

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 MAGGIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATO BRUNO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTO ZACCARIA**

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	2
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE AUTORITY AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI	
Audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, professor Alessandro Ortis:	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	2
Zaccaria Roberto, <i>Presidente</i>	12
Ortis Alessandro, <i>Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e per il gas</i>	2

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani, Regionalisti, Popolari: Misto-RRP; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud/Lega Sud Ausonia: Misto-NS/LS Ausonia.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, professor Alessandro Ortis.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti, l'audizione del presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, professor Alessandro Ortis.

Do la parola al presidente Ortis.

ALESSANDRO ORTIS, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Ringrazio la Commissione e il presidente, anche a nome del mio collega commissario dell'Autorità qui presente, Tullio Fanelli.

L'audizione odierna assume per noi un particolare significato, dal momento che quest'anno scadrà il nostro mandato settennale, per legge non rinnovabile, e ci dà dunque la possibilità di offrire una testi-

monianza, anche sulla base dell'esperienza che abbiamo vissuto in questi anni di lavoro alla guida dell'autorità.

Ci siamo quindi permessi, forse in modo non usuale, di mettere a disposizione della Commissione una memoria scritta di molte pagine, perché ci è parso opportuno riferire al Parlamento del percorso che è stato compiuto e dei molti aspetti che riguardano questa tematica davvero significativa. Per facilitare la lettura, abbiamo previsto un sommario, nel quale sono stati evidenziati dei passaggi in giallo. Nel corso del mio intervento, mi limiterò proprio all'utilizzo di tali passaggi, considerandoli come le parti più importanti. Senza dubbio, tuttavia, anche le altre parti, a nostro avviso, sono molto utili per ogni possibile approfondimento sulle argomentazioni che porteremo all'attenzione della Commissione.

Le autorità amministrative indipendenti, come è comunemente accettato, si possono considerare, pur nella eterogeneità delle rispettive competenze e assetti organizzativo-funzionali, ormai consolidate nel nostro ordinamento nazionale e parte del nostro patrimonio istituzionale nazionale. Pur nella diversità dei ruoli ricoperti, di regolazione o di garanzia, e delle competenze affidate, vi sono dei tratti comuni alle diverse autorità, quali l'elevato grado di specializzazione professionale che richiede competenze molto definite, la rilevanza dei valori da presidiare e la funzione di arbitri imparziali e neutrali dei mercati. Tali aspetti costituiscono il presupposto e l'elemento distintivo dell'indipendenza riconosciuta alle autorità rispetto ad altri organismi della nostra pubblica amministrazione.

Nella maggioranza dei casi, la nascita delle autorità e i loro ruoli sono da

correlare ad una forte riduzione della partecipazione diretta dello Stato nell'economia e dall'incidenza sempre maggiore del diritto comunitario finalizzato alle liberalizzazioni, all'apertura dei mercati e alla loro integrazione.

L'attività svolta dalle autorità in questi anni e i risultati raggiunti depongono a favore della necessaria presenza nel nostro ordinamento, specie a presidio dei mercati interessati dai processi di liberalizzazione, di organismi pubblici dotati di un alto livello di capacità tecnica, di competenze specifiche, di indipendenza, di autonomia, in grado di agire in modo efficace e trasparente.

Non si possono sottacere le problematiche che si sono manifestate in ordine a possibili situazioni di sovrapposizione di competenze tra le stesse autorità e fra queste ultime e il potere esecutivo. Ciò renderebbe opportuno un intervento del legislatore, anche eventualmente di natura costituzionale, volto a rendere i confini tra le sfere di competenza dell'organo politico e delle autorità di regolazione più chiari e coerenti con le indicazioni dell'Unione europea.

Per le autorità, l'efficacia dell'operato non può prescindere dal conferimento ad esse di idonei poteri pubblici di regolazione, garanzia e vigilanza e, prima ancora, del rispetto dei principi di indipendenza e autonomia. Così il ruolo e l'indipendenza dell'autorità per l'energia elettrica e il gas trovano puntuale rispondenza nel quadro normativo di riferimento nazionale e comunitario.

Per quanto riguarda l'assetto normativo nazionale, la legge istitutiva, la legge 14 novembre 1995, n. 481, stabilisce, all'articolo 2, comma 5, che le autorità per i servizi di pubblica utilità operano — cito testualmente — « in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza ».

Analogo riconoscimento si riscontra in sede comunitaria, con riferimento alla legislazione europea. Va ricordato infatti che l'Unione europea, dopo aver da tempo

consolidato il modello delle autorità amministrative indipendenti nel settore energetico, è di recente intervenuta sul tema, in occasione dell'approvazione del terzo pacchetto di direttive comunitarie sulle liberalizzazioni dei settori energetici, affermando — cito di nuovo — « che per tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, gli Stati membri provvedono affinché l'autorità di regolamentazione possa prendere decisioni autonome in maniera indipendente da qualsiasi organo politico e disponga di dotazioni di bilancio annuali separate e di autonomia di esecuzione del bilancio assegnatale, nonché di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività ».

La recente riforma comunitaria prevede così a potenziare il principio dell'indipendenza delle autorità di regolazione, sia rispetto agli interessi economici degli operatori del settore, sia rispetto al potere politico.

L'indipendenza della AEEG — questo l'acronimo che utilizzerò per indicare la nostra autorità — risulta tanto più necessaria in settori quali quelli energetici, dove alto è il rischio di conflitto di interessi tra lo Stato proprietario, ancora detentore di partecipazioni azionarie rilevanti in importanti imprese che operano nei mercati energetici e lo Stato regolatore, comunque chiamato a tutelare la parità delle condizioni dei contendenti in una economia di mercato. D'altra parte, stabilità e credibilità delle decisioni regolatorie favoriscono gli investimenti di lungo periodo.

I profili dell'indipendenza e dell'autonomia sono, e debbono essere, garantiti anche attraverso disposizioni che riguardano i criteri di nomina, le caratteristiche del mandato, la composizione e il funzionamento dell'organo di vertice, il finanziamento, l'organizzazione e il personale.

Riguardo al processo di nomina del presidente e dei componenti del collegio, si richiamano, come molto appropriate, con riguardo ai componenti, sia la previsione dei requisiti di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore che le modalità per la loro nomina *multipartisan*. La designazione dei componenti dell'or-

gano di vertice da parte del Governo è infatti sottoposta al parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari, con voto a maggioranza dei due terzi dei componenti. Tale meccanismo di nomina ha anticipato la più recente normativa europea ed è con essa già sostanzialmente allineato. Il sistema così definito potrebbe essere ulteriormente implementato con una procedura che renda ancora più trasparente l'esame delle candidature e che garantisca la coerenza dei profili prescelti con le funzioni da svolgere. Una misura possibile tra le molte potrebbe essere quella di rendere pubbliche le candidature e le audizioni, nonché disponibili i *curricula* di tutti i candidati, introducendo altresì l'obbligo della motivazione delle nomine. In tal modo, l'assoluta trasparenza del meccanismo di nomina ed un controllo diffuso circa l'esercizio di tale potere garantirebbe ulteriormente l'indipendenza dei componenti.

Circa le attuali caratteristiche del nostro mandato, appare molto opportuno conservare i seguenti elementi: la durata in carica di sette anni, più lunga rispetto al mandato parlamentare, ed un solo periodo regolatorio quadriennale tariffario; il divieto di rinnovo del mandato, come è la situazione attuale; l'inaffidabilità durante il mandato, salvo ovviamente le ipotesi di gravi violazioni di legge o di doveri deontologici; il regime di incompatibilità durante l'incarico con qualsiasi altra attività professionale o di consulenza, con l'essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati e con il ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura; il regime di simili incompatibilità che si estende, nel caso nostro, nei quattro anni successivi alla cessazione dell'incarico.

Strettamente connesso con il tema dell'indipendenza è quello dell'autonomia economica e del finanziamento dell'autorità indipendente.

La AEEG fa parte della categoria delle autorità autofinanziate completamente. La AEEG non percepisce, infatti, alcun finanziamento pubblico, né grava in alcun modo sul bilancio dello Stato. Si autofinanzia completamente tramite il contri-

buto fornito per legge dagli operatori economici dei settori regolati dell'energia elettrica e del gas. L'importo del contributo non può essere superiore all'1 per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio di tali operatori e viene versato direttamente all'autorità.

In proposito, desidero ricordare che l'autorità, in un'ottica di efficiente gestione delle risorse, ha sempre contenuto negli ultimi sette anni il contributo allo 0,3 per mille. Valore, questo, ben inferiore al richiamato limite di legge dell'1 per mille.

L'intera procedura di definizione dell'aliquota contributiva è oggi in capo all'autorità, fatta salva l'approvazione dell'aliquota stessa da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze.

Tuttavia, il positivo quadro che ho ricordato risulta ora fortemente intaccato da quanto previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2010, nella parte in cui si stabilisce, sia pure per un arco triennale definito, il finanziamento di alcune autorità amministrative indipendenti tramite una sorta di prestito da parte delle altre autorità; tra cui la nostra. Abbiamo già versato infatti 8,7 milioni di euro per quest'anno, 11,9 milioni di euro il prossimo e 11,9 milioni di euro per il prossimo ancora.

Tale misura, peraltro pesante e improvvisa — non certo ben compatibile con buone pratiche di programmazione di breve, medio e lungo termine nelle attività gestionali — produce il rischio che sugli operatori dei settori regolati finiscano per gravare oneri del tutto estranei alle esigenze di regolazione, controllo e vigilanza del settore, tra l'altro non proporzionali ad alcun indice di progressività, né di forza economica.

Il contributo versato dagli operatori si configurerebbe, quindi, come un prelievo a tutti gli effetti fiscale, privo di qualsiasi legame con la prestazione dagli stessi ricevuta e non finalizzato solo al finanziamento dell'autorità amministrativa competente.

Sempre in tema di finanziamento della AEEG, va segnalato come risulterebbe op-

portuna l'affermazione dell'estraneità del meccanismo di completo autofinanziamento dell'autorità rispetto alle norme di legge di limitazione della spesa pubblica, le leggi finanziarie, tese a sostenere il bilancio dello Stato. Come ho detto, infatti, la AEEG non grava sul bilancio dello Stato e il suo consolidato modello di autofinanziamento non fa venire meno un possibile e già esistente sindacato, *ex ante* ed *ex post*, sulla gestione amministrativa contabile dell'autorità.

La nostra esperienza ci spinge a concludere che l'estensione a tutte le altre autorità amministrative del tipo di autofinanziamento già previsto per la nostra autorità potrebbe rappresentare il metodo appropriato per garantire ad ogni autorità la stessa indipendenza e responsabilità economica, la stessa conseguente autonomia decisionale e operativa. Ciò, peraltro, sanerebbe *in toto* anche il conflitto di interesse in cui si trovano alcune autorità, i proventi delle cui sanzioni contribuiscono al sostentamento delle autorità medesime. Nel caso dell'autorità per l'energia, invece, le sanzioni sono integralmente destinate a progetti a vantaggio dei consumatori di energia, proposti dall'autorità e definiti con decreto del Ministro dello sviluppo economico. È evidente che in questo quadro siamo anche contrari a ipotesi di fondo unico o simili.

Per l'espletamento delle funzioni e dei compiti assegnati alla AEEG, essa può contare su un'opportuna autonomia organizzativa interna. Tuttavia, la stessa legge istitutiva ha attribuito alla AEEG un contingente massimo di personale fissato in 120 unità di ruolo e 60 a tempo determinato. Tale rapporto fisso tra personale di ruolo e a tempo determinato costituisce un *unicum* nel panorama pubblico italiano, oltre a rendere inevitabile l'affidamento di delicate attività ordinarie anche al personale a tempo determinato.

La limitata dotazione organica dell'autorità sta determinando un forte condizionamento operativo. Essa, infatti, mai aggiornato tale organico da più di dieci anni, è oggi mal compatibile con i numerosi e significativi provvedimenti normativi inter-

venuti nei settori di competenza, specie nell'ultimo quinquennio, e che hanno portato a incrementare ruolo e compiti della AEEG. Fra questi, per esempio, vi è l'attività di vigilanza sulla cosiddetta *Robin Hood tax*. In considerazione di ciò, appare evidente che la dotazione di personale dell'autorità necessita di interventi tesi a rendere più flessibile la gestione delle risorse e a prevedere un incremento delle risorse stesse per far fronte ai nuovi compiti assegnati.

In proposito, va sottolineato che tale esigenza potrebbe essere soddisfatta senza alcun onere per il bilancio dello Stato e senza alcun aumento delle quote utilizzabili dall'autorità per il suo autofinanziamento, ciò anche grazie a prudenti scelte di efficienza gestionale adottate da tempo per i nostri bilanci.

Il rafforzamento dell'indipendenza delle autorità ovviamente non determina il venir meno della corretta interlocuzione con il Parlamento e il Governo cui compete il necessario ruolo di indirizzo politico nei settori di riferimento. L'equilibrio tra i suddetti valori, tuttavia, non risulta sempre di facile attuazione. Per quanto riguarda la AEEG, lo strumento per il mantenimento di tale equilibrio può individuarsi nella legge istitutiva, laddove afferma, al comma 21 dell'articolo 2, che il Governo, nell'ambito del DPEF, oggi decisione di finanza pubblica, indica — cito testualmente — « il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese ».

Il DPEF, o comunque uno strumento di programmazione generale che coinvolga Parlamento e Governo, appare dunque come la cornice adeguata per gli indirizzi di politica industriale e sociale e per gli obiettivi di politica energetica, nell'ambito dei quali il regolatore è tenuto a svolgere la propria attività.

Tuttavia, come peraltro è già accaduto, interventi puntuali, prescrittivi, con contenuto di carattere tecnico, che incidono direttamente sull'esercizio della potestà at-

tribuita al regolatore rischiano di turbare questo equilibrio, con conseguenze sugli stessi settori regolati.

D'altra parte, la AEEG, nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, giustamente non opera in maniera avulsa dai decisori politici. La stessa legge istitutiva, all'articolo 2, comma 12, lettera i), prevede infatti che l'autorità, al termine di ogni anno — cito —, « presenti al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta ». Inoltre, le recenti leggi n. 2 e n. 99 del 2009 hanno ampliato i momenti di dialogo istituzionale e gli strumenti di *reporting* richiesti all'autorità verso le istituzioni rappresentative.

Infine, la legge istitutiva, proprio per consolidare il legame e il regime di responsabilità della stessa AEEG verso gli organi rappresentativi della collettività, prevede, articolo 2, comma 6, che ogni autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità svolga — cito — « attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza ».

Tuttavia, l'esperienza maturata in quasi quattordici anni di attività induce a ritenere indispensabile un rafforzamento degli strumenti e delle modalità previste dalla legge per realizzare un'interlocuzione più strutturata tra l'autorità e le istituzioni politico rappresentative del Paese.

Un'analisi attenta dell'evoluzione dei rapporti istituzionali intercorsi porta infatti a riscontrare un livello di comunicazione ancora incompleto, con particolare riferimento agli esiti delle segnalazioni al Governo e al Parlamento su tematiche relative ai settori di interesse della AEEG. In tale contesto, sarebbe auspicabile un'integrazione della disciplina normativa relativa alla legge annuale per il mercato e la concorrenza.

Alla luce di ciò, si ritiene opportuno un intervento normativo teso a prevedere esplicitamente che anche le proposte formulate dall'autorità per l'energia, per i settori ovviamente di propria competenza e al pari di quelle dell'Antitrust, siano tenute in considerazione ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale.

Una significativa parte del dialogo istituzionale che vede coinvolta la AEEG è quello con altre autorità amministrative indipendenti, in particolare la Consob, l'autorità garante della concorrenza del mercato, il garante per la protezione dei dati personali e l'autorità per le garanzie delle telecomunicazioni. Ad esempio, al fine di coordinare le rispettive azioni nell'ambito dei mercati regolamentati, quelli regolamentati dai derivati dell'energia elettrica e del gas, la Consob e l'Autorità hanno stipulato, nell'agosto del 2008, un apposito protocollo di intesa.

Anche la collaborazione tra l'autorità di regolazione — fra noi quindi — e l'Antitrust si è sviluppata in questi ultimi anni, ciò anche per la crescente necessità, ultimamente addirittura sancita dalle direttive europee, di mantenere distinte le funzioni di garanzia, esercitate dall'Antitrust su tutti i mercati indistintamente, e quelle di regolazione, esercitate dalle diverse autorità di settore.

L'articolo 37 della direttiva che ho citato, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, attribuisce infatti all'autorità di regolamentazione — quindi alla nostra come a tutte le altre autorità analoghe presenti negli Stati membri — il compito di « garantire, in collaborazione con le altre autorità competenti, che le misure di tutela dei consumatori, incluse quelle all'allegato 1, siano effettive e applicate ».

Tale direttiva conferma dunque la necessità, come già rilevato, di una coerente e proficua ripartizione di ruoli tra autorità di regolazione di settore e Antitrust: la prima chiamata a definire *ex ante* regole e strumenti a garanzia degli interessi dei consumatori, a verificarne il rispetto, inibendo e sanzionando eventuali violazioni della regolazione di settore; la seconda chiamata a sanzionare *ex post* eventuali comportamenti delle imprese che, nell'esercizio di attività non coperte dalla regolazione di settore, risultino non conformi ai principi di diligenza professionale.

Nello specifico, le occasioni di collaborazione e di cooperazione tra l'Antitrust e

la nostra autorità si sono già positivamente sviluppate nel tempo, sulla base di una condivisa, proficua e spontanea attenzione ad un leale rapporto di collaborazione. Tuttavia, anche alla luce delle recenti novità introdotte dal legislatore comunitario, sembra opportuno che la collaborazione tra la nostra autorità e l'Antitrust sia sostenuta per il futuro, oltre che dalla sperimentata e apprezzabile attitudine spontanea, anche da regole simmetriche ed omogenee, ispirate a criteri di reciprocità. In tal senso, potrebbe essere utile prevedere con norma un parere della AEEG sia nei procedimenti condotti dall'Antitrust, sia nelle procedure di accettazione degli impegni riguardanti specificamente i settori dell'elettricità e del gas.

Come già accennato, per un'autorità di regolazione indipendente, quale è quella dell'energia, deve necessariamente prevedersi una parallela, solida *accountability* o sindacabilità, riguardante la formazione, l'applicazione e gli effetti delle decisioni prese. Una sindacabilità che riguardi *ex ante* anche le forme di partecipazione alla fase decisionale dell'autorità. Ci si riferisce in particolare ai processi di consultazione pubblica, in alcuni casi anche sottoponendo i provvedimenti ad analisi di impatto della regolazione, che da tempo consentono la partecipazione dei diversi soggetti portatori di interessi. Mi riferisco anche alle audizioni periodiche degli operatori del settore, delle formazioni associative dei consumatori e degli utenti e alle particolari garanzie del contraddittorio per i procedimenti sanzionatori nei confronti delle singole imprese.

Tra le varie forme di sindacato *ex post* sull'operato dell'autorità, si può citare il controllo sull'attività amministrativo-contabile da parte di organi di controllo interno, il collegio dei revisori, ed esterni, la Corte dei conti, nonché la sindacabilità giurisdizionale presso la giustizia amministrativa.

Il sindacato giurisdizionale viene svolto ordinariamente dalla giustizia amministrativa, TAR e Consiglio di Stato. È un sindacato di particolare rilevanza che si è dimostrato intervenire con scrupolo e tem-

pestività su materie ed atti che, in ragione dei settori e delle tematiche coinvolte, si presentano spesso con un elevato contenuto di complessità e tecnicità.

Gli esiti del sindacato giurisdizionale stanno confermando la stabilità della regolazione della AEEG. Infatti, ammonta a meno del 2 per cento il numero delle delibere definitivamente annullate sul totale delle delibere adottate tra il 1997 e oggi.

All'inizio degli anni Novanta, si è affrontata la questione di predisporre la cornice legale entro cui attuare le privatizzazioni e le liberalizzazioni che hanno interessato molti settori economici precedentemente partecipati dallo Stato o caratterizzati da un assetto monopolistico pubblico.

In questo contesto, l'AEEG ha pertanto svolto un ruolo nuovo rispetto al contesto istituzionale nazionale, volto a traghettare il sistema energetico italiano verso dinamiche di mercato. Essa ha quindi stabilito tanto le regole entro le quali potesse dispiegarsi la competizione tra le imprese, quanto quelle a cui dovesse informarsi il rapporto tra tali imprese e i consumatori finali. Inoltre, ha stimolato la ricerca dell'efficienza economica da parte degli imprenditori, in primo luogo attraverso meccanismi redistributivi dei recuperi di efficienza, ulteriori rispetto a quelli imposti dal *price cap* previsto per legge, realizzati allo scadere dei periodi tariffari quadriennali, recuperi che sono stati poi equamente ripartiti tra consumatori ed esercenti. In secondo luogo, l'AEEG ha adottato veri e propri strumenti tariffari incentivanti per lo sviluppo delle infrastrutture più rilevanti per il mercato e per i consumatori.

La presenza di un regolatore istituzionale indipendente ha dunque accompagnato il mercato dell'energia nel conseguimento di risultati che il solo agire di forze di mercato mal regolate e mal monitorate non avrebbe potuto consentire.

Oggi, lo stato dei mercati energetici è caratterizzato essenzialmente da servizi regolati, le cui tariffe sono determinate dall'autorità, che comprendono tutte le

attività connesse a monopoli naturali infrastrutturali, da mercati *retail*, o dettaglio, nei quali i prezzi sono liberi, ma sussiste ancora l'obbligo per i venditori di offrire condizioni di prezzo fissate dall'autorità per i clienti tutelati, da mercati all'ingrosso, nei quali i prezzi sono liberi e le contrattazioni avvengono tramite contratti bilaterali o, nel caso dell'energia elettrica, attraverso veri e propri mercati regolati, quali la cosiddetta borsa elettrica.

L'AEEG determina poi anche i livelli di qualità tecnica, ad esempio la continuità del servizio, le non interruzioni, la sicurezza e via dicendo, e di qualità commerciale, ovvero delle garanzie e delle prestazioni diverse dal prezzo che i venditori debbono garantire ai clienti, quali ad esempio tempistica, trasparenza dell'informazione, indennizzi automatici e similari.

Nell'ambito delle fasi regolate della filiera, l'AEEG determina dunque le tariffe secondo le modalità appena richiamate, assicurando inoltre i livelli di qualità tecnica e commerciale. Se si osserva l'andamento delle componenti tariffarie, si nota che esse hanno ottenuto esiti soddisfacenti. Le tariffe, però, non si limitano a consentire il mantenimento di buone condizioni delle infrastrutture esistenti ad un costo tendenzialmente calante. L'azione regolatoria ha svolto anche un'importante funzione incentivante, innanzitutto in termini di creazione e di mantenimento di un ambiente favorevole agli investimenti da parte degli operatori. In secondo luogo, la regolazione ha adottato vere e proprie maggiorazioni, comprese tra il 3 e il 4 per cento, incentivanti per specifiche tipologie di investimenti, da cui ci si aspettano ricadute particolarmente convenienti per gli utenti.

La stabilità garantita dalla regolazione svolge, pertanto, anche una funzione anticiclica, offrendo un concreto contributo anticrisi e accompagnando il rilancio dell'economia. Questo è un passaggio che, a mio avviso, è importante sottolineare, soprattutto nel contesto della crisi e dell'esigenza di cantieri, occupazione e sviluppo infrastrutturale.

Uno dei compiti più delicati del regolatore è inoltre quello di garantire che le modalità di accesso alla rete, di cui tutti gli operatori devono fare uso, siano assolutamente terze e trasparenti — mi riferisco al trasporto, alla distribuzione del gas naturale e dell'elettricità —, cioè non determinino discriminazione fra gli operatori medesimi e garantiscano al contempo la continuità e la qualità dell'esercizio.

In tale ambito, si inserisce la regolazione dell'*unbundling*, ossia dell'imposizione di obblighi strutturali, volti a garantire la neutralità della gestione delle reti — ricordo monopoli naturali — e, più in generale, delle infrastrutture essenziali per lo sviluppo di un libero mercato energetico, ciò anche in assenza di una auspicabile e sollecita separazione proprietaria che resta una necessità per le attività di trasporto e stoccaggio di gas naturale, così come già positivamente sperimentato nel settore elettrico.

Le fasi liberalizzate dei settori gas ed elettrico sono caratterizzate da dinamiche strettamente legate, da una parte, al mercato internazionale delle materie prime, dall'altra, specie nel caso dell'energia elettrica, al mercato all'ingrosso interno al nostro Paese.

L'insieme di tali dinamiche determina il prezzo che i consumatori finali di energia devono pagare in bolletta. L'avvio di dinamiche concorrenziali, nell'ambito del mercato all'ingrosso del settore elettrico, ha permesso — attraverso l'acquirente unico che opera sul mercato all'ingrosso per conto di tutti i clienti anche domestici che non sono ancora transitati nel mercato libero — di estendere benefici a tutto il mercato *retail*. Inoltre, la dinamica concorrenziale ha innescato un processo di libera scelta di un nuovo fornitore del mercato libero che ha riguardato circa 4 milioni di clienti.

Nei due anni e mezzo di completa apertura del mercato, in effetti, è passato al mercato libero il 9,2 per cento dei clienti domestici e il 21 per cento delle piccole imprese.

Nel mercato del gas, minore è stata la possibilità per i clienti finali di beneficiare

di riduzioni nel prezzo della materia prima, a causa di una minor concorrenzialità e della mancanza di un mercato all'ingrosso regolato. A questo proposito, basti pensare al ruolo che l'operatore dominante ENI ancora esercita nel mercato.

L'obbligo di offrire un prezzo di riferimento dell'energia elettrica e del gas determinato dall'autorità, sulla cui legittimità peraltro si è pronunciata la Corte di giustizia europea recentemente, il 20 aprile scorso, svolge anche un ruolo calmierante sui prezzi stessi e i meccanismi di calcolo dell'aggiornamento trimestrale dei prezzi del gas hanno permesso di attenuare l'impatto che la volatilità dei prezzi internazionali degli idrocarburi avrebbe determinato sui consumatori finali.

Anche per il settore elettrico la AEEG aggiorna trimestralmente le condizioni di prezzo, ma tale aggiornamento è fatto sulla base dell'andamento dei prezzi dell'energia all'ingrosso, ovvero del costo di approvvigionamento dell'acquirente unico e sulle stime del fabbisogno effettuate da quest'ultimo.

Un confronto tra l'andamento dei prezzi del petrolio rispetto agli andamenti dei prezzi dell'energia elettrica e del gas mostra come l'aumento del prezzo del petrolio, che ha raggiunto, nella seconda metà del 2008, gli oltre 140 dollari al barile, con un incremento di circa il 270 per cento rispetto al primo trimestre 2004, ha sortito a un incremento massimo, differito al quarto trimestre 2008, di circa il 47 per cento per il prezzo dell'energia elettrica e di circa il 42 per cento per il gas, sempre riferito a un consumatore domestico tipo.

Infine, in materia di prezzi, ricordiamo come l'autorità si sia impegnata a definire le modalità di applicazione dei cosiddetti *bonus* per l'energia volti ad agevolare le famiglie in stato di disagio economico e quelle presso le quali vive un soggetto in gravi condizioni di salute, ciò tramite opportuni risparmi sulla bolletta dell'elettricità, un risparmio annuo del 20 per cento circa per l'elettricità e del 15 per cento circa per il gas.

Al momento, le domande per il *bonus* elettrico hanno superato il milione e mezzo e quelle per il *bonus* gas il mezzo milione. I due *bonus*, peraltro, sono cumulabili. La riduzione graduale e calibrata delle tariffe e dei servizi, ottenuta tramite l'attività regolatoria, non ha comportato alcun scadimento della qualità dei servizi stessi.

Al contrario, la qualità, quella tecnica prima di tutto, è migliorata in modo significativo. La regolazione della continuità del servizio elettrico, attraverso incentivi e penalità, ha portato a ridurre le interruzioni elettriche sia per numero medio, sia per durata complessiva. Particolare soddisfazione è data infine dalla progressiva riduzione del divario antico e pregresso tra regioni del nord e regioni del centro-sud.

Per quanto riguarda il settore del gas, negli ultimi cinque anni la sicurezza nella distribuzione è migliorata.

L'autorità ha altresì avviato due campagne che stanno portando il Paese all'avanguardia in Europa e, per il gas, all'avanguardia nel mondo, per quanto riguarda il sistema di misura dei consumi dei clienti finali, stabilendo l'installazione di contatori elettronici sia nel settore elettrico, già a uno stadio molto avanzato di diffusione, sia in quello del gas, processo che terminerà entro il 31 dicembre 2016. L'introduzione di questi dispositivi intelligenti faciliterà il controllo diretto dei consumi dei clienti con bollette che saranno calcolate sulla base dei consumi effettivi, superando sostanzialmente il problema delle fatturazioni sulla base di stime e dei conseguenti conguagli. Aggiungo che *smart metering* con questi contatori significa anche un bel tassello nel progresso verso le *smart grid*.

La qualità commerciale, l'introduzione di indennizzi riconosciuti ai consumatori per mancato rispetto di specifiche regole imposte dall'autorità ha permesso di erogare, nel corso degli ultimi dieci anni, più di 650.000 indennizzi complessivi e, nel solo 2008, gli indennizzi sono stati pari a 50.000 con l'esborso, a favore dei consumatori, di 3,5 milioni di euro. La tutela

degli interessi di utenti e consumatori di energia elettrica e gas rappresenta una delle principali missioni dell'AEEG. Al fine di perseguire tale finalità, la legge istitutiva prevede specifici poteri in materia di qualità dei servizi, di trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi stessi, nonché di valutazione dei reclami di utenti e consumatori. Tali compiti sono peraltro assistiti da poteri ispettivi, inibitori e sanzionatori.

Nell'attuale assetto istituzionale dunque la tutela dei consumatori nei mercati energetici affidata alla AEEG si manifesta tanto nella definizione di regole a garanzia degli interessi dei consumatori, quanto nell'*enforcement* di queste regole, quindi nell'accertamento, nell'inibizione e nella sanzione delle relative violazioni.

Dal 2005, sono state avviate azioni di recupero di importi indebitamente percepiti da operatori per 166 milioni di euro, mentre sono state erogate sanzioni per 181 milioni di euro. Una menzione a sé merita l'attività di vigilanza affidata all'autorità, con l'articolo 81 del decreto legge n. 112 del 2008, affinché gli operatori dei settori dell'energia elettrica, gas e petrolifero non pongano in essere azioni che abbiano come effetto finale quello di traslare la maggiorazione del 6,5 per cento dell'IRES sui prezzi di consumo, la cosiddetta *Robin Hood tax*.

L'attività di vigilanza a cui è chiamata l'autorità, oltre a configurarsi come articolata ed estremamente delicata, a seguito della normativa citata, si estende a mercati e settori industriali normalmente non sottoposti ad attività di regolazione economica da parte nostra, configurandosi dunque come una competenza aggiuntiva innovativa. Si tratta di una delle competenze affidateci negli ultimi dieci anni che hanno portato a quella riflessione sugli organici a cui facevo prima riferimento. Nonostante il numero di risorse impegnate, nel 2009 è stata espletata un'attività di vigilanza sul comportamento di circa 500 operatori.

Con l'intento di garantire benefici effettivi ai consumatori e di fornire un'adeguata soluzione alle più urgenti problematiche concorrenziali, appare infine oppor-

tuno sottolineare l'attuale frammentarietà dell'assetto istituzionale di un altro settore avviato alla liberalizzazione, quello dei servizi idrici, e la necessità di garantire nel miglior modo possibile sia l'esigenza di sicurezza dei cittadini, in ordine a un bene essenziale qual è l'acqua, sia una ormai improcrastinabile ripresa degli investimenti nel settore, garantendo tariffe certe, sia per i cittadini consumatori, sia per le imprese, nonché livelli *standard* di qualità del servizio.

Per soddisfare tali esigenze, non vi è dubbio che sia indispensabile un'autorità indipendente. Nel caso non si giudichi preferibile la creazione di una nuova autorità indipendente, l'AEEG sarebbe in condizione, naturalmente laddove richiesto, di estendere a tale comparto la propria attività di regolazione e controllo, mettendo così a disposizione del settore le proprie competenze e le positive esperienze di regolazione economica già maturate nei settori dell'energia elettrica e del gas, servizi egualmente a rete che presentano numerose affinità strutturali e funzionali con quelle del settore idrico.

In ogni caso, per garantire l'indipendenza e la piena funzionalità dell'autorità preposta alla regolazione dei servizi idrici, dovrebbero essere riconosciute ad essa autonomia organizzativa, contabile e amministrativa, nonché risorse umane e strumentali adeguate ai compiti istituzionali attribuiti.

Nel settore dei servizi idrici, come per l'elettricità e in particolare per il gas, ben si integrerebbero, dunque, i ruoli del ministero di riferimento, nel caso idrico quello dell'ambiente, come già succede con il Ministero per lo sviluppo economico per il settore energia, di un regolatore indipendente e degli enti locali.

In linea di massima, la ripartizione delle competenze potrebbe così suggerirsi e articolarsi: al Ministero dell'ambiente spetterebbero tutte le funzioni direttive in materia di tutela sociale, con ovvio riferimento anche alle problematiche di tutela ambientale e qualità dell'acqua, nonché i compiti relativi alla sicurezza del sistema; all'autorità indipendente potrebbero essere

riservate le funzioni di regolazione economica del servizio, con la definizione di regole che promuovano e supportino l'adeguato sviluppo delle infrastrutture, introducendo anche recuperi di efficienza da parte degli operatori, la gestione di eventuali strumenti di tutela sociale, sulla falsariga dei *bonus* gas ed elettricità che ho citato, la definizione dei livelli generali e specifici di qualità tecnica e commerciale del servizio; al sistema delle autonomie regionali e locali sarebbero riservate le scelte di indirizzo strategico locale, anche ponendo vincoli e obblighi in capo al gestore del servizio, attraverso l'atto con il quale l'ente locale che è e resta titolare del servizio autorizza il gestore a esercire il servizio stesso.

Con specifico riferimento alla definizione delle tariffe, anche in questo caso le competenze del regolatore nazionale e degli enti locali risulterebbero complementari. Il regolatore, dotato delle adeguate competenze tecniche e privo del conflitto dato dall'essere al contempo azionista, regolatore e rappresentante degli interessi dei cittadini su uno specifico territorio, sarebbe in condizione di definire, da un lato, i costi del servizio da riconoscere agli operatori secondo criteri omogenei a livello nazionale e, dall'altro, le logiche di fissazione delle tariffe per gli utenti garantendo la fondamentale correlazione tra consumi e costi.

In molti e diversi settori economici emerge con sempre maggiore evidenza l'esigenza di garantire e rafforzare la capacità operativa e l'indipendenza dei soggetti pubblici preposti alla regolazione e alla vigilanza. Si pensi a tal proposito a quanto avvenuto nel settore finanziario, dal quale si è sviluppata la grave crisi internazionale che ha caratterizzato l'intero 2009. Essa è riconducibile anche al diffondersi di prodotti finanziari, transazioni e meccanismi di scambio non trasparenti e non adeguatamente regolati, monitorati e corretti. Da questo punto di vista, l'esperienza della crisi ha evidenziato come lo sviluppo globale dei mercati renda necessaria l'implementazione anche di

meccanismi sempre più armonizzati di *governance* pubblica e di regolazione.

D'altro canto, la difficile esperienza della crisi ha reso evidente l'esigenza che i soggetti preposti alla regolazione dei settori economici siano privi di conflitti di interesse e realmente indipendenti da tutti gli interessi coinvolti.

In generale, in relazione all'assetto delle autorità indipendenti presenti nel nostro ordinamento in Italia e nell'Unione europea, si registra ancora una certa frammentazione e disomogeneità sia tipologica, che funzionale, dovuta al diverso momento temporale di istituzione e delle specifiche esigenze che ne hanno determinato la nascita, nonché dalla presenza di numerosi interventi legislativi e modificativi dell'ordinamento delle singole istituzioni, interventi che in molti casi ne hanno rimodellato organicamente funzioni e organizzazione.

Dall'esperienza ultradecennale può affermarsi l'esigenza non tanto di una riforma generale delle autorità indipendenti che tenda a unificare caratteristiche e modalità di funzionamento, quanto di una riforma che tenda ad armonizzare alcune connotazioni generali; tra queste, una copertura costituzionale a tutela della loro indipendenza.

Altri aspetti fondamentali sui quali potrebbe giovare un'opportuna armonizzazione sono quelli legati ai sistemi di nomina, alle caratteristiche generali del mandato, all'autonomia economico-finanziaria ed organizzativa.

In tal senso, come peraltro sottolineato anche dai presidenti di altre autorità già audite nell'ambito di questa indagine conoscitiva, il sistema di nomina previsto per la nostra autorità, basato sul criterio della designazione governativa da sottoporsi al parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari espresso a maggioranza qualificata, sembra porsi come modello ottimale: una piena trasparenza del processo di selezione e di nomina, la pubblicità dei *curricula* dei candidati e la previsione di loro audizioni pubbliche pre-

nomina potrebbero essere elementi adatti per rafforzare il sistema stesso di nomina già sperimentato per la AEEG.

La necessità di rafforzare e armonizzare i sistemi di regolazione nazionale e di tutelarne l'indipendenza si manifesta in maniera specifica per il settore energetico anche a livello di Unione europea. Infatti, tale esigenza ha spinto il legislatore comunitario, nell'ambito delle ultime direttive facenti parte del cosiddetto terzo pacchetto energia, a rafforzare l'indipendenza e l'autonomia dell'autorità nazionale di regolazione, nonché ad istituzionalizzare e rafforzare, anche tramite la recentissima nascita di un'apposita agenzia dei regolatori europei (ACER), la collaborazione a livello sovranazionale tra le autorità di regolazione nazionale dei vari Paesi membri.

Per le altre e più specifiche connotazioni dell'autorità indipendente può risultare maggiormente utile intervenire sui singoli ordinamenti, così da meglio cogliere, per ognuna di esse, le peculiarità sempre esistenti, dei singoli contesti e delle problematiche dei singoli settori.

Per la nostra autorità, alla luce di quanto illustrato, si ritengono opportuni i seguenti sviluppi: dimensionamento idoneo del personale in termini numerici, con flessibilità di gestione, facendo riferimento alle specifiche competenze professionali necessarie per l'espletamento efficiente dei compiti attribuiti dal legislatore; conservazione del sistema di finanziamento indipendente; sostegno dell'autonomia economico-finanziaria, mantenendo comunque e giustamente, anche per la nostra autorità, l'attuale controllo *ex ante* sul

prelievo a carico dei soggetti regolati e il controllo *ex post* da parte della Corte dei conti; migliore definizione, attraverso disposizioni normative specifiche, dei rapporti tra potere di regolazione e potere di garanzia, prevedendo adeguati strumenti anche per il regolatore di settore, con particolare riguardo alla tutela dei consumatori di energia elettrica e del gas, e definendo misure che valorizzino istituzionalmente la cooperazione con le altre autorità e l'interlocuzione con Parlamento e Governo.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTO ZACCARIA**

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Ortis sia per la documentazione, trasmessa alla Commissione prima dell'audizione e che ha consentito ai commissari di formarsi un'idea approfondita, che per la sintesi con cui ha esposto una serie di questioni, a cui ha anche fornito importanti risposte.

Ringraziando nuovamente il presidente Ortis per il contributo offerto alla nostra indagine conoscitiva, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 27 luglio 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

