

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 8
—

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

Norme in materia di produzione, trasporto e distribuzione
di energia elettrica

*Presentata alla Camera dei deputati nella XIII legislatura l'11 luglio 1997 e
mantenuta all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del regolamento*

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il servizio elettrico « universale », vera e propria conquista della società italiana nel corso di un trentennio, potrebbe essere di fatto cancellato se si verificassero due circostanze: l'abrogazione dell'articolo 2 (poteri speciali) del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, della legge 30 luglio 1994, n. 474, e l'accettazione da parte del Governo e del Parlamento delle indicazioni contenute nel documento finale approvato dalla Commissione consultiva per l'individuazione dei metodi, delle procedure, delle priorità e delle scelte di merito più idonee al fine di promuovere la liberalizzazione del mercato italiano dell'energia, la progressiva concorrenza tra produttori, le migliori garanzie a favore degli utenti e della tutela ambientale, istituita con decreto del Mini-

stro dell'industria, del commercio e dell'artigianato il 24 settembre 1996.

L'esercizio da parte del Ministro del tesoro dei suddetti « poteri speciali » (impropriamente definiti *golden share* dalla pubblicistica corrente) consentirebbe allo Stato di svolgere una costante azione di vigilanza futura sulle aziende già pubbliche, in via di privatizzazione, operanti nei settori « della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri servizi pubblici » al fine di promuovere il raggiungimento degli « obiettivi nazionali di politica economica ed industriale ».

Ne risulterebbe ribadita la funzione programmatica dello Stato e assicurata la tutela delle « missioni di servizio pubblico » riconosciute dal legislatore alle attività cosiddette strategiche in campo economico.

A tale riconoscimento era improntato il documento approvato il 28 novembre 1995 dal Comitato dei ministri per le privatizzazioni, dal titolo « Linee fondamentali per la privatizzazione di Enel Spa e la riforma del settore elettrico nazionale » (meglio noto come « Piano Clò », dal nome del ministro dell'epoca), documento che il Ministro ora in carica ha inteso cestinare all'atto della istituzione di una commissione che per compiti e composizione lasciava inequivocabilmente presagire il genere di conclusioni cui sarebbe giunta.

Sostituire la funzione di servizio pubblico assegnata all'azienda ENEL con gli « obblighi di servizio pubblico » imposti, attraverso le concessioni, ad una miriade di aziende private produttrici e distributrici di energia elettrica: è questa la soluzione, ipotizzata dalla commissione ministeriale, grazie alla quale nascerebbe il mercato concorrenziale invocato dai produttori privati e dalle aziende municipalizzate.

Soluzione che laddove è stata adottata (emblematico al riguardo è il caso inglese) ha dato i seguenti esiti: benefici tariffari per gli utenti: zero; efficienza del servizio: in progressivo peggioramento; livelli occupazionali del settore: dimezzati; rendimenti dell'investimento azionario: massimi.

In Italia, l'unitarietà del servizio elettrico, deliberata dal Parlamento nel 1963, ha permesso di raggiungere risultati di portata storica.

Il servizio è ormai praticamente esteso all'intero territorio nazionale e viene erogato a condizioni di parità sia tecniche che tariffarie.

La popolazione non servita è stata ridotta da 1.700.000 unità a 100.000 circa, che può considerarsi un limite fisiologico.

La potenza degli impianti di produzione e l'energia prodotta sono aumentate di circa quattro volte.

La richiesta elettrica nazionale è aumentata di tre volte e mezzo, nel Mezzogiorno di ben sette volte. In termini di efficienza, il continuo adeguamento tecnologico e la gestione coordinata della rete hanno consentito di elevare dal 33,3 per

cento al 37,6 per cento il rendimento medio del parco termoelettrico, di ridurre le perdite di energia sulle reti di trasmissione e distribuzione da oltre l'11 per cento a meno del 7 per cento della richiesta.

Gli investimenti hanno superato, nell'arco temporale che ci separa dalla nazionalizzazione, la cifra di 240.000 miliardi, a moneta attuale: costituendo oltre il 10 per cento degli investimenti complessivi del settore industriale. In termini di produttività del lavoro: l'energia venduta per dipendente si è triplicata, gli utenti serviti per dipendente sono aumentati del 54 per cento (da 192 a 297), il costo reale del chilowattora venduto è diminuito del 37,5 per cento pur in presenza del fortissimo incremento (superiore al 70 per cento) del costo dei combustibili.

Con un organico di 89.900 dipendenti, l'Enel soddisfa l'87,6 per cento della richiesta nazionale di energia elettrica, utilizzando la produzione propria (175 tonnellatewattora), con acquisizione da terzi (16,4 tonnellatewattora), importando dall'estero (37,4 tonnellatewattora).

Gli utenti serviti hanno raggiunto il numero record di 28.638.000.

I bilanci aziendali producono utili da oltre un decennio.

In un Paese, qual è l'Italia, dipendente dall'estero per l'80 per cento del suo approvvigionamento energetico, la dimensione dell'ENEL e la sua natura di azienda integrata verticalmente hanno reso possibile una efficace gestione coordinata degli impianti, economie di scala e di serie, la gestione ottimale delle scorte, l'acquisto di grosse partite di combustibile, significativi ritorni di esperienza.

Non è senza significato, nel contesto della economia « globalizzata » su scala mondiale, che l'Ente elettrico italiano faccia parte del CLUB E/, insieme alla tedesca RWF, alle nordamericane *Southern California Edison*, *Hydro Quebec* e *Ontario Hydro*, alle giapponesi TEPCO e KEPC.

Volgere lo sguardo all'indietro è utile non solo per misurare il cammino percorso, ma anche per acquisire la consapevolezza di quali costi il cittadino ha dovuto farsi carico per vedersi riconosciuto il di-

ritto ad ottenere in ogni parte del Paese, a parità di condizioni sia dal punto di vista dell'efficienza che del trattamento tariffario, la fornitura energetica indispensabile per lo sviluppo dell'economia e per il raggiungimento di un migliore tenore di vita.

Alla fine degli anni '50 ci si trovava di fronte ad un settore elettrico privatizzato ma non concorrenziale, ad alti costi sociali e caratterizzato da bassa efficienza e scarsissima innovazione tecnologica.

Il cartello oligopolistico, benché composto da circa 1.400 imprese elettrocommerciali, era dominato da poche *holding* private (Edison, Sme, Sade.Sip, Bastogi), dimostrate capaci di ottenere dai governi trattamenti di favore di vario genere.

I lauti profitti venivano utilizzati dagli industriali privati per estendere la propria presenza in altri settori produttivi (dalla siderurgia alla meccanica, dall'agricoltura all'industria alberghiera). Nulla, però, veniva fatto per rimuovere i principali fattori di ritardo del sistema, se si considera che il fabbisogno di energia elettrica rimaneva scoperto per un quinto del suo ammontare e che il coordinamento su scala nazionale della produzione e del trasporto risultava innegabilmente insufficiente. L'esercizio in parallelo sull'intero territorio fu realizzato solo a partire dal 1961.

Avveniva inoltre che nelle regioni più povere e per i tipi di utenza economicamente più deboli, come per esempio l'agricoltura o gli usi domestici non concentrati nei grandi centri ma sparpagliati nelle campagne o nei centri minori, le tariffe, gli oneri addizionali, i contributi di allacciamento, eccetera, fossero più alti.

Lo scontro tra i difensori della situazione esistente e i fautori della nazionalizzazione si risolse a favore di questi ultimi, ma a costi elevatissimi.

Si decise, infatti, non solo di indennizzare le società nazionalizzate (in ossequio alla previsione costituzionale) ma di indennizzarle in moneta corrente in un arco temporale di dieci anni e ad un tasso di interesse del 5,50 per cento.

L'Ente nazionale per l'energia elettrica, appena costituito, dovette far fronte ad un

onere di circa 2.500 miliardi di lire (interessi compresi), al valore monetario 1963.

A ciò si aggiunga che fino ai primi anni settanta l'ENEL non ebbe alcun sostegno dallo Stato, mentre le tariffe rimanevano bloccate. Fu questo il periodo in cui, nonostante le avverse condizioni finanziarie, la copertura della domanda di energia elettrica fu ottenuta con la costruzione di grandi centrali termoelettriche e il potenziamento di quelle esistenti.

Per ben due volte l'Enel sarà addirittura chiamata a finanziare il *deficit* della bilancia dei pagamenti e ad ammortizzarne l'effetto inflazionistico tramite un forte indebitamento.

La bolletta petrolifera verrà pagata nei momenti peggiori con mutui contratti dall'Enel, d'accordo con la Banca d'Italia.

È ragionevole ritenere che il Parlamento nazionale non intendesse vanificare gli sforzi compiuti in tre decenni per raggiungere i brillanti risultati appena elencati allorché decise di includere l'ENEL tra gli enti pubblici economici da trasformare in società per azioni (decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359).

Alla nuova Spa vennero attribuite a titolo di concessione le attività che precedentemente le erano riservate per legge.

Il Ministro del tesoro si vide consegnare l'intero pacchetto azionario, in vista della privatizzazione.

Del « come » privatizzare si è molto discusso in questi anni, ma gli atti compiuti finora hanno avuto carattere preparatorio. Le scelte definitive restano da compiere. In vista di esse è indispensabile tenere ben presente che l'ENEL è un bene patrimoniale della comunità nazionale. Non il Ministro del tesoro, non gli amministratori, non i dipendenti possono pretendere di disporne. I cittadini tutti hanno titolo per rivendicare la proprietà e l'interesse a non vederla alienata.

La ipotizzata, dalla commissione ministeriale, cessione dell'azienda ai privati a seguito di scomposizione pregiudicherebbe irreversibilmente gli interessi del cittadino-utente ed equivarrebbe alla dilapidazione di un bene pubblico di primaria grandezza.

Il Parlamento è chiamato ad uniformare la legislazione nazionale di settore alle normative dell'Unione europea, che non obbligano a disfare gli assetti esistenti ma solo ad introdurvi, con gradualità, dei correttivi.

Non vi è traccia dell'obbligo di imporre le collettività nazionali, a beneficio delle solite *lobbies* di potere economico. I non pochi « Robin Hood alla rovescia » che a Bruxelles predicavano un tal genere di liberalizzazione sono stati battuti dalla volontà congiunta del Parlamento e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

Si consideri, infine, che la scomparsa dell'ENEL priverebbe lo Stato di ogni effettiva capacità di intervento programmatico nel pur vitale settore dell'energia, caratterizzato da ben note difficoltà di approvvigionamento. Da questo punto di vista lo « spezzatino elettrico », qualora andasse in porto, preparerebbe un vero e proprio salto nel buio.

La presente proposta di legge vuole, con ogni evidenza, tutelare un fondamentale diritto di cittadinanza, il cui effettivo esercizio non può essere subordinato alle logiche di mercato.

Il servizio elettrico è annoverato in sede di Unione europea tra « i servizi di interesse generale volti a soddisfare bisogni fondamentali », che « costituiscono un elemento di identità culturale per tutti i Paesi europei, finanche nei gesti della vita quotidiana ». (*Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee, n. 281 del 26 settembre 1996).

Da ciò deriva l'applicazione particolarmente insistita del « principio di sussidiarietà » nella direttiva 96/92 CE del 19 dicembre 1996 concernente « Norme comuni per il mercato di energia elettrica ».

Passiamo ad illustrare in dettaglio i contenuti della proposta di legge.

L'articolo 1, definendo le funzioni di produzione, trasporto e distribuzione di energia elettrica come funzioni di interesse economico generale, sottolinea sia il ruolo strategico che riveste il settore elettrico per l'economia del Paese e per la vita di tutti sia la criticità derivante dalla forte dipendenza dalla importazione di materie prime energetiche. Esplicita, inoltre, con riferi-

mento al tredicesimo « considerando » della direttiva 96/92 CE, la convinzione che la sicurezza dell'approvvigionamento e la tutela del consumatore e dell'ambiente non potrebbero essere garantite dalla libera concorrenza.

L'articolo 2 definisce i principali obblighi di servizio pubblico, il cui soddisfacimento deve essere garantito nei confronti della generalità degli utenti. Preciso è il riferimento all'unicità della tariffa, peraltro già prevista da disposizioni di legge vigenti.

L'articolo 3 individua nell'ENEL Spa l'impresa che è tenuta ad assicurare l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico precisate nell'articolo precedente. Ribadisce, in particolare, l'attribuzione all'Enel Spa dei compiti ad essa affidati con ripetuti atti legislativi e ininterrottamente assolti dal 1963.

L'articolo 4 dispone che lo Stato deve mantenere la proprietà dell'azienda, pur potendo vendere una quota del capitale non superiore al 49 per cento.

La vendita di quote di capitale, entro il suddetto limite massimo, è finalizzata alla diffusione del possesso azionario tra i risparmiatori, gli utenti ed i dipendenti. Viene fissata nello 0,5 per cento la quota massima di capitale azionario con diritto di voto vendibile al singolo, che però può essere elevata significativamente a beneficio di taluni investitori istituzionali.

L'articolo 5 stabilisce la non trasformabilità dell'assetto strutturale unitario, consolidatosi nel tempo, del servizio elettrico nazionale, giudicato il più idoneo al conseguimento delle finalità di crescita economica, di coesione sociale e di ordinato svolgimento della convivenza civile. Obbliga l'ENEL Spa a detenere il controllo totale di una eventuale società operativa nel settore della produzione (« l'ENEL P » di cui al piano Clò). Stabilisce inoltre che le capacità produttive del parco impianti devono essere salvaguardate, e comunque non ridimensionate per favorire la creazione artificiosa di un mercato concorrenziale. Tiene conto degli obblighi per i Paesi membri di cui alla citata direttiva dell'UE.

L'articolo 6 recepisce i contenuti del documento approvato il 28 novembre 1995 dal Comitato dei ministri per le privatizzazioni e le norme della direttiva 96/92 CE (articolo 4).

L'articolo 7 conferma la validità di quanto già in atto nei settori della trasmissione e della distribuzione, con opportuna

presa d'atto delle novità derivanti dalla parziale e graduale apertura del mercato e sottolinea il ruolo delle aziende elettriche municipalizzate.

L'articolo 8 intende prevenire il manifestarsi di incongruenze e di incertezze interpretative, in un contesto legislativo in continua e spesso confusa evoluzione.

PROPOSTA DI LEGGE
D'INIZIATIVA POPOLARE

ART. 1.

1. La produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica costituiscono funzioni di interesse generale. Gli obblighi di servizio pubblico di cui all'articolo 2 sono imposti al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la protezione del consumatore e dell'ambiente.

ART. 2.

1. Nel settore elettrico costituiscono obblighi di servizio pubblico:

a) la continuità e la sicurezza della fornitura a breve ed a lungo termine;

b) la universalità del servizio e la garanzia della qualità della fornitura, ai prezzi più bassi e stabili possibili;

c) l'uguaglianza di trattamento e l'unicità della tariffa sull'intero territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge 14 novembre 1995, n. 481.

ART. 3.

1. Lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 2 mediante la propria società ENEL Spa, cui sono assegnati, secondo quanto già disposto dal decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, i compiti già attribuiti all'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

ART. 4.

1. Il capitale azionario dell'ENEL Spa è di proprietà dello Stato.

2. Al fine di aprire il mercato delle azioni ENEL Spa ai risparmiatori, agli utenti ed ai dipendenti, è consentita l'alienazione di quote del capitale azionario con diritto di voto, entro il limite massimo del 49 per cento complessivo e dello 0,5 per cento per ciascun acquirente. Detto limite è elevato al 5 per cento per i fondi pensione.

3. In ogni caso, lo Stato deve conservare almeno il 51 per cento delle azioni dell'ENEL Spa con diritto di voto.

ART. 5.

1. È fatto divieto di procedere a scorporo o separazione dall'ENEL Spa di attività relative alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica della società, che non può essere altresì obbligata a cedere attività della produzione.

2. Per lo svolgimento delle attività di cui la comma 1, l'ENEL Spa resta società unica, verticalmente integrata. L'ENEL Spa, direttamente o attraverso propria società interamente posseduta, deve conservare almeno la quantità complessiva della potenza di produzione attualmente installata.

3. L'ENEL Spa, in conformità alle direttive comunitarie, ha l'obbligo di tenere contabilità separate per le attività di cui al comma 1. Ha inoltre l'obbligo di consentire a soggetti terzi il transito di energia sulle proprie reti a fronte di idoneo corrispettivo.

ART. 6.

1. Le autorizzazioni per la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti di produzione di energia elettrica, aggiuntivi rispetto alla potenza attualmente installata, sono rilasciate in favore dei soggetti, pubblici o privati, che le richiedono, sulla base di aste competitive, indette dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

nato in conformità a programmi pluriennali redatti tenendo conto della capacità produttiva esistente e delle prevedibili necessità del periodo considerato.

ART. 7.

1. L'attività di trasmissione dell'energia elettrica e di dispacciamento degli impianti è esercitata, in regime di concessione, esclusivamente dall'ENEL Spa che è l'acquirente unico sul territorio nazionale di cui all'articolo 18 della direttiva 96/92 CE del Consiglio del 19 dicembre 1996. Alla vigilanza del dispacciamento partecipano tutti i soggetti interessati: ENEL, produttori indipendenti, altri concessionari.

2. L'attività di distribuzione, sempre in regime di concessione, è esercitata dall'ENEL Spa, dalle aziende elettriche municipalizzate, le cui potenzialità debbono essere valorizzate e adeguatamente utilizzate, e dagli altri soggetti esonerati dalla nazionalizzazione ai sensi della legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

ART. 8.

1. Sono abrogate tutte le disposizioni di legge incompatibili con quanto previsto dalla presente legge.

