

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2.1 BILANCIO DELL'ENERGIA 2000-2001  
Mtep

	CARBONE E DERIVATI	GAS NATURALE	PETROLIO	RINNOVABILI	ENERGIA ELETTRICA	TOTALE
<b>2001</b>						
PRODUZIONE	0,4	12,8	4,1	13,5	0,0	30,8
IMPORTAZIONE	13,2	45,2	108,6	0,5	10,6	178,1
ESPORTAZIONE	0,1	0,1	22,3	0,0	0,0	22,5
VARIAZIONE SCORTE	-0,3	-0,8	-0,5	0,0	0,0	-1,6
DISPONIBILITÀ PER IL CONSUMO INTERNO	13,8	58,7	90,9	14,0	10,6	188,0
CONSUMI E PERDITE DEL SETTORE ENERGETICO	-1,0	-0,6	-6,2	-0,1	-43,9	-51,8
TRASFORMAZIONE IN ENERGIA ELETTRICA	-8,5	-19,1	-17,4	-12,3	57,3	0,0
IMPIEGHI FINALI	4,3	39,0	67,3	1,6	24,0	136,2
<i>industria</i>	4,1	16,3	6,9	0,3	12,0	39,6
<i>trasporti</i>	0,0	0,3	40,9	0,0	0,7	41,9
<i>usi civili</i>	0,1	21,4	7,4	1,1	10,9	40,9
<i>agricoltura</i>	0,0	0,1	2,6	0,2	0,4	3,3
<i>usi non energetici</i>	0,1	0,9	6,7	0,0	0,0	7,7
<i>bunkeraggi</i>	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	2,8
<b>2000</b>						
PRODUZIONE	0,3	13,7	4,6	12,4	0,0	31,0
IMPORTAZIONE	13,2	47,4	109,7	0,5	9,9	180,7
ESPORTAZIONE	0,1	0,0	21,2	0,0	0,1	21,4
VARIAZIONE SCORTE	0,6	2,7	1,7	0,0	0,0	5,0
DISPONIBILITÀ PER IL CONSUMO INTERNO	12,8	58,4	91,4	12,9	9,8	185,3
CONSUMI E PERDITE DEL SETTORE ENERGETICO	-1,3	-0,7	-5,8	-0,1	-43,1	-51,0
TRASFORMAZIONE IN ENERGIA ELETTRICA	-7,2	-18,8	-19,4	-11,3	56,7	0,0
IMPIEGHI FINALI	4,3	38,9	66,2	1,5	23,4	134,3
<i>industria</i>	4,0	16,7	6,8	0,2	11,7	39,5
<i>trasporti</i>	0,0	0,3	40,4	0,0	0,7	41,5
<i>usi civili</i>	0,1	20,7	7,4	1,2	10,6	39,9
<i>agricoltura</i>	0,0	0,1	2,6	0,1	0,4	3,2
<i>usi non energetici</i>	0,2	1,0	6,3	0,0	0,0	7,5
<i>bunkeraggi</i>	0,0	0,0	2,7	0,0	0,0	2,7

Fonte: Relazione sulla situazione economica del Paese, Roma, 2002.

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2.2 **BILANCIO DI COPERTURA DEI FABBISOGNI DI ENERGIA ELETTRICA DAL 1996 AL 2001**  
TWh

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GENERAZIONE IDROELETTRICA	42,1	41,6	41,2	45,4	44,2	48,2
GENERAZIONE GEOTERMoeLETTRICA	3,8	3,9	4,2	4,4	4,7	4,5
GENERAZIONE DA ALTRE RINNOVABILI	0,6	0,9	1,5	2,2	2,5	3,2
GENERAZIONE TERMoeLETTRICA	192,9	200,1	206,8	207,2	218,6	216,8
carbone e lignite	22,1	20,5	23,4	23,8	26,3	31,0
derivati del petrolio	117,1	113,3	107,3	91,3	85,9	74,0
gas naturale	49,7	60,7	70,2	86,2	97,6	98,8
altri combustibili	4,0	5,6	5,9	5,9	8,8	13,0
<b>TOTALE GENERAZIONE LORDA</b>	<b>239,4</b>	<b>246,5</b>	<b>253,7</b>	<b>259,2</b>	<b>270,0</b>	<b>272,7</b>
ASSORBIMENTO PER SERVIZI AUSILIARI	12,0	12,2	12,9	12,9	13,4	13,2
USI DI POMPAGGIO	1,9	1,7	2,2	2,5	2,4	2,5
SALDO IMPORT/EXPORT	37,4	38,8	40,7	42,0	44,3	48,4
<b>ENERGIA RICHIESTA SULLA RETE</b>	<b>262,9</b>	<b>271,4</b>	<b>279,3</b>	<b>285,8</b>	<b>298,5</b>	<b>305,4</b>

Fonte: *Relazione sulla situazione economica del Paese, Roma, 2002.*

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2.3 BILANCIO DEL GAS NATURALE NEL 2001

Miliardi di mc; valori basati su contenuto energetico del gas pari a 8.250 kcal/mc.

PAESI	PRODUTTORI			GROSSISTI				DISTRIBUTORI				TOTALE
	ENI	EDISON	ALTRI	ENI	ENEL	EDISON	ALTRI	ENI	ENEL	EDISON	ALTRI	
<b>PRODUZIONE NAZIONALE</b>	<b>13,6</b>	<b>1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>15,5</b>
<b>IMPORTAZIONE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>44,8</b>	<b>6,4</b>	<b>2,3</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>54,8</b>
IMPORTAZIONI DIRETTE	0,0	0,0	0,0	44,8	6,4	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	53,0
VENDITE ENI ALLA FRONTIERA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2
ALTRI GROSSISTI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
<b>TRASFERIMENTI</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>13,7</b>	<b>6,5</b>	<b>2,1</b>	<b>1,1</b>	<b>7,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>22,4</b>	<b>55,0</b>
<b>DA PRODUTTORI</b>												
ENI	0,0	0,0	0,1	13,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,7
EDISON	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5
ALTRI	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
<b>DA GROSSISTI</b>												
ENI	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	0,0	0,6	7,8	0,9	0,0	20,9	36,7
ENEL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
EDISON	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,1	0,2	0,4	1,0
ALTRI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,4
<b>VARIAZIONE SCORTE</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,2</b>
<b>CONSUMI E PERDITE</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>22,5</b>	<b>12,5</b>	<b>2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>7,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>21,9</b>	<b>70,1</b>
<b>VENDITE E CONSUMI FINALI</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>22,5</b>	<b>12,5</b>	<b>2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>7,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>21,9</b>	<b>70,1</b>
GENERAZIONE												
TERMoeLETTRICA	0,1	0,0	0,0	7,3	12,3	1,6	0,5	0,1	0,0	0,0	0,5	22,5
UTENZE INDUSTRIALI	0,0	0,0	0,1	15,2	0,2	1,2	0,7	1,4	0,2	0,0	5,3	24,3
UTENZE CIVILI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	0,8	0,1	16,0	23,0
ALTRE UTENZE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3
<b>DI CUI</b>												
MERCATO VINCOLATO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	0,8	0,1	17,7	24,9
MERCATO LIBERO	0,1	0,0	0,1	22,5	12,5	2,9	1,2	1,4	0,2	0,0	4,2	45,2

Fonte: Elaborazioni su dati di bilancio e dichiarazioni degli operatori.

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 2.4 BILANCIO DELL'ENERGIA ELETTRICA NEL 2001  
TWh

	GRUPPO ENEL	GRUPPO EDISON (A)	GRUPPO ENERGIA	AZIENDE DEGLI ENTI LOCALI	ALTRI PRODUTTORI MINORI	AUTO PRODUTTORI	GROSSISTI ESTERI	CONSORZI GROSSISTI	ALTRI GROSSISTI	CONSORZI DI ACQUISTO	CLIENTI FINALI IDONEI	TOTALE
PRODUZIONE NAZIONALE NETTA	168,2	30,4	0,0	11,8	35,1	21,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	266,5
ENERGIA DESTINATA AI POMPAGGI	9,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,5
SALDO ESTERO	22,7	0,9	0,9	0,7	0,0	0,0	7,1	2,4	0,9	3,9	8,9	48,4
CONTRATTI ENEL	21,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,8
GRTN	0,1	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,9	0,8	0,8	2,8	6,6	12,1
GESTORI ESTERI	0,8	0,8	0,9	0,5	0,0	0,0	6,3	1,6	0,2	1,2	2,3	14,5
TRASFERIMENTI NETTI(B)	31,6	-18,9	2,7	1,9	-30,3	3,3	-1,5	9,1	2,8	-0,2	-0,5	0,0
PERDITE	11,7	2,0	0,1	0,8	2,3	1,4	0,5	0,2	0,1	0,3	0,6	19,6
TOTALE RISORSE	201,4	10,4	3,5	13,5	2,6	23,0	5,2	11,3	3,6	3,5	7,9	285,8
VENDITE E CONSUMI FINALI	201,4	10,4	3,5	13,5	2,6	23,0	5,2	11,3	3,6	3,5	7,9	285,8
DI CUI												
MERCATO VINCOLATO	174,5	0,0	0,0	10,2	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	187,3
MERCATO LIBERO	26,9	10,4	3,5	3,2	0,0	23,0	5,2	11,3	3,6	3,5	7,9	98,5

(A) Dati relativi a Edison, Sondel e Fiat Energia che si sono fuse nel gruppo Nuova Edison nel maggio 2002.

(B) I trasferimenti includono sia gli impianti CIP 6/92 sia le cessioni di bande di capacità d'importazione.

Fonte: Elaborazioni su dati Grtn e bilanci degli operatori.

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAV. 25 **STRUTTURA DELLE VENDITE<sup>(A)</sup> DEI PRINCIPALI GROSSISTI SUL MERCATO LIBERO DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS NEL 2001**

NOME GROSSISTA	VENDITE DIRETTE A CLIENTI FINALI	VENDITE ALL'INTERNO DEL GRUPPO	VENDITE AD ALTRI DISTRIBUTORI E GROSSISTI	TOTALE
<b>Energia elettrica (milioni di kWh)</b>				
Enel Trade	26.892	0	213	27.105
Edison Energia	9.771	1.332	0	11.103
Assoenergia	4.515	418	41	4.974
Energia	3.766	13	0	3.779
EGL Italia	3.187	0	158	3.345
AEM Energia/Trading	1.561	618	360	2.539
Dalmine Energie	653	1.592	172	2.418
ASM Energia Ambiente	1.687	11	276	1.974
EniPower Trading	1.012	217	646	1.875
Electra Italia	1.434	0	70	1.504
E.On Italia	264	0	1.217	1.482
Centomilacandele	145	684	99	928
Scaligera Energia	634	634	0	0
Altri	4.376	2.280	1.657	8.314
<b>TOTALE</b>	<b>59.897</b>	<b>7.167</b>	<b>4.909</b>	<b>71.973</b>
<b>Gas (milioni di mc)</b>				
Eni Gas & Power	14.364	8.651	21.635	44.650
Enel Ftl	191	6.036	104	6.330
Edison Gas	712	1.756	894	3.362
Plurigas	183	771	6	960
Aem Trading	179	428	0	608
Enel Trade	199	0	129	328
Estgas	231	65	0	296
Utilità	113	0	11	123
Eos Energia	0	116	7	123
Energia Concordia	0	40	77	116
Blugas	0	68	6	74
Sgr servizi	0	57	0	57
Dalmine Energie	0	51	1	52
Altri	37	0	46	82
<b>TOTALE</b>	<b>16.209</b>	<b>18.039</b>	<b>22.916</b>	<b>57.161</b>

(A) Dati che includono le rivendite.

Fonte: Elaborazioni su dati di bilancio e dichiarazioni degli operatori.

## GLI INDIRIZZI DI POLITICA ENERGETICA DEL GOVERNO E DEL PARLAMENTO

Il Documento di  
programmazione  
economica e finanziaria

Il Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef), come previsto dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, costituisce il principale strumento di indirizzo e riferimento per l'Autorità nello svolgimento della propria attività. Sottoposto per approvazione al Parlamento il 16 luglio 2001 dalla nuova compagine governativa, il Dpef affronta il tema dell'energia nell'ambito più generale della politica industriale e indica tale settore come strategico per il recupero di competitività del sistema produttivo nazionale.

In particolare, per permettere alle imprese italiane di affrontare la concorrenza internazionale, il Dpef definisce come prioritaria l'accelerazione del processo di liberalizzazione e di sviluppo concorrenziale anche al di là delle prescrizioni minime dell'Unione europea, fatto salvo il principio di reciprocità tra i paesi. Per il settore elettrico si prevedono la modifica degli assetti proprietari della rete nazionale e il suo sviluppo, oltre alla realizzazione della borsa dell'elettricità. Anche per il settore del gas naturale vengono considerati con attenzione i problemi riguardanti la gestione sia degli accessi alla rete di trasporto sia dei terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto, per i quali è auspicata la semplificazione normativa e la realizzazione di nuove infrastrutture. Nel Dpef il Governo si impegna inoltre a promuovere l'uso efficiente delle risorse energetiche e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, anche al fine di diminuire la dipendenza dell'Italia dagli approvvigionamenti esteri.

Il Parlamento, dopo ampia discussione, ha approvato il Dpef con due risoluzioni, votate rispettivamente dal Senato il 31 luglio 2001 e dalla Camera l'1 agosto 2001. Esse rafforzano il contenuto del Dpef invitando il Governo a promuovere la liberalizzazione regolata del mercato europeo del gas e dell'elettricità, scelta compiuta dall'Italia con la trasposizione delle Direttive europee, attraverso il superamento delle asimmetrie e delle distorsioni derivanti dai diversi livelli di apertura dei singoli mercati nazionali.

Altri interventi

Sempre nel luglio 2001, il tema della reciprocità delle condizioni dei mercati europei dell'elettricità e del gas ha impegnato il Parlamento nella conversione in legge del decreto legge 25 maggio 2001, n. 192 recante disposizioni urgenti per salvaguardare i processi di liberalizzazione e privatizzazione di specifici settori dei servizi pubblici.

Il decreto legge n. 192/01, varato dal Governo Amato e condiviso dal nuovo

Governo Berlusconi, è stato emanato a seguito dell'ingresso dell'ente elettrico francese Edf nel capitale della società italiana Montedison S.p.A., controllante della Edison S.p.A., attiva nei settori dell'elettricità e del gas. Le disposizioni del decreto pongono limiti al diritto di voto nelle deliberazioni assembleari delle società operanti nei due settori, qualora le relative azioni siano acquisite, per una quota superiore al 2 per cento, da soggetti controllati direttamente o indirettamente dallo Stato, titolari nel proprio mercato nazionale di una posizione dominante. Il secondo comma del decreto, che dispone l'automatica sospensione del diritto di voto nel caso sopra citato, preclude anche la possibilità di esercitare eventuali diritti di acquisto o sottoscrizione a termine. Nelle more della conversione del decreto, Edf ha ceduto una parte della propria partecipazione in Montedison a Fiat S.p.A., conferendo il restante a Italennergia S.p.A., nuova società costituita insieme a Fiat e ad altri soggetti finanziari e bancari.

In conclusione del dibattito sul disegno di legge di conversione, il Parlamento ha ritenuto che il decreto legge mantenesse piena validità ed efficacia anche nella nuova situazione e ha provveduto alla sua conversione nella legge 20 luglio 2001, n. 301.

A seguito del dibattito collegato al precedente provvedimento e in relazione ai rilevanti mutamenti economici e normativi verificatisi nel settore dell'energia, il 9 ottobre 2001 la X Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera ha deliberato lo svolgimento di un'*Indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del settore energetico*. Partendo dai dati acquisiti e dalle conclusioni raggiunte l'*Indagine* ha sottolineato la necessità di aggiornare il quadro normativo del nostro paese e di individuare le possibili linee di indirizzo dell'azione del Governo e le condizioni nelle quali le imprese italiane del settore si apprestano alla competizione sul mercato continentale. L'*Indagine*, iniziata il 13 novembre 2001 con l'audizione dei membri dell'Autorità, è proseguita con oltre venti audizioni dei rappresentanti di istituzioni nazionali ed europee (Autorità garante della concorrenza e del mercato, Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome, Ministro delle attività produttive e Commissione europea) e dei soggetti interessati; si è poi completata il 18 aprile 2002 con l'approvazione di un documento conclusivo. Quest'ultimo, dopo aver ricostruito gli elementi di conoscenza acquisiti in relazione ai diversi profili della materia, precisa, nelle "*Osservazioni conclusive*", talune indicazioni sulle prospettive del settore e sulle linee di indirizzo di un intervento legislativo di riordino e di riforma del comparto dell'energia. Particolare attenzione si pone sull'elaborazione di una rinnovata e organica politica energetica nazionale, che sia:

- coerente con le politiche comunitarie in materia, per rafforzare l'azione di indirizzo politico entro cui si colloca l'opera di governo tecnico amministrativa dell'Autorità;
- articolata su precise scelte strategiche volte alla diversificazione degli approvvigionamenti e delle fonti primarie per motivi sia di sicurezza sia di costi nel sistema produttivo italiano (riduzione della dipendenza nella struttura interna degli usi finali dal petrolio e dal metano; promozione delle fonti rinnovabili, dell'utilizzazione pulita del carbone, delle importazioni di gas naturale liquefatto; riflessione specifica sul tema dell'energia nucleare);
- raccordata con gli adempimenti normativi necessari all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede il decentramento di competenze in campo energetico alle Regioni (vedi oltre);
- volta al completamento della liberalizzazione e all'incremento dell'efficienza del mercato interno (ridefinizione, con durata temporaneamente circoscritta, dei tetti *antitrust* sull'offerta di energia elettrica e gas; contenimento dei previsti rimborsi degli *stranded cost* sulle tariffe; promozione e agevolazione della costruzione sia di nuovi impianti, sia di impianti di rigassificazione di gas naturale liquefatto; potenziamento e sviluppo della rete elettrica nazionale e revisione della scelta di separazione fra proprietà e gestione sancita dal decreto legislativo n. 79/99; avvio della borsa elettrica, organizzata secondo criteri trasparenti e non discriminatori e sottoposta ad adeguata vigilanza, a valle della cessione della terza Gen.Co. da parte di Enel e dell'inizio operativo dell'Acquirente Unico nella sua funzione di tutela dei clienti vincolati; promozione dell'offerta in materia di distribuzione con la valorizzazione del ruolo delle imprese che fanno capo agli enti locali);
- consapevole della necessità di investimenti sia per l'ammodernamento e lo sviluppo della capacità produttiva, sia per l'ampliamento delle infrastrutture di trasporto e interconnessione, così da far fronte, con sufficiente garanzie di sicurezza, all'atteso aumento dei consumi energetici totali previsti nel medio e lungo periodo.

L'1 febbraio 2002 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del Ministro per le attività produttive, il decreto legge recante Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale. Obiettivo del provvedimento è la realizzazione in tempi ristretti di nuova capacità di generazione, necessaria per evitare il rischio, segnalato dal Gestore della rete, di possibili interruzioni nella fornitura del servizio elettrico nei prossimi anni dovute all'insufficiente capacità di produzione nazionale. Il decreto dispone misure per accelerare e semplificare i procedimenti di autorizzazione per l'installazione, la modifica e il ripotenziamento di centrali elettriche di potenza superiore a 300



MW termici, considerate opere di pubblica utilità.

Il decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7 è stato convertito nella legge 9 aprile 2002, n. 55.

Nel corso del dibattito sulla conversione del decreto è emersa l'esigenza di un maggior coordinamento negli interventi sui settori energetici. Pertanto, il Governo, in attesa della conclusione dell'*Indagine*, ha accolto un ordine del giorno che lo impegna a presentare un apposito disegno di legge, entro il mese di maggio 2002, che affronti con maggiore organicità la materia energetica.

## DECENTRAMENTO NELL'ORDINAMENTO DEI SETTORI ENERGETICI E DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

La riforma del Titolo V della Costituzione

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, ha innovato l'assetto delle competenze tra centro e periferia anche in materia di energia.

Il nuovo art. 117 della Costituzione ha riattribuito fra a Stato e Regioni la legislazione riguardante "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*", riservando allo Stato il solo compito di dettarne i principi fondamentali. Tuttavia lo stesso art. 117 attribuisce allo Stato competenza esclusiva in altre materie che, per la loro natura "trasversale", sembrano avere particolare rilievo per l'attività dell'Autorità: si tratta della tutela della concorrenza e dell'ambiente, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dei rapporti tra Stato e Unione europea. Quest'ultimo ambito ha grande importanza, data l'imminente revisione, nel senso di una più accentuata e omogenea liberalizzazione, delle Direttive europee in tema di elettricità e gas.

Riguardo alle competenze amministrative il nuovo testo dell'art. 117 attribuisce la potestà regolamentare generale alle Regioni (salvo i casi di competenza legislativa esclusiva statale), mentre ai Comuni, alle Province e alle città metropolitane riserva quella sulle funzioni loro attribuite (quelle fondamentali, con legge dello Stato). L'art. 118 della Costituzione dispone inoltre che "*le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*".

Sembra, quindi, che la competenza amministrativa spetti primariamente ai Comuni, tranne quando sia necessario attribuirli a un ente di più ampia circo-

scrizione (*“Province, Città metropolitane, Regioni e Stato”*) *“per assicurarne l'esercizio unitario”*.

La ricostruzione del quadro delle competenze legislative nazionali e regionali e delle relative spettanze amministrative legittima la previsione di una disciplina dei settori dell'energia elettrica e del gas diversificata da Regione a regione, in relazione alle differenti scelte di politica energetica che ciascuna di esse vorrà attuare. L'individuazione di alcuni snodi problematici descrive la complessità del quadro che abbiamo davanti.

La distribuzione non uniforme degli impianti sul territorio comporta un'elevata interdipendenza delle Regioni, pertanto una normativa non coordinata potrebbe accentuare lo squilibrio del sistema e la discriminazione degli operatori in funzione della localizzazione geografica delle loro centrali, a scapito anche del livello di sicurezza degli approvvigionamenti.

Analogo rischio corre la trasmissione, la cui gestione non può essere parcellizzata. La rete di trasmissione elettrica, governata attualmente dal Gestore della rete di trasporto nazionale (Grtn), è infatti interconnessa e gestita in modo unitario al fine di garantirne la sicurezza tecnica. In una situazione di disomogenea distribuzione degli impianti di produzione la gestione centralizzata e coordinata della rete è quindi indispensabile per il corretto bilanciamento di domanda e offerta.

Per quanto riguarda l'import, affidare la gestione delle importazioni alle singole Regioni implica certamente un aumento della complessità del coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, a livello sia europeo sia nazionale. Un'eventuale diversa regolamentazione della materia potrebbe comportare la distorsione delle condizioni di competitività tra i diversi soggetti operanti sul territorio nazionale, in quanto la capacità di interconnessione interessa solo alcune regioni.

A segnalare l'urgenza di un intervento di raccordo in materia, si citano qui infine le problematiche sollevate dalla legge regionale Sicilia 26 marzo 2002, n. 2 che istituisce un tributo ambientale gravante sui proprietari dei gasdotti regionali.

I rischi sin qui ipotizzati evidenziano la necessità di una cooperazione tra centro e periferia che, senza violare lo spirito della riforma, possa favorire lo spirito di iniziativa regionale a vantaggio di tutto il sistema.

In tale direzione sembra andare il disegno di legge governativo, recentemente approvato dal Consiglio dei ministri, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Nel richiamare i principi dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico e le sue esigenze di continuità e di completezza, il disegno di legge tende innanzit-

to a raccordare fra loro le normative statali che definiscano i principi fondamentali nelle materie appena dette. Questi ultimi sono “*espressamente determinati con legge statale o in difetto desumibili dalle leggi vigenti dello Stato*”.

Tra i criteri a cui il Governo dovrà attenersi per la ricognizione dei principi fondamentali figurano: “*l’unitarietà giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria e la tutela dell’incolumità e della sicurezza pubblica*”.

#### La riforma dei servizi pubblici locali

L’art. 35 della legge finanziaria 28 dicembre 2001, n. 448, prevede una nuova disciplina dei servizi pubblici locali (di rilevanza industriale e non) e si fonda su principi che sostanzialmente possono essere sintetizzati come segue:

- erogazione dei servizi in un regime di concorrenza nel mercato e, solo dove non sia possibile, mediante la scelta del monopolista locale (tramite gara a evidenza pubblica);
- separazione, ove possibile, tra le attività di gestione della rete e quelle di erogazione del servizio;
- fissazione della proprietà pubblica e inalienabile delle reti; gli enti locali non possono gestire i servizi ma sono enfatizzate le loro funzioni di vigilanza, controllo e indirizzo;
- promozione sia dell’aggregazione tra imprese, che risulta fattore determinante per permettere loro di continuare a gestire i servizi alle condizioni attuali (prolungamento del periodo transitorio), sia delle gare multidimensionali per privilegiare il modello d’impresa definito come *multiutility*.

L’art. 35 implica, in un’ottica di ridimensionamento della gestione pubblica del settore, una nuova concezione di servizio pubblico: la titolarità dei servizi pubblici locali non spetta più direttamente all’ente locale a cui rimane la sola funzione di “garante” del servizio. In altre parole, il servizio pubblico viene svolto dall’impresa privata che può essere o titolare del servizio o autorizzata a svolgerlo sulla base delle *Linee guida* definite dall’ente locale.

La precisazione di alcuni dei temi fondamentali trattati dall’art. 35 è rimessa al regolamento di esecuzione e attuazione del Governo, da emanarsi ai sensi dell’art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Fra questi:

- la disciplina per lo svolgimento delle gare sia per l’erogazione dei servizi

- pubblici locali, sia per la scelta del gestore di reti e impianti;
- la definizione delle attività ricomprese nel concetto di gestione delle reti e degli impianti e in quello di erogazione dei servizi pubblici locali;
  - l'esatta individuazione di quali servizi pubblici locali debbono intendersi di rilevanza industriale.

Va sottolineato comunque che la formulazione normativa dell'art. 35 potrebbe comportare un problema di legittimità costituzionale con il nuovo assetto di competenze legislative riconosciute alle Regioni (ai sensi della legge costituzionale n. 3/01), in quanto la materia dei servizi pubblici locali non figura espressamente né tra le discipline riservate alla potestà esclusiva dello Stato, né tra quelle rimesse alla potestà legislativa concorrente della Regione.

Rispetto al servizio pubblico considerato, le disposizioni dell'art. 35 presentano una valenza generale e residuale: riguardano cioè solo i profili non disciplinati da alcuna normativa esistente per i singoli settori, , anche riguardo a profili specifici, che restano governati dalla legge precedente.

Pertanto le disposizioni dell'art. 35 non sono applicabili al settore dell'energia elettrica, in quanto nessun servizio di tale ambito, nemmeno quello di distribuzione locale, può essere annoverato tra i servizi pubblici riservati ai Comuni. Diversa è la situazione con riferimento al settore del gas. Infatti, l'attività di distribuzione del gas naturale è definita come servizio pubblico affidato da parte degli enti locali, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 164/00. In tal caso, si avrà l'applicazione primaria del decreto legislativo n. 164/00, poiché le sue disposizioni non si possono ritenere abrogate neppure implicitamente dall'art. 35: le nuove norme introdotte troveranno quindi applicazione nella misura in cui il citato decreto legislativo nulla disponga in ordine a determinati aspetti o profili.

## INIZIATIVE DI RIFORMA DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

### Il contributo dell'Autorità alla Commissione per la razionalizzazione e semplificazione delle autorità indipendenti e delle agenzie di settore

Il Ministro per la funzione pubblica, al fine di elaborare una proposta di intervento legislativo, nell'ottobre 2001, ha istituito una Commissione di studio per la razionalizzazione e la semplificazione delle discipline delle autorità indipendenti e delle agenzie di settore. Della Commissione, presieduta dallo stesso Ministro, fanno parte 19 tra esperti in materia e rappresentanti delle imprese di settore. Nel corso dei lavori la Commissione ha svolto audizioni, richiedendo anche contributi scritti, con numerosi soggetti istituzionali e operatori interessati per l'approfondimento di tematiche di particolare rilievo. L'Autorità ha inviato una propria memoria di cui si riferisce in parte nel seguito.

#### La memoria dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

La legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva dell'Autorità, è stata votata dal Parlamento quasi all'unanimità, in una convinta adesione delle forze politiche al processo di liberalizzazione dei servizi pubblici e alla privatizzazione delle imprese pubbliche operanti in quei settori. Vi si prevede il pieno coinvolgimento del Parlamento e del Governo, sia nelle scelte rivolte alla promozione della concorrenza della privatizzazione, sia nella nomina dei componenti l'Autorità. Già prima, la legge 30 luglio 1994, n. 474, aveva subordinato le privatizzazioni alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e per il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico. In un mercato come quello italiano, caratterizzato da una consistente presenza di società e di enti a partecipazione pubblica, la scelta, legata anche agli accordi Andreatta/Van Miert e alle iniziative comunitarie per la repressione degli aiuti di Stato, fu quella di garantire una guida puntuale al processo di privatizzazione. Guida costituita, da un lato, dalle scelte politiche nell'individuazione sia delle imprese da privatizzare, sia delle modalità della privatizzazione, e, dall'altro, dalla creazione di organismi indipendenti a tutela del mercato in via di liberalizzazione.

La finalità evidente era di evitare che al monopolista pubblico subentrassero quelli privati, liberi di fissare tariffe e livelli di qualità del servizio erogato senza il controllo del mercato. Altro obiettivo era far sì che nei servizi pubblici essenziali la gestione delle tariffe, delle condizioni contrattuali e degli accessi alle reti fosse trasparente.

La regolazione dei servizi di pubblica utilità

La missione affidata dall'art. 1 della legge n. 481/95 alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità sta nel garantire una pluralità di rilevanti interessi collettivi: 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 redditività; la loro fruibilità e la loro 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.

La stessa legge pone, come quadro di riferimento per il raggiungimento di questi obiettivi, la normativa comunitaria in materia e gli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

Le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prevista dalla stessa legge n. 481/95, ma istituita poi con specifica normativa, svolgono una *funzione di regolazione*, che si palesa nell'adozione di provvedimenti generali in materia di tariffe, condizioni contrattuali, qualità del servizio, accesso alle reti, separazione contabile e amministrativa. Svolgono inoltre una *funzione di garanzia*, strettamente connessa a quella di regolazione; definiscono i meccanismi preventivi di tutela dei consumatori e degli utenti (per esempio, la definizione di indennizzi automatici in caso di mancato rispetto degli standard di qualità), la vigilanza sul rispetto della regolazione, l'interdizione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, la risoluzione di controversie (*adjudication*) tra utenti e gestori dei servizi pubblici, nonché tra Gestori delle reti e imprese che vi si collegano, con procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato. Svolgono, infine, una *funzione consultiva e di segnalazione* nei confronti del Parlamento e del Governo, attraverso l'adozione di pareri, comunicazioni e proposte.

Ne consegue che le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità svolgono funzioni di garanzia sia tramite i provvedimenti regolatori, di carattere generale, sia tramite i provvedimenti applicativi, di carattere specifico.

Autorità di garanzia e autorità di regolazione

La distinzione tra autorità di garanzia e autorità di regolazione è solo apparente in quanto la regolazione non esclude la garanzia di valori costituzionali, anzi si coniuga con essa e spesso addirittura la presuppone. La regolazione è garanzia in quanto assicura regole trasparenti e non discriminatorie per l'accesso alle reti e ai servizi che con esse sono espletati, e perché evita sussidi incrociati, promettendo la corrispondenza delle tariffe ai costi di ciascun servizio. La protezione da posizioni dominanti si ottiene non solo perseguendo gli abusi di chi le vanta, ma anche e soprattutto regolando in modo generale

accessi e prestazioni così che abusi e discriminazioni siano impediti. Le funzioni di tutela dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato si integrano e quelle dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas si integrano per ambito e per finalità. Mentre l'Autorità garante della concorrenza interviene senza limiti settoriali e con riferimento a situazioni tipizzate dalla relativa legge, oltre che in funzione generalmente repressiva di abusi in atto, l'Autorità per l'energia ha competenza settoriale ma non legata all'impedimento di specifiche illegalità, bensì prevalentemente rivolta alla prevenzione di comportamenti anti-competitivi.

In secondo luogo, la regolazione non è attività amministrativa di sintesi di interessi pubblici e privati, bensì attività neutrale, affidata a un soggetto indipendente proprio perché le missioni sopra richiamate siano perseguite senza interferenze di interessi di altra natura, ed evitando che chi fa le regole sia anche il soggetto chiamato ad applicarle. Se, poi, si vuole rilevare l'esistenza di interessi economici complessivi che vengono presi in considerazione nelle scelte attinenti alla disciplina della concorrenza, il problema si pone anche per le autorità di pura garanzia (si veda l'art. 25, della legge 10 ottobre 1990, n. 287).

L'assenza di una autorità di pura garanzia può, in linea di principio e con diversa intensità, essere assorbita dalla presenza del giudice, che è autorità di garanzia per definizione. Il ruolo dell'autorità di regolazione, invece, non può essere rimpiazzato da quello del giudice, perché essa è svincolata dal caso specifico e prescinde dall'abuso. Negli Stati Uniti d'America il garante della concorrenza è il giudice, che tutela le imprese contro pratiche distorsive; benché siano istituite autorità indipendenti, manca una autorità indipendente della concorrenza come la intendiamo noi. Anche in Italia l'intervento sia dell'Autorità della concorrenza e del mercato, sia dell'Autorità per la protezione dei dati personali, che pure hanno contribuito in misura rilevante all'affermazione dei rispettivi principi, è aggiuntivo rispetto alla normale tutela giurisdizionale.

La protezione di valori costituzionali

Il dato normativo e gli elementi che si desumono dalla valutazione dell'attività sinora svolta dimostrano che le attribuzioni dell'Autorità sono finalizzate alla tutela e alla garanzia di interessi e valori indisponibili di rilevanza costituzionale. Tra questi possono essere inclusi la garanzia sia di livelli minimi di prestazioni essenziali in funzione di solidarietà economica e sociale, sia di unitarietà dell'ordinamento giuridico ed economico (art. 2, art. 120, della Costituzione); la rimozione di barriere di ordine economico alle pari opportunità (art. 3, della Costituzione); la tutela della concorrenza e del mercato (art. 41, della Costituzione); la salvaguardia delle attività riguardanti i servizi pubblici essenziali e le fonti di energia (art. 43, della Costituzione).

Con particolare riferimento alla regolazione delle condizioni tecniche ed economiche dell'erogazione dei servizi di pubblica utilità, si osserva che l'art. 1, comma 1, della legge n. 481/95:

- da un lato individua, tra le finalità perseguite dalla stessa legge, la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività;
- dall'altro lato impone all'Autorità, nel definire il sistema tariffario, di armonizzare gli obiettivi economico finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale.

In tutta evidenza tale disposizione declina, nel settore dei servizi di pubblica utilità, il principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 della Costituzione (esteso, nella sua interpretazione più evoluta, a comprendere la libertà di concorrenza) e riafferma, nel medesimo settore, l'esistenza di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale ai sensi degli articoli 2 e 3, del testo costituzionale.

#### Il ruolo delle reti nella garanzia dei diritti economici

A questi rilievi formali, se ne aggiungono altri di natura più sostanziale. Se è corretto fare riferimento ai principi costituzionali, è altresì rilevante tenere in considerazione il ruolo che le reti hanno nell'economia moderna. L'esatta gestione di dette reti, essenziali per la prestazione di servizi fondamentali, costituisce presupposto di qualsiasi diritto di iniziativa economica e garanzia di pluralismo.

La nostra Costituzione, alla luce anche dei principi del Trattato istitutivo della Comunità europea, si fonda sulla parità di diritti di accesso e sul principio di non discriminazione. Inoltre, nessun investimento in questi settori è prevedibile, soprattutto da parte di operatori esteri, in presenza di un quadro regolatorio non certo, trasparente e neutrale o, peggio, in caso di commistione di ruoli tra Stato imprenditore e Stato regolatore.

La presenza di un organismo indipendente esalta dunque la distinzione tra ruolo dello Stato, che interviene direttamente nell'attività economica, e ruolo dello Stato regolatore, favorendo e non comprimendo il primo.

Si consideri, inoltre, che se non si ricollegasse l'intervento regolatorio ai valori costituzionali sopra richiamati, se ci fosse cioè realmente discrezionalità amministrativa e non funzione di garanzia nella regolazione, la competenza si dovrebbe intendere devoluta alle Regioni dal nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione.