

Il decreto Bersani e il big bang dell'industria elettrica, vent'anni dopo

Un disegno lungimirante che ha resistito nel tempo.

E tre cose che non hanno funzionato

Il 16 marzo 1999 veniva approvato il decreto legislativo n. 79 intitolato "Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica" meglio noto come "decreto Bersani". Quel decreto è paragonabile al "big bang" per l'industria elettrica italiana. Fino ad allora esisteva il monopolio integrato dell'Enel incaricato di produrre, importare/esportare, distribuire e vendere energia elettrica per tutto il Paese con alcune limitate eccezioni (le cosiddette municipalizzate, gli autoproduttori e le imprese elettriche minori). Dopo di allora è iniziata la moltiplicazione delle società di produzione e di quelle di vendita che ha modificato radicalmente il panorama e il funzionamento dell'industria elettrica nazionale.

Oggi pochi ricordano le polemiche e le resistenze che lo avevano preceduto, ma la sincera adesione al progetto di liberalizzazione patrocinato dall'Unione Europea e l'architettura del sistema elettrico che ne conseguì non erano affatto scontate. L'Ue chiedeva agli Stati membri di liberalizzare la produzione elettrica e di permettere ai grandi consumatori elettrici (quelli che raggiungevano una certa soglia di consumo annuo) di poter scegliere liberamente il proprio fornitore, nazionale o estero. Per questo chiedeva anche che venissero creati dei "system operators" responsabili della gestione della rete di trasporto (e di distribuzione) e del dispacciamento degli impianti. Inoltre, per garantire l'assenza di discriminazione tra i diversi utenti delle reti, chiedeva che le imprese integrate verticalmente assicurassero al "system operator" l'indipendenza gestionale e separassero almeno contabilmente le loro attività di trasmissione da quella di produzione di energia elettrica.

Il decreto varato dal ministro Bersani non si limitò ad attuare i livelli minimi richiesti, ma andò oltre. Per aprire maggiormente il mercato fu consentito ai consumatori di aggregarsi in consorzi per raggiungere le soglie minime (progressivamente decrescenti) per diventare "clienti idonei", cioè liberi di scegliere il proprio fornitore. La stessa creazione dell'Acquirente Unico, concepito in maniera ben diversa da quanto avevano proposto inizialmente i francesi, era destinata a permettere ai "clienti vincolati" di stipulare contratti, anche di lungo termine, in "condizioni di continuità, sicurezza ed efficienza", cioè ad agire come un soggetto attivo sul mercato. Invece di un "system operator" dotato della sola "indipendenza gestionale" dal soggetto proprietario di rete e impianti di generazione (l'Enel), venne creata una nuova società ad hoc, il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GrtN) interamente posseduto dal Tesoro. Infine, invece che il solo "unbundling contabile", venne imposta all'Enel la separazione societaria in almeno cinque società per i diversi tipi di attività svolte: produzione, distribuzione e vendita ai clienti vincolati, vendita ai clienti idonei, proprietà e manutenzione della rete di trasmissione, smantellamento delle centrali nucleari

dismesse e chiusura del ciclo del combustibile. Anche ai distributori con più di 300.000 clienti venne imposta la separazione societaria.

Una delle scelte più coraggiose (e più contrastate) del decreto Bersani fu la decisione di imporre all'Enel di cedere almeno 15.000 MW della sua capacità produttiva. Il ragionamento era semplice: se si voleva davvero liberalizzare la produzione mettendo in concorrenza più produttori non si poteva aspettare che questi nascessero e crescessero autonomamente dovendosi confrontare con l'ex-monopolista. Occorreva imporre una cura di dimagrimento all'Enel e favorire la nascita di concorrenti in grado di cominciare a operare rapidamente limitando il potere di mercato dell'incumbent. Non a caso il decreto stabiliva anche che “nessun soggetto può produrre o importare più del 50% del totale dell'energia elettrica prodotta o importata in Italia”.

Certo non sempre gli inevitabili compromessi a cui fu costretto anche il decreto Bersani o le soluzioni individuate si rivelarono in grado di essere applicate e di durare nel tempo. Al riguardo vale la pena citare tre questioni rilevanti.

La prima riguarda la scelta di istituire il Grtn che, come detto, doveva gestire la rete, inclusa la programmazione della manutenzione e dello sviluppo, oltre a dispatchare gli impianti mantenendo in capo ad Enel la proprietà della rete di trasmissione. La soluzione era senz'altro avanzata rispetto al testo della direttiva, ma non funzionò per i difficili rapporti tra Grtn e Terna (nome scelto da Enel per la società proprietaria della rete di trasmissione). Perciò sei anni dopo (nel 2005) la gestione del sistema elettrico del Grtn e la proprietà della rete di trasmissione tornarono ad essere uniti fondendo parte del Grtn con Terna e imponendo all'Enel la cessione del controllo di Terna.

Un altro esempio di successo parziale fu l'introduzione del meccanismo dei “certificati verdi” (Cv) per promuovere lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabile (Fer). La soluzione consisteva nell'obbligare i produttori o importatori di elettricità non rinnovabile ad immettere in rete una percentuale crescente di elettricità da Fer prodotta da loro stessi o da altri tramite l'acquisto di certificati comprovanti l'origine di tale elettricità. Anche in questo caso l'idea del Decreto Bersani era buona perché intendeva promuovere la realizzazione di nuovi impianti a Fer con un sistema “di mercato”, superando il sistema del Cip6 allora in vigore, basato sull'acquisto a un prezzo fisso dell'energia da Fer (e non solo). Ma la buona intenzione si rivelò caduca perché, a fronte di uno sviluppo troppo forte dell'offerta, il prezzo dei Cv tendeva a zero e Governo e Parlamento furono costretti prima a introdurre un prezzo minimo garantito e poi ad abbandonare del tutto il sistema dei Cv passando all'attuale sistema delle aste.

Un terzo esempio, certamente più controverso, riguarda le concessioni idroelettriche in scadenza. Il decreto Bersani consentiva di fare domanda per ottenere le concessioni almeno cinque anni prima della scadenza a ogni soggetto “purché dotato di adeguati requisiti organizzativi e finanziari”, ma in questo caso permetteva al concessionario uscente di ottenere il rinnovo della concessione se faceva un'offerta almeno pari a quella del nuovo richiedente. In mancanza di questa richiesta, “l'amministrazione competente indice gara pubblica per

l'attribuzione a titolo oneroso della concessione” non oltre cinque anni antecedenti la scadenza. Finora, benché molte concessioni idroelettriche siano scadute, non è stata bandita alcuna gara. Forse in questo caso il decreto Bersani, come peraltro molte disposizioni analoghe, ha peccato per eccessiva fiducia nella possibilità di attribuire facilmente le concessioni attraverso procedure di gara. Comunque, recentemente il cd “decreto semplificazioni”, che certamente si ispira a una logica diversa, è intervenuto di nuovo sul tema sostituendo alcuni commi del decreto Bersani e trasferendo la proprietà (alla scadenza) e il potere concessorio per gli impianti idroelettrici alle Regioni.

Questi limiti non devono però oscurare il giudizio fortemente positivo che si può dare anche oggi al decreto Bersani. Va riconosciuto che tale decreto ha avuto la capacità di disegnare con lungimiranza e in modo semplice e coerente (soprattutto se paragonato a molte leggi successive in materia) il quadro completo entro cui ha funzionato e ha potuto svilupparsi il sistema elettrico italiano in questi venti anni.

Luigi De Paoli - Staffetta Quotidiana, 15-03-19