

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LAURA FRONER

**La seduta comincia alle 13,15.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Presidente e dei componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione delle direttive 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, e 2008/92/CE, concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del presidente e dei componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione delle direttive 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato in-

terno del gas naturale, e che abroga la direttiva 2003/55/CE, e 2008/92/CE, concernente una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica.

Do la parola al presidente e ai componenti dell'Autorità per lo svolgimento della relazione.

GUIDO BORTONI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas*. Onorevole presidente, onorevole vicepresidente, onorevoli deputati, ringraziamo vivamente la X Commissione della Camera anche a nome dei colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio, qui presenti, e Valeria Termini, oggi assente per una missione di lavoro all'estero, per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas nell'ambito dei lavori per la formulazione del previsto parere parlamentare al Governo in ordine allo schema di decreto legislativo per il recepimento delle direttive europee del Terzo pacchetto energia.

Poco più di due mesi fa siamo stati chiamati in audizione dinanzi a questa Commissione nell'ambito dell'iter di nomina parlamentare del nuovo Collegio, che si è insediato dalla metà di febbraio scorso per la terza consiliatura di quest'istituzione di regolazione e controllo sui mercati energetici. In quell'occasione sottolineammo che la X Commissione della Camera, assieme all'omologa Commissione del Senato, costituisce per noi il luogo di elezione per svolgere la nostra azione consultiva in merito alle iniziative legislative di Parlamento e Governo e alle indagini conoscitive in materia di energia, consentendo appieno la manifestazione della nostra indipendenza di giudizio e di valutazione, che è la caratteristica fon-

dante dell'Autorità di regolazione nei settori energetici.

È, quindi, con particolare gratitudine e determinazione che siamo qui oggi a esercitare per la prima volta ciò che auspicammo in fase di nomina, ma entreremo subito *in medias res* proponendovi le osservazioni e le proposte dell'Autorità come risultato di un'analisi comparata del disposto dello schema di decreto, alla luce del dettato delle direttive che devono essere recepite. A seguito dell'illustrazione della memoria, rimarremo a vostra disposizione per tutte le domande che riterrete di volerci indirizzare.

Vale la pena osservare sin d'ora che lo schema di decreto legislativo in esame nella sua attuale formulazione introduce interessanti progressi verso la realizzazione in Italia di mercati energetici, gas naturale ed energia elettrica, ancora più concorrenziali, più aperti a vantaggio dei consumatori, più trasparenti e non discriminatori quanto ad accesso alle reti e alle informazioni relative alle transazioni, e più integrati nel quadro del mercato europeo, ciò nel rispetto delle esigenze di sicurezza degli approvvigionamenti, di funzionamento dei sistemi energetici e di tutela degli utenti dei medesimi sistemi, dei clienti finali e, in particolare, dei consumatori cosiddetti vulnerabili.

Tuttavia, accanto a questi spunti interessanti, lo schema presenta elementi di criticità, che portano l'Autorità a formulare osservazioni puntuali e proposte specifiche, le quali, qualora valutate favorevolmente dalla Commissione nel proprio parere e dal legislatore delegato, potranno contribuire a migliorare l'assetto normativo del recepimento in parola.

Privilegeremo due punti di vista: la conformità delle norme dello schema di decreto legislativo a confronto con il dettato delle direttive europee e l'opportunità di riformare alcune norme e misure contenute nello schema nell'interesse del buon funzionamento dei mercati.

Per meglio sviluppare un ragionamento coerente e sistemico sui settori energetici, abbiamo ritenuto di articolare in tre distinti segmenti l'esposizione delle osserva-

zioni e proposte dell'Autorità in ordine allo schema. Preciso, a questo punto, che leggerò degli stralci anche per esigenza di essere conciso delle osservazioni e proposte, per passare la parola ai miei tre colleghi per l'illustrazione di punti specifici. A stretto giro, credo domani stesso, invieremo alla Commissione una memoria coerente con quanto oggi andiamo a illustrare.

Il primo punto è relativo agli aspetti di sistema, che comprende la sicurezza degli approvvigionamenti, le reti e l'assetto del trasporto di energia, l'apertura e l'integrazione dei mercati energetici, le reti di distribuzione, gli usi finali dell'energia, l'efficienza energetica, la gestione della domanda, la separazione e trasparenza della contabilità per l'eliminazione di sussidi incrociati tra le attività. Si tratta, come ho detto, di aspetti di sistema. Il secondo segmento riguarderà la tutela dei consumatori, ivi compresi i mercati al dettaglio finali, e la trasparenza dell'informazione nei mercati. Il terzo e ultimo segmento riguarderà, invece, il ruolo e le attribuzioni dell'Autorità per l'energia che scaturiscono dal nuovo assetto delineato dalle direttive e dallo schema di decreto che le recepisce.

Lo schema prevede apposite misure per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di energia intestate al Ministro dello sviluppo economico all'articolo 2 e l'elaborazione di scenari decennali quantitativi coerenti con la strategia energetica nazionale. L'Autorità condivide questa impostazione, coerente con il disposto delle direttive e che rientra nei compiti dei decisori della politica energetica nazionale. Peraltro, si osserva che le misure per la realizzazione di nuova capacità di produzione elettrica sono già previste dal decreto legislativo n. 379 del 2003, cosiddetto *capacity payment*, che intesta all'Autorità un potere di proposta al Ministro dello sviluppo economico.

Abbiamo già tenuto, dal 2003 all'anno scorso, diverse consultazioni sui meccanismi di mercato che garantiscono l'adeguatezza del sistema di generazione elettrica, e quindi l'Autorità propone di attendere la

conclusione del procedimento limitatamente alla generazione elettrica, che terminerà con l'emanazione di un decreto ministeriale del Ministero dello sviluppo economico che, sulla base della citata proposta, disciplinerà il meccanismo per garantire l'adeguatezza della generazione. Proponiamo, quindi, di non innovare la legislazione in materia di produzione elettrica. Al contrario, può essere mutuato l'approccio basato sulla proposta dell'Autorità con emanazione finale di un decreto ministeriale per quanto attiene agli altri due argomenti contenuti nell'articolo 2 dello schema, e cioè gli interventi di efficienza energetica e di gestione della domanda di energia elettrica.

Soprattutto, qualora si ritenga necessario introdurre misure di agevolazione economica per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture individuate coerenti con la strategia energetica nazionale, queste misure dovrebbero essere basate su opportuni meccanismi incentivanti, che dovrebbero essere definiti dall'Autorità, come stiamo facendo con il *capacity payment*, facendo salva, invece, la piena autonomia dell'Autorità in materia tariffaria ribadita dalle direttive.

Non mi dilungo nel descrivere le misure e le disposizioni che la direttiva elettrica e la direttiva gas, segnatamente n. 72 e n. 73 del 2009, quando pongono l'accento sulla separazione effettiva delle attività relative alle reti di trasporto da quelle di produzione e fornitura dal momento che l'argomento è molto noto. La separazione effettiva del trasporto che le direttive introducono nell'ordinamento comunitario, e quindi nel nostro recepimento, viene dunque a configurarsi come un vero e proprio isolamento funzionale del gestore di trasporto da altri interessi potenzialmente confliggenti che possono influenzarne il comportamento.

Il primo e principale strumento individuato dalle direttive per consentire la separazione effettiva o, se volete, questo isolamento funzionale è quello della separazione proprietaria, o *ownership unbundling*, nel seguito OU, in altri termini la fuoriuscita completa del gestore di tra-

sporto da ogni possibile condizionamento, fosse anche la sola possibilità di esercizio dei poteri di direzione e controllo da parte del soggetto che detiene una quota significativa della proprietà, la cosiddetta impresa verticalmente integrata.

Accanto a questo primario strumento le direttive prevedono anche la possibilità per gli Stati membri di adottare soluzioni diverse che, sebbene più complesse e onerose, consentirebbero di ottenere gli obiettivi sopra richiamati, ossia quello della separazione effettiva. In particolare, le direttive prevedono l'introduzione del gestore di sistema indipendente, cosiddetto ISO in inglese, o il gestore di trasporto indipendente, cosiddetto ITO. In questi casi vi è un complesso quadro di disposizioni. La direttiva consacra, infatti, ben tredici articoli per queste disposizioni di separazione effettiva, volti ad assicurare la gestione indipendente delle attività di trasporto.

Queste disposizioni, che si aggiungono a quelle di comportamento non discriminatorio e di gestione e sviluppo efficiente, comunque previsto anche nel caso della separazione proprietaria dei loro sistemi di trasporto, affidano un ruolo centrale, e noi diciamo anche gravoso in termini di lavoro, all'Autorità di regolazione nazionale non solo in ragione delle competenze tecniche che la caratterizzano, ma soprattutto del suo ruolo di promotore della concorrenza. All'Autorità di regolazione, infatti, è affidato dalle direttive il complesso compito non solo di verificare *ex ante*, attraverso apposita certificazione che le scelte sulla struttura organizzativa e gestionale e gli statuti societari e quant'altro assicurino l'indipendenza effettiva del gestore in assetto ISO o ITO, ma anche di vigilare sull'operato del gestore valutando l'indipendenza e la professionalità del personale con incarichi di responsabilità.

Soprattutto, all'Autorità di regolazione è affidato dalle direttive l'importante compito di verificare, dopo un processo di consultazione aperto tutti i potenziali utenti, il piano decennale di sviluppo delle reti, su cui torneremo nel seguito della

memoria, di questo piano l'attuazione e di adottare, se necessario, provvedimenti finalizzati all'implementazione degli investimenti previsti ma non realizzati nei tempi concordati.

Lo schema, coerentemente con quanto consentito dalle direttive, dispone un quadro normativo diverso per il trasporto dell'energia elettrica e per quello del gas in Italia anche in ragione del fatto che le due reti al 3 settembre 2009 erano in condizione di separazione diversa. Nel caso di Terna, il gestore elettrico, lo schema prevede il regime dell'OU, quindi della separazione proprietaria, mentre nel caso dei gestori di sistemi di trasporto del gas si prevede la possibilità di applicare i regimi alternativi all'OU previsti dalla direttiva gas. In particolare, per Snam Rete Gas, lo schema di decreto legislativo in esame prevede il regime ITO, ferma restando la possibilità di adottare volontariamente per l'impresa verticalmente integrata la separazione proprietaria dalla propria impresa di trasporto in qualunque momento.

Valutiamo positiva la scelta dell'OU nel settore elettrico. Valutare la scelta operata dallo schema per il settore gas e la sua efficacia nel garantire la separazione obbiettiva, che ricordo essere il primario obbiettivo delle direttive, richiede alcune considerazioni preliminari. In primo luogo, si deve rilevare che nell'attuale contesto di rete italiano è comunque possibile, sebbene molto complesso, riuscire a valutare il comportamento tenuto da un gestore del sistema di trasporto gas, sia in ragione del fatto che la rete di trasporto gas non presenta, diversamente da quanto avviene per l'energia elettrica, rilevanti problemi di congestione a oggi, sia grazie alla scelta di un regime regolato dall'Autorità attualmente previsto per gli impianti di stoccaggio. Questo regime degli stoccaggi consente di gestire il sistema senza dover discriminare tra i diversi operatori del mercato, siano essi produttori, importatori e *shipper* in generale.

Anche con riferimento allo sviluppo della rete di trasporto gas, quindi agli investimenti, la complessità dell'attività di monitoraggio e valutazione è comunque

gestibile a patto che venga fatta da un soggetto dotato di adeguate competenze tecniche e, ovviamente, noi ci intravediamo l'Autorità per l'energia.

A livello più intuitivo si può osservare che il grado di complessità che caratterizza il monitoraggio della rete di trasporto gas dipende da come i centri di produzione e importazione, tra cui il gestore opera scelte tramite il dispacciamento o incide con la politica degli investimenti degli sviluppi, siano distribuiti sul territorio in cui insiste la rete stessa. Nel caso italiano la rete di trasporto del gas è alimentata per l'85 per cento da gas estero, mentre vale il contrario per la rete elettrica poiché, infatti, l'elettricità è prodotta per circa l'85 per cento sul territorio nazionale.

In secondo luogo, la regolazione ITO, da una parte, riduce la possibilità di ricorrere a sistemi incentivanti, quelli già utilizzati con successo nella regolazione di Terna, per assicurare un adeguato e tempestivo sviluppo della rete, oltre che una gestione efficiente della stessa. L'ITO prevede, piuttosto, un regime di indirizzo, controllo e sanzione. Nel modello ITO si richiede al gestore di approfondire, nello svolgimento delle proprie attività, uno sforzo ben superiore a quello che potrebbe essere nel caso dell'OU al fine di evitare che, ad esempio, eventuali ritardi nello sviluppo della rete, così come riduzioni della capacità di trasporto, possano essere interpretati come anticoncorrenziali e dar luogo ai conseguenti provvedimenti delle autorità preposte.

D'altra parte, il regime dell'ITO previsto dalle direttive richiede una regolazione continua e pervasiva da parte dell'Autorità. Come ho detto, il compito dell'Autorità non si ferma a una certificazione *ex ante*, ma comprende anche un monitoraggio continuo, finanche su tutte le relazioni commerciali e finanziarie tra il gestore del trasporto e l'impresa verticalmente integrata, che dovranno essere sottoposte al vaglio dell'Autorità.

Certamente, il ruolo attuativo che le direttive affidano alle autorità nazionali di regolazione nel disciplinare l'assetto ITO è

cruciale e particolarmente oneroso, lo diciamo ancora, in termini di regolazione e di attività continuativa di verifica del cosiddetto isolamento funzionale dall'impresa verticalmente integrata. Non a caso, alcuni osservatori hanno parlato di una sorta di *Mitbestellung*, termine tedesco che indica co-gestione delle autorità nazionali di regolazione nelle attività gestionali e pianificatorie dell'ITO.

Diversamente da quanto previsto dalle direttive, il modello di ITO e anche di ISO, ma non è il caso previsto dallo schema, riduce invece a un livello critico il ruolo e i poteri affidati dall'Autorità, che è indebolita quanto a prerogative per certificare e verificare il comportamento ITO pregiudicando così, crediamo, l'efficacia del modello nell'assicurare una separazione effettiva.

Quanto sopra porta a ritenere che solo se saranno rimosse le criticità di disegno ITO di seguito segnalate, che non leggo ma che nella memoria saranno puntualmente a vostra disposizione, il quadro normativo scelto dallo schema potrebbe consentire la separazione effettiva del trasporto gas sia nei suoi effetti immediati e diretti, quindi con lo schema ITO, sia in quelli probabilmente indotti e sicuramente preferibili, e cioè che ci sia un'OU disposta volontariamente, e noi sottolineiamo che questo è un effetto che probabilmente sarà indotto e che l'Autorità preferisce.

Si deve, infatti, considerare che, se l'assetto di ITO fosse ben disegnato e reso pienamente coerente con quanto previsto dalla direttiva gas, cosa che oggi non è nello schema, sarebbero presenti sufficienti incentivi per un'impresa verticalmente integrata titolare di un sistema di trasporto ad aderire volontariamente al regime dell'OU anche in ragione, come ho detto, della possibilità di ottenere un'adeguata valorizzazione degli *asset* in assenza di un obbligo a cedere le quote.

Vado a concludere. La principale criticità, tra le altre, che ci permettiamo di segnalare anche verbalmente in questa seduta, presente nello schema per quanto riguarda la disciplina del cosiddetto ITO è che, contrariamente a quanto espressa-

mente previsto dalla direttiva gas, non si assegna all'Autorità il compito di approvare il Piano decennale di sviluppo della rete, di cui ho fatto menzione, non si assegna la verifica della sua attuazione e nemmeno l'adozione dei provvedimenti finalizzati all'implementazione degli investimenti non realizzati nella tempistica prevista, compito che lo schema affida al Ministero dello sviluppo economico, limitandosi a prevedere un nostro parere.

Solo l'Autorità può assicurare, non solo in ragione delle sue competenze tecniche settoriali, ma anche del suo ruolo istituzionale di promozione della concorrenza e di indipendenza da tutti i soggetti, una valutazione indipendente e pro concorrenziale del Piano decennale di sviluppo della rete e della tempestiva realizzazione dello stesso. Seguiranno nella memoria due pagine di richieste di modifiche e integrazioni della disciplina ITO nei termini che ho detto.

Passerei la parola al mio collega Alberto Biancardi per proseguire negli aspetti di sistema.

ALBERTO BIANCARDI, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas*. Eviterò di leggere il nostro documento per non appesantire la mia esposizione, fornirò soltanto dei *flash* rimandando per i dettagli alla memoria che vi faremo pervenire nelle prossime ore.

La questione dello stoccaggio è difficile da spiegare, quindi mi limito veramente a darvi un orientamento generale. A nostro avviso, l'articolo 27 dello schema è - diciamola proprio tutta - scritto in modo confuso, facciamo fatica a capirne tutti gli aspetti perché la tecnica di scrittura è di difficile comprensione. Vi chiederemmo di rileggerlo, e vi faremo pervenire a nostra volta dei suggerimenti, chiarendo due aspetti fondamentali. Lo stoccaggio è uno strumento fondamentale per garantire la sicurezza del servizio a tutti, quindi deve essere chiaro che va utilizzato per dare sicurezza non a una classe di consumatori, ma a tutti i consumatori indifferentemente, altrimenti si rischiano pasticci e sussidi incrociati che non funzionano.

Inoltre, come dice lo stesso Terzo pacchetto, se ci sono oneri di interesse pubblico generale, si possono mettere in un sistema liberalizzato, a patto che questo venga fatto in modo trasparente e non discriminatorio. Ancora una volta chiediamo che si tenga conto che spesso riscontriamo degli equivoci: si pretende, ad esempio, di dividere la stessa unità di stoccaggio in due parti, attribuendo magari soltanto a una parte dello stesso giacimento un compito. A nostro avviso, non funziona.

Per il bilanciamento gas, semplicemente chiederemmo che non ci siano indirizzi del Ministero dello sviluppo economico, innanzitutto perché è dubbio anche, leggendo la direttiva, che il Ministero abbia un'interferenza sulla regolazione; in secondo luogo, perché abbiamo pronta già questa regolazione, basata sul puro merito economico, come secondo noi deve essere. Mettendo a posto questa regolazione, infatti, semplicemente non è necessario. Non è una questione di interessi corporativi, questi indirizzi secondo noi non hanno ragione d'essere!

Stessa cosa direi per l'esenzione dall'accesso a terzi per le infrastrutture gas nuove. Tra l'altro, ci sentiamo dire persistentemente a Bruxelles che negli altri Stati questa è un'attività tipicamente affidata a un'autorità di regolazione in quanto l'esenzione va garantita su base puramente tecnica. Anche in questo caso vi chiederemmo di utilizzare il recepimento del Terzo pacchetto per modificare una norma peraltro già esistente. È, infatti, dalla legge n. 239 del 2004 che l'esenzione è concessa con decreto ministeriale.

Sulla cooperazione regionale e sulle reti di distribuzione chiederemmo di chiarire i poteri dell'Autorità per riuscire a meglio raggiungere gli obiettivi dati dal Terzo pacchetto, in particolare per creare mercati sovranazionali, ma subregionali in senso comunitario, e quindi per affiancarci a Terna e agli altri operatori in modo da coordinare l'azione tra noi e gli altri regolatori degli Stati confinanti con l'Italia.

Vorrei fare anche un cenno ai sistemi di distribuzione chiusi. Per quello che riguarda il concetto di rete interna di utenza nel sistema elettrico, sapete bene che si tratta di un punto molto critico, su cui spesso c'è stato bisogno di intervenire a livello normativo: chiediamo che, per fare chiarezza una volta per tutte, limitandosi al settore dell'energia elettrica, quelli che nel gergo sono chiamati sistemi di distribuzione chiusi siano uniformati alle reti interne di utenza, così chiarendo definitivamente cosa è fuori e cosa è nell'ambito di vari tipi di esenzione concessi alle reti interne di utenza.

Vi chiederemmo, inoltre, di eliminare l'attività di dispacciamento dell'energia nucleare perché non ha ragione di essere, quindi di riportarne l'attività a chi originariamente ha diritto ad avere questa priorità, ossia le fonti rinnovabili.

Un'ultima cosa su cui nella memoria ci soffermeremo in qualche pagina per noi di estremo interesse riguarda l'efficienza energetica. È un punto che a noi sta molto a cuore, su cui a nostro avviso i nostri predecessori hanno lavorato bene e purtroppo con il decreto di recepimento della direttiva sulle rinnovabili ci sono stati dei passi che non giudichiamo giusti. In particolare, c'è stato un cambiamento del sistema — si va verso un sistema di coesistenza di certificati bianchi e contratti per i piccoli interventi — e un passaggio non così chiaro da noi al Ministero dello sviluppo economico di alcuni strumenti. Vi chiederemmo, visto che c'è spazio in sede di recepimento del Terzo pacchetto, di fare chiarezza su questo punto e, ovviamente, di riportare nel nostro ambito i poteri che ci sono stati tolti con il decreto legislativo appena pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*.

Può essere esemplificativo un numero a nostro avviso allarmante: assieme ai nostri predecessori con mezzo miliardo di euro complessivi in anni di lavoro siamo stati in grado di ridurre i consumi di energia elettrica del 2 per cento su base annua, ottenendo quindi risultati fantastici. Voi sapete, in un momento in cui è così importante puntare sull'efficienza energe-

tica, con tutti i vincoli e i costi che gravano in tariffa sulle rinnovabili, quanto diventerebbe folle perdere il controllo del sistema. Crediamo che l'efficienza energetica, se fatta crescere bene, possa consentire di raggiungere benissimo gli obiettivi del « 20-20-20 » a un costo di gran lunga inferiore rispetto a quello dell'incentivazione alle fonti rinnovabili. Se si fa, tuttavia, confusione e si creano nuovi sistemi adesso, riteniamo che si rallenterà e si renderà più costoso il sistema dell'efficienza energetica.

LUIGI CARBONE, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Farò un brevissimo intervento per parlarvi di un aspetto importante, credo molto caro anche a questa Commissione, che è quello della tutela dei consumatori e descriverò con tre *flash* le lacune o necessità di migliorare lo schema su questo importante aspetto.

Abbiamo rinvenuto una prima lacuna sulla tutela del prezzo rispetto ai clienti non civili con consumi fino a 50 mila metri cubi, praticamente le piccole e medie imprese. È stata una battaglia italiana importante in sede comunitaria quella di avere fatto inserire nelle direttive l'equiparazione ai clienti civili anche dei clienti non civili deboli; secondo la legge delega si possono prevedere condizioni economiche favorevoli ai clienti non civili con questi consumi limitati; lo schema li considera dei soggetti vulnerabili, ma non concede loro la tutela del prezzo.

La seconda riguarda il regime di maggior tutela. Lo schema crea, giustamente, dei sistemi per spostare i consumatori dal regime di maggior tutela al mercato libero, ma a nostro avviso con due criticità: la prima e forse la più forte è l'irreversibilità della scelta, per cui il cittadino, il cliente domestico, che sceglie finalmente di andare al mercato libero e all'improvviso si trova male perché vittima della sua posizione debole, non può più tornare indietro, e quindi non può più fruire della tutela di prezzo che comunque l'Autorità garantisce. Questo, a nostro avviso, è un disincentivo a passare al mercato libero e,

soprattutto, è un disincentivo alle imprese ad essere competitive con il regime dell'Autorità perché sanno che il consumatore, una volta passato al mercato libero, è loro prigioniero. Ulteriore criticità è che, mentre fino a oggi il regime di maggior tutela è disegnato dalla legge, che demanda all'Autorità il completamento della regolazione, lo schema prevede che sia il Ministro che, con propri provvedimenti e indirizzi, adegui le forme e le modalità di erogazione. A nostro avviso, questa è una forma di delegificazione estrema, perché la delegificazione è un sistema che affida la disciplina di alcune materie a regolamenti del Governo e non del Ministro.

Infine, relativamente alla tutela dei consumatori, segnaliamo il tema della gestione dei reclami, importantissimo in quanto rappresenta lo spazio a disposizione del cittadino per lamentarsi. Già da tempo l'Autorità gestisce i reclami avvalendosi dell'Acquirente Unico Spa con un sistema che funziona. Oggi l'Acquirente Unico risolve con lettera all' esercente l'85-90 per cento dei casi; quando il cliente non è soddisfatto, quindi per il restante 15 per cento, si rivolge comunque all'Autorità, che provvede in seconda istanza e, comunque, sono sempre segnalate all'Autorità le questioni che possono provocare misure sanzionatorie più gravi o interventi di adeguamento della regolazione.

L'articolo 44 dello schema, prevede, invece, due differenti procedure di reclamo: il comma 4 replica sostanzialmente quella attuale, ma i primi tre commi creano un meccanismo a nostro avviso troppo complicato, che porta comunque all'apertura di un vero e proprio procedimento amministrativo che deve in ogni caso terminare con un provvedimento decisorio dell'Autorità. Sarebbe necessaria una semplificazione, riportando tutto al comma 4, in quanto si allungano i tempi per il procedimento, certamente si genera più contenzioso e si crea un'esigenza di risorse ulteriori.

Terminate le considerazioni sul ruolo dei consumatori, vengo all'ultimo punto relativo al ruolo e ai compiti dell'autorità. Mi permetto da giurista - ricordate che

nel corso della precedente audizione avevo detto che anche i giuristi avrebbero potuto dare un loro contributo a quest'Autorità — di individuare due punti su cui, con effetti non voluti, si può mettere nel nulla l'azione di controllo. In primo luogo, non viene recepito nello schema lo specifico dettato delle normative comunitarie che impongono di attribuire al regolatore nazionale il compito di garantire — si usa proprio la parola « garantire » — che tutti gli operatori (gestori, proprietari, ogni impresa elettrica o di gas) ottemperino agli obblighi della direttiva. Se vogliamo, è una forma di clausola generale di *enforcement* non recepita dallo schema, che ovviamente in più punti dice che l'Autorità controlla e sanziona, ma non è previsto questo potere generale. Il rischio è che alcuni interventi dell'Autorità possano essere considerati dal giudice amministrativo privi della copertura normativa. Noi sappiamo che questi spesso è anche generoso con la teoria dei poteri impliciti; ma perché sottoporsi a questo rischio quando c'è una specifica norma comunitaria che basterebbe recepire?

Oltre all'ambito di applicazione, basterebbe, a mio avviso, solo chiarire in diritto la natura dei provvedimenti che l'Autorità può adottare. Il comma 5 dell'articolo 43 dello schema stabilisce molto opportunamente che, al fine dello svolgimento dei propri compiti l'Autorità, può adottare e imporre i provvedimenti opportuni, necessari e proporzionati. Si dovrebbe spiegare quali sono i provvedimenti opportuni, ossia che questi provvedimenti possono essere anche regolatori o sanzionatori, altrimenti il rischio è che si faccia un gran lavoro di controllo e di vigilanza, ma non si possa poi comminare la sanzione. Dico subito che non parliamo di un caso teorico, ma concreto appena successo con la cosiddetta Robin Hood *tax*. Conoscete bene l'impalcatura realizzata dall'Autorità in base alla legge. I nostri predecessori hanno svolto grande attività di controllo e di vigilanza, hanno messo a punto provvedimenti operativi, tutti successivamente annullati dal TAR perché la legge non prevede anche il potere sanzionatorio. Se,

come sembra, il dettato del legislatore delegato è ottenere un *enforcement* serio di questa normativa, basterebbe correggerla in questi pochi punti.

ROCCO COLICCHIO, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Concludo con due *flash* molto brevi che riguardano l'autonomia economica e finanziaria dell'Autorità, ossia il bilancio e il personale.

L'articolo 17, comma 3, della legge delega n. 96 del 2010 prevede che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas disponga di risorse finanziarie idonee allo svolgimento delle proprie attività attraverso il sistema di totale autofinanziamento previsto dall'articolo 2, comma 38, della legge istitutiva, la n. 481 del 1995, mediante il contributo versato dai soggetti operanti nei settori di competenza da utilizzarsi esclusivamente per gli oneri di funzionamento della stessa. Sottolineo il termine « esclusivamente ». Inoltre, il comma 68-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 fissa la contribuzione a carico degli operatori in una misura non superiore all'1 per mille dei ricavi risultanti dall'ultimo bilancio approvato.

Per quanto riguarda il sistema di autofinanziamento così delineato, anche se in maniera scarna, ma abbastanza completo dalle norme che ho citato, l'Autorità appena nata nel 1996 applicò un'aliquota dello 0,4 per mille; dal 1997 al 2000 è passata allo 0,6 per mille; dal 2001 al 2005 allo 0,5 per mille e dal 2002 al 2010 allo 0,3 per mille. C'è stata, quindi, una discesa progressiva della provvista a carico dei soggetti regolati dovuta all'allargamento dello spettro dei soggetti regolati, che sono stati di anno in anno messi a punto proprio attraverso la dirigenza e l'impegno della stessa Autorità.

Questo meccanismo ha consentito sinora all'Autorità non soltanto di funzionare, ma anche di contribuire al bilancio dello Stato (articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010) e di altre Autorità indipendenti (legge n. 191 per quanto riguarda l'Autorità garante della concorrenza del mercato).

Pur consapevoli della particolare contingenza economica che attraversiamo, riteniamo che il contributo dello 0,3 per mille non debba essere toccato. Riteniamo altresì necessario — e questa è la *sedes materiae* adatta — conservare all'Autorità quanto meno un'autonomia gestionale a livello sia di bilancio sia di personale.

Circa il bilancio, chiediamo che possa essere recepita e inserita nel provvedimento una norma che consenta una certa flessibilità: a parità di saldo, non neghiamo allo Stato la provvista che ci chiede attraverso le leggi finanziarie e di contenimento della spesa. Si tratta, peraltro, di un esempio unico perché, mentre lo Stato agisce attraverso tagli, e quindi attraverso risparmi di spesa, qui riesce a ottenere una provvista diretta al suo bilancio data dai soggetti regolati. L'Autorità riceve, in sostanza, dai soggetti regolati e attraverso una gestione oculata nel corso degli anni — è vero, infatti, che il contributo è rimasto invariato per ben otto anni — è riuscita a fare economie e a consentire questo prelievo da parte dello Stato di una somma non piccola.

La richiesta, dunque, è che, a parità di saldo, sia possibile, proprio per l'indipendenza che contraddistingue l'Autorità e per l'autonomia finanziaria di cui è dotata, che questa sia in grado di scegliere le voci che devono essere comprese all'interno del bilancio. Solo così si può assicurare la dorsale fondamentale dell'Autorità, ossia l'indipendenza. D'altra parte, su questo problema è intervenuta la Corte costituzionale più volte, per quanto riguarda le regioni, cercando di conciliare le esigenze dell'unità del bilancio e di una politica di contenimento della spesa. L'esito è stato che è possibile per lo Stato imporre alle regioni dotate di autonomia e non di indipendenza, come l'Autorità di cui noi siamo i commissari, la somma che devono risparmiare, ma questo non può entrare nello specifico del loro bilancio e individuare i capitoli dove le somme devono essere risparmiate.

Per quanto riguarda il personale, la dotazione dell'Autorità è stata adeguata per l'ultima volta nel 2004, dopodiché è

rimasta sempre invariata, anche se da quella data fino a oggi più volte l'Autorità ha segnalato al Parlamento e al Governo affinché potesse essere aumentata leggermente.

LUDOVICO VICO. Mi scusi, è bloccata la dotazione organica dell'Autorità o sono bloccati gli stipendi?

ROCCO COLICCHIO, *Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*. Non parlo degli stipendi, ma della dotazione organica, adeguata da ultimo nel 2004. Da quella data a oggi l'Autorità ha segnalato più volte al Parlamento e al Governo affinché possa essere autorizzata a incrementare il numero e le risorse umane in quanto, in modo particolare nel decreto di recepimento delle due direttive, i suoi compiti sono andati a mano a mano crescendo, per cui oggi è fortemente sottodimensionata. Questo lo si può vedere con maggiore plasticità da una scheda che allegheremo alla nostra documentazione.

Suggeriamo, dunque, l'inserimento di un articolo che consenta di aumentare leggermente il numero delle risorse umane a disposizione dell'Autorità. Non vogliamo, peraltro, fissare un numero, ma demandiamo al Governo, attraverso il meccanismo di un decreto della Presidenza del Consiglio su nostra proposta, di valutare se per caso sia possibile aumentare le risorse. Diversamente, non riusciremo a far fronte ai compiti sempre maggiori che ci vengono assegnati.

D'altra parte, questa esigenza non è del tutto estranea allo stesso Parlamento, in quanto il Servizio bilancio della Camera, nel suo *dossier* del 16 marzo 2011, afferma che « il testo in esame prevede una significativa estensione dei compiti e degli adempimenti posti a carico dell'Autorità (...). A fronte di ciò, coerentemente con l'obbligo di invarianza finanziaria previsto dal provvedimento in esame, la RT afferma che i nuovi compiti assegnati all'AEEG saranno svolti nell'ambito delle risorse finanziarie derivanti dal meccanismo di autofinanziamento previsto dall'articolo 2, comma 38, della legge 481/95 e

quindi senza oneri per la finanza pubblica». Da ciò appare verosimile un eventuale incremento della misura del contributo.

Come ho detto, faremo di tutto cercando di non aumentare il contributo, ma vogliamo avere la possibilità, a invarianza della spesa e con le risorse dello 0,3 per mille, attraverso il meccanismo del decreto della Presidenza del Consiglio, di aumentare leggermente le nostre dotazioni organiche.

**PRESIDENTE.** Do la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**FEDERICO TESTA.** Cercherò di essere estremamente sintetico. Credo che sia innanzitutto doveroso ringraziare i componenti dell'Autorità, che hanno deciso di essere oggi con noi, per la completezza e l'analiticità della loro illustrazione. Evidentemente, abbiamo bisogno in tempi ragionevolmente brevi di avere il testo scritto delle loro relazioni perché questo ci consente di avanzare proposte specifiche nell'ambito del parere che questa Commissione deve dare.

Mi soffermerò solo su tre aspetti, che considero più importanti, non perché gli altri non lo siano, ma per ragioni di tempi. Innanzitutto, da una serie di considerazioni da voi svolte, non ultime quelle del consigliere Colicchio — ma anche l'ultima considerazione del dottor Carbone andava nella stessa direzione — emerge la necessità di tutelare un ruolo forte e autonomo delle autorità indipendenti di regolazione. Diversamente, infatti, non si riuscirà a far funzionare il mercato e a tutelare i consumatori. Questa tutela passa attraverso una serie di questioni che, a mio avviso, giustamente avete posto e che sono emerse anche nella nostra discussione in precedenza sui poteri delle autorità e dell'Esecutivo — altro è l'Autorità indipendente, altro l'Esecutivo, e l'indipendenza dell'Autorità va preservata — attraverso le risorse e le possibilità organizzative per svolgere adeguatamente il ruolo che si è chiamati a svolgere.

Mi pare, se non ho capito male, che la vostra richiesta, a parità di spesa, di autonomia nell'utilizzo delle risorse sia funzionale alla possibilità di autorganizzazione che deve essere concessa a qualunque soggetto chiamato a rispondere dell'esito delle proprie scelte e operazioni. Se non viene concessa la possibilità di autorganizzarsi, si può sempre rispondere che non si è fatto bene perché non si è stati lasciati liberi di fare.

Sul tema delle risorse vorrei dire solo che, personalmente, ho sempre stigmatizzato la logica per cui i soldi delle imprese che versano il contributo, che in fin dei conti grava sul costo del servizio, finiscano per essere utilizzati per scopi diversi dal funzionamento delle autorità. Considero questo meccanismo di cassa comune tra le varie autorità una forma di imposizione occulta che andrebbe superata, proprio per una questione di principio, quello di tenere le funzioni distinte. Oltretutto, l'indipendenza vera, il rispetto dei compiti, sono l'unico sistema per cui le autorità, e quindi anche i mercati, possono funzionare.

Sul tema della separazione della rete di trasporto del gas — se non ho capito male, ma mi riservo di leggere più attentamente la nota che vorrete inviarci — fatta salva l'affermazione, presente anche nella direttiva, che il modello che offre maggiori garanzie sia quello della *ownership unbundling*, mi pare che da parte vostra ci sia una specifica previsione di una serie di norme che devono essere introdotte nello schema, senza le quali il modello previsto non raggiungerebbe i risultati che dovrebbe. Questo è molto importante perché ci consente di affrontare nella discussione in Commissione e con il Governo la questione che quest'ultimo può fare, giustamente, le scelte che ritiene opportune, ma ne deve rispondere come qualsiasi altro soggetto. È giusto che emerga che, se il sistema previsto deve ottenere il risultato della separazione nella sostanza per le ragioni che abbiamo detto, sia relative alla possibilità di utilizzo della rete da parte di terzi sia per quello che riguarda gli investimenti, ciò, sia pure con uno dei tre

modelli previsti nella direttiva, va perseguito fino in fondo perché altrimenti giochiamo con le carte truccate.

Infine, ho trovato molto interessante l'intervento del consigliere Carbone sulla maggior tutela. Francamente, non avevo notato tali aspetti critici e, se la questione è in questi termini, mi pare assolutamente gravissima. È evidente che, se non c'è la possibilità dei consumatori di entrare e uscire dai regimi tariffari cui decidono di aderire, il mercato l'abbiamo bello che chiuso. Chi ha i suoi, si tiene i suoi, magari spenderà un po' di soldi per acquisire nuovi clienti, poi li incatena con clausole stringenti e così si torna in una situazione di pre-liberalizzazione. Da questo punto di vista, mi pare che la questione sia assolutamente importante e vada affrontata nella maniera da voi proposta.

LUIGI LAZZARI. Farei solo qualche osservazione oggi sugli interventi. Innanzitutto, partiamo dagli stessi obiettivi, mi riferisco all'impostazione del decreto, rispetto a quelli che abbiamo ascoltato: la conformità alle direttive dell'Unione europea e il buon funzionamento dei mercati. Vi sono poi ovviamente alcune differenziazioni.

In secondo luogo, considero l'impostazione del decreto ancora *in itinere*, soprattutto sul piano della scelta del tipo di gestione delle reti del gas. Tuttavia, ho sentito dire che è difficile per l'Autorità valutare i comportamenti del gestore delle reti del gas: è un'affermazione alle condizioni date dal decreto o in assoluto? La domanda è semplice: anche in presenza di una separazione proprietaria permane la difficoltà di analizzare e valutare i comportamenti del gestore, oppure la situazione muta?

In terzo luogo, come relatore di questo decreto ho preso buona nota, come tutti gli altri colleghi, dei suggerimenti che sono arrivati, molti dei quali saranno sottoposti alla valutazione della Commissione, ma anche del Governo. Alcuni ci sembrano, infatti, dettati da tanto buonsenso e ci sembra abbastanza ovvio doverli prendere in considerazione. Non faremo in tempo,

magari, a garantire l'attuazione di alcuni aspetti. Penso, ad esempio, all'affermazione - che condivido - della necessità di un maggior investimento sull'efficientamento energetico, rispetto al quale si sarebbe potuto fare di più anche a parità di risorse destinate a questo scopo.. Mi riferisco anche e soprattutto ad alcune osservazioni volte a facilitare il passaggio al mercato libero, soprattutto dal punto di vista giuridico, che non deve essere sottovalutato perché altrimenti i contenziosi ci vedranno sempre soccombenti, nonché al riconoscimento del potere sanzionatorio.

Da ultimo, e concludo, credo che i colleghi la pensino allo stesso modo, proveremo a farci carico anche dell'esigenza ultima rappresentata di dare una maggiore solidità operativa all'Autorità nei termini suggeriti, non tanto mediante un incremento della spesa, e quindi della dotazione finanziaria, quanto su una maggiore libertà di utilizzazione delle risorse nel rispetto del tetto di spesa previsto. Proveremo tutti a fare la nostra parte, contiamo quindi di poter andare incontro alle esigenze rappresentate.

LUDOVICO VICO. È molto importante il contributo che ci viene oggi dall'Autorità, dai suoi componenti e dal presidente. Farò tre brevissime osservazioni.

Relativamente alla separazione della rete, ho inteso - leggeremo successivamente anche i documenti che ci invierete - nelle parole del presidente dell'Autorità un percorso, come richiamava l'onorevole Testa, ma anche una preferenza. Anche se il Governo non procederà lungo questo percorso e, dal punto di vista legislativo, si orienterà verso una propria scelta. Se fossi molto vicino al pensiero minimo, direi che questo è meglio di niente, ma il nostro Paese non può più accontentarsi, se la traduzione è questa, per tantissimi aspetti. Continuo a pensare che la percezione della separazione in questo Paese, benché si pensi che siano solo le *élite* a capire ciò che accade, sia netta. La separazione proprietaria è, come ha detto lei, il modello Terna, mentre l'ITO è rappresentato da Telecom e quello che accade, sempre per

analogia in questo momento, a Telecom è la storia infinita del cosiddetto ultimo miglio. La mia considerazione, quindi, senza andare in profondità di un tema già in più circostanze affrontato, è di provare a dialogare con l'Autorità nella sua indipendenza per sostenere la separazione proprietaria. È chiaro poi che ci sono da tenere presenti, da una parte, la legislazione e il legislatore, dall'altra, l'Autorità indipendente, che è nostro dovere sostenere nel suo ruolo e nelle sue funzioni.

Quanto al dispacciamento, se non erro, è stato detto che sarebbe opportuno, con largo anticipo rispetto alle moratorie in corso e ai programmi bi-quinquennali, per non dire undecennali, della modificare la legge n. 99 del 2009, relativamente alle rinnovabili, alla questione sulla quale avevamo anche chiesto ai colleghi della maggioranza di desistere.

Sulle risorse destinate al funzionamento dell'Autorità e sugli aspetti di tutela dei consumatori, non aggiungo niente altro, sono tutte cose che impariamo ascoltando i suggerimenti che ci vengono dati, quindi non ritengo di fare altre osservazioni al riguardo. Per quanto riguarda le risorse, fermo restando ciò che ci è stato suggerito dal dottor Colicchio, penso che sarebbe il caso che un'autorità indipendente, se consentito, e penso che sia possibile, formuli al Parlamento, e quindi al Governo, un'ipotesi rispetto alla *mission* che le è affidata nelle forme previste o attraverso modalità innovative. Questo mi sembra un punto delicato anche rispetto al rapporto Governo-Parlamento relativamente alle autorità indipendenti nel nostro Paese.

**PRESIDENTE.** Do la parola agli auditi per la replica.

**GUIDO BORTONI, Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.** Vorrei velocissimamente intervenire sulla separazione delle reti, e fare una precisazione, non per invadere il campo di Luigi Carbone, sul discorso del mercato di non ritorno.

Sulla separazione delle reti l'onorevole Testa chiedeva se l'attuale modello ITO

sarà migliorato e rafforzato: la risposta è positiva perché vediamo che lo schema di decreto legislativo darebbe un ITO che non soddisfa, secondo noi, i requisiti di « equivalenza » che la direttiva — pur preferendo il modello di separazione proprietaria, come anche noi preferiamo — pone e che quindi anche il recepimento deve porre. Noi abbiamo fatto un passettino in più, ci siamo permessi, lo vedrete nella memoria, di sostenere che, se l'ITO fosse implementato in maniera ideale — lasciatemi passare questo termine, anche se non c'è nulla di ideale, ma in maniera seria, rafforzata — probabilmente produrrà un effetto indotto, e preferibilmente atteso da tutti, della *ownership unbundling* volontaria e non obbligatoria, quello che era della legge n. 290 del 2003.

Relativamente al mercato di non ritorno, abbiamo visto che nello schema di decreto, probabilmente per problemi di *wording* — non crediamo che sia una reale volontà del Governo — si tenta di ripercorrere l'esperienza francese, quella appunto del mercato del non ritorno, con due svantaggi: uno l'avete tutti individuato nel fatto si blocca in questo momento il mercato così come è perché non ci sono più paracadute, reti di protezione, per cui un cliente già debole non fa il passo per il mercato libero, a detrimento di tutta la concorrenzialità del mercato. Ma vi è un altro effetto; i clienti — non sono pochi, 4 milioni di famiglie e 1,5 milioni di piccole e medie imprese sul mercato libero — improvvisamente si vedono sottratta la rete di protezione, per cui quelli che non sono usciti sono bloccati, e già questo è un problema, ma abbiamo anche da considerare i diritti di quelli che sono usciti — e son tanti — che non hanno più una possibilità di tutela. Credo, quindi, che si tratti di un errore del decreto legislativo, perché in Francia sono tornati indietro a ripristinare la situazione italiana, che è quella vigente.

**ROCCO COLICCHIO, Componente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.** Onorevole Vico, noi abbiamo più volte fatto presente sia al Parlamento sia al

Governo questa esigenza, tuttavia questa è la *sedes materiae* adatta, ed ecco perché lo ribadiamo. C'è una direttiva che dà nuovi compiti e sottolinea in più passaggi l'autonomia, l'indipendenza, l'adeguatezza delle risorse e così via, quindi questa è la sede adatta e noi stiamo chiedendo proprio al Parlamento in una composizione qualificata di aiutarci su questo versante. Mi pare, peraltro, che riconosciate tutti le nostre posizioni perché avanziamo richieste ragionevoli. Chiediamo, infatti, un adeguamento delle risorse a costo zero per il bilancio dello Stato e una flessibilità del bilancio per salvaguardare prima l'indipendenza, anche questa a saldo immutato. Riconosciamo che dobbiamo al Governo, e quindi al Paese, quanto previsto per il contenimento della spesa, ma chiediamo

l'autonomia di distribuire le risorse che rimangono all'interno del nostro bilancio.

**PRESIDENTE.** Ringrazio gli auditi per la loro disponibilità e le loro spiegazioni. Attendiamo il documento che ci hanno promesso a breve in modo da poter fare ulteriori riflessioni con gli altri commissari.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,30.**

---

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

**DOTT. GUGLIELMO ROMANO**

---

*Licenziato per la stampa  
il 4 luglio 2011.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO