

**OSSERVAZIONI DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL  
GOVERNO E AL PARLAMENTO IN MERITO ALL'ARTICOLO 8, COMMI 13 E  
14, DEL DISEGNO DI LEGGE A.S. N. 3662 CONCERNENTE MISURE DI  
FINANZA PUBBLICA PER LA STABILIZZAZIONE E LO SVILUPPO**

**1. Premessa**

1.1 E' all'esame del Senato il disegno di legge n. 3662 concernente Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo. I commi 13 e 14 dell'articolo 8, avente ad oggetto la tassazione sulle emissioni di anidride carbonica e misure compensative, contengono disposizioni che riguardano la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95) e, in particolare, alcune funzioni che la stessa legge attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica e il gas e il loro svolgimento.

1.2 L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene necessario formulare alcune osservazioni, in attuazione del mandato in tal senso espressamente attribuitole dall'art. 2, commi 6 e 12, lettera a), della legge n. 481/95, anche sulla base delle indicazioni tratte nell'esercizio delle attività di regolazione e controllo durante il primo biennio di operatività della stessa Autorità, in modo da chiarire i possibili effetti delle nuove disposizioni e da contribuire alla loro rispondenza alle finalità che il legislatore intende perseguire.

**2. Articolo 8, comma 13, del disegno di legge n. 3662**

2.1. L'articolo 8, comma 13, del disegno di legge n. 3662 dispone che al comma 1 dell'art. 3 della legge n. 481/95 sia aggiunto il seguente periodo "Ai fini della applicazione delle disposizioni della presente legge nel settore del gas naturale sono da considerare servizi le attività di trasporto e distribuzione."

Si definisce pertanto il termine "servizi", per quanto necessario ai fini dell'applicazione della legge n. 481/95 e, con specifico riferimento al settore del gas naturale, mediante indicazione analitica limitata a due sole attività o fasi. Ne deriverebbe l'effetto di modificare in termini riduttivi le funzioni conferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas in base alle disposizioni della legge n. 481/95.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene dunque opportuno che nel comma in oggetto si indichi che costituiscono servizi, ai fini dell'applicazione della legge n.

481/95, per quanto riguarda il settore del gas naturale, tutte le attività che concorrono alla produzione ed erogazione dei servizi di pubblica utilità in tale settore, in modo che la citazione delle attività di trasporto e distribuzione, ed eventualmente delle attività di approvvigionamento e stoccaggio del gas naturale, appaia chiaramente come esemplificativa e non tassativa.

Le considerazioni svolte nei paragrafi seguenti consentono di meglio illustrare tale indicazione.

2.2. Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge della Commissione bilancio della Camera dei deputati si evince che l'intervento troverebbe motivazione nel fatto che l'introduzione della tassazione sulle emissioni di anidride carbonica accresce la convenienza dell'impiego del gas naturale come combustibile, privilegiandone obiettivamente l'uso. Ne consegue l'esigenza di rafforzare la regolazione dei servizi di pubblica utilità nel settore del gas naturale che, come è noto, è attualmente caratterizzato in diverse sue attività o fasi da una situazione di monopolio di fatto in capo a soggetti economici interessati, tra l'altro, da un processo di privatizzazione.

2.3. La legge n. 481/95 non fornisce un'elencazione analitica delle attività economiche da considerare come "servizi di pubblica utilità" o più brevemente come "servizi" ai fini della sua applicazione. Tuttavia, sia i lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della legge stessa, sia numerose e concordanti statuizioni in essa contenute, nonché successivamente adottate con la legge 31 luglio 1997, n. 249, dimostrano che nella nozione di servizi di pubblica utilità sono incluse tutte le attività che concorrono alla loro formazione, produzione ed erogazione.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha, fino ad oggi, operato muovendo da tale presupposto, così come illustrato, tra l'altro, nella Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta che ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettera i) della legge n. 481/95 la stessa Autorità ha presentato il 17 giugno 1998 alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Parlamento.

2.4. La riforma introdotta con la legge n. 481/95 si basa essenzialmente sull'abbandono di un regime fondato sulla gestione pubblica diretta dei servizi di pubblica utilità per introdurre un regime imperniato sulla regolazione e, in quanto possibile, sulla concorrenza come strumenti fondamentali per conseguire miglioramenti di efficienza ed economicità nel servizio, adeguati livelli di qualità, fruibilità e diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.

Tali funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas non possono essere svolte in modo soddisfacente se non sono riferite a tutte le attività che consentono la formazione, produzione ed erogazione dei servizi afferenti i settori di competenza.

Alcuni riferimenti esemplificativi consentono di meglio comprendere l'affermazione.

Il regolatore definisce, dove non è possibile la libera formazione di prezzi in regime di concorrenza, valori tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predefiniti, tutelando utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli

indirizzi di politica generale formulati dal governo (art. 1, comma 1, legge n. 481/95). L'intervento del regolatore non può essere realizzato se le funzioni di regolazione e controllo non sono estese a tutte le fasi del settore che contribuiscono alla formazione del prezzo finale dei servizi.

La regolazione è, altresì, finalizzata ad imporre agli operatori economici comportamenti preordinati alla effettiva diffusione del servizio sul territorio nazionale e alla promozione della concorrenza, garantendo condizioni paritarie di accesso e di interconnessione alle reti, e alle altre attività fornite in esclusiva, da parte dei diversi soggetti in competizione. Di nuovo, questo compito non può essere svolto se la regolazione investe una parte limitata delle attività appartenenti al settore.

La qualità dei servizi erogati, che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è chiamata a garantire, viene determinata dal contributo di tutte le attività che concorrono alla loro formazione e produzione. Se si devono, ad esempio, assicurare a utenti e consumatori continuità del servizio, tempi certi di allacciamento alle reti, livelli adeguati e stabili di qualità e potere calorico del gas, questa forma di tutela non può essere apprestata qualora regolazione e controllo non siano estesi a tutte le fasi "a monte" che incidono sulla qualità del servizio offerto a utenti e consumatori dai distributori finali.

2.5. Le funzioni di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas prescindono dal regime giuridico in base al quale le attività che concorrono alla formazione e produzione dei servizi sono esercitate.

Non è più sostenibile, nel quadro definito dalla legge n.481/95, che il mandato regolatorio sia circoscritto alle sole attività riservate allo Stato e svolte in regime di concessione o autorizzazione. Ciò equivarrebbe a fraintendere l'impostazione della legge stessa, concepita proprio in funzione di una progressiva introduzione della concorrenza, ed ostacolare l'intervento del regolatore nel settore del gas dove non è riscontrabile nessuna situazione di riserva in senso proprio.

2.6. Numerose disposizioni della legge n. 481/95 confermano quanto sopra esposto, attribuendo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas alcune funzioni quali:

- il compito di proporre al Ministro competente gli schemi per il rinnovo nonché per eventuali variazioni dei singoli atti di concessione e autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma (art. 2, comma 12, lettera b);
- il compito di disciplinare le condizioni tecnico - economiche di accesso alle reti (art. 2, comma 12, lettera d), che impone l'inclusione della gestione delle reti nella nozione di servizio;
- il compito di emanare le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi (art. 2, comma 12, lettera h);
- il compito di definire i livelli generali e specifici di qualità (ibidem);
- il compito di segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (art. 2, commi 33 e 34).

2.7. Un intervento del legislatore volto a chiarire l'ambito della regolazione può costituire una valida risposta ad una situazione di fatto venutasi a determinare nel periodo di prima applicazione della legge n. 481/95, ed in particolare ai comportamenti tenuti da alcuni operatori di primaria importanza nel settore del gas naturale, che muovono dalla affermazione che le funzioni di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sarebbero circoscritte alle sole attività sottoposte a regime di riserva ed affidate in concessione.

Tali operatori in base a detta impostazione ritengono, ad esempio, di non essere assoggettati alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 38, lettera b), aventi ad oggetto l'obbligo di versare il contributo destinato a finanziare il funzionamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

2.8. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas deve segnalare che nella sua attuale formulazione il comma 13 dell'articolo 8 del disegno di legge, non sembra risolvere i problemi sostanziali sopra evidenziati, mentre avrebbe l'effetto di modificare in termini riduttivi le funzioni conferite alla stessa Autorità per l'energia elettrica e il gas in base alle disposizioni della legge n. 481/95.

Il testo approvato dalla Commissione bilancio del Senato pone infatti problemi sotto questo profilo, mancando il riferimento ad attività essenziali che concorrono alla formazione e produzione del servizio del gas come: l'approvvigionamento, la produzione, lo stoccaggio, i servizi ausiliari di rete, il dispacciamento, le intermediazioni tecniche, la vendita e la commercializzazione del gas naturale.

Oggi e nella prospettiva di un buon funzionamento del servizio del gas, il regolatore deve avere la possibilità di acquisire informazioni, di verificare costi delle diverse attività e di accertare i requisiti anche con riguardo a quelle attività economiche che si svolgono in regime di concorrenza, sia sul mercato interno sia su quello internazionale. Un'esclusione che riducesse l'ambito della regolazione alle attività caratterizzate dall'esistenza di tariffe amministrative o da regimi di riserva renderebbe più difficile anche la definizione delle tariffe stesse.

Queste ultime indicazioni mostrano un altro limite della attuale formulazione del comma 13 dell'articolo 8 del disegno di legge. Stante la pressante evoluzione istituzionale, tecnologica e commerciale che caratterizza i settori sottoposti all'azione di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, appare problematico mettere a punto una elencazione completa delle attività che concorrono alla formazione, produzione ed erogazione del servizio.

2.9. In conclusione, al fine di contemperare adeguatamente l'esigenza di rafforzare il regime regolatorio con quella, altrettanto fondamentale, di non ridimensionarne e renderne disfunzionali l'impostazione e le finalità, l'elencazione di attività che costituiscono servizi di pubblica utilità, o servizi, nel settore del gas naturale dovrebbe avere un valore solo esemplificativo e non tassativo.

### **3. Articolo 8, comma 14, del disegno di legge n. 3662**

3.1. L'articolo 8, comma 14, del disegno di legge n. 3662 dispone che: "Per il settore del gas, relativamente alle attività di trasporto, le disposizioni di cui all'articolo 3 della legge 14 novembre 1995, n. 481, si applicano nei tempi e con le modalità che saranno previsti nel decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998".

Tale comma suspenderebbe l'efficacia di parti della legge n. 481/95, creando difficoltà nell'azione di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e determinando una carenza istituzionale nel settore del gas naturale nella delicata fase di transizione al nuovo regime che risulterà dall'attuazione della direttiva europea.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene dunque opportuno che non venga sospeso l'esercizio di fondamentali funzioni di regolazione e controllo nel settore del gas naturale che sono attribuite alla stessa Autorità, ma che tale esercizio venga espressamente orientato al fine di evitare che possano essere precostituite situazioni limitative di scelte che dovranno essere effettuate in sede di attuazione della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998.

Le considerazioni svolte nei paragrafi seguenti consentono di meglio illustrare tale indicazione.

3.2. La statuizione contenuta nel comma 14 dell'articolo 8 risulta di difficile comprensione in assenza di indicazioni espresse in ordine alle motivazioni che ne hanno determinato l'inserimento nel disegno di legge.

L'attenzione che lo stesso comma 14 pone nei confronti dell'attuazione della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale sembrerebbe da collegare alle disposizioni ed ai comportamenti che anche altri paesi europei stanno adottando per favorire una maggiore e più rapida penetrazione del gas naturale nei loro sistemi energetici con conseguenti pressioni sui mercati all'importazione o viceversa opportunità per nuove collaborazioni e intese produttive internazionali.

3.3. La sospensione dell'efficacia di parti della legge n. 481/95 determinerebbe in primo luogo una carenza istituzionale nel settore del gas naturale nella delicata fase di transizione al nuovo regime concorrenziale che risulterà dall'attuazione della direttiva europea.

A seguito della sospensione potrebbe essere ipotizzata una temporanea riattribuzione di competenze del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Sarebbe comunque ostacolata l'azione di regolazione e controllo condotta dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas sulla base della legge n.481/95 e orientata alla promozione della concorrenza e dell'efficienza, nonché alla tutela degli interessi di utenti e consumatori, azione fondamentale proprio nel periodo che precede e prepara l'avvio del mercato interno europeo.

3.4. In secondo luogo detta sospensione determinerebbe ostacoli e difficoltà sia per quanto riguarda la risoluzione di controversie interpretative e la risposta a reclami, istanze e segnalazioni, ivi inclusa la soluzione di specifici e numerosi casi di disservizio che si riscontrano in particolar modo nel Mezzogiorno, sia per quanto concerne procedimenti volti all'adozione di provvedimenti tariffari di rilevante importanza.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas si appresta ad avviare una consultazione preordinata alla definizione del nuovo sistema tariffario, incluse le tariffe di vettoriamento, nel settore del gas naturale. L'impostazione dei provvedimenti dell'Autorità dipende in maniera decisiva dai margini di intervento e dai dati di cui la stessa Autorità può disporre e a cui può accedere circa le attività che concorrono alla formazione e produzione dei servizi del settore, ivi compresi l'approvvigionamento, la produzione, il trasporto, lo stoccaggio e i servizi di rete del gas naturale.

3.5. In conclusione, al fine di contemperare adeguatamente le sopra illustrate esigenze derivanti dal processo di creazione del mercato interno europeo con la necessità di non porre ostacoli all'adozione di provvedimenti di fondamentale importanza per la promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori nel settore del gas naturale, sembrerebbe opportuno non già sospendere l'esercizio di fondamentali funzioni di regolazione e controllo attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas nel settore del gas naturale, quanto semmai orientarle espressamente, nel periodo di transizione all'attuazione della direttiva europea, anche alla salvaguardia di obiettivi di interesse generale e, in particolare, delle esigenze di sicurezza degli approvvigionamenti, di potenziamento delle reti di trasporto, di riequilibrio territoriale del servizio e di uso efficiente delle risorse nazionali.

Milano, 11 dicembre 1998