Il DDL Marzano dopo l'approvazione al Senato

Torna alla Camera dopo l'approvazione al Senato con voto di fiducia e con pesanti modifiche di iniziativa governativa, il DDL Marzano di riordino dei settori energetici. Si ricorda che il DDL, presentato come una riforma di ampio respiro dei settori dell'energia il 22 ottobre 2002, era stato approvato dalla Camera in prima lettura il 16 luglio 2003. La riforma aveva tra i suoi obiettivi fondamentali:

a) la definizione dei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali da una parte e l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas dall'altra in materia di politica di settore;
b) la semplificazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione alla produzione di energia elettrica;
c) la definizione di programmi di rafforzamento delle politiche di incentivazione all'uso di energie rinnovabili,
d) la istituzione di un sistema di certificati scambiabili di diritti di inquinamento e di penalità per il mancato rispetto di vincoli alle emissioni;
e) la ulteriore liberalizzazione della domanda nei settori del gas e dell'energia elettrica;
f) la modifica sensibile della struttura verticale delle filiere del gas e dell'energia elettrica attraverso la separazione strutturale dei segmenti in monopolio naturale (le reti) e la previsione della privatizzazione delle reti stesse;

In questa nota discuteremo alcuni aspetti della riforma e delle modifiche nella nuova versione del DDL rispetto a quella licenziata dalla Camera quasi un anno fa. La riforma si presenta notevolmente modificata sotto l'aspetto formale. Alla struttura originaria suddivisa in un numero notevole di articoli raggruppati per 'Capi', è stato sostituito un articolo unico con 121 commi senza l'organizzazione organica del provvedimento originario. Tale modifica consegue principalmente come vedremo al progressivo svuotamento di contenuti della riforma stessa. Un elemento di carattere generale che indubbiamente tende a rafforzare l'inserimento della legge di riforma nel mutato quadro di ripartizione dei compiti amministrativi fra livelli di governo e organismi settoriali, fondato sui principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, è la menzione esplicita di questi principi tra quelli ispiratori delle linee di politica energetica, operata dal nuovo comma 3.

Per quanto attiene al punto a), nel provvedimento originario si rinvenivano e sono rimaste alcune norme che disciplinano dettagliatamente la dialettica tra il Governo e l'AEEG. Esso prevedeva in particolare:

1. un potere generale di indirizzo del Governo in materia di politiche energetiche da espletarsi nell'ambito del DPEF, peraltro già previsto nella L 481/95 istitutiva dell'AEEG;
2. un potere di indirizzo speciale del Governo, sentite le Commissioni parlamentari;
3. della conformità della propria attività agli indirizzi del Governo l'AEEG deve dar conto nella Relazione Annuale il cui termine di presentazione viene incidentalmente spostato da marzo a giugno, in oggettiva concomitanza con l'uscita DPEF del quadriennio successivo;
4. il numero di componenti dell'AEEG viene aumentato a 5 (da 3), con la permanenza in carica degli attuali componenti ma con, evidentemente, scadenze non coincidenti per il termine del mandato fra i 5 commissari;
5. un potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia dell'AEEG;
6. la specifica di alcuni parametri minimi di remunerazione in tariffa dei cespiti in particolare dei proprietari delle reti nel settore elettrico, da applicarsi entro sei mesi con una ridefinizione delle tariffe da parte dell'AEEG.
7. Una delega al governo per stabilire la remunerazione della capacità di produzione dell'energia elettrica;

Di queste modifiche, le voci dalla 1. alla 5. rimangono inalterate nel nuovo testo, la 6. è stata stralciata ed approvata nel Decreto Legge 239/03 e la 7. è stata soppressa. Le voci di cui ai punti 1., 2., 3., 4., pur ispirate probabilmente ad una logica punitiva, non appaiono modificare sostanzialmente le prerogative e l'indipendenza dell'AEEG, mentre introducono meccanismi di raccordo dell'attività dell'AEEG con il governo che possono essere utili.

Il potere generale di indirizzo del governo, mai esercitato in forma articolata e cogente ma limitato all'espressione di generici quanto stringati criteri ispiratori dell'azione di regolazione inseriti in alcuni dei più recenti DPEF era peraltro già previsto nella Legge istitutiva dell'AEEG. Fanno naturalmente eccezione gli interventi specifici ed espliciti operati nell'agosto del 1998 in vista del collocamento della prima *tranche* del Enel sui mercati immobiliari volti ad attenuare la stringenza del regime tariffario allora in via di definizione per il primo periodo regolatorio e, più di recente, nel dicembre del 2002, per sospendere con decretazione d'urgenza l'adeguamento della componente variabile delle tariffe elettriche alla variazione dei costi dei combustibili fossili allo scopo di sterilizzarne l'impatto sull'inflazione interna.

Più preoccupanti sono le voci dalla 5. in poi. In questi casi, si configura la invasione del Governo in competenze tipiche dell'attività dell'AEEG, con la fissazione di indirizzi regolatori con l'intento esplicito di modificare l'indirizzo esistente per così dire 'in corsa'. Vale la pena di sottolineare quanto tali modifiche possano nuocere alla reputazione dei regolatori e , in ultima analisi, dei meccanismi regolatori che essi propongono. Il *price cap* in particolare dispiega effetti positivi in termini di efficienza solo in connessione con la credibilità dell'impegno del regolatore a rispettare sia le scadenze (quinquennali) delle revisioni sia la dinamica prefissata delle tariffe stesse all'interno dei periodi regolatori. Una modifica delle tariffe per legge delegittima il regolatore ed il meccanismo regolatorio ad uno anche quando, come in questo caso, prevede criteri di determinazione delle tariffe più generosi per i gestori.

In generale, poi, il ruolo dell'Autorità tende a essere maggiormente assimilato in questo testo a quello di ente strumentale. In questo senso potrebbe infatti interpretarsi la sostituzione, operata dai commi 7 e 8 del nuovo testo, della locuzione "*anche attraverso l'Autorità*" con l'espressione "*anche avvalendosi dell'Autorità*" per descriverne il ruolo attuativo di compiti e funzioni amministrative proprie dello stato in materia di politiche energetiche.

Non vanno sottaciute però a questo proposito le novità positive. Si ricorda infatti che nel primo testo proposto dal Governo, il potere sostitutivo di cui al punto 5 era previsto anche in caso di non conformità degli atti dell'AEEG agli indirizzi del Governo. Inoltre il punto 7. della originaria riforma è fortunatamente caduto nel passaggio al Senato (soppressione art. 13 testo originario). Tuttavia se ci si interroga sui motivi di questa soppressione si trova che la novità più significativa intercorsa nel frattempo è la decadenza del vertice dell'AEEG e la nomina da parte del Governo dei nuovi componenti dell'A. Una interpretazione maliziosa quindi vorrebbe che il tentativo di modificare in corsa i meccanismi regolatori per imporre un indirizzo di carattere politico non è più necessario. Appare tuttavia francamente improprio utilizzare un atto normativo per modificare i meccanismi regolatori fissati da una Autorità indipendente solo quando non se ne condividano i contenuti. Se infatti lo scopo delle norme richiamate era quello di codificare indirizzi regolatori più stabili, la modifica della composizione dell'Autorità di regolazione avrebbe dovuto essere ininfluente.

Per quanto attiene al punto d), è sicuramente da apprezzare il richiamo ai meccanismi concorrenziali come tratti qualificanti degli interventi a sostegno delle fonti rinnovabili. Tuttavia si

ricorda che nella formulazione originaria il DDL prevedeva la fissazione di obiettivi nazionali di riduzione nella emissioni per la produzione di energia elettrica consistenti con il rispetto del Protocollo di Kyoto e la definizione di un mercato per il commercio dei diritti di emissione, prevedendo all'Art. 23 sanzioni per i soggetti inadempienti rispetto agli obiettivi di emissione prefissati. Da questo punto di vista il Provvedimento è stato definitivamente 'svuotato'. Salvo generici richiami alla promozione 'senza oneri per la finanza pubblica di accordi di programma per la ricerca'. Anche in questo caso dunque il progetto originario di una grande riforma organica di settore è sostanzialmente caduto.

Sul punto e) invece la programmata ulteriore liberalizzazione del mercato elettrico è rimasta inalterata. Un aspetto paradossale del processo di apertura graduale del mercato è però che il DDL prevedeva la liberalizzazione per i clienti al di sopra della soglia di consumo di 0,05 GWh all'approvazione del DDL e dell'intera domanda non residenziale al 1 luglio 2004 (comma 30), in ciò sopravanzando la prescrizione della stessa "seconda" direttiva europea di liberalizzazione che prevedeva, da tale data, l'apertura completa della domanda espressa dalle sole utenze produttive. L'allungamento dei tempi di approvazione ha reso però tale norma un monumento alla incapacità del governo di condurre in porto nei tempi programmati il provvedimento stesso.

Per quanto attiene al punto f) discuteremo due punti essenziali, la separazione strutturale tra reti e fornitura del servizio e la previsione di eccezioni al principio di *third party access* (TPA) alle reti di nuova costruzione.

Per quanto riguarda il primo punto la separazione strutturale è stata stralciata e approvata nel DL 239/2003 (il cosiddetto decreto "*salva black out*"), poi convertito nella legge 27 ottobre 2003, n. 290. Da questo atto legislativo ha poi preso le mosse il recente DPCM 11 maggio 2004 con cui sono state definite le modalità di fusione tra gestione e proprietà della rete elettrica (cioè tra GRTN e Terna). Il testo prevede la separazione strutturale tra reti e produzione/servizi nella forma di un divieto di proprietà di una quota superiore al 20% del gestore (e proprietario) della rete da parte di soggetti operanti nei altri segmenti. Tale divieto si accoppiava alla privatizzazione di TERNA Spa, in corso in questi giorni, ed al progettato accorpamento con il Gestore della rete.

La norma che imponeva all'AEEG di 'adeguare' il rendimento riconosciuto sulle reti (vedi sopra), anch'essa recepita data 'l'urgenza' nel citato DL, può utilmente leggersi in questa prospettiva come un tentativo di valorizzare l'*asset* da privatizzare. Questo progetto avrebbe avuto due aspetti

negativi ed uno positivo. Gli aspetti negativi consistono nella 1) privatizzazione di un monopolio naturale, 2) con tariffe rese artificialmente elevate allo scopo di valorizzarlo. Tale operazione, peraltro per il secondo aspetto non nuova nella storia delle privatizzazioni italiane, ci avrebbe collocato in una situazione pressoché unica al mondo in cui le attività in monopolio sono private, mentre il principale operatore nei servizi potenzialmente competitivi è ancora pubblico data la riluttanza del Tesoro a dimettere ulteriori quote dell'ENEL ai valori correnti di borsa.

D'altro canto la separazione strutturale del monopolio naturale, attraverso maggiori garanzie di una gestione non discriminatoria della rete stessa, potrebbe rendere più competitivo il segmento della fornitura di energia elettrica (questo è l'aspetto positivo). Rimane da testare in realtà quanto il divieto menzionato sia in grado di rendere indipendente TERNA Spa rispetto ad ENEL Spa. Vi sono due fattori di scetticismo a questo proposito:

1) attraverso una quota del 20% si può esercitare un controllo di fatto[1]. La prospettiva che i principali concorrenti di ENEL Spa diventino a loro volta azionisti non elimina la possibilità di comportamenti discriminanti a carico dei nuovi entranti ed anzi rischia di facilitare la collusione tra i pochi soggetti nel mercato, a loro volta autorizzati a detenere singolarmente fino al 5% del capitale azionario, e 'ingessare' il mercato stesso in una variante di *club ownersh*ip;
2) TERNA ed ENEL condividono una cultura aziendale comune;

Va tuttavia precisato che i limiti di possesso non valgono per le imprese a controllo pubblico prive di interessi diretti nel settore, con ciò lasciando aperta la porta a un eventuale ingresso, in posizione anche maggioritaria, a operatori con vocazione "non energetica", che poterebbero svolgere un ruolo di riequilibrio e di contrasto dell'interesse dell'operatore dominante (al riguardo, si è da più parti ipotizzato un possibile, e rilevante, ruolo per la nuova Cassa depositi e Prestiti SpA).

Ciò che rimarrà con certezza sono invece le più elevate tariffe a remunerazione delle reti di trasporto e distribuzione che certamente peseranno sugli utenti e certamente non aiuteranno a colmare il divario di prezzo dell'energia esistente tra il nostro paese e gli altri, pur dominato, nella sua formazione, dalla struttura del nostro mix di generazione, dall'obsolescenza del parco centrali e dall'elevata concentrazione dell'offerta.

[1] Anche se i diritti di voto della quota ENEL saranno in seguito alla fusione col GRTN ulteriormente limitati.

Il testo licenziato dalla Camera prevedeva una esenzione sostanziale dall'obbligo di garantire l'accesso alle reti (TPA) prevista dai Decreti di liberalizzazione 'Letta' e 'Bersani' per soggetti che aumentassero la capacità infrastrutturale dei sistema del gas naturale e dell'energia elettrica.
Nella nuova versione le eccezioni per il mercato dell'energia elettrica sono soppresse, perché nel frattempo approvate con il menzionato DL 239/03, mentre la esenzione sostanziale prevista per il mercato del gas naturale viene rafforzata.

Si ricorda che tale esenzione, stabilita dal Ministero delle attività produttive, sentita l'Autorità per l'energia elettrica e per il gas e il Gestore di rete, va da un minimo del 50 a un massimo dell'80% della nuova capacità per un periodo compreso fra i 10 e 20 anni nel caso delle linee elettriche in alta tensione costruite da privati (cd. *merchant lines*). Essa potrà avere effetti positivi sugli investimenti infrastrutturali, al costo tuttavia di chiudere la competizione sulle reti per periodi molto lunghi. Al riguardo occorre osservare che queste disposizioni sono coerenti con gli orientamenti maturati in sede europea circa le modalità di gestione commerciale della capacità di nuove linee di interconnessione elettrica costruite da investitori privati disciplinata dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n° 1228/2003 del 26 giugno 2003, relativo all'accesso alle reti per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica.
La disciplina che garantisce una "riserva di accesso agevolato" è invece ancora più generosa per gli investitori nel caso delle nuove infrastrutture di interconnessione dedicate al trasporto del gas naturale (commi 17 e 18 del DDL). L'esenzione viene concessa per almeno 20 anni e per almeno l'80% della nuova capacità. Sono altresì previste ulteriori deroghe al principio di TPA nel mercato del gas naturale anche quando ciò implichi problemi in relazione ai contratti *take or pay* stipulati da proprietari delle reti. Il complesso di queste deroghe rischia di rendere la liberalizzazione e lo sviluppo di una robusta competizione nei due settori una chimera per un tempo lunghissimo.

Nel complesso la riforma originaria sembra aver perso di organicità, essere stata svuotata di contenuti per certi aspetti fondamentali che la caratterizzavano in origine, e non essere orientata particolarmente allo stimolo della competizione nei mercati dell'energia. Prova ne sia che la delega finale al governo per la emanazione di testi unici è stata modificata nel nuovo testo per consentire 'il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia'. Il governo si aspetta quindi di intervenire di nuovo anche nel prevedibile futuro sull'assetto regolatorio data l'incompletezza di questa riforma. Alcuni (pochi) aspetti positivamente innovativi (la separazione strutturale, i diritti commerciabili di emissione ad esempio) sono stati stralciati e realizzati in parte con decretazione d'urgenza.

Vengono rafforzate invece le cd Disposizioni organizzative (commi 110 e seguenti nel nuovo testo) che prevedono tra l'altro un nuovo balzello da corrispondere al Ministero delle Attività Produttive in misura 'non superiore allo 0,5 per mille del valore delle opere da realizzare' per non meglio precisate 'istruttorie tecniche ed amministrative e le conseguenti necessità logistiche' e la possibilità di nomina di 20 nuovi esperti da parte del Ministro delle Attività Produttive. Tale ultima disposizione potrebbe peraltro avere un ruolo positivo, rafforzando, se usata con imparzialità e corretta valorizzazione di competenze specialistiche, la cronica esilità delle strutture tecniche di cui si è finora avvalsa la Direzione generale delle Fonti di Energia del MAP.