

I COMMISSIONE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI
INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di mercoledì 12 gennaio 2000

Audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Pippo Ranci.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti, l'audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, professor Pippo Ranci. Sono presenti altresì il professor Giuseppe Ammassari e il professor Sergio Garribba, componenti dell'Autorità medesima, nonché il dottor Diego Gavagnin.

PIPPO RANCI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Onorevole presidente, onorevoli deputati, ringrazio anche a nome degli altri due componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas presenti, il professor Giuseppe Ammassari e il professor Sergio Garribba, la Commissione per l'opportunità offerta che ci consente di fornire il nostro contributo ad un tema così importante e per noi di diretto interesse come le autorità amministrative indipendenti.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è una delle due autorità settoriali di regolazione dei servizi di pubblica utilità istituite dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità si distinguono, all'interno delle autorità indipendenti e in particolare di quelle preposte alla regolazione dell'attività economica, per la loro maggiore omogeneità e per le aree di intervento, che riflettono la natura dei mercati che disciplinano e la specificità dei compiti di regolazione e garanzia assegnati dalla legge istitutiva.

Con questa memoria intendiamo offrire al Parlamento una testimonianza diretta dell'esperienza di regolazione svolta (consegniamo alla presidenza la documentazione relativa). Non compete al ruolo istituzionale dell'Autorità indicare soluzioni legislative di portata generale; essa vuole sottoporre all'attenzione del legislatore elementi utili per valutare i rapporti intercorrenti tra l'Autorità e gli altri poteri pubblici, anche al fine di individuare denominatori comuni.

L'Autorità ha il compito di perseguire le finalità indicate dalla legge n. 481 tesa a - cito testualmente - «garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza» nei settori dell'energia elettrica e il gas nonché ad «assicurare adeguati livelli di qualità in condizioni di economicità e di redditività».

Tali finalità devono essere perseguite assicurando «la fruibilità e la diffusione (dei servizi) in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, ...» le cui caratteristiche sono indicate di seguito (cerco di sintetizzare per non dilungarmi).

Le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità svolgono un compito in gran parte nuovo per il nostro paese. Per lungo tempo, i servizi sono stati prestati prevalentemente da aziende pubbliche o a partecipazione statale, a cui venivano affidate estese responsabilità di servizio pubblico e alle quali, al tempo stesso, si chiedeva di organizzarsi con criteri imprenditoriali.

Lo Stato, fiducioso nella capacità delle imprese pubbliche di perseguire questi duplici e talora contrastanti obiettivi, le assoggettava ad una vigilanza non particolarmente penetrante, esercitata prevalentemente dal Comitato interministeriale dei prezzi (fino al 1993 e successivamente dal ministro competente per settore) che fissava per via amministrativa le tariffe sulla base di

accertamenti sintetici, ma non esercitava un controllo della qualità dei servizi a tutela dei diritti degli utenti, né aveva responsabilità per la conciliazione e l'arbitrato in presenza di controversie.

Nell'ultimo decennio il modello è stato superato perché è in atto, in Italia come in tutta l'Unione europea e altrove, una radicale trasformazione delle forme di gestione dei servizi di pubblica utilità, che vengono affidati a imprese soggette a vincoli di redditività, e spesso private, privatizzate o in via di privatizzazione. È in corso una trasformazione in direzione del mercato: l'affidamento in regime di monopolio legale o di fatto, cede il passo a un mercato il più possibile concorrenziale. Nel mutato contesto, gli interessi generali non possono più essere perseguiti attraverso l'esercizio di una riserva di legge a favore dell'esercente pubblico, bensì tramite il ricorso alla regolazione esterna operata da un soggetto terzo. Tanto più che in alcuni settori, come quelli dell'energia elettrica e del gas, gli esercenti in concorrenza debbono potersi avvalere di un'unica infrastruttura di rete, che tecnicamente o economicamente non è duplicabile: ne derivano condizioni dette di «monopolio naturale», che impongono l'esigenza di regolare l'accesso e l'uso della rete, disciplinando il segmento gestito in regime di monopolio per permettere la concorrenza nelle altre fasi del servizio. Appare opportuno che l'esercizio di questa disciplina, insieme agli obblighi di pubblico servizio e più in generale alla tutela degli utenti, venga affidato ad un soggetto esterno alle imprese e allo stesso tempo indipendente dalle mutevolezze del ciclo politico: un'Autorità indipendente e dotata di sufficiente stabilità, posta a garanzia degli utenti e della certezza del quadro entro cui vengono decisi investimenti che tipicamente garantiscono ritorni adeguati solo nel lungo termine. Questo soggetto regolatore deve attrezzarsi per svolgere compiti ben più complessi di quelli richiesti in passato, operando con maggiore puntualità, efficacia e indipendenza, in un contesto reso più difficile e meno omogeneo anche per la nascente pluralità di operatori.

La regolazione economica dei servizi di pubblica utilità segna una cesura profonda rispetto alla determinazione per via amministrativa dei prezzi del servizio pubblico. Essa investe per intero i due servizi dell'elettricità e del gas, intervenendo con strumenti di natura e intensità diversa sulla qualità, continuità e sicurezza dei servizi, sulle forme concessorie e autorizzative, sulla rappresentazione dei dati contabili delle imprese. La stessa fissazione amministrativa delle tariffe è uno degli strumenti di cui l'Autorità dispone in via solo transitoria: il suo ambito di applicazione è destinato a ridimensionarsi progressivamente, a mano a mano che si amplierà lo spazio concorrenziale o «libero». In quella fase il ruolo dell'Autorità e di altri soggetti pubblici si concentrerà nella definizione delle regole di funzionamento del mercato: un esempio rilevante per il mercato elettrico all'ingrosso è costituito dalla sua futura organizzazione in forma di borsa dell'elettricità, prevista per il 2001, analogamente alle borse finanziarie.

Questa missione è adatta alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas? Sembra di sì, perché la soluzione garantisce alcuni vantaggi. Innanzitutto la chiarezza e la continuità delle regole del gioco nei settori in questione: giova che esse non vengano rese incerte o instabili dall'esercizio del potere discrezionale del Governo, né piegate al raggiungimento di obiettivi di politica industriale, sociale o territoriale, né soggette a revisione in occasione di mutamenti del quadro politico. In secondo luogo la specializzazione tecnica, che più facilmente si forma e si mantiene in un organismo dedicato.

Possiamo domandarci se vi siano esperienze estere pro o contro una soluzione del genere.

L'esperienza internazionale conforta la soluzione adottata. Nella varietà delle soluzioni adottate nei paesi industriali economicamente più evoluti, appare prevalente l'affidamento dei compiti di regolazione, di vigilanza e di controllo ad un organismo pubblico, distinto dal Governo e autonomo

rispetto ad esso. Varia tra i paesi l'estensione dei poteri affidati che riflette la diversità degli assetti di mercato.

Il modello di regolazione prescelto in Italia per il settore energetico prevede l'esistenza di un regolatore unico per elettricità e gas. La scelta operata dal legislatore italiano si è rivelata lungimirante perché anche paesi come il Regno Unito e la Spagna stanno convergendo verso questo modello di regolatore unico (tradizionale negli Stati Uniti d'America) per le forti relazioni di interdipendenza.

Si poteva fare diversamente? L'assetto istituzionale definito dal legislatore italiano con la legge n. 481 rappresenta una soluzione efficace ed efficiente. Se il legislatore avesse voluto dare vita a nuovi organismi, avrebbe comunque dovuto prevedere lo svolgimento di funzioni analoghe, parimenti complesse ed innovative, e affidarle ad un organismo pubblico o ad un altro ente.

Per ottenere una regolazione meno penetrante si sarebbe potuto prevedere l'affidamento di compiti regolamentari, almeno in parte, agli operatori stessi, con una sorta di autoregolamentazione. Una tale opzione, comunque non ottimale rispetto all'apertura del mercato, sarebbe stata accettabile solo in presenza di una pluralità di soggetti tale da determinare un equilibrio tra interessi almeno in parte contrapposti. Nel contesto italiano, essa avrebbe richiesto una radicale frammentazione dell'impresa pubblica e avrebbe trovato un limite nell'ancora fragile rappresentanza dei consumatori.

Che cosa comporta la scelta operata? Certamente implica, nella fase di avvio del processo, una produzione normativa di rilevanti dimensioni. Sorge allora un «paradosso della regolazione»: anche in un contesto di tendenziale semplificazione amministrativa, è necessaria ed inevitabile l'emanazione di nuove norme, sia di carattere tecnico, sia di garanzia per consumatori ed utenti, se davvero si vuole dare vita ad una corretta dinamica concorrenziale fra una molteplicità di operatori. Questo è il fenomeno che si sta verificando nel caso del settore elettrico e che si riproporrà dopo il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva per la creazione di un mercato interno del gas. Un carattere dell'intervento normativo è la sua assoluta imparzialità nei confronti di tutti gli interessati; l'imparzialità è essa stessa un risultato da conquistare, dato che nel previgente regime di monopolio legale l'impresa pubblica monopolistica godeva di uno *status* diverso da quello degli altri operatori, e ne portava le relative responsabilità.

La transizione dal precedente regime a quello attuale è stata attuata senza scosse. L'imparzialità dell'Autorità è riconosciuta dai soggetti interessati e dalle rappresentanze di utenti e consumatori. Non è mai venuta meno la responsabilità del buon funzionamento del sistema nella fase di costruzione del nuovo assetto di mercato in corso di progressiva liberalizzazione. Le caratteristiche di indipendenza e responsabilità oltre ad essere importanti sono state spesso prese in considerazione nell'indagine che la Commissione parlamentare sta svolgendo.

L'Autorità è un organo collegiale, composto dal presidente e da due membri; i componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, assunta su proposta del ministro dell'industria e le designazioni del Governo sono sottoposte al parere vincolante, espresso a maggioranza assoluta, dalle Commissioni parlamentari competenti. Naturalmente debbono esservi requisiti di professionalità e competenza del settore per i componenti dell'Autorità stessa. Gli incarichi durano sette anni e non sono rinnovabili; a tutela dell'indipendenza dell'Autorità è fatto esplicito divieto ai suoi componenti di intrattenere rapporti di consulenza o collaborazione e di avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nei settori di competenza; tale divieto si estende ai quattro anni successivi alla cessazione dall'incarico.

L'Autorità disciplina autonomamente i procedimenti volti all'adozione dei propri provvedimenti di interesse generale ed individuale e gode di autonomia organizzativa

definendo i propri regolamenti per l'organizzazione interna, il funzionamento e la contabilità. L'autonomia nel processo di formazione delle decisioni si associa alla responsabilità nei confronti di altri soggetti istituzionali. Pur indipendenti da altre amministrazioni pubbliche, l'Autorità risponde ai poteri dell'ordinamento secondo un triplice legame: nei confronti della magistratura contabile per quanto attiene alla correttezza della propria gestione finanziaria, cioè l'autonomia organizzativa, contabile e amministrativa trova un limite nei controlli della Corte dei conti, a cui spetta l'esame del bilancio preventivo e del rendiconto di gestione. Vi è poi il legame con la giustizia amministrativa al cui sindacato di merito e di legittimità sono soggette le decisioni dell'Autorità. Infatti, queste ultime possono essere, e spesso sono, soggette a impugnazioni. L'azione di ricorso è stata finora intensa, favorita anche dal costo trascurabile dell'apertura del contenzioso in rapporto alla dimensione degli interessi coinvolti, tuttavia le decisioni dell'Autorità sono state confermate in larghissima maggioranza dai giudizi dei tribunali amministrativi. Infine, la responsabilità nei confronti del Parlamento e del Governo. L'indipendenza nei confronti del Governo è soggetta ai limiti indicati dalla stessa legge istitutiva, secondo la quale il sistema tariffario deve tener conto «degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo» il quale «nell'ambito del DPEF indica alle autorità il quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del paese». Tali vincoli sono sempre stati rispettati scrupolosamente, anche recentemente nel caso dell'intervento governativo volto a favorire il collocamento delle azioni dell'ENEL SpA.

Risulta così confermata l'intenzione del legislatore. I soggetti esercenti, gli utenti e i consumatori possono contare su un quadro normativo certo e stabile. Obiettivi ulteriori possono essere introdotti per iniziativa del Governo, cui l'Autorità si adegua secondo il mandato del legislatore, ma ciò avviene in modo esplicito e secondo una procedura trasparente. In tal modo la responsabilità di tutti i soggetti risulta accentuata.

Al Governo e al Parlamento l'Autorità può inoltre rivolgersi formulando osservazioni e proposte sull'organizzazione dei servizi, proponendo al Governo modifiche normative e regolamentari. Inoltre al Governo e al Parlamento è indirizzata la relazione annuale che documenta l'attività e il funzionamento dell'Autorità e offre un'ampia analisi e valutazione dello stato dei servizi regolati. Le due relazioni annuali finora presentate danno conto dell'attività svolta durante i primi due anni di operatività; ad esse si rimanda per una più completa illustrazione dell'attività dell'Autorità. I criteri seguiti nella riforma tariffaria dell'energia elettrica sono stati esposti alla Commissione industria del Senato l'8 settembre scorso; altre audizioni hanno avuto luogo presso la stessa e altre Commissioni su aspetti critici riguardanti la riorganizzazione e l'ordinamento dei servizi.

La responsabilità di questa Autorità si misura anche nei procedimenti. Ogni provvedimento adottato scaturisce da un percorso procedimentale chiaramente definito. Un procedimento viene avviato, di norma, con un'accurata raccolta d'informazioni e di dati; segue la definizione dei contenuti rilevanti e la redazione di un documento per la consultazione. Quest'ultima viene condotta con il coinvolgimento degli operatori del settore, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, dei sindacati dei lavoratori e delle imprese, delle associazioni ambientaliste, anche attraverso apposite audizioni e richieste di memorie. Alla fine della consultazione, che verte sui principi metodologici e le soluzioni normative, segue l'emanazione del provvedimento.

Infine, l'indipendenza non significa isolamento. Il processo di liberalizzazione è stato ed è tuttora

oggetto di continua consultazione e indispensabile scambio di idee e di informazioni sia con il Governo, e principalmente i Ministeri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e del

tesoro e bilancio, sia con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato - anche in base alla previsione normativa della legge istitutiva - sia con la CONSOB, in relazione all'avvio delle privatizzazioni.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, l'Autorità è operativa dal 23 aprile 1997.

L'organizzazione è imperniata su criteri di qualità e di efficienza. La struttura è stata mantenuta flessibile in modo da lavorare per obiettivi e poter riorientare le forze sulle operazioni da svolgere e mantenere la struttura ai livelli minimi necessari per i compiti assegnati.

L'Autorità non grava sul bilancio pubblico. Il finanziamento è posto a carico dei soggetti esercenti i servizi, che contribuiscono con un versamento annuale secondo una misura determinata dal ministro delle finanze ed attualmente pari allo 0,6 per mille dei ricavi. Ricordo che alla mia relazione sono allegate tabelle che contengono dati relativi ai costi di funzionamento.

Il personale dipendente in servizio non può assumere altro impiego o incarico né esercitare altra attività professionale; non può avere interessi diretti o indiretti nelle imprese dei settori di competenza; vi è un codice etico adottato dall'Autorità che stabilisce norme di comportamento per i dipendenti.

L'Autorità ha sede in Milano ed un ufficio a Roma. Può raggiungere al massimo le 120 unità, 80 in ruolo e 40 a tempo indeterminato. Attualmente conta 78 dipendenti, 35 con contratto a tempo indeterminato e 33 a tempo determinato, oltre a 10 posti temporaneamente a disposizione da altre amministrazioni con distacchi o comandi. Nonostante l'enorme carico di lavoro, la consistenza del personale è ben al di sotto dei limiti posti dalla legge. La crescita numerica è stata lenta perché si è avuta molta cura nella selezione e nell'inserimento del personale.

La qualità del personale appare adeguata ai compiti. Il buon risultato è stato reso possibile dall'acquisizione di personale qualificato, dai livelli retributivi soddisfacenti e dall'opera di formazione interna intensa, anche se poco formalizzata. La forte motivazione, anche in relazione alla novità del compito ed alla sfida costituita proprio dalla sua difficoltà, ha consentito di mantenere pressoché integra la compagine, pur in presenza di offerte da parte delle imprese private al personale con qualificazione più elevata, che si collocano a livelli retributivi con i quali non è possibile competere.

Aspetti dell'organizzazione sono l'assegnazione delle responsabilità ai dirigenti, le procedure per la valutazione del personale, l'adozione di un codice etico, il clima di collaborazione tra gli uffici e i componenti l'Autorità.

I contatti frequenti e intensi che l'Autorità ha fin dall'inizio stabilito con gli organismi analoghi di Gran Bretagna, Spagna, Portogallo e dei paesi nordici hanno consentito un processo di apprendimento reciproco e la convergenza su soluzioni tecniche di interesse comune compatibili, ad esempio nelle tariffe di trasporto internazionale dell'energia elettrica. Questi contatti sono indispensabili per sviluppare il mercato europeo comune nei settori dell'elettricità e del gas. La Commissione europea ha mostrato di apprezzare molto il lavoro che i regolatori stanno svolgendo; anche con qualche stimolo da parte nostra, ha organizzato incontri periodici per il settore elettrico presso l'Istituto universitario europeo di Firenze e per quello del gas a Madrid.

Posso concludere citando, come ci è stato richiesto, qualche possibile miglioramento del quadro normativo, anche se in generale la legge n. 481 del 1995 ha mostrato di essere uno strumento valido, sia nell'impianto generale sia nelle soluzioni organizzative. La solidità dell'assetto ordinamentale non impedisce di segnalare aspetti suscettibili di miglioramento, ma quelli di

dettaglio richiederebbero una più precisa definizione e non riteniamo che questa indagine parlamentare riguardi i dettagli dei singoli settori.

Mi limiterò quindi a tre accenni di carattere più generale volti a possibili rafforzamenti dell'efficacia dell'attività di regolazione.

Innanzitutto potrebbe essere opportuno rimuovere alcune disomogeneità che connotano diverse autorità di regolazione. Una maggiore uniformità non risponde ad un'esigenza astratta, per così dire di nitore istituzionale, ma sul piano concreto, mentre in presenza di funzioni diverse possono essere diverse anche le soluzioni organizzative, difformità organizzative ingiustificate possono essere superate sul piano gestionale, finanziario e retributivo in modo da rimuovere eventuali inconvenienti.

In secondo luogo dovrebbe essere accresciuta la flessibilità di gestione delle risorse, in particolare di quelle umane. In tal modo verrebbe rafforzata la capacità delle autorità di regolazione di seguire la rapida evoluzione dei settori regolati, potrebbero moltiplicarsi le occasioni di formazione, anche attraverso la mobilità fra le varie autorità, ed il formarsi di un gruppo di funzionari pubblici con doti di affidabilità, indipendenza e competenza.

Infine si potrebbe operare per ridurre l'incertezza dell'iter giurisdizionale che fa seguito all'emanazione dei provvedimenti delle autorità. Ferma restando la garanzia del diritto costituzionale del ricorso alla giustizia amministrativa, i termini del processo amministrativo dovrebbero essere resi più certi, prevedibili e brevi. Ciò sembra tanto più desiderabile in considerazione del fatto che le decisioni in questione hanno spesso un rilievo ragguardevole sotto il profilo degli interessi finanziari coinvolti.

Vi ringrazio per l'attenzione con cui avete seguito queste riflessioni che l'Autorità propone. Anche a nome dei miei colleghi qui presenti sono pronto a rispondere a domande e richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Avverto che le tabelle consegnate dal presidente Ranci saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Do ora la parola ai colleghi che intendono porre quesiti ai nostri ospiti.

GIACOMO GARRA. Desidero iniziare il mio intervento parafrasando un concetto: non è il cittadino che opera per lo Stato ma lo Stato che opera per il cittadino; non è l'utente del servizio pubblico dell'elettricità o del gas che opera per quest'ultimo ma il contrario.

Faccio questa premessa perché mi occupo di un profilo veramente marginale, ed il presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas non me ne vorrà, ma che interessa gli utenti. Con il nuovo anno l'ENEL ha fatto trovare gli utenti di fronte ad una sorpresa: non riesco a chiamarlo un regalo natalizio, evidentemente. L'ENEL ha chiuso gli uffici riscuotitori e ha comunicato che i cittadini potevano versare gli importi corrispondenti ai consumi presso gli uffici postali, come è ovvio.

È di tutta evidenza che il professionista, il commerciante, l'imprenditore non avevano bisogno di questo avviso affisso alle porte degli uffici dell'ENEL per capire che avrebbero potuto pagare le bollette in banca o presso gli uffici postali. Ma ho davanti agli occhi le sedi ENEL degli uffici riscuotitori dotate di una sportelleria abbastanza nutrita. Ricordo un ufficio nella città di Catania con 10 sportelli per riscuotere: questo consentiva a tanta gente come il pensionato, la casalinga e altre persone di ceti, senza eccessivo dispendio di energie, di pagare la bolletta senza perdere tempo e senza sborsare qualcosa di più. Le 1200 lire che le poste riscuotono non sono certo una tassa esosa,

ma per tanta povera gente si tratta certamente di un aggravio.

Tuttavia, al di là di questo, c'è da fare una considerazione: quanto più tempo si perde ad uno sportello di ufficio postale, dove c'è la fila per i pensionati, quella per i conti correnti, quella per i vaglia e quant'altro? Questo modo di razionalizzare i servizi pubblici va a scapito dell'utenza. Posso anche essere fuori tema ma desidero manifestare questo disagio.

Leggo che è essenziale la finalità di assicurare fruibilità e diffusione dei servizi. Non credo che questa vicenda sia limitata alla città o alla provincia di

Catania; probabilmente l'innovazione riguarda l'intero territorio nazionale. Si razionalizzano i servizi interni ad un'organizzazione del servizio pubblico ma lo si fa - certamente senza voler vessare i cittadini ma con la volontà di effettuare qualche risparmio di gestione - in un modo che desta perplessità.

Signor presidente dell'Autorità, è sotto agli occhi di tutti che tante grane per i cittadini derivano dal fatto che gli uffici postali non riescono, non vogliono o non possono versare le loro riscossioni agli enti creditori in tempi brevi. Allora succede che colui che ha oblatto la contravvenzione se la sente notificare nuovamente dal comune, anche se ha la ricevuta che comprova il pagamento alle poste. Questo può succedere anche con i tagli relativi ai contratti: è successo a me, che sono certamente una persona responsabile. L'ENEL di Roma ad un certo punto ha bussato alla mia porta, e meno male che lo ha fatto perché voleva tagliarmi la corrente: mi hanno detto che dovevo affiggere la bolletta all'esterno della porta. Forse, signori, è anche giusto essere talmente preveggenti da comportarsi in questo modo, però...

Non voglio farla lunga: non credo che questa innovazione sia stata provvida vista dal versante della fruibilità e della diffusione dei servizi. Certo, scaricando tutto sull'utenza si possono realizzare economie di gestione, ma credo che nella fornitura dei servizi pubblici non vi sia solo un aspetto strettamente tecnico ed economicistico da considerare, ma anche un profilo di servizio. Alla fine dei conti la mancata riscossione di denaro «caldo», quello che affluisce alle sportellerie, e la contabilizzazione relativa agli uffici postali, che può arrivare anche a distanza di qualche mese, potrebbero rivelarsi un infortunio anche dal punto di vista puramente economico. Sarebbe stato quanto meno auspicabile che, come fa la RAI per la riscossione dei canoni (non si finisce mai di parlare male della RAI, ma sotto questo profilo c'è un'eccezione), si stabilisse una convenzione con le poste per pagare le bollette senza aggravio, compensando con un'apposita voce queste somme e non scaricandole sull'utenza. Ripeto che mi preoccupa solo degli utenti più modesti, perché alle poste l'utenza più avveduta già ci andava.

PAOLO ARMAROLI. Presidente, consumo molta energia elettrica perché sono un animale notturno ma in compenso risparmio sul gas perché mia moglie cucina solo nelle feste comandate. Potrei quindi dire molte cose sull'energia elettrica; ho poche cose da dire sul gas ma le risparmio discorsi sul merito, anche perché l'onorevole Garra si è già egregiamente soffermato su questo aspetto.

Vengo invece ad un problema di forma, o di gerarchia delle fonti del diritto. Lei sa che queste audizioni sono state predisposte per la preoccupazione - che è anche un *mea culpa* - della Camera dei deputati relativa alla fungaia delle autorità e soprattutto per il fatto che la normativa sulle stesse ricorda un po' il vestito di Arlecchino, fatto a toppe, senza che una toppa sia uguale per il colore ad un'altra.

L'interrogativo che le pongo, anche perché le audizioni possono essere preparatorie di una normativa diversa, quanto meno correttiva di quella precedente, è il seguente: lei ritiene, secondo la

sua esperienza, che sia opportuna una sorta di legge-quadro sulle autorità, dalla quale poi far discendere eventuali diversità, oppure pensa che la normativa attuale, come il rancio militare, sia ottima e abbondante?

VALTER BIELLI. Oggi assistiamo ad un processo di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi pubblici che, in passato, erano oggetto di concessione delle amministrazioni locali. In verità, si deve parlare più di privatizzazione che di liberalizzazione perché non esiste la concorrenza, il che genera una situazione abbastanza anomala dato che si rischia di passare dal monopolio pubblico a quello privato.

In relazione a questo rischio si assiste ad uno strano fenomeno (penso all'ENEL): nel momento in cui si privatizza,

Pag. 20

l'azienda, in ragione di logiche proprie e comprensibili, agisce sui cosiddetti mercati contigui o collegati utilizzando le tariffe ed erogando servizi in un certo modo. Mi spiego con un esempio: il cosiddetto servizio post contatore in vigore per l'ENEL e per il gas, un mercato che fino a qualche anno era riservato alle piccole imprese e che oggi rischia di esser coperto da imprese *ad hoc*, tipo ENEL, oppure da aziende privatizzate. Come si confà questo fenomeno con il bisogno di liberalizzare, che significa assenza di monopolio?

Lei ha posto il problema delle sanzioni: di fronte a meccanismi di questo genere spesso la sanzione giunge troppo tardi perché il mercato ha già subito una torsione tale da rendere inutile l'intervento. Riacciandomi alla domanda del collega Armaroli le chiedo: c'è bisogno di rivedere l'attuale legislazione sulle autorità indipendenti rispetto a fenomeni del genere?

A me è parso, ma può essere un'impressione sbagliata, che vi sia uno squilibrio nell'organigramma - che comunque testimonia la vostra volontà di contenere il numero dei dipendenti rispetto alle possibilità date perché siete 78 invece di 120 - fra le funzioni dirigenti e quelle esecutive, anche se non intendo rimproverare nulla all'*Authority*, perché ritengo che i dipendenti debbano essere retribuiti adeguatamente dato che questa è la condizione per essere indipendenti, autonomi ed avere le risorse migliori a disposizione. Per essere funzionale un'organizzazione deve stabilire un rapporto tra il gruppo dirigente e quello esecutivo, è impossibile che vi siano solo dirigenti che dirigono se stessi; tuttavia va colto un dato, quello cioè che con l'ausilio delle nuove tecnologie non vi è solo la risorsa umana, ma anche la macchina che colloca il problema da me sollevato sotto una diversa angolazione. Gradirei conoscere la sua opinione al riguardo.

Concludo con un'annotazione. L'autorità indipendente di cui lei è presidente è la più anomala, ma forse la più funzionale. Dico anomala perché i vostri costi sono supportati dalle imprese, ciò significa che il Parlamento deve valutare attentamente la posizione delle autorità indipendenti, specie alla luce delle dichiarazioni del collega Armaroli secondo il quale il vestito di Arlecchino è composto di colori diversi, non di toppe. È vero che una parte dell'opinione pubblica, e forse anche alcune forze politiche, ha un atteggiamento negativo per alcuni versi e positivo dall'altro verso le autorità indipendenti, è anche vero però che la società futura dovrà valorizzare tali organi, perché avranno un ruolo sempre più rilevante. Per far ciò però occorrerà verificare il rapporto con il Parlamento e la loro legittimazione, fermo restando che ho apprezzato in maniera particolare il fatto che i componenti dell'autorità indipendente, una volta cessati dall'incarico, per i quattro anni successivi non possono intrattenere rapporti di consulenza o collaborazione o avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nei settori di competenza. È una condizione fondamentale per l'autonomia e l'indipendenza che vi caratterizza.

PRESIDENTE. Ritengo che la scelta operata dal Parlamento con l'istituzione dell'*Authority* in campo energetico sia stata saggia specie alla luce di quanto si sta verificando in Germania dove esiste una notevole divergenza tra i prezzi dell'energia praticati a Berlino e quelli di Monaco. In Italia si è scelto il sistema dell'*Authority* e della tariffa unica nazionale, ma nell'ambito della liberalizzazione che si avvierà a livello europeo sarà possibile mantenere questo sistema che in effetti si muove in controtendenza? Secondo lei, in caso di abolizione della tariffa unica, l'autorità potrà controbilanciare con il suo operato gli effetti negativi legati alla liberalizzazione piena?

PIPPO RANCI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Darò qualche risposta chiedendo ai colleghi di integrare con talune precisazioni. Onorevole Garra, la questione di merito da lei sollevata ha una portata più

Pag. 21

ampia dell'esempio relativo al pagamento delle bollette allo sportello. Quel caso è emblematico del periodo della transizione - che ho ricordato nell'introduzione - da un assetto di monopolio del servizio pubblico (in cui anche le strutture utili al consumatore potevano essere mantenute non esistendo grandi vincoli di bilancio) ad un altro caratterizzato da imprese in concorrenza dove i costi diminuiscono, le tariffe scendono, si producono buoni profitti per consentire il collocamento in borsa delle azioni societarie, ma vi è il timore di uno scadimento nella qualità del servizio.

Quest'ultima, peraltro, non ha bisogno di essere controllata dagli organismi ministeriali in una fase monopolistica, mentre necessita di una tutela al giorno d'oggi.

La mia risposta è che stiamo facendo quello che serve: nel provvedimento adottato alla fine di dicembre nell'ambito della riforma del settore elettrico riguardante le condizioni di fornitura del servizio elettrico, tra le numerose disposizioni relative ai tempi di allacciamento, al subentro, agli interessi di mora, ai preavvisi ed alle mille altre norme a tutela dell'utente, vi è quella che in ciascun ambito territoriale sia prevista almeno una modalità di pagamento non onerosa per l'utente.

Naturalmente lo sportello dell'impresa distributrice è una modalità non onerosa per l'utente, ma non si può immaginare che sia l'unica perché proprio la chiusura degli sportelli, per le imprese di tutto il mondo, consente un abbattimento dei costi che si traduce in una riduzione tariffaria (e noi di questo abbiamo bisogno, perché le nostre imprese stanno sopportando un costo per l'energia elettrica più alto delle concorrenti europee, e lo stesso vale per il gas). Ovviamente esistono strumenti alternativi come la convenzione con le poste da lei citata, oppure convenzioni con le banche o con altri operatori finanziari, o altre soluzioni liberamente scelte dalle imprese esercenti per il raggiungimento del risultato. Nella fattispecie ricordo che il provvedimento è in vigore.

Le imprese hanno tempi di attuazione propri in ragione dei vincoli da noi imposti a tutela dell'utente. Nell'arco dell'anno 2000 vi sarà la verifica del rispetto delle condizioni di fornitura a tutela degli utenti. Molto più complicato e impegnativo è l'approccio alle interruzioni del servizio per semplificare le difficoltà legate alla liberalizzazione, al fatto che subentrino imprese orientate al profitto rispetto agli enti pubblici. Anche in questo caso abbiamo effettuato una misurazione relativa ai tempi di interruzione medi annui per ogni ambito territoriale disponendo un sistema di obblighi, cioè livelli di tempo annuo di interruzione che non devono essere superati, perché se lo fossero darebbero luogo a sanzioni ed indennizzi; abbiamo anche individuato un percorso nel tempo affinché la qualità delle linee e delle cabine sia adeguata ad una continuità del servizio migliore di quella fino ad oggi garantita. Quindi abbiamo disegnato un percorso per i prossimi tre anni ed abbiamo anche disposto un riconoscimento dei costi quando questi siano documentati, per fare ancora più in fretta e meglio di oggi. Questo è il nostro approccio. La liberalizzazione non deve avvenire a danno dell'utente ma portando vantaggio a tutte le parti interessate. In fondo una buona

regolazione si gioca proprio su questi risultati.

Quanto alla «fungaia» delle Autorità ed al vestito di Arlecchino, onorevole Armaroli, conosciamo le cose che sono intorno a noi. Tuttavia, al di là degli organismi di regolazione dell'attività economica ed in particolare di quelli che si occupano di servizi di pubblica utilità, non ci sentiamo autorizzati a parlare di altro: è un ambito diverso, che conosciamo poco e non abbiamo motivi professionali per occuparcene. Ci dichiariamo quindi agnostici.

Nell'ambito invece della regolazione economica, l'attività delle autorità che si occupano di servizi di pubblica utilità è già abbastanza omogenea, perché la normativa in questione è costituita dalla legge n. 481 che istituiva le due autorità e da quella specifica per l'Autorità garante

delle comunicazioni: non c'è quindi una grande varietà. Invece, per quanto riguarda la regolazione delle attività economiche in senso più ampio, c'è la CONSOB. Noi avvertiamo l'opportunità di rimuovere le disomogeneità che creano problemi. Ad esempio, le disparità retributive e normative relative al personale riducono anche quella possibilità di mobilità che auspichiamo come fattore di crescita culturale e professionale.

Forse non è necessaria una perfetta omogeneità, nel senso che il marchio storico del momento in cui una certa istituzione è stata creata può anche restare in qualche caratteristica di quest'ultima, laddove la varietà non sia nociva. Quanto ampio debba essere l'ambito di applicazione di una legge quadro non ci sentiamo veramente in grado di dirlo.

Venendo alle osservazioni dell'onorevole Bielli circa i rischi della privatizzazione senza liberalizzazione, non possiamo non convenire. Anzi, nella nostra attività di segnalazione di osservazioni e proposte abbiamo più volte ed intensamente richiamato questo rischio. Pensiamo anche di aver fornito suggerimenti orientati proprio a questo scopo. Tutto sommato la nostra legge istitutiva ci vincola a promuovere non la proprietà privata ma la concorrenza: questo ci è ben presente. Nei documenti che abbiamo inviato al Parlamento ed al Governo, in occasione del recepimento delle due direttive europee, per suggerire modalità relative ad esso, ci siamo sforzati di dare un contributo affinché le liberalizzazioni siano effettive. A prescindere dalla velocità o meno del processo di privatizzazione, l'importante è che la liberalizzazione ci sia e sia effettiva.

Lei ha fatto un esempio ed una domanda. L'esempio riguarda i servizi postcontatore, dove effettivamente esiste un conflitto tra un'esigenza di concorrenza ed un bisogno di sviluppo. Si dice che se l'ENEL presta servizi postcontatore spiazzando gli installatori privati; dall'altra parte si dice che se si impedisce all'ENEL di prestare quei servizi, lo sviluppo di questi ultimi sarà minore e ne soffrirà il risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia, dal momento che i servizi postcontatore possono essere utili proprio per diffondere l'uso razionale ed il risparmio dell'energia.

Occorre individuare un equilibrio per contemperare i due obiettivi. Crediamo che sia possibile farlo in un paese che presenta ricchezza di piccole imprese: non pensiamo che sia indispensabile la supplenza delle grandi imprese; c'è spazio per entrambe. Ma lei, onorevole Bielli, ci domandava se riteniamo opportuno rafforzare le leggi volte ad impedire la creazione di monopoli privati. Del tutto schiettamente devo dire che abbiamo un problema in questo senso, che abbiamo evidenziato anche per iscritto in tutta chiarezza.

La regolazione delle attività relative alla fornitura dei servizi di pubblica utilità non può essere intesa come limitata alla regolazione del monopolio, e cioè alla fissazione della tariffa amministrata. Se così la si intendesse (e c'è chi così cerca di intenderla) la conseguenza sarebbe che una volta rimosso il monopolio legale e autorizzato l'esercizio di un servizio in concorrenza verrebbe meno la regolazione, così come ogni potere di intervento di questa autorità. Ciò potrebbe rafforzare situazioni di monopolio di fatto. Nel momento in cui si elimina il monopolio legale si verifica una

situazione di fatto in cui c'è un operatore largamente dominante: questo succede nell'energia elettrica come nel gas, anzi per quest'ultimo non c'è nemmeno bisogno di eliminare il monopolio legale perché esso non c'è mai stato. Ecco perché siamo tenaci nel dire che un conto è la fissazione amministrativa della tariffa in presenza di monopolio, altro conto è la regolazione, che è cosa ben più ampia perché significa l'individuazione delle regole per il mercato, come del resto fa normalmente la CONSOB in un mercato finanziario che certamente non ha monopoli legali. Si tratta di un mercato, ma ci vogliono regole. Quindi, anche nel nascente mercato all'ingrosso dell'energia elettrica ed in quello del gas occorre che vi sia la

possibilità di operare e la relativa responsabilità (noi riteniamo che questa responsabilità sia in capo all'autorità che rappresentiamo in forza della legge istitutiva) affinché si creino quelle condizioni di concorrenza che poi non noi, ma l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, deve tutelare, garantire e mantenere. Quell'autorità però non ha gli strumenti per creare quelle condizioni. Riteniamo anche che nelle more della transizione, quando ancora la concorrenza non opera efficacemente e quindi i prezzi possono lievitare, vi possa essere un intervento volto a contenere eccessivi rialzi degli stessi prezzi a tutela degli utenti, anche se legalmente non si è in situazione di monopolio e vi è la possibilità per diversi operatori di vendere. La proporzione dimensionale, il peso tradizionale, il controllo della clientela possono essere tali per cui si verificano situazioni di un certo tipo. Ad esempio, nel Regno Unito si è liberalizzato il mercato dell'energia elettrica e si è spaccata l'impresa monopolista non solo orizzontalmente, dividendo la generazione dalla trasmissione e dalla distribuzione, ma anche all'interno della generazione, operando una distinzione tra due aziende, mentre una terza è stata mantenuta nelle mani dello Stato e non privatizzata (quella del nucleare). Eppure è dimostrato dagli studi statistici ed econometrici effettuati successivamente che i prezzi sono saliti: quel mercato liberalizzato nelle norme è stato dominato per alcuni anni dalle due imprese nate da una forse affrettata liberalizzazione e privatizzazione. Noi quindi non pensiamo che vi sia bisogno di rafforzare le leggi ma che si debba utilizzare pienamente la legge esistente.

Un'altra sua osservazione, onorevole Bielli, riguardava l'organigramma ed i «troppi» dirigenti. Vi illustro il nostro approccio al problema. Abbiamo dovuto costruire una struttura che non c'era ed ovviamente abbiamo cominciato dai dirigenti. Nei primi giorni di operatività i dirigenti erano il 50 per cento dei dipendenti: naturalmente abbiamo iniziato da lì a costruire. L'attività di questa autorità consiste largamente nella produzione di regole e richiede alta professionalità: per scrivere regole e studiare si può essere in pochi; non c'è bisogno di personale esecutivo. I nostri dirigenti e funzionari usano il computer e praticamente non hanno una segreteria; non abbiamo commessi né tanto meno autisti. Le funzioni di gestione degli immobili, di pulizia, eccetera, sono appaltate all'esterno perché costa meno. C'è quindi una scelta precisa in funzione di professionalità elevate che richiedono il riconoscimento del rango di dirigente o di funzionario e non perché si debba avere sotto di sé una squadra amplissima: magari il dirigente ha sotto di sé due o tre persone, ma ha un livello professionale tale per cui o è dirigente da noi oppure va in un'impresa privata. C'è quindi un problema di crescita nel tempo ed un'esigenza di qualificazione professionale dettata proprio dalla natura dei compiti; inoltre seguiamo una deliberata politica di esternalizzazione di tutte le mansioni non qualificate perché ciò costa meno.

Naturalmente accettiamo pienamente l'affermazione per cui i nostri costi debbono essere soggetti a valutazione esterna e siamo pronti a qualsiasi rendicontazione, che già effettuiamo normalmente nell'ambito della relazione annuale o di occasioni come questa.

Vengo infine alle osservazioni del presidente Zeller. Il caso della Germania è molto interessante e noi lo stiamo tenendo d'occhio con molta attenzione. C'è un pro e un contro: il vantaggio dell'esperienza tedesca è stato quello di riuscire a scatenare la concorrenza in alcune zone. È stato proprio questo il riferimento che facevo nel mio intervento iniziale, quando mi chiedevo se si poteva evitare di istituire un'autorità lasciando spazi più ampi di regolamentazione. I tedeschi, in un certo senso, hanno compiuto questo esperimento; l'Italia non poteva fare altrettanto perché i tedeschi hanno contato sulla molteplicità delle imprese già esistenti. In Italia avremmo dovuto frammentare l'ENEL in sette o otto parti come minimo,

Pag. 24

il che va al di là delle ipotesi realisticamente disponibili per il legislatore. Nonostante il successo parziale dell'esperienza tedesca, cioè la forte concorrenza determinatasi in alcune zone con caduta dei prezzi, vi è una situazione di disuguaglianza, nel senso che nelle aree in cui le imprese confinanti, o quelle che decidono di entrare nel *business*, ingaggiano una furibonda battaglia competitiva i prezzi crollano, mentre in altre zone no, ma non è detto che la situazione duri a lungo. Dunque il modello presenta vantaggi e svantaggi. Aggiungo che l'azione dell'autorità per la concorrenza tedesca è efficace, ma opera solo su segnalazione, dove è richiesto il suo intervento. L'Italia ha fatto una scelta diversa e noi ci adoperiamo perché sia efficace, ma anch'essa presenta vantaggi e svantaggi. Certamente, ai fini della concorrenza, la tariffa unica da lei richiamata pone qualche problema; nella definizione della riforma tariffaria abbiamo avuto molta cura nello stabilire un riconoscimento dei costi di distribuzione differenziati sul territorio, cioè a seconda delle caratteristiche geografiche, affinché l'impresa che opera in località impervie e scarsamente popolate sostenendo costi di distribuzione più alti, abbia un riconoscimento dei costi stessi; in ordine alla tariffa unica la soluzione si rinviene in una cassa di compensazione o di conguaglio in modo che le imprese avranno un rimborso per i maggiori costi sostenuti. Nel disegnare questa parte abbiamo avuto cura a che i rimborsi alle imprese per i maggiori costi di distribuzione non siano tali da disincentivare l'efficienza, nel senso che non sono rimborsi per i costi sostenuti bensì per costi parametrati in modo standard rispetto alle caratteristiche del territorio, cosicché se un'impresa è efficiente guadagna, se non lo è perde.

Riguardo allo sviluppo della concorrenza ed all'integrazione europea tutto questo ha un'importanza decrescente nella misura in cui il mercato libero si espande e quello vincolato, ossia soggetto a tariffa, si riduce residuamente. La tariffa unica finirà il giorno in cui finirà la tariffa, ossia nel momento in cui gli utenti avranno libertà di scelta. Questo giorno è stato già stabilito da alcuni paesi dell'Unione europea (la Spagna tra circa sette anni) nel senso che hanno individuato il momento preciso della liberalizzazione totale, mentre altri come la Gran Bretagna e la Norvegia l'hanno già attuato; l'Italia ha delineato solo un paio di tappe, poi si vedrà. Non sappiamo quando, ma dovrebbe accadere e a quel punto i problemi saranno superati.

Signor presidente, ho concluso e passerei la parola ai colleghi.

SERGIO GARRIBBA, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. A margine delle dichiarazioni del professor Ranci, vorrei aggiungere alcune considerazioni. Si è parlato di fungaia e del vestito di Arlecchino con riguardo al sistema delle autorità: mi permetto di osservare che può essere nell'interesse di tutte le autorità avere un insieme di norme in grado di facilitare la loro esistenza. Al riguardo ritengo estremamente importante fare riferimento ai diversi tipi di autorità indipendenti, come qui è stato richiamato. Noi rappresentiamo una delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità che si configurano attraverso un sistema di reti. Come saprete l'energia elettrica ed il gas sono trasportati attraverso le reti, per cui quando si discute della legge n. 481 del

1995, che creò la nostra autorità, si pensò contemporaneamente all'istituzione dell'autorità garante delle comunicazioni per l'acqua e per i trasporti. Guardando all'esperienza di altri paesi economicamente sviluppati, constatiamo per esempio che nel Regno Unito e negli Stati Uniti esiste un sistema di autorità che si occupa dei servizi pubblici configurati attraverso le reti. Dunque, questa autorità non è sola nel sistema delle economie sviluppate, tanto che nella realtà europea operano autorità omologhe con pochissime eccezioni rappresentate dalla Germania, dall'Austria, dall'Irlanda dato che anche la

Grecia, la Danimarca e la Francia intendono creare un organismo di regolazione per l'energia elettrica.

Si è insistito sul personale e sul suo reclutamento. Anche in questo caso mi permetto di ricordare gli elementi comuni alle diverse autorità. Noi adottiamo il contratto in vigore presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale a sua volta si rifà a quello della Banca d'Italia e lo stesso vale per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; i tratti comuni sono evidenti e non possono essere trascurati perché rappresentano elementi di ordine all'interno del sistema delle autorità caratterizzato da un'estrema eterogeneità. Operiamo tenendo conto di quello che stanno facendo gli altri.

L'onorevole Bielli ha citato le sanzioni. Nella legge istitutiva dell'Autorità è previsto un sistema di sanzioni a cui possiamo fare riferimento qualora i soggetti non si conformino agli obblighi, alle direttive o alle indicazioni proposte. Finora tale sistema non è stato attivato, nel senso che non sono state irrogate sanzioni, ma esse rappresentano pur sempre una minaccia. Ciò accade perché le Autorità si muovono in un contesto in evoluzione, nel senso che la cultura della regolazione si sta formando nella società e nei soggetti operanti sul mercato oltretutto nel contesto europeo con riferimento alle direttive emanate in tema di energia elettrica e di gas.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 19.05.