

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 14,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata 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 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1057 Lovelli e C. 4337 Garofalo, recanti istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1057 Lovelli e C. 4337 Garofalo, recanti istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto.

Do la parola all'ingegnere Guido Pier Paolo Bortoni, presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, per lo svolgimento della relazione.

GUIDO PIER PAOLO BORTONI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Anzitutto, ringraziamo la IX Commissione permanente della Camera per avere voluto invitare il collegio dell'Autorità per

l'energia elettrica e il gas — che, come sapete, è entrato da otto mesi nella terza consiliatura — a questa audizione in merito all'istituzione di un'autorità di regolazione delle reti nel settore dei trasporti.

Con la nostra memoria, che illustrerò brevemente e lascerò agli atti, vorremmo offrire un contributo ai lavori della Commissione, esponendo il modello di regolazione proprio dell'Autorità per l'energia e il gas, quale delineato a livello legislativo e inверatosi in quindici anni di concreta operatività, con l'auspicio che l'esperienza sin qui accumulata possa contribuire al vostro lavoro e alla raccolta di indicazioni ed elementi utili per le vostre decisioni.

La regolazione delle infrastrutture a rete costituisce un'attività fondamentale del regolatore energetico, che ne ha sempre promosso lo sviluppo, sollecitando investimenti infrastrutturali funzionali alla crescita della concorrenza, in coerenza con la legislazione comunitaria e nazionale, che attribuisce rilievo essenziale alla regolazione delle reti in funzione della piena ed effettiva apertura dei mercati energetici.

Al fine di garantire l'efficacia di tale regolazione, è essenziale che la stessa, secondo quanto contenuto nella legislazione italiana e secondo la nostra convinzione, sia affidata a un organismo indipendente sia dal potere esecutivo che dagli operatori economici. In effetti, l'autorità di regolamentazione, oltre che essere indipendente in termini di ruolo e di *governance*, deve essere dotata di un'ampia gamma di funzioni e poteri che vanno dalla previsione *ex ante* delle regole del mercato alla loro concreta e puntuale applicazione. Infatti, un'ampia varietà di strumenti e di approcci caratterizza l'Autorità per l'energia, distinguendone l'ambito di intervento rispetto a quello del-

l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (la cosiddetta Antitrust), che svolge funzioni di garanzia generale consistenti nel controllo *ex post* dell'osservanza della normativa antitrust. In sintesi, il regolatore è attivo *ex ante* nella definizione di regole sia per le infrastrutture che per i mercati, mentre il garante vigila che la concorrenza sia rispettata e preservata a livelli accettabili.

La normativa comunitaria predica non soltanto, in via generale, l'indefettibilità di un organismo indipendente di regolazione delle reti, ma impone al legislatore nazionale di riconoscergli un ampio plesso di poteri. L'indipendenza è, quindi, associata a una gamma di strumenti per poter esercitare il proprio ruolo. A questo proposito, riguardo all'esperienza italiana, la legge 14 novembre 1995, n. 481, nell'istituire organismi indipendenti di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha rappresentato una tappa fondamentale del complesso processo di liberalizzazione e di privatizzazione nel settore dei servizi pubblici. Per quanto attiene al settore dell'energia, la storia mostra che la creazione di un'autorità di regolazione ha costituito uno snodo indispensabile per la coerente tenuta del disegno di liberalizzazione dei mercati energetici, consentendo a questi ultimi di modificare profondamente i propri assetti organizzativi e di fornitura dei servizi ai diversi clienti finali (cittadini, famiglie e imprese). L'Autorità per l'energia ha, infatti, due principali obiettivi. Il primo è promuovere la concorrenza e l'efficienza nei settori energetici con un ampio *set* di strumenti; il secondo consiste nell'identificare e definire adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi. Quindi, accanto alla promozione della concorrenza e dell'efficienza sul versante economico, vi è una poderosa attività mirante a garantire livelli di qualità dei servizi medesimi.

Ragionando sulle caratteristiche generali che dovrebbero costituire la dotazione di base di un'autorità di regolazione delle reti — a nostro avviso più opportuna di una semplice agenzia, comunque denominata — può essere utile prendere come riferimento il modello sviluppato proprio a partire dalla

ricordata legge n. 481, eventualmente aggiornato e integrato ove ritenuto necessario ed opportuno per i settori specifici.

In generale, due sono i tratti che caratterizzano l'istituzione di un'autorità: l'indipendenza e le funzioni. In merito all'indipendenza, l'Autorità per l'energia (AEEG) rientra a pieno titolo nel paradigma appena tracciato; difatti, nella sua attività di regolazione e controllo dei settori di competenza opera, per espressa volontà di legge, in totale autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. In particolare, l'indipendenza si declina relativamente ai profili organizzativi, funzionali, contabili e amministrativi. Inoltre, l'AEEG è dotata di autonomia finanziaria, e si autofinanzia, potendo richiedere un contributo non superiore all'1 per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio di ciascun soggetto regolato nel settore di pertinenza. Tuttavia, nonostante la potestà di richiedere l'1 per mille dei ricavi, negli ultimi anni l'aliquota applicata non è mai risultata superiore allo 0,3 per mille. Per ciò che concerne il finanziamento l'Autorità rappresenta, pertanto, un *unicum* nell'ambito delle panorama delle stesse autorità amministrative indipendenti. Essa, infatti, non percepisce alcun contributo pubblico, né grava in alcun modo sul bilancio dello Stato, anche se lo è stato comunque imposto il rispetto dei vincoli di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che obbliga al contenimento dei singoli capitoli di spesa.

In sintesi, è assai ampia l'autonomia organizzativa, contabile e amministrativa riconosciuta all'Autorità dalla legge istitutiva, la quale prevede che l'AEEG definisca, con propri regolamenti, l'organizzazione, il funzionamento e la pianta organica del personale, nonché il trattamento giuridico ed economico dello stesso.

Dopo questi brevi cenni all'indipendenza e alla sua articolazione, vorrei intervenire brevemente sulla regolazione delle reti.

Il ruolo nevralgico delle infrastrutture essenziali ai fini dello sviluppo dei mercati energetici rende fondamentale che l'accesso alle reti sia garantito a tutte le imprese che operano o intendono operare nei segmenti liberalizzati del settore, a

monte e a valle delle filiere dell'energia. Per tale ragione, la normativa comunitaria e quella nazionale hanno introdotto l'obbligo del proprietario o gestore delle reti di consentire l'utilizzo delle stesse per l'immissione o il prelievo di elettricità o di gas a tutti i soggetti interessati, senza discriminazione, in modo trasparente e a prezzi ragionevoli.

In questo ambito, l'Autorità per l'energia ha il potere di regolazione tariffaria, essendo chiamata a fissare le tariffe per l'accesso e l'uso della rete e per le modalità di aggiornamento. Al regolatore spetta, infatti, il delicato compito di individuare un *trade off*, ovvero un punto di equilibrio fra i costi delle imprese erogatrici dei servizi, assicurando loro un'adeguata remunerazione del capitale investito e dei costi sottesi, le ragioni dei consumatori e i margini di incentivazione necessari a stimolare la concorrenza. Pertanto, in linea con il disegno generale della legge istitutiva, assume rilevanza primaria anche l'interesse pubblico teso ad armonizzare gli obiettivi economici e finanziari dei soggetti esercenti, coniugandoli con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, prerogativa del Parlamento e del Governo.

L'Autorità ha anche poteri per la risoluzione delle controversie relative al diniego di accesso o all'accesso in condizioni svantaggiose. Si tratta di un'attività *ex post*, quindi atipica rispetto al suo lavoro centrale; tuttavia, è necessario che l'Autorità faccia anche da arbitro per la risoluzione delle controversie relative all'accesso.

Non mi soffermo sul tema della regolazione dei mercati, altro compito che svolgiamo in quanto regolatori a favore della concorrenza, che è ampiamente approfondito nella memoria. Mi concentrerò brevemente, invece, sulla questione della tutela dei consumatori. Difatti, il più alto grado di liberalizzazione deve comunque essere coniugato con la cura degli interessi del consumatore, in termini non soltanto di prezzi di fornitura, ma anche di controllo della qualità, sia tecnica sia commerciale, dei servizi forniti. Proprio al fine di garantire la qualità e la trasparenza dei

servizi, l'Autorità può emanare specifiche direttive nei confronti degli esercenti i servizi o definire i livelli generali di qualità con riferimento al complesso delle prestazioni erogate a livelli specifici di qualità.

In merito ai procedimenti di partecipazione, la legge istitutiva delinea un modello particolarmente avanzato — anche a livello europeo — per l'Autorità, che rende il proprio procedimento amministrativo significativamente rilevante sotto il profilo della cosiddetta *accountability*, cioè di quell'insieme di comportamenti che consentono a tutti gli attori del sistema, dalle istituzioni agli operatori di mercato, di interagire con il processo decisionale dell'Autorità, aumentandone il livello di riconoscimento e autorevolezza. A questo proposito, l'AEEG è tenuta a organizzare diverse iniziative, come le audizioni per ascoltare le associazioni ambientaliste, dei consumatori e delle imprese energetiche. Tuttavia, in merito al processo di partecipazione, il punto forte dell'Autorità è l'istituzione della consultazione preventiva degli operatori, una prassi, ormai diventata regola, introdotta fin dagli inizi dell'operatività di questa istituzione che consente di contemperare, in fase di istruzione delle regole, gli interessi di tutti gli operatori del mercato, rendendoli compatibili con gli interessi generali perseguiti. A tal fine, l'Autorità si avvale anche dello strumento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR).

In merito all'attività di *enforcement*, vorrei dire che dopo quindici anni di attività di regolazione *ex ante*, è importantissimo che il regolatore vigili sull'imponente e ormai stratificato *corpus* di normative che esso stesso ha prodotto, oltre che e soprattutto sul rispetto delle regole. Difatti, questa attività è fondamentale per garantire l'effettività e l'efficacia della regolazione. Per questo, includiamo la verifica e la vigilanza del rispetto delle nostre regole nel settore dell'energia nell'ambito del cosiddetto « *enforcement* », che si avvale di diversi strumenti, da quelli più *soft* della *moral suasion* alle sanzioni, ovvero agli strumenti afflittivi che dovrebbero dispiegare un effetto disciplinante e deterrente nel mercato dell'energia.

L'ultimo punto della mia breve presentazione – vorrei scusarmi per il suo essere episodico, ma potrete trarre dalla memoria una sintesi più accurata – riguarda le sanzioni e gli impegni.

Sotto il primo aspetto, abbiamo un potere sanzionatorio di portata generale che riguarda ogni condotta contrastante con i provvedimenti del regolatore. La legge ci attribuisce un ampio *range* nella determinazione dell'ammontare della sanzione, dal minimo edittale di 2.500 euro a un massimo di circa 155 milioni di euro. Essa, comunque, non deve superare il 10 per cento del fatturato rilevante dell'impresa verticalmente integrata, se questo è l'assetto del soggetto colpito.

Occorre, infine, considerare che il recentissimo decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, che recepisce la terza direttiva energia del 2009 – la prima è del 1996; la seconda del 2003 – nell'ordinamento italiano, sulla scorta dell'analoga disciplina in materia di illeciti *antitrust*, consente agli esercenti coinvolti in un procedimento sanzionatorio deliberato dalla AEEG di presentare impegni utili al più efficace perseguimento degli interessi generali, ovvero impegni ripristinatori dell'eventuale illecito commesso. In questo modo, si commuta l'accettazione di un impegno con il proseguimento del procedimento sanzionatorio, determinandone quindi l'interruzione.

Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Bortoni e gli altri componenti dell'Autorità che lo hanno accompagnato. Chiedo se vi siano deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO LOVELLI. Grazie, presidente. Ringrazio i componenti dell'Autorità per l'energia e il gas della relazione e del documento che ci è stato fornito, molto utile ai fini delle valutazioni che ci competono nell'ambito della discussione sull'istituzione di un'*Authority* dei trasporti. Penso, infatti, che i riferimenti alla legge 14 novembre 1995, n. 481 e al fatto che l'istituzione di un'autorità di regolazione nel settore dell'energia abbia consentito di

accompagnare lo sviluppo di un mercato adeguatamente concorrenziale siano del tutto applicabili al settore dei trasporti, nel quale fino a oggi sia liberalizzazioni che privatizzazioni sono avvenute a prescindere da qualsiasi regolazione. Pertanto, considererei la vostra esperienza, che rappresenta un *unicum* o comunque un esempio di rilievo nella legislazione nazionale, come un punto di riferimento per le decisioni che ci competono sul piano legislativo.

A questo proposito, vorrei porre alcune domande per chiedere qualche integrazione rispetto al contenuto della relazione, nella quale non si fa ovviamente riferimento alla possibilità o all'opportunità che la vostra *Authority* estenda il suo campo di competenze alla rete dei trasporti, sebbene questo sia stato uno degli elementi di valutazione emersi nei lavori della nostra Commissione. Da questo punto di vista, mi interesserebbe sapere se riterreste utile e opportuno che sia la vostra *Authority* ad allargare le competenze al comparto dei trasporti e, eventualmente, quali potrebbero essere i presupposti organizzativi per attuare questa estensione.

La seconda domanda concerne l'autonomia finanziaria della vostra Autorità, che funziona senza oneri per la finanza pubblica, anche se risponde alle indicazioni, anche recenti, per contenere le spese. Ecco, vorrei sapere se l'attuale vostra configurazione, che, stando alle nostre proposte di legge, potrebbe valere anche per l'attività di regolazione nel comparto dei trasporti, ha generato problematiche nei rapporti con i soggetti regolati e se ci sono state conseguenze sul piano tariffario. Del resto, il punto è questo: se parliamo di *Authority* – come lei ha giustamente sottolineato – l'aspetto centrale riguarda i consumatori. In questo senso, la vostra esperienza può essere utile per le nostre riflessioni.

Vengo alla terza domanda. Non ho informazioni circa la vostra fase di *start up* operativo e organizzativo, né so se nella fase iniziale vi siate avvalsi di personale che già operava all'interno pubblica amministrazione. Tuttavia, sia che si istituisca

un'*authority ex novo*, come previsto nelle proposte di legge in discussione, sia che si utilizzi un'istituzione attualmente esistente, si pone il problema dell'implementazione del personale, almeno nella fase iniziale, prima di indire concorsi e quant'altro. A questo proposito, secondo la vostra esperienza, funzionerebbe un sistema che prevede, in fase iniziale, l'utilizzo di personale oggi dedicato a queste funzioni all'interno di strutture esistenti, ministeriali o di altri enti? Inoltre, dal vostro punto di vista, come si potrebbe ovviare all'utilizzo di risorse umane che oggi operano in un'altra logica, in rapporto diretto o con l'autorità politica o con i soggetti regolati?

Ecco, gradirei qualche vostra considerazione su questi temi. Grazie.

VINCENZO GAROFALO. Ringrazio i rappresentanti dell'Autorità per l'energia e il gas della loro presenza e della interessante relazione, che esaminerò con maggiore attenzione.

Le proposte di legge che abbiamo presentato partono dal presupposto che un settore importante della nostra vita quotidiana quale quello dei trasporti manifesti la necessità di un organismo assolutamente indipendente che possa svolgere un'attività di regolazione, raggiungendo i due obiettivi richiamati per il vostro comparto, ovvero garantire, in primo luogo, l'efficienza e la concorrenza nel settore su cui l'autorità vigila e, in secondo luogo, la qualità e l'omogeneità dei livelli di servizio sul territorio nazionale.

Nella proposta che porta la mia prima firma, tenuto conto che una proposta di legge è un grande progetto su quale ci si confronta, ho ritenuto di fare una distinzione, tenendo fuori dalle competenze di un'ipotetica autorità di regolazione del settore trasporti i comparti marittimo e aereo. Questi sono, infatti, settori in cui già esistono enti che svolgono attività di regolazione con criteri abbastanza attuali e con la presenza di logiche concorrenziali. Infatti, ciò che mi ha stimolato a presentare la proposta di legge è l'ipotesi di una graduale e seria liberalizzazione del

settore trasporti soprattutto ferroviari, mentre ritengo che in questi due ambiti questo passaggio sia già avvenuto. Ecco, qualora aveste già visto la mia proposta, vorrei conoscere una vostra valutazione su questo aspetto, proprio perché non ho la presunzione di avere ragione.

Vorrei, inoltre, sapere quanti sono stati gli accessi al mercato dell'energia e del gas di nuovi *competitor* da quando è entrata in campo la vostra Autorità. In particolare, mi domando quali sono le percentuali rimaste ai principali erogatori pubblici e quali sono stati i benefici per gli utenti. Di fatto, un'autorità deve dare delle risposte su questo terreno; sono certo, quindi, che voi le abbiate date.

Peraltro, il presidente Valducci ci ha proposto questa audizione sulla base di un'analogia tra la rete elettrica e — sempre facendo riferimento prevalentemente al settore ferroviario — e la rete ferrata. Come nel settore dell'energia non dobbiamo considerare solo i cavi, nel comparto ferroviario non contano solo le rotaie, ma tutte le *facilities* che le circondano. Da questo punto di vista, mi è sembrato abbastanza interessante il confronto con voi che, di fatto, vi siete inseriti in un ambito con caratteristiche simili a quello su cui intendiamo intervenire.

Voglio ribadire che ho già espresso le mie principali considerazioni. Esprimo il mio accordo con quanto ha detto il collega Lovelli. Mi farebbe, però, piacere conoscere il vostro punto di vista in merito alla differenziazione che ho introdotto rispetto alla proposta di legge Lovelli.

Vengo ora a un'altra questione. Vi chiederei di esprimere una valutazione complessiva del beneficio per l'utente dell'attività della vostra Autorità; ecco, qual è la sua ricaduta oggettiva misurabile? La domanda non intende, ovviamente, mettere in dubbio che ci sia, ma vuole evidenziare che l'aspetto dell'utenza è veramente molto importante.

In conclusione, credo siate a conoscenza che questa Commissione — insieme alla Commissione Giustizia — ha all'esame l'atto del governo n. 381 sulle eventuali sanzioni a carico degli erogatori dei servizi

ferroviari per inosservanza delle norme o per una qualità scadente dei servizi. Vorrei sapere se su questo avete avuto modo di fare una valutazione, anche perché, nel portare avanti il parere su questo atto, abbiamo tenuto conto di quanto affermato dall'Autorità *antitrust*.

ANTONIO MEREU. Ringrazio anch'io il dottor Bortoni della relazione. La mia domanda è strettamente personale, nel senso che chiedo al presidente dell'AEEG di aiutarmi a prendere delle decisioni in merito alla questione delle autorità. È chiaro che quando parliamo di regolazione del mercato l'autorità deve essere indipendente. A ogni modo, io talvolta ho qualche dubbio in proposito, non nel senso che le autorità non funzionino; temo, però, che non siano utili rispetto ai problemi del Paese, che in questo momento sono molto gravi. Per esempio, mentre noi vogliamo essere bravi e avere un'autorità che regola tutto, ci troviamo a operare in un mercato più ampio, dove non c'è solo l'Italia, ma la Francia, la Germania e via dicendo. Quello che vorrei sapere è se l'autorità tiene conto di una situazione nella quale spesso gli altri operatori, soprattutto per quanto riguarda il settore dell'energia, non si comportano nella maniera in cui agiscono normalmente quelli italiani. Pertanto, spesso ci troviamo — giustamente, perché ci sono le leggi, sulla base delle quali è nata l'Autorità — vincolati e le nostre aziende si trovano penalizzate in un mercato internazionale nel quale le altre nazioni non applicano le stesse norme. Pertanto, vorrei sapere se l'Autorità può tenere conto anche di questi scenari internazionali quando prende le decisioni relative all'Italia, affinché industrie e imprese in difficoltà per il caro energetico possano trovare qualche punto di sollievo.

CARLO MONAI. Vorrei proporre una riflessione che, peraltro, ho già fatto in altre occasioni, quando abbiamo ascoltato relazioni di altre autorità istituite per la regolazione di diversi settori della nostra vita sociale ed economica. Credo vi sia il rischio che, dando attuazione episodica a

direttive comunitarie che regolano ora l'energia e il gas, ora le reti di trasporto, ora i dati e la *privacy*, ora la concorrenza e il mercato — ma l'elenco potrebbe essere molto più lungo — si crei una sorta di Babele delle autorità di regolazione, nella quale ognuna è istituita con un provvedimento *ad hoc*, spesso in maniera disomogenea rispetto alle autorità pregresse già regolate, con qualche conseguenza e qualche criticità che mi pare sia trapelata anche dalla relazione che abbiamo ascoltato oggi. Infatti, sembra quasi antieconomico — per non dire paradossale — che vi sia un'autorità che stabilisca le direttive e le linee guida e un'altra, l'Antitrust, che valuti se quelle linee guida sono state osservate e rispettate dagli operatori di uno stesso settore. Per contro, soprattutto in questo momento di contenimento della spesa pubblica e di volontà di limitare la superfetazione della burocrazia e della pubblica amministrazione, dovrebbe prevalere un'esigenza più radicale che dovrebbe guardare a esperienze di altri Paesi che individuano un'agenzia indipendente o un'autorità che abbia al suo interno diverse specializzazioni, rendendo più certo il diritto in questi settori ed evitando la proliferazione di organismi che hanno organi assembleari, piuttosto che monocratici o diarchici (la casistica ci ha abituato alle soluzioni più varie in questi anni).

Allora, il vero tema è se questa maggioranza — o un'altra che andremo a costituire — si ponga il problema di una maggiore snellezza operativa ed efficienza di queste strutture, nella logica di rendere il sistema più coerente e di limitare la sovrapposizione delle competenze delle organizzazioni, con costi che siano più verificabili. Del resto, lo stesso collega Garofalo ha cercato di evidenziare questo problema, chiedendovi di chiarire le ricadute positive che queste autorità possono effettivamente dispiegare sull'utenza.

Vi è, poi, il tema del contenzioso che si apre spesso quando le autorità toccano interessi economici importanti. A questo proposito, penso che la casistica di ricorsi al TAR sia esperienza quotidiana anche della vostra attività. Pertanto, al di là

dell'utilità di queste informazioni, per le quali anch'io ringrazio la delegazione presieduta dal dottor Bortoni, credo occorra trovare il modo per giungere a una razionalizzazione di questi settori e a un'omogeneità nella regolazione, concepita sulla base di un riferimento unitario, con una maggiore trasparenza di rimedi e di tutele per il consumatore rispetto a quelle disponibili in questa Babele di autorità garanti che rischiano di sovrapporsi e di creare confusione, a fronte di un mercato che presuppone e richiede regole certe e praticabili.

MICHELE POMPEO META. Vorrei intervenire brevemente, anche perché il collega Lovelli, che fra l'altro è il primo firmatario della proposta di legge, ne ha spiegato lucidamente il merito. Penso che dovremmo cogliere questa occasione per mettere la delegazione e il presidente Bortoni nella condizione di esprimersi liberamente, anche rispetto alle aperture dei colleghi e dello stesso onorevole Lovelli sulla possibilità di arrivare a chiedere una sorta di ospitalità all'autorità attualmente esistente. Infatti, credo che in questa fase, in modo trasparente, vadano apprezzati, ma anche messi da parte atteggiamenti « eccessivamente » rispettosi del Parlamento. Del resto, nel passato qualche altra autorità si è autocandidata legittimamente, anche nei dibattiti televisivi. Mi riferisco in modo particolare al presidente dell'Antitrust.

Per quello che ci riguarda, da tempo abbiamo avanzato questa proposta perché riteniamo indispensabile, ai fini del funzionamento del sistema, introdurre al più presto un'autorità terza. Ringrazio, peraltro, il presidente che, questa volta, ha messo la proposta sui binari giusti, anche se le interlocuzioni, in questa fase, riguardano anche il Governo e quel pluralismo che l'offerta politica ci fa trovare di fronte.

Ciò detto, vorremmo giungere a una sintesi, anche per correggere, secondo il punto di vista dell'opposizione, alcuni errori del Governo nel regolare, per esempio, alcune vicende del comparto ferroviario, piuttosto che dell'ANAS. A nostro avviso, non è quello il modo di procedere, e mi

rivolgo a un'autorità che è nata da direttive europee, non da gestazioni casalinghe — non dico di cortile — che hanno condizionato, in una prima fase, il funzionamento di altre autorità.

In generale, credo che sia un bene che vi siano le autorità indipendenti, senza, però, farle proliferare. Sono, infatti, certo che quelle esistenti abbiano aiutato il sistema Paese. Nello specifico, poi, il comparto dei trasporti e della mobilità ha bisogno di essere riordinato. Peraltro, gli stessi provvedimenti contenuti nelle recenti manovre finanziarie rispetto alle liberalizzazioni, privatizzazioni e quant'altro sollecitano questo processo, anche per evitare di vivere esperienze come quelle di Alitalia o Tirrenia.

Ora, noi preferiremmo l'istituzione di un'autorità nuova. Tuttavia, se si pongono problemi di costi o di proliferazione di questi organismi, possiamo anche, salvaguardando il contenuto della nostra proposta, verificare se l'aggregazione di queste competenze in un'autorità già preconstituita possa rappresentare la strada che semplifica e accelera il processo. A questo proposito, presidente Bortoni, è importantissima la sua opinione. Poi, non deciderà lei, né noi da soli; tuttavia, occorre un elemento di chiarezza (in questa Commissione facciamo così) per capire qual è il percorso migliore.

D'altronde, conosco la vostra storia e ho apprezzato il vostro lavoro. La vostra organizzazione fornisce un brillantissimo esempio di autosufficienza e di autofinanziamento. Mi pare che, come per la telefonia, il vostro sia un settore nel quale possiamo sperare, fra qualche tempo, di trovarci di fronte a un quadro deflattivo. D'altra parte, mi pare che, oltre alle altre competenze, di fatto, vi occupiate già di reti materiali strategiche (del gas, elettriche e via discorrendo). Ecco, i trasporti essenzialmente sono, sebbene non esclusivamente, reti materiali, come le autostrade, il sistema dei porti e delle infrastrutture aeroportuali, anche se su questo si è espresso in maniera contraria il collega del gruppo del Popolo della libertà.

A questo punto, vorremmo aggiungere al più presto a queste aperture quelle di altri componenti. Apprezziamo i ragionamenti condotti nell'ambito della maggioranza; tuttavia, pur volendo decidere autonomamente come Parlamento, vorremo conoscere il parere « disinteressato » dell'autorità che oggi è in sede di audizione.

LUCIANO MARIO SARDELLI. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è nata quindici anni fa in un settore con pochi attori sul campo; per contro, l'autorità di cui si occupano le proposte di legge in esame interviene in un settore più complesso, con incrostazioni e stratificazioni notevoli. Basti pensare agli interessi, alle contraddizioni, agli sprechi oppure al trasporto pubblico locale, ambito nel quale ogni società si mantiene, appunto, nello spreco assoluto, alcune volte anche in concorrenza antieconomica con il trasporto su ferro. Insomma, in questo settore esistono situazioni insostenibili di autoconservazione del sistema e di sperpero. Rispetto a questo, alla luce della vostra esperienza e di quello che è successo in questi anni, quali dovrebbero essere le normative che permettano un controllo successivo con un contenzioso indotto minore possibile? Chiedo questo perché rischiamo di istituire un'autorità e di scontrarci successivamente con un fortissimo sistema — dal mondo sindacale e imprenditoriale agli enti locali — che lavora per lo spreco e per la dispersione.

GIANCARLO DI VIZIA. Vorrei porre solo una domanda, anche per non ripetere quelle già fatte dai colleghi. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha un compito molto delicato e importante per lo sviluppo del nostro Paese, regolando la libera concorrenza e l'accesso alle fonti energetiche. Ora, la mia domanda è molto concreta e precisa. Vorrei sapere qual è lo stato attuale del mercato e soprattutto se in questi anni vi sono state delle gravi irregolarità, a cui hanno corrisposto sanzioni altrettanto gravi nei confronti di chi non ha rispettato le regole.

PRESIDENTE. Do la parola all'ingegner Bortoni e ai componenti dell'Autorità per la replica, invitandoli a fornire alla Commissione, nel caso in cui non fosse possibile in questa sede rispondere ai numerosi quesiti posti dai colleghi, una relazione integrativa di cui autorizzo, fin d'ora, la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

GUIDO PIER PAOLO BORTONI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Accolgo il suggerimento del presidente Valducci per sfruttare al massimo la collegialità. Come vedete, oggi manca un nostro componente; tuttavia, possiamo inviare un'altra memoria per fornirvi una visione collegiale, oltre che per avere il tempo di riflettere in merito alle domande molto opportune e interessanti che avete posto. Pertanto, confermo che potremmo inviare un'ulteriore memoria scritta. Al contempo, però, non ci sottraiamo ad una risposta verbale « a caldo »; dunque, farò di necessità e virtù e risponderò ad alcune domande, lasciandone altre ai miei colleghi, con un « dispacciamento in linea », come si dice nel settore dell'energia.

Comincio con il rispondere a una domanda dell'onorevole Lovelli relativa all'autonomia finanziaria, alla nostra esperienza in merito e ai suggerimenti che possiamo offrire, visto che questo modello costituisce un *unicum* nel nostro Paese.

Innanzitutto, vorrei dire che il sistema del prelievo sui singoli operatori di mercato ci è molto invidiato a livello europeo per due motivi. Il primo — già ripetuto molte volte — è che non graviamo sul bilancio pubblico, con un'indipendenza finanziaria totale rispetto al bilancio dello Stato; del resto, questo è il requisito necessario per l'indipendenza dell'autorità rispetto sia al Governo che agli operatori di mercato. Il secondo vantaggio che viene riconosciuto a questo sistema di finanziamento da parte dell'Europa consiste nel fatto che si tratta di un sistema proporzionale al traffico generato dal mercato; in altri termini, il meccanismo è proporzionale rispetto al numero degli operatori lungo la filiera dell'energia elettrica e del

gas e ai loro volumi di fatturato. Infatti, normalmente questo dato si avvicina molto all'onere di regolazione e di vigilanza che questa pluralità di operatori pone all'Autorità. Quindi, piuttosto che immaginare uno schema classico di prelievo per chilowattora elettrico o per metro cubo di gas sull'utente finale, il nostro modello, che prevede una tassazione sul singolo operatore operante lungo la filiera, è ritenuto molto più proporzionale al traffico o comunque alla pluralità e al tipo di problemi che ricadono sul regolatore.

Rispetto ai problemi causati da questo sistema, occorre dire che certamente nei primi anni (dal 1997 in poi), essendo un *unicum*, esso ha attraversato una fase zoppicante, quindi è stato necessario portarlo a regime. Difatti, si è avuto bisogno di costituire una sorta di *database* anagrafico per consentire a tutti i soggetti di versare il proprio contributo; abbiamo, poi, dovuto sollecitare o addirittura ingiungere ad alcuni soggetti il versamento del contributo. Tuttavia, il sistema è andato a regime, per cui entro il 31 luglio di ogni anno la maggior parte dei soggetti risponde a questo finanziamento. Certo, vi è sempre una quota fisiologica di operatori che va sollecitata o ingiunta.

Per quanto riguarda la disponibilità dell'Autorità per l'energia e il gas ad ampliare il proprio ambito di competenze, vi sono due considerazioni di base. Come abbiamo chiarito nella memoria, riteniamo di poter consigliare a questa Commissione l'istituzione di un'autorità indipendente piuttosto che pensare a formule ibride di agenzia o di direzione generale sotto i ministeri. Difatti, specialmente in una prospettiva di liberalizzazione e di privatizzazione di questi settori, la costituzione di un'autorità indipendente sotto il profilo finanziario, contabile, amministrativo e organizzativo appare una necessità improrogabile.

Quanto alla possibilità di estendere le nostre competenze, facciamo rilevare una considerazione tecnica. Noi ci occupiamo di reti energetiche che, per definizione, trasportano prodotti omogenei, quali il chilowattora nel caso dell'elettricità o il

metro cubo in quello del gas (e anche dell'acqua, che però non è sotto la nostra competenza); si tratta, quindi, di reti nelle quali si perde l'identità del singolo bene trasportato; infatti nella letteratura economica sono chiamate appunto «reti omogenee». Ebbene, noi siamo regolatori di questo tipo di rete. Per contro, le reti dei trasporti, a cominciare dalle ferrovie, coinvolgono — sto dicendo un'assoluta banalità — prodotti non omogenei, quindi si tratta di beni che hanno un'identità, possono essere tracciati e così via. Occorre, quindi, rilevare una certa discrepanza rispetto all'oggetto della regolazione, che risiede, appunto, nella differenza tra prodotti omogenei e non omogenei.

Prima di concludere e dare la parola ai miei colleghi per completare questo primo giro di domande, vorrei dire che, in ogni caso, nei quattro settori alla vostra attenzione — ferrovie, autostrade, trasporto aereo e trasporto marittimo — vi sono dei gradi di assonanza rispetto alla regolazione delle reti energetiche, che però differiscono per ciascuno di questi settori. In questo modo, rispondo parzialmente anche alla domanda dell'onorevole Garofalo che era volta a capire quale di questi quattro settori fosse più vicino alla nostra cultura e al nostro mestiere.

Sottolineo, infine, che, sia che si voglia istituire una nuova autorità sia che si intenda estendere le competenze di un'autorità esistente con nuove funzioni di regolazione e controllo, consigliamo l'istituzione di una vera e propria autorità indipendente, con piena attribuzione di poteri per esercitare il proprio ruolo.

ROCCO COLICCHIO, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Rispondo alla domanda in merito alla provvista di personale nella prima fase dell'istituzione di un'autorità indipendente. È un fenomeno normale nelle pubbliche amministrazioni che quando vengono allocate competenze da un soggetto giuridico a un altro, perlomeno in prima battuta, si fa seguire a questo trasferimento di competenze quel personale, o solo una sua parte, dedito alle medesime

funzioni; questo anche per un problema di continuità. Per cui, tutte le volte che sono state istituite delle autorità indipendenti, almeno sul piano statistico e storico, vi è stata una norma transitoria che ha previsto che una parte del personale che attendeva alle funzioni trasferite e riallocate si spostasse presso il nuovo soggetto giuridico.

Ovviamente, la legge istitutiva dell'autorità dovrà determinare, anche se in prima approssimazione, un disegno organizzativo. In genere, per le autorità si mette a punto una pianta organica strutturale con il numero e il disegno delle varie competenze che devono farvi parte. Per una questione di flessibilità è stata, inoltre, prevista la possibilità da parte delle autorità di dar corso a contratti a tempo determinato. Poi, una volta fissato il numero dei soggetti della pianta organica e il numero dei contratti a tempo determinato, l'autorità può iniziare la sua attività, giungendo, attraverso progressivi aggiustamenti, al modello organizzativo ottimale. Tuttavia, in un primo momento — ripeto — può essere trasferita all'autorità indipendente appena istituita una parte del personale già impegnato in quelle funzioni; peraltro, questo si può fare anche attraverso procedimenti selettivi per *curricula*, nel senso che si possono prevedere determinati requisiti e scegliere i soggetti più idonei nell'ambito del personale operante nei comparti contigui a quelli trasferiti.

ALBERTO BIANCARDI, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Vorrei riprendere brevemente la questione dell'omogeneità o della disomogeneità della regolazione, su cui è già intervenuto il presidente. Intervengo su questo punto perché nella scorsa legislatura sono stato il coordinatore del NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità) presso il CIPE e ho provato, almeno per un biennio, a svolgere l'attività di regolatore di ferrovie, autostrade, aeroporti e porti. Sotto questo aspetto, è senz'altro vero quanto è stato detto. Infatti, considerando i quattro set-

tori del sistema dei trasporti, sicuramente porti e aeroporti sono i più lontani dal nostro ambito, o comunque presentano una componente di rete minore; pertanto, gli strumenti della regolazione sono più distanti rispetto ai nostri. Ciò non implica, però, che non serva una regolazione indipendente. Tuttavia se si dovesse tracciare una linea di confine rispetto all'ambito di sovrapposizione con la decisione tradizionalmente spettante all'esecutivo — per esempio, il Piano dei trasporti, quindi la decisione in merito al numero degli aeroporti sotto una certa dimensione e quant'altro, non spetta tipicamente all'autorità regolatrice — i settori dei porti e degli aeroporti appaiono più distanti, mentre quello delle ferrovie è più prossimo rispetto alla nostra attività. Riguardo alle autostrade si sta già procedendo in una certa direzione, quindi non mi esprimo.

Più in generale, vorrei far notare — ne abbiamo parlato anche in vista di questa audizione — che indubbiamente il prodotto trasporto ferroviario è meno omogeneo del trasporto elettrico o del gas, tuttavia, nemmeno il trasporto elettrico è così omogeneo (basti pensare alle ore piene e vuote, alle congestioni e via dicendo), pertanto, tutto sommato, gli strumenti di regolazione potrebbero essere abbastanza simili. Quindi, da questo punto di vista, mi sento di condividere l'opinione espressa, fermo restando che c'è un forte bisogno di coordinamento, di omogeneizzazione di contratti e di separazione fra le attività operative delle autorità portuali e di quelle di regolazione che richiederebbero, a nostro avviso, qualche organismo che se ne occupi. Poi, che sia o meno un'autorità indipendente è un altro discorso.

Riguardo ai rapporti tra Italia ed Europa e all'utilità dell'autorità in sé, devo dire che, essendo stato fra i primi a lavorare all'Autorità per l'energia, gli operatori hanno sentito molto — del resto, anche noi dipendenti lo percepiamo subito — il cambio di regime. Vi è, infatti, un'indipendenza, una stabilità e una trasparenza delle regole. Ciò non significa, naturalmente, che un ministero non sia trasparente. D'altra parte, il fatto stesso

che non vi sia una norma comunitaria che chiede l'istituzione di un'autorità di questo tipo non implica, se la faceste o attribuiste a noi l'attività di regolazione di un pezzo del sistema dei trasporti, un passo indietro. Per esempio, nel settore elettrico, in cui sono necessari ingenti investimenti, il fatto stesso di dare la sicurezza al sistema bancario e al sistema degli operatori di una regolazione terza e stabile è un fattore essenziale. Da questo punto di vista, la scelta italiana di rendere la regolazione indipendente — a prescindere, come diceva il presidente, da chi la eserciti — è fondamentale. Penso, in questo caso, al settore ferroviario, dove occorrono notevoli investimenti, per cui la stabilità delle regole è essenziale. Ciò vale anche per il settore idrico, un altro esempio eclatante, nel quale le continue giravolte hanno causato un blocco degli investimenti per decenni.

Vorrei fare un'ultima osservazione in merito all'effetto positivo della nostra attività, anche se può sembrare immodesto. Intanto, sebbene appaia banale, oggi, tutti — operatori e consumatori — possono decidere cosa fare; non c'è più qualcuno che dall'alto decide tutto. Difatti, anche noi partecipiamo a certi tipi di decisioni. Inoltre, quando l'attuale Collegio dell'AEEG — e soprattutto i precedenti collegi — ha potuto operare in autonomia in relazione, per esempio, alle tariffe di rete, si è ottenuto l'effetto di ridurre le tariffe attuali (parlo di tariffa unitaria) in termini reali e talvolta anche nominali rispetto a quelle degli anni scorsi. Certamente, sono stati necessari investimenti e quant'altro, tuttavia, se si fa un confronto, il riscontro è senza dubbio positivo. Vi sono stati, poi, molti ingressi; infatti, tra i produttori non vi sono più solo ENI, ENEL ed Edison, ma ne abbiamo tanti altri, anche esteri. Per esempio, sul fronte della distribuzione del gas, con tutte le difficoltà, all'avvio del processo di liberalizzazione c'erano più di 600 distributori, oggi sono un terzo; ciò vuol dire che c'è stata un'aggregazione di operatori. Ecco, anche se è poco elegante dirlo, abbiamo ottenuto buoni risultati.

LUIGI CARBONE, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Vorrei fare due considerazioni. La prima è in risposta allo spunto dell'onorevole Garofalo in merito alle sanzioni, rispetto alle quali questa autorità ha avviato una riflessione generale. Noi pensiamo che il presidio sanzionatorio sia indispensabile. Dico questo anche alla luce della mia esperienza precedente di magistrato del Consiglio di Stato che si è occupato anche di semplificazione. Non va, quindi, denegata l'importanza delle sanzioni, di cui l'autorità ha fatto uso in passato anche in maniera esemplare, ottenendo quasi sempre la conferma dal giudice amministrativo. Tuttavia, a nostro avviso, è più importante dare ragione al consumatore che dare torto a chi ha sbagliato. Occorre, cioè, passare da una visione di effettività a una di vera satisfattività dell'intervento. Talvolta, una sanzione per essere irrogata, contestata e essere assolta richiede tanto di quel tempo che l'utilità iniziale si smarrisce. Occorre, dunque, oltre a tenere il presidio delle sanzioni, considerare tutti gli altri strumenti che l'ordinamento anche europeo consente, per esempio le cosiddette ADR (*alternative dispute resolutions*) oppure gli impegni. Infatti, se l'operatore si impegna a soddisfare il cliente, questo può risultare più importante della vera sanzione.

Riporto un esempio concreto. Nel settore dell'energia c'è il fenomeno dei contratti non richiesti, per cui arriva un tizio che estorce una firma e ci si ritrova ad aver contratto un allacciamento con una compagna invece che un'altra. In questo caso, oltre alle sanzioni che naturalmente resteranno, l'autorità avvierà da domani una serie di audizioni per decidere, proprio con gli operatori, come affrontare e sradicare questo problema drammatico. Peraltro, è interesse degli stessi operatori che il loro buon nome non sia inquinato e infangato da soggetti truffaldini.

Vengo alla seconda osservazione su un punto toccato dagli onorevoli Monai, Lovelli e Meta in merito all'assetto delle competenze. In particolare, l'onorevole Monai ha parlato di Babele delle autorità.

Ecco, anche in questo caso, alla luce della mia esperienza di giudice amministrativo, credo sia abbastanza chiara nel nostro settore la distinzione tra autorità di regolazione e autorità di garanzia generale su tutti i mercati, come l'*antitrust*. Le prime, come la nostra, hanno delle competenze specifiche sulle reti di uno specifico settore e stabiliscono le regole. A questo proposito, ribadisco anch'io quanto affermato dal presidente Bortoni, ovvero che qualunque sia la scelta della Commissione — sulla quale ovviamente non possiamo esprimerci — è importante che vi sia un'autorità indipendente, esistente o nuova non spetta a noi dirlo. È, infatti, un modello che ha funzionato, che è fondamentale per la liberalizzazione di un mercato e che, proprio grazie all'indipendenza, consente di stabilire regole autorevoli, condivise e considerate eque, molto di più rispetto al modello dell'« Agenzia ».

Ecco, spero di aver risposto in maniera esaustiva anche all'onorevole Di Vizia, che ha posto una domanda in merito alle sanzioni.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Guido Pier Paolo Bortoni e i componenti dell'Autorità per i loro interventi e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

Prima di concludere, vorrei fare un'osservazione. È mia convinzione che vi sia anche nella legge istitutiva dell'Autorità che poi è diventata dell'energia elettrica e del gas, che è di 16 anni fa, la volontà del legislatore di attribuire a un'autorità autonoma e indipendente tutti i servizi di pubblica utilità. Credo, inoltre, vi siano molte più similitudini di quanto appaia in tutti i settori del trasporto. Vi sono, per esempio, dei limiti temporali; in alcuni casi vi sono meno limiti quantitativi negli altri settori rispetto a quello ferroviario; mi riferisco soprattutto all'acqua e all'aria, ambiti nei quali le tracce o gli *slots*, come li chiamiamo noi, sono stati finora sempre poco valorizzati dallo Stato, mentre potrebbero esserlo

molto di più nell'ottica di una maggior competizione in questi settori. Pertanto, le similitudini in tutti i settori dei trasporti sono molteplici. Del resto, la legge istitutiva — ripeto — parlava di servizi pubblica utilità, lasciando già intravedere uno sviluppo in questa direzione. Ben diversa è, invece, la situazione dell'Agcom (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) che tratta anche questioni legate alla RAI o ai contenuti, oltrepassando il tema della rete delle telecomunicazioni, cosa che, invece, non vale — giustamente — per le autorità negli altri settori.

Non ultimo, vorrei far notare che con un'autorità indipendente si ridurrebbe la spesa pubblica, anche se in maniera limitata, perché gli attuali dipendenti pubblici necessari per il nuovo organismo verrebbero a operare nell'ambito di un'autorità finanziata dal mercato. Anche sotto questo aspetto, vi sarebbe, quindi, un vantaggio. Insomma, non avremmo sicuramente problemi con la V Commissione.

In conclusione, penso sia stato molto utile questo incontro. Attenderemo, poi, una relazione complementare. A ogni modo, dobbiamo terminare questi approfondimenti per arrivare il prima possibile a un testo unificato. D'altra parte, credo che i problemi dei collegamenti con la Sardegna e quelli sempre più frequenti tra NTV (Nuovo trasporto Viaggiatori SpA) e Trenitalia saranno più facilmente risolvibili quando avremo un'autorità che si occupi dei trasporti.

Nel ringraziare ancora una volta i componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,45.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 7 novembre 2011.

ALLEGATI

ALLEGATO 1



Autorità per l'energia elettrica e il gas

PAS 19/11

**MEMORIA PER L'AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA
ELETTRICA E IL GAS PRESSO LA IX COMMISSIONE PERMANENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (TRASPORTI, POSTE E
TELECOMUNICAZIONI)**

Roma, 28 settembre 2011

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large loop followed by several smaller strokes.