

Conferenza
I 20 anni della legge n. 481/1995
Milano, 27 ottobre 2015
EXPO, Conference Centre Orogel

Relazione di Alberto Clò
Direttore Rivista Energia

E' motivo di grande soddisfazione partecipare a questa conferenza per i vent'anni della legge n.481, approvata alla Camera il 9 novembre 1995 in quarta lettura col 90% dei voti. Un risultato insperato dopo gli oltre 8 mesi dall'avvio dell'iter parlamentare, le circa 200 ore di lavori in commissione e aula, il vaglio di circa 3500 emendamenti, i pochi giorni utili per approvarla. Nonostante tutto questo, nonostante il caos politico da cui era originato il Governo presieduto da Lamberto Dini, nonostante la pressione e resistenza dei polivalenti interessi che si andavano a colpire o a non soddisfare, ebbene nonostante tutto questo nacque una buona legge. Che, a onor del vero, non fu salutata sulla stampa con particolare enfasi se non da Sabino Cassese che parlò di "Un vero miracolo del Governo per essere riuscito in tempi tanto calamitosi e in mezzo a così tanto trambusto ad approvare l'Autorità dei cittadini". Una legge che costituiva un importante tassello nella modernizzazione del nostro Stato e normava un segmento vitale del nostro vivere quotidiano quale quello dei servizi di pubblica utilità, dando voce e tutela ai consumatori-cittadini sulla scia della meritoria azione avviata dal Governo Ciampi. Una 'riforma strutturale' che doveva essere armonica e funzionale con tre successive riforme.

Primo: l'avvio non più dilazionabile delle privatizzazioni delle grandi società di erogazione dei servizi di pubblica utilità, con l'obbligo legislativo della preventiva istituzione delle Autorità qualora lo Stato ne avesse ceduto il controllo.

Secondo: la liberalizzazione del mercato elettrico europeo col faticoso negoziato che si stava conducendo a Bruxelles, che si sbloccherà con l'intesa politica raggiunta sulla proposta di Direttiva avanzata dal Governo italiano nel suo semestre di presidenza il 7 maggio 1996.

Terzo: il conseguente disegno di liberalizzazione del mercato elettrico italiano, da definirsi in base agli indirizzi del Parlamento e all'incerta cornice dei testi *in fieri* della Direttiva europea. Se verso il tema delle liberalizzazioni l'interesse del Parlamento era secondario e comunque strumentale alla battaglia politica, non così accadeva per le privatizzazioni: nella morsa in cui il disegno di legge venne a trovarsi tra la dura ma palese opposizione di chi le rifiutava ideologicamente e lo strisciante ma ancor più insidioso ostruzionismo di chi, attratto dal fascino dei nuovi assetti proprietari, intendeva realizzarle secondo i propri intendimenti. Con l'interesse di entrambi a ritardarne il cammino. L'insieme di queste difficoltà non ha comunque impedito che si approvasse una legge che ha dato buona prova di sé, divenendo *benchmarking* per altri paesi, e che avrebbe potuto essere migliore specie in due punti. In primo luogo, la soppressione – quasi all'unanimità – delle autorità di regolazione nei settori dell'acqua e dei trasporti, cui si rimedierà dopo circa venti anni. In secondo luogo, il duro scontro sui sussidi alle fonti assimilate alle rinnovabili – in base al provvedimento CIP 6/1992 – che il Governo seppe solo parzialmente arginare contro il parere unanime dei parlamentari che sostenevano che

essi 'servivano a rafforzare mercato e concorrenza'.

Con la formale istituzione dell'autorità di regolazione dell'elettricità e del gas l'Italia è stata all'avanguardia in Europa, avendola decisa prima degli altri paesi (Gran Bretagna a parte) e prima che l'Unione Europea la rendesse obbligatoria nel 2003 e imponesse nel 2009 un modello monistico simile a quello prefigurato nella 481, sancendo che la funzione regolatoria dovesse essere affidata ad un unico organismo indipendente estranea al circuito politico-amministrativo. Va da sé, che l'assenza in alcuni grandi mercati di arbitri imparziali – tesi a proteggere i propri campioni nazionali piuttosto che ad aprire i loro mercati – avrebbe alterato gli esiti attesi delle liberalizzazioni, come attestato dalla Commissione di Bruxelles. Quel che non può dirsi per il nostro paese ove il mercato è stato totalmente aperto con esiti positivi, grazie alle buone pratiche regolatorie, specie sul versante degli investimenti. La politica e le strutture ministeriali, si sa, non amano spogliarsi del potere. L'istituzione delle Autorità anche questo significò. Fu possibile per la debolezza della politica e forse non a caso da parte di un Governo tecnico. La spoliazione dei poteri non è durata però a lungo, con l'assillante tentativo dei governi di 'riprendersi il maltolto': svuotando in buona parte i contenuti della 481 e riportando al centro – nel caso dell'energia – compiti e strumenti delegati alle Autorità. Un ritorno al passato quando a "far di conto" erano gli uffici ministeriali, senza però che disponessero delle necessarie competenze e conoscenze, con esiti nefasti per i consumatori specie per il tumultuoso e non pianificato sviluppo delle rinnovabili.

L'iniziale architettura della legge è andata frammentandosi in una moltitudine di finalità, ruoli, soggetti con una stratificazione di provvedimenti che ha reso disorganica l'iniziale impostazione: superando l'assetto monistico della funzione regolatoria; modificandone potere e ambito d'azione; restringendone le competenze che le erano proprie, attribuendogliene altre del tutto improprie. "Tant'è – ha scritto Marcello Clarich – che in alcuni ambiti la competenza regolatoria del Ministero appare generale e quella dell'Autorità residuale" in modo ritengo incompatibile con la legislazione comunitaria. Ricondurre il tutto a organicità attraverso una risistemazione normativa della regolazione – che tenga anche conto del fatto essa sta assumendo sempre più una dimensione europea – è pre-condizione per accrescere la certezza ed efficacia operativa dell'Autorità e per dare al paese un'organica politica energetica. Una risistemazione che rimanda al mai chiarito e talora sofferto rapporto tra politica e regolazione che pure la legge aveva disegnato in modo organico, con una chiara ripartizione delle responsabilità. Alla politica, quella di indicare, come recita la legge (art.2 comma 21), "il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che rispondono agli interessi generali del paese"; alla regolazione quella di individuare le modalità operative con cui darvi attuazione. Della responsabilità assegnatagli nessun Governo ha inteso avvalersi in modo organico così che l'Autorità ha finito talora per esercitare funzioni suppletive della politica, cui questa ha reagito tracimando nella sfera regolatoria. La ridefinizione del rapporto politica-regolazione è indispensabile anche per perseguire in un'ottica di lungo periodo una politica energetica coerente con una correlata politica industriale e armonica con le decisioni che verranno assunte a livello europeo. E' questo l'anello mancante tra decisore politico e autorità energetica, sotto tre profili.

Primo: l'individuazione della scala di priorità degli interessi generali che si intendono perseguire – crescita, competitività, ambiente, sicurezza – non essendo possibile massimizzarli congiuntamente.

Secondo: assicurare organicità e certezza delle specifiche scelte che ne dovrebbero derivare, così da fornire a tutti gli attori – investitori, consumatori, regolatore, enti territoriali – un solido riferimento per le loro decisioni.

Terzo: verificare che l'agire degli operatori – cui in un libero mercato spetta ogni decisione finale – muova nel senso auspicato: predisponendo strumenti regolatori idonei a colmare eventuali distonie senza scaricarne i costi sui soli consumatori. L'elaborazione e approvazione formale di una politica energetica nazionale – anche alla luce degli sviluppi dell'Unione Energetica Europea – è un'esigenza universalmente avvertita. Ne è significativa dimostrazione il paradossale confronto tra i passati Piani Energetici Nazionali approvati in modo plebiscitario dal Parlamento ma rimasti del tutto inattuati e il documento di Strategia Energetica Nazionale elaborato dal Governo Monti senza avallo parlamentare, ma oggi preso a giustificazione o alibi per ogni azione si intenda attuare.

Un ultimo ordine di considerazioni attiene al dibattuto tema dei confini della sfera regolatoria nella fase di "transizione al mercato". In un ambiente liberalizzato i mercati sono creati, fatti funzionare ed evolvono ad opera degli agenti economici cui spetta decidere se, come, quando investire, assumendosene i rischi. I regolatori dovrebbero concentrarsi nella definizione di condizioni tali da facilitarne le scelte e consentirne la flessibilità necessaria a condurre le loro attività come meglio ritengono. L'incertezza è connaturata ai mercati energetici ma non dovrebbe essere aggravata dal tentativo di dar loro una rigida organizzazione per assorbirne o anticiparne dinamiche imprevedibili. Evitare, in sostanza, di non cadere nella trappola dell'iper-regolazione ove ad ogni evento, effettivo o temuto, si risponde con un nuovo decreto che restringe gli spazi di libertà delle imprese e le opportunità di profitto. Deregolare la regolazione, secondo taluni, è la via da perseguire evitando l'idea che senza regole non vi sia effettiva competizione e finendo, come ebbe a dire Sabino Cassese, "per trasformare anche la concorrenza in intervento pubblico". A tali argomenti può contrapporsi il rischio che in una tutt'altro che compiuta transizione al mercato e alla concorrenza, l'allentamento della regolazione abbia a compromettere una delle sue finalità precipue: la tutela dei consumatori, in uno scenario per altro che ha visto il dilagare in Europa della piaga sociale della povertà energetica. Quale sia il punto di equilibrio tra regolazione e concorrenza, tra tutela o meno del mercato, è scelta non scevra da rischi, da farsi con pragmatismo e gradualità. E' pur vero che la miglior regolazione è quella che crea le condizioni per il suo superamento, ma è altrettanto vero che solo con la piena apertura al mercato si concretizza il rischio del suo fallimento, come stanno amaramente sperimentando i consumatori inglesi. Un altro aspetto attiene all'obiettivo dell'Unione Europea di costruire un mercato unico dell'energia, anche attraverso l'armonizzazione delle regolazioni nazionali. Compito di per sé arduo e reso ancor più tale dal generalizzato ritorno degli Stati nel governo dell'energia, con politiche nazionali tra loro scoordinate, divergenti, conflittuali, volte a perseguire interessi interni più che interessi comuni. Un ritorno che va accentuandosi con le politiche di lotta ai cambiamenti climatici. L'interrogativo è se l'imposizione di modelli energetici *low-carbon* non abbia a significare un progressivo e pesante ritorno della pianificazione centralizzata che sottragga al mercato quella centralità che gli era stata assegnata e tale da restringere i gradi di libertà delle imprese da cui peraltro dovrebbe provenire la più parte delle risorse da investire. Se così fosse, si tratterebbe di un ritorno al passato, quando la politica dominava sulle convenienze di mercato – ieri per rafforzare la sicurezza energetica oggi per combattere i cambiamenti climatici – con gli Stati orfani però degli strumenti di un tempo se non quello regolatorio. Emblematica la parabola inglese

passata dal trionfale iper-liberismo thatcheriano al ritorno al dirigismo governativo col mercato reso residuale e strumentale alle sue decisioni. Concludendo: una rivisitazione-aggiornamento della normativa della regolazione di cui celebriamo la nascita appare opportuna non già, come sostenuto, per ridurre gli oneri a carico dello Stato – non gravandovi in alcun modo – ma per accrescere l'efficacia dell'azione delle Autorità: aumentandone i poteri ispettivi e sanzionatori; meglio circostanziando i poteri dei giudici amministrativi, sempre più regolatori d'ultima istanza; imponendo una più stringente rendicontazione del loro operato. Non ultimo: evitando aggregazioni spurie che finirebbero per creare un'Autorità generalista: svilendone quella competenza tecnica settoriale che dovrebbe esserne l'asse portante e indebolendo la funzione regolatoria nei settori già di per se molto complessi dell'energia e dell'acqua. Evitando – questo è l'auspicio – di regredire in un'esperienza certo migliorabile ma che ha dato buona prova di sé nell'interesse dei cittadini-consumatori, delle imprese, dell'intero Paese. Grazie per l'ascolto.