltre a quelle richiamate in precedenza, il decreto n. 79/99 attribuisce all'Autorità ulteriori responsabilità di natura provvedimentale, tra le quali:

- la formulazione dei criteri per assicurare *la precedenza nel dispacciamento all'energia elettrica prodotta mediante (nell'ordine) fonti rinnovabili, cogenerazione e fonti nazionali di energia combustibile primaria* (art. 3, comma 3 e art. 11, comma 4);
- l'emanazione, attraverso l'adattamento di norme esistenti, dello schema di regolamento *per l'operatività delle piccole reti isolate* (art. 7, comma 1);
- la definizione delle modalità per *l'assegnazione della capacità di importazione e dei criteri di reciprocità per l'accesso ai clienti idonei* (art. 10, comma 2) nel caso di insufficiente capacità di trasporto: la violazione della condizione di reciprocità circa la nozione di cliente idoneo consente di negare l'accesso alla rete all'energia importata;
- la *compatibilità economica e ambientale delle importazioni* provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea (art. 10, comma 3);
- il *riconoscimento e la verifica della qualifica di cliente idoneo* per l'anno 1999 (art. 14, comma 8) in base a una procedura di autocertificazione nei confronti dell'Autorità; questa, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, stabilisce le modalità di verifica.

Proposte d'iniziativa
dell'Autorità

Il decreto legislativo prescrive che il gestore della rete sia concessionario delle attività di trasmissione e dispacciamento, in base a una concessione disciplinata dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Le imprese distributrici in essere continuano a svolgere il servizio di distribuzione sulla base di concessioni rilasciate entro il marzo del 2001, con scadenza al termine del 2030. A questo fine, l'Autorità può formulare proposte al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettere b) e d), della legge n. 481/95.

L'Autorità viene sentita, accanto ai soggetti interessati, dal Ministro dell'industria il quale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, determina l'ambito della rete di trasmissione nazionale (art. 3, comma 7).

Un analogo ruolo consultivo viene assegnato all'Autorità con riferimento alla disciplina del mercato dell'energia elettrica, approntata dal gestore del mercato entro un anno dalla data della propria costituzione e promulgata con atto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (art. 5, comma 1). L'assetto del mercato elettrico riguarda la definizione della sua struttura, l'organizzazione degli scambi e le modalità operative.

Predisposizione di procedure Un'ultima categoria di funzioni conferite all'Autorità dal decreto riguarda attività che necessitano della definizione di procedure apposite. Si tratta in particolare delle attività di:

- approvazione di convenzioni per porzioni di rete limitate e non direttamente funzionali alla rete di trasmissione nazionale;
- risoluzione di controversie relative all'accesso;
- irrogazione di sanzioni per violazioni delle convenzioni tra gestore e proprietari delle reti nazionali (ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/95);
- autorizzazione di contratti bilaterali in deroga a quelli stipulati sul mercato regolamentato; tale autorizzazione può essere tuttavia negata ove i contratti siano ritenuti gravemente pregiudizievoli della concorrenza, sicurezza ed efficienza del servizio elettrico;
- determinazione dei corrispettivi di congestione inerenti vincoli di rete e di mercato che insorgano con riferimento a singoli contratti bilaterali;
- attività di vigilanza sul comportamento degli operatori, limitatamente al periodo transitorio che precede l'attuazione del dispacciamento di merito economico, da esercitare anche attraverso idonei strumenti sanzionatori.

La nuova legge sui consumatori e gli utenti

La legge 30 luglio 1998, n. 281, contenente la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, costituisce un importante tentativo di sistemazione organica degli strumenti giuridici volti alla tutela di interessi diffusi.

La legge, che dà esecuzione all'indirizzo comunitario in materia, attribuisce alle associazioni dei consumatori l'opportunità di rafforzare la tutela degli interessi che rappresentano, precisandone i diritti. Essa non prevede competenze aggiuntive per l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Le associazioni di consumatori e utenti hanno la possibilità di operare in modo più incisivo a vantaggio dei loro associati, ottenendo la piena legittimazione giuridica della loro attività. Gli strumenti di intervento includono la cosiddetta misura inibitoria, il ripristino della situazione preesistente e la pubblicazione del provvedimento su quotidiani a diffusione nazionale. Con la misura inibitoria viene ingiunto all'impresa di cessare il comportamento lesivo in atto; con la stessa pronuncia il giudice ordina l'adozione di misure atte a ripristinare la situazione antecedente, eliminando gli eventuali effetti dannosi. La tutela viene rafforzata dalla pubblicazione della decisione giudiziale su uno o più quotidiani, per favorire la corretta individuazione del comportamento lesivo e del soggetto che lo ha posto in essere.

La legge enuclea diritti basilari, fra cui quello alla salute, alla corretta informazione e pubblicità, all'equità nei rapporti contrattuali, all'erogazione dei servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

La nuova legge si aggiunge ad altre già vigenti in Italia in materia di pubblicità ingannevole, credito al consumo, vendite operate fuori dai locali dell'impresa, servizi di viaggio, fabbricazione di prodotti difettosi, costituendo una cornice di riferimento ispirata da norme comunitarie.

Viene istituito il *Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti*, incardinato nella nuova Direzione generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Il *Consiglio* interviene in particolare in materia di:

- attività di consulenza sugli schemi di legge del Governo e del Parlamento riguardanti gli interessi dei consumatori e utenti;
- proposte normative in materia, anche in esecuzione di politiche comunitarie;
- accesso dei consumatori alle sedi giurisdizionali per la risoluzione delle controversie;
- rapporti con analoghi organismi pubblici o privati di altri paesi dell'Unione europea.

L'ambito di intervento del nuovo organismo è vasto: dall'ampliamento delle informazioni a disposizione dei consumatori per orientare in modo consapevole le loro scelte alla migliore tutela giuridica contro i difetti del prodotto; dal sostegno al ricorso presso Camere di commercio per favorire conciliazioni ed arbitrati (anche in seguito alla Comunicazione del 30 aprile 1998, n. 198 della Commissione europea) alla protezione della salute e sicurezza dell'acquirente; dall'attività di monitoraggio sulla liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità (tra cui l'elettricità e il gas) ai temi connessi al risparmio energetico. Con il dPCm del 18 novembre 1998, si è proceduto alla nomina dei componenti del *Consiglio*.

La legge n. 281/98 prevede infine la tenuta presso il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato di un albo delle associazioni rappresentative a livello nazionale, in base all'esistenza di requisiti previsti dalla legge stessa. Con il decreto n. 20 del 19 gennaio 1999, il Ministro competente ha stabilito le procedure per l'iscrizione a tale elenco.

Il decentramento amministrativo in campo energetico

L'energia nel quadro dei processi di decentramento

Il decentramento amministrativo in campo energetico è stato introdotto con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riguardante il *Conferimento di funzioni e compiti dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

Questo decreto, come la legge a cui esso dà attuazione, si inserisce in una vicenda istituzionale iniziata oltre venti anni or sono, caratterizzata dal progressivo avvicinamento dei poteri amministrativi verso i luoghi interessati alle decisioni da adottare, secondo una logica di sussidiarietà già presente nell'impianto costituzionale (art. 5 e titolo V della Costituzione italiana).

Relativamente al settore energetico, il profilo innovativo consiste nel fatto che l'energia non figura tra le materie che l'art. 117 della Costituzione assegna alla competenza legislativa regionale. D'altra parte l'art. 1, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, non menziona la materia energetica tra le competenze espressamente escluse dall'applicazione della legge e pertanto riservate alla competenza statale: secondo una logica interpretativa di "poteri residui", deve perciò desumersi che essa debba essere compresa tra le competenze trasferite agli enti decentrati.

Il trasferimento operato dalla legge n. 59/97 fa salvi sia i compiti di rilievo nazionale relativi alla ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia (art. 1, comma 4, lettera c), sia quelli preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione delle grandi reti infrastrutturali (tra cui le reti di trasmissione di energia elettrica o i gasdotti: art. 1, comma 4, lettera b), sia infine i compiti di regolazione e controllo delle autorità indipendenti, tra cui quelli già esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (art. 1, comma 4, lettera a).

In attuazione di tale delega, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ha distribuito i compiti tra Stato, regioni ed enti locali secondo un'assegnazione "residuale", in base alla quale tutto ciò che non viene riservato allo Stato o direttamente attribuito agli enti locali risulta, per esclusione, conferito alle Regioni. In sintesi, vengono riservati allo Stato la definizione degli indirizzi di politica energetica nazionale (ad esempio il programma energetico nazionale), il coordinamento della programmazione energetica regionale, l'unificazione tecnica delle condotte delle varie amministrazioni (ad esempio, in tema di criteri costruttivi degli impianti energetici), l'assolvimento di funzioni di rilevanza nazionale (ad esempio, l'attuazione del programma di metanizzazione del Mezzogiorno, la ricerca scientifica, la vigilanza sull'Enea, la costruzione delle centrali elettriche oltre 300 MW).

Vengono attribuite agli enti locali le funzioni in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia, nonché le altre funzioni che siano

previste dalla legislazione regionale. Risultano in particolare attribuite alle province la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico, l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia, il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici.

Accanto al criterio di imputazione "residuale", risultano espressamente attribuite alle regioni la concessione di contributi per progetti pilota di impianti che utilizzano fonti alternative, la concessione di contributi per la costruzione o la riattivazione di impianti idroelettrici e l'emanazione di norme per la certificazione energetica degli edifici.

Decentramento e
liberalizzazione
del mercato elettrico

Un ampliamento del ruolo delle regioni in ambito energetico viene prefigurato dal citato decreto di liberalizzazione del mercato elettrico (Dlgs 16 marzo 1999, n. 79). Esso attribuisce alle regioni e alle province autonome il compito di favorire il coinvolgimento delle comunità locali nella gestione delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle fonti rinnovabili, attraverso il ricorso a procedure di gara (art. 11, comma 6). Inoltre il decreto delegifica la materia della costruzione e dell'esercizio di nuovi impianti di produzione, nonché del ripotenziamento di quelli esistenti alimentati con fonti convenzionali (art. 8, comma 3). Questa disposizione si raccorda con quanto disposto dal Dlgs n. 112/98, che attribuisce alle regioni la gestione di quasi tutte le forme di incentivazione previste dalla legge 9 gennaio 1991, n. 10 (art. 30, comma 2). In sostanza, la costruzione o il potenziamento di impianti convenzionali saranno disciplinati con regolamento governativo, mentre l'incentivazione alle fonti rinnovabili o assimilate sarà regolata con legge regionale.

Infine, l'art. 16 del decreto mantiene le prerogative statutarie della Regione Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano. Si demanda il coordinamento normativo al momento dell'emanazione di disposizioni attuative da introdurre entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto. Tali norme attuative potranno derogare alla nuova disciplina delle concessioni idroelettriche, limitatamente alle modalità del loro rinnovo, alla durata trentennale di quelle rilasciate all'Enel Spa e alla proroga automatica fino al 2010 di quelle in scadenza prima di tale durata.

La riforma dei servizi pubblici locali

Il percorso della riforma

I servizi pubblici locali sono attività prestate in modo indifferenziato a un pubblico di utenti localizzati nell'ambito dei confini di un ente territoriale mino-

re, con caratteri di doverosità e continuità. L'ordinamento delle autonomie locali di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, dispone che i pubblici servizi di tipo economico possono essere gestiti nelle seguenti forme (art. 22):

- in economia;
- in concessione a terzi;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico.

Dopo l'approvazione della legge n. 142/90 sono susseguiti numerosi tentativi di modifica. Fra quelli perfezionati, vi è la legge 23 dicembre 1992, n. 498, che permette la gestione del servizio anche con società per azioni a capitale pubblico minoritario; la disposizione dell'art. 17, comma 51, della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativa alle aziende speciali, secondo la quale l'ente che conferisce i beni dell'azienda a una società di diritto privato di nuova costituzione può rimanerne azionista unico per non più di due anni; la possibilità di costituire società unipersonali a tempo, consentita dall'art. 17 della legge n. 127/97, in deroga al principio della necessaria presenza di un altro socio, che permette all'ente locale di essere socio unico per il primo biennio, tuttavia rispondendo illimitatamente per le obbligazioni della società.

Nuove proposte in materia sono contenute nel disegno di legge AS 1388-ter, recante *Disposizioni in materia di servizi pubblici locali e di esercizio congiunto di funzioni di comuni e province* che di recente ha preso la forma di un progetto di riforma della legge n. 142/90, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Il relativo disegno di legge, interamente sostitutivo del capo VII della legge 142/90, è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 21 aprile scorso.

La gara per l'affidamento del servizio

Nodo centrale della riforma dei servizi pubblici locali è l'affidamento dei servizi di rilevanza economica esclusivamente tramite gara. Questi servizi comprendono l'erogazione del gas, la gestione del ciclo idrico, la gestione dei rifiuti solidi urbani, i trasporti collettivi; escludono l'erogazione di energia elettrica. La durata degli affidamenti tramite gara è compresa fra i 9 e i 15 anni. Ne dovrebbe derivare uno stimolo agli operatori a perseguire livelli più elevati di produttività, offrendo all'ente pubblico la possibilità di selezionare il soggetto più efficiente. Secondo il disegno di legge, la gara è obbligatoria, salvo che per un periodo transitorio (da 3 a 5 anni) in cui possono essere mantenuti o prorogati gli affidi diretti o le concessioni in essere; sono previsti casi di ulteriore proroga di questi termini.

Sempre secondo il disegno di legge, le imprese affidatarie dirette di un servizio non potranno partecipare a gare al di fuori del loro territorio di competenza

allorché la riforma andrà a regime. La logica del divieto proposto risiede nella possibilità, per le imprese che hanno ottenuto la gestione del servizio senza gara (tipicamente le *ex-municipalizzate*), di cogliere i vantaggi che vengono dal loro mercato protetto per proporre condizioni migliori dei concorrenti in gare fuori territorio, mettendo in atto forme di concorrenza sleale.

Separazione
tra indirizzo e gestione

Il dibattito sulla gestione dei servizi locali di rilevanza economica si è fondato sulla separazione tra attività di gestione del servizio e attività di indirizzo e controllo, le prime da attribuirsi ad un soggetto imprenditoriale, le seconde all'ente locale. I vantaggi di una simile organizzazione del settore sono molti (trasparenza, controllabilità dei risultati, eliminazione dei sussidi incrociati, concorrenza) ma la sua applicabilità pratica comporta una serie di difficoltà. Infatti, nel dibattito in corso, non si propone mai una separazione assoluta, in cui sia proibito all'ente locale svolgere attività di gestione anche in forma indiretta. Secondo il testo del disegno di legge citato, alle gare per l'affidamento del servizio potranno partecipare anche le società partecipate o controllate dagli enti locali, anche se ciò potrebbe destare perplessità sull'effettiva trasparenza delle procedure di gara stesse oltre che, di fatto, riportare in parte l'indirizzo e la gestione sotto un unico responsabile. La trasformazione in società per azioni delle aziende speciali avviene in base alle modalità stabilite dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

Proprietà delle reti

A tutt'oggi, per motivi storici, la proprietà delle reti è frazionata tra imprese ed enti locali. Alcuni enti dispongono integralmente o parzialmente della proprietà delle reti, ma in molte altre situazioni la proprietà è delle aziende speciali, delle società per azioni a maggioranza pubblica ovvero delle concessionarie, con situazioni che variano a seconda dei singoli atti di affido o di concessione. Nella formulazione del testo di legge, alla scadenza del periodo di affidamento la rete e gli impianti rientrerebbero comunque nella disponibilità dell'ente locale. Il modello concettuale che vede l'impresa occuparsi esclusivamente di gestire una rete che non è di sua proprietà è perfettamente coerente con la separazione tra indirizzo e gestione e con la promozione della concorrenza. È infatti molto più facile realizzare un sistema di gare per la sola gestione che prevedere complessi trasferimenti di proprietà ad ogni avvicendamento dei gestori: la prospettiva di tali trasferimenti potrebbe limitare il numero dei partecipanti alle gare, offrendo motivi per richiedere periodi di affidamento lunghi per ammortizzare l'onere di acquisto.