

Conferenza *I 20 anni della legge n. 481/1995*

Milano, 27 ottobre 2015

EXPO, Conference Centre Orogel

Relazione di Pippo Ranci

Professore di Università Cattolica, già Presidente del Collegio fondatore dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

Tre motivazioni

La 481/95 esce da un anno e mezzo di faticoso iter parlamentare ma anche da cinque anni di un dibattito italiano che si è dispiegato in parallelo con un dibattito europeo e un dibattito mondiale. Vediamo le analogie e le differenze tra questi tre dibattiti, come si ponevano a metà anni Novanta.

Il mondo. In molti paesi di diversi continenti all'inizio degli anni '90 si riorganizzano i servizi a rete di pubblica utilità per aumentarne l'efficienza, che i vecchi monopoli non perseguivano con sufficiente impegno. Nel campo dell'elettricità la trasformazione è resa possibile dal controllo elettronico delle reti che consente ora ciò che prima era impossibile, cioè di mantenere il sistema in sicurezza anche in presenza di milioni di decisioni simultanee di produzione, vendita, acquisto e consumo da parte di decisori indipendenti.

Questo stesso aumento delle possibilità consente di soddisfare, oltre alla ricerca dell'efficienza, la richiesta di libertà di scelta degli operatori, forte e insistente all'inizio soprattutto tra i grandi consumatori di energia, ma poi inevitabilmente destinata a generalizzarsi.

La trasformazione, sul modello inglese, consiste nell'apertura del mercato o liberalizzazione, accompagnata da una parziale o totale privatizzazione delle imprese pubbliche, e nell'affidamento dei compiti di regolazione a un soggetto tecnicamente competente, di solito nuovo rispetto al corpo delle pubbliche amministrazioni e dotato di un grado di indipendenza rispetto alla politica. È importante correggere il ricordo del liberismo thatcheriano, che non era "selvaggio" ma includeva una forte regolazione.

Europa. Per la Comunità Europea (Unione Europea dal 1993) la liberalizzazione è coerente con i principi contenuti nei trattati e inoltre è l'unico modo per realizzare il mercato unico, già deciso nel 1985. Un mercato europeo organizzato su base di monopolio pubblico non è pensabile.

Italia. La privatizzazione di imprese pubbliche è sul tavolo delle priorità almeno dalla metà degli anni '80. In Italia la proprietà pubblica si estende su di una quota dell'economia molto ampia, la maggiore tra i paesi occidentali, e la tendenza storica è stata lungamente quella di accrescerla. Tanto è vero che quando nel 1985 l'IRI, grande ente multisettoriale di gestione allora presieduto da Prodi, decide di cedere parte del suo ramo alimentare, comportandosi come qualsiasi conglomerata che cede da un lato per crescere dall'altro, il governo blocca la decisione. Ma a poco a poco la resistenza di alcuni o anche di molti politici non può sopprimere una tendenza necessaria alla sopravvivenza stessa delle imprese, e l'industria pubblica è di fatto costretta a cedere imprese nei settori difficili come siderurgia, automobile, cantieristica. All'inizio degli anni Novanta, di fronte a una globalizzazione che impone radicali ristrutturazioni, il governo deve prendere qualche decisione sul suo ingente

e fragile patrimonio di imprese. Inoltre il debito pubblico, passato in vent'anni dal 30 al 100 per cento del PIL, continua a crescere velocemente, e l'emergenza della finanza pubblica impedisce allo Stato di sottoscrivere i necessari aumenti di capitale delle imprese pubbliche: di qui l'esigenza di privatizzarle almeno in parte.

Nel marzo 1990 il ministro del Tesoro Carli istituisce la Commissione Scognamiglio per censire il patrimonio mobiliare pubblico e formulare proposte in ordine alle eventuali cessioni. Il governo Amato nell'anno orribile 1992, di fronte al fallimento dell'ente pubblico EFIM, che costa circa il 9 per cento del PIL, e alla crisi della lira che fa emergere l'ipotesi del *default*, dispone in luglio, per decreto legge, la trasformazione in società per azioni degli enti, inclusi i colossi energetici ENI ed ENEL, e un "programma di riordino" che prevede ampie cessioni nel triennio successivo, comprese quelle parziali di ENI ed ENEL. Nell'anno successivo il governo Ciampi tenta di accelerare il processo contemplando una possibile cessione integrale delle grandi società energetiche. Ma questa ipotesi fa intravedere la temibile possibilità che imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità, comprendenti attività necessariamente in monopolio come le reti, operino con criteri esclusivamente privatistici; e la conseguente necessità che prima di attuare le privatizzazioni sia istituito un soggetto incaricato della regolazione e dotato dei relativi poteri.

Come si vede, dietro alla proposta di questa legge ci sono tre motivazioni, distinte e convergenti: quella mondiale dell'efficienza e della libertà economica, quella europea dell'integrazione dei mercati, quella nazionale delle privatizzazioni per dare ossigeno al sistema delle imprese e sollievo al bilancio dello stato.

1. I tempi: per una volta l'Italia non è in ritardo, anzi

Europa e Italia si mettono in movimento all'inizio del decennio.

La liberalizzazione europea dell'energia inizia nel 1991 con la direttiva "transiti", che consente ai gestori nazionali di scambiare energia elettrica con gestori di paesi non confinanti, imponendo ai gestori intermedi di non ostacolare il transito. Un fondamentale primo passo per la libera circolazione dell'energia, e anche l'inizio di una complicatissima trattativa sui criteri per la tariffazione del servizio di trasporto. Ma il progresso verso il mercato unico è lento, ci sono forti resistenze, specie francesi e tedesche, e la prima direttiva, la 96/92, va in porto solo il 19 dicembre 1996.

L'Italia, con la spinta dei provvedimenti d'emergenza 1992-93, infila la corsia di sorpasso.

Negli anni 1992-95 fervono discussioni e proposte, attorno ai tre temi: privatizzazioni, liberalizzazioni, regolazione.

Nell'intenso biennio tra la crisi economica del 1992 e le elezioni del 1994, il governo (due successivi ministeri) lavora sui tre temi, non solo nell'energia: nel gruppo degli esperti del presidente del consiglio, Luigi Prosperetti lavora a quella tela di Penelope che è la riforma dei servizi pubblici locali, anche lì cercando di introdurre l'accoppiata concorrenza/regolazione; il ministro Baratta cerca di introdurre la stessa accoppiata nel settore dei trasporti.

Si discute anche sul come. Riguardo alle privatizzazioni si confrontano gli opposti rischi: si rischia un salto nel buio se si persegue l'utopia della public company all'inglese confidando nel mercato, ma dall'altro lato, costruendo il nocciolo duro degli azionisti privati, si rischia di mettere l'industria italiana nelle mani di un gruppo coeso e colluso di famiglie, ancor più di quanto già lo sia. Riguardo alla regolazione si confronta la proposta di istituire tante autorità

settoriali, che rischiano di essere una per una catturate dal potente operatore “*incumbent*”, e quella di concentrare i nuovi poteri nelle mani collaudate dell’Antitrust, rischiando di farne un soggetto temibilmente potente.

Il ddl 359 (Cavazzuti e altri) viene presentato al Senato il 1° giugno 1994. Ha un percorso accidentato, evidente anche al lettore di oggi nella peculiare struttura del testo: quelli che evidentemente erano articoli numerosi e anche già lunghi e disomogenei, appaiono trasformati in 41 commi di un interminabile articolo 2, con una tecnica di *maxi-emendamento* usata per evitare l’ostruzionismo. Ma ad approvare la legge, grazie anche all’impegno del ministro Clô, si arriva il 9 novembre 1995. Quando alla fine del 1996 la prima direttiva europea viene promulgata, in Italia i principi della liberalizzazione e della regolazione indipendente sono già acquisiti in legge da un anno e l’Autorità è già istituita, anche se da pochi giorni.

All’istituzione del regolatore la Francia arriva solo nel 2000, la Germania nel 2005, dopo il secondo pacchetto di direttive europee (del 2003) che impone questa decisione.

2. Non debolezza della politica ma una politica alta

Nella prima metà del decennio ‘90 l’Italia è investita da una bufera: forte instabilità governativa, una ventata di incriminazioni e incarcerazioni che colpisce gran parte della dirigenza politica distruggendone la reputazione, la disgregazione dei più importanti partiti politici, un ricorso a ministeri d’emergenza con forte connotazione “tecnica”. È comprensibile che alcuni abbiano considerato l’introduzione nel quadro istituzionale di nuove autorità tecniche, dotate di poteri e di indipendenza, come un prodotto laterale della stessa bufera, come una manifestazione della debilitazione subita dal sistema politico, come una terapia d’emergenza da utilizzare al momento ma poi da accantonare una volta normalizzato il quadro.

Le nuove Autorità non sono sempre ben accolte. Non che ce ne siano molte. Delle tre previste dalla 481/95, quella dell’energia viene istituita contestualmente, quella delle comunicazioni con la legge 249 del 31 luglio 1997 ma quella dei trasporti viene archiviata fino al 2011. Nel dicembre 1996 è istituito il Garante per la protezione dei dati personali. Sono poche, ma subito si comincia a parlare di “moltiplicazione delle autorità indipendenti”. Mentre le neonate istituzioni faticosamente cercano di svolgere i loro compiti, subito si parla di “sconfinamenti” delle Autorità nelle “scelte normative che invece richiedono l’esercizio di una responsabilità politica” (espressione usata dal presidente della Camera Violante): si nota in ambienti politici di ogni colore una specie di insofferenza. Tanto che all’inizio della successiva legislatura, nell’autunno del 2001, il governo (ministro Frattini) si accinge a un riordino delle Autorità indipendenti che appare presto orientato a ridurre i poteri, e di fatto negli anni successivi l’Autorità per l’energia subisce qualche limitazione (legge Marzano, 2004).

A distanza di vent’anni appare chiaro che la legge 481 non può essere ridotta a un’impennata dell’antipolitica, a un’anomalia che richieda una reazione normalizzatrice. Al contrario, l’esigenza di autorità indipendenti si fa strada in quegli anni in Europa e sfocia nelle direttive del 2003 che ne impongono la creazione in ciascun Paese membro; si fa strada nel mondo con la generalizzazione del modello (oggi l’associazione mondiale ICER, pur essendo volontaria, comprende più di 200 autorità di regolazione dell’energia). Un carattere congiunturale lo mostrano, semmai, quei tentativi di restaurazione che si sono esauriti con il recupero di alcune competenze a favore degli uffici ministeriali.

La legge 481 risulta invece da un'esigenza di cambiamenti strutturali. Lo mostra già il disegno di legge che ne sta all'origine: nella relazione che accompagna la presentazione del ddl n.359 al Senato il 1° giugno 1994, il senatore Filippo Cavazzuti nota innanzitutto l'opportunità, già riconosciuta, di ricorrere *"ad un apposito sistema di regolazione esercitato da autorità indipendenti"* per conseguire *"i vantaggi collettivi che derivano dal buon funzionamento dei mercati"*, che ha portato ad approvare leggi in tema di antitrust, di divieto dell'insider trading, di mercati mobiliari, di offerte pubbliche di acquisto. Aggiunge che *"in questo contesto ... va inquadrato anche il tema delle privatizzazioni e della regolazione dei servizi di pubblica utilità..."*. Insomma, riconosce la tendenza mondiale e ne traccia la versione italiana.

In questo compito specificamente italiano il senatore Cavazzuti non nega che il contesto burrascoso accresca l'opportunità della svolta, perché il vecchio sistema mostra degenerazioni tali da richiedere rimedi radicali. Dice che *"nel caso specifico dell'Italia... va diffondendosi anche l'altra convinzione per cui il potere di nomina degli organismi di comando e di gestione concentrato nelle mani del sistema politico è da considerarsi "troppo". In altre parole si sostiene assai giustamente che il principio del "limite della politica" nella vita di tutti noi è stato ampiamente superato ed anche che è stato ampiamente abbattuto il muro che deve esistere tra "politica" e "affari" ... e che pertanto le privatizzazioni devono portare ad uno spostamento di potere dai partiti politici (azionisti occulti delle imprese pubbliche) a quei privati che abbiano significativi progetti imprenditoriali..."* e subito precisa *"non a quei privati che vogliono sostituire un loro monopolio a quello pubblico ..."*.

Il disegno quindi riveste particolare urgenza a fronte di un'emergenza nazionale (che non è solo finanziaria ma anche etica), ma non trova la sua giustificazione solo nell'emergenza. Ha invece solide fondamenta in una visione equilibrata del ruolo dello Stato nell'economia. Non esprime un ripiegamento della politica, anzi: *"...La politica delle privatizzazioni, così concepita, è dunque una parte integrante della politica tout court. Ma di quella con la "p" maiuscola"*.

Si può oggi serenamente notare che le parole pronunciate da Cavazzuti nel presentare il disegno di legge illustrano il passaggio dallo Stato imprenditore a "Lo Stato regolatore". Questo passaggio (è indicativo il libro così intitolato di La Spina e Majone, uscito nel 2000) è ormai ampiamente condiviso, ma è stato fortemente avversato. Ha costituito una delle grandi controversie della politica economica nell'ultimo trentennio. Qualche piccolo episodio l'abbiamo visto anche nella vicenda di questa legge 481: essa riguarda la regolazione ma le dichiarazioni di voto contrarie alla sua approvazione sono state basate non su argomenti contrari alla regolazione quanto sull'opposizione alle privatizzazioni. Ancora un anno dopo l'approvazione della legge, il voto della Commissione parlamentare per la conferma dei tre componenti designati dal governo non è stato facile e ha richiesto un doppio passaggio, per dissensi diretti non a eventuali demeriti dei tre designati ma alla politica delle privatizzazioni; dal punto di vista di almeno un gruppo parlamentare, questa legge era vista semplicemente come uno strumento di quella politica.

La controversia non è del tutto spenta. A uno sguardo superficiale può apparire che lo Stato imprenditore stia godendo di nuova fortuna al seguito degli interventi che vari governi, compresi quello inglese e quello americano, hanno operato nell'azionariato di grandi banche e anche di qualche grande impresa industriale. In realtà si è trattato di salvataggi d'emergenza che, a differenza di quelli degli anni '30, sembrano destinati ad essere veramente transitori, proprio per il diverso contesto economico e culturale.

Il rilancio dell'azione pubblica è stato riproposto recentemente come componente essenziale per un rilancio dell'attività produttiva: una voce che emerge nel dibattito è il libro di Mariana Mazzucato che in italiano si intitola "Lo Stato innovatore" ma in inglese è "The Entrepreneurial State" ed è quindi facilmente visto come un rilancio dello Stato imprenditore che abbiamo conosciuto in passato. In realtà l'esortazione che esce dal libro riguarda l'iniziativa dello stato per promuovere l'innovazione, sia direttamente attraverso gli investimenti nella ricerca pubblica, sia indirettamente con i contratti e gli incentivi. L'autrice mette in guardia contro l'idea che lo stato debba solo occuparsi di mettere in piedi una buona regolazione. Il richiamo è condivisibile: certo che la regolazione non basta e che occorrono politiche atte a favorire l'innovazione e la nascita e crescita delle imprese, ma questo è ben diverso dall'auspicare un ritorno a quello stato imprenditore che abbiamo conosciuto.

Soprattutto sarebbe ingiustificato rispolverare l'idea che la proprietà pubblica delle imprese assicuri automaticamente la tutela dell'interesse pubblico e che la regolazione sia un espediente di necessità per salvare il salvabile quando si privatizza; che sarebbe come dire che in presenza di impresa pubblica non ci sia nulla da regolare. Un'idea che siamo portati a ritenere superata; eppure ogni tanto riaffiora.

Un esempio recente si trova nel referendum del 2011 sui servizi pubblici locali, inteso generalmente come referendum sull'acqua pubblica. L'argomentazione a favore della proposta abrogativa sostanzialmente affermava la coincidenza tra proprietà pubblica e interesse pubblico, e per converso l'inconciliabilità tra l'interesse pubblico e il mercato, sia pure regolato. Come sappiamo bene, quella tesi è stata, più o meno consapevolmente, approvata da oltre il 94% dei votanti e oltre il 54% degli aventi diritto.

La tesi referendaria costituisce un esempio di semplificazione che distorce la realtà e sollecita emozioni più che promuovere ragionamenti. Ma anche sentenziare che ci sono in Italia ventisei milioni di sprovveduti sarebbe una semplificazione che distorce la realtà e sollecita emozioni più che promuovere ragionamenti. Qui bisogna lavorare sodo per capire e farsi capire, per riportare il dibattito nell'alveo del confronto pragmatico tra soluzioni praticabili.

La carta decisiva oggi è nelle mani dell'Autorità. Il suo lavoro può essere di grande aiuto, non solo per regolare bene i servizi idrici in un contesto normativo arduo, ma anche per far risorgere, attraverso la fiducia in una buona regolazione, la fiducia nell'economia di mercato.

3. Istituzione precaria o a tempo indeterminato?

Nei dibattiti degli anni '90 si fronteggiavano due posizioni. Da un lato c'era chi vedeva le nuove autorità di regolazione che stavano sorgendo in molti Paesi come la nuova forma istituzionale di un compito vecchio e permanente, cioè la necessaria tutela dei soggetti più deboli e degli interessi generali a fronte di un soggetto inevitabilmente monopolistico: in passato l'impresa verticalmente integrata, ora l'impresa di rete.

Dall'altro lato c'era chi vedeva le nuove istituzioni come i piloti della trasformazione dall'assetto monopolistico a quello concorrenziale, quindi garanti dell'accesso equo e paritario alle reti e creatori o almeno promotori delle borse dell'energia, concentrati nello svolgimento di un compito transitorio e destinati a scomparire una volta che il nuovo assetto fosse consolidato e i mercati elettrici assimilati agli altri mercati, ove la concorrenza è sufficientemente tutelata dall'apposita Autorità.

La disputa si è poi esaurita. Due direttive e un regolamento europei (il Terzo Pacchetto del 2009) hanno consolidato lo status delle autorità nazionali indipendenti e fondato su di esse l'impalcatura dell'ACER che di fatto prefigura e costruisce il regolatore europeo. Non era l'unica soluzione possibile, l'ACER poteva nascere come organismo satellite della Commissione, indipendente dai regolatori nazionali: nasce invece come organo di coordinamento, anche se le sono conferiti fin dall'inizio precisi poteri propri, e altri ne vengono aggiunti. Personalmente spero che le autorità nazionali accompagnino e favoriscano la crescita di quella europea, accettando anche qualche limitazione delle loro competenze e fornendo un buon esempio ai governi nazionali che hanno la possibilità di costruire un futuro governo europeo, e devono trovare la forza di esercitare questa responsabilità in senso positivo, superando la tentazione sempre risorgente di ostacolarla.

Dunque l'Autorità per l'energia elettrica il gas (e ora anche i servizi idrici) c'è e appare immortale, e tale di fatto la considerano sia gli interni che gli esterni. Eppure la stessa voglia di nuovo che facilitò il varo della legge 481 e portò all'istituzione di un'autorità notevolmente forte e indipendente se confrontata con le altre nel contesto internazionale, potrebbe una volta o l'altra agire alla rovescia e generare una di quelle onde di rigetto che ogni tanto affiorano nei sistemi politici e possono ispirare decisioni di rottamazione. Qualcosa di simile l'abbiamo visto recentemente in Italia nel caso dell'Agenzia per le Onlus, in Spagna con la fusione della Comisión Nacional de Energía nella Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. In entrambi i casi mi pare si sia buttato, come si suol dire, il bambino assieme all'acqua sporca della vasca.

I cambiamenti del contesto energetico, dai tempi della 481, non sono pochi. Le reti devono essere viste non più come un albero con flussi unidirezionali ma come reticoli magliati capaci di servire flussi multidirezionali, anche con inversioni rapide; le borse dell'energia si estendono rendendo obsoleto il modello dell'istituzione pubblica nazionale; la totale liberalizzazione al dettaglio mette in drammatica evidenza i costi dell'informazione e i limiti delle capacità di molti consumatori; le finalità ambientali ora preminenti si traducono spesso in crescenti disposizioni dirigistiche che fanno perdere i vantaggi del mercato; nel tumultuoso cambiamento le priorità nazionali sembrano perse e vanno ritrovate perché senza priorità condivise nessuno accetta sacrifici e i conflitti aumentano. La regolazione cresce, diventa più pesante, più complessa e meno comprensibile, si allontana dal sentire comune. Questi problemi sono comuni almeno ai Paesi membri dell'Unione e le soluzioni devono essere come minimo compatibili, possibilmente convergenti.

Oggi l'Autorità per l'energia si trova in una condizione di prestigio e di responsabilità. È vero che è stata privata di alcune competenze a favore degli uffici ministeriali, ma le sono stati poi assegnati nuovi e importanti compiti, tra cui quelli che riguardano i servizi idrici e il teleriscaldamento. Essa ha sufficiente legittimazione, dispone di sufficienti capacità e gode di sufficiente reputazione per affrontare di sua iniziativa le esigenze di ammodernamento e di semplificazione della regolazione, esercitando anche i poteri, di cui dispone, di proposta in merito a decisioni di governo e parlamento, comprese eventuali modifiche alla legge 481/1995.