

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

22.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE LEGISLATIVA ED AMMINISTRATIVA	
Audizione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, Guido Pier Paolo Bortoni:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2, 8, 10, 12
Bortoni Guido Pier Paolo, <i>Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico</i>	2, 10, 12
Sollo Pasquale (PD)	9
Taricco Mino (PD)	8

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.10.

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 dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, Guido Pier Paolo Bortoni.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, Guido Pier Paolo Bortoni.

Con l'ingegner Bortoni, che ringrazio per la disponibilità, inauguriamo nel migliore dei modi un ciclo di audizioni dedicato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa e amministrativa, alle autorità indipendenti dotate di poteri di regolazione. È un ambito di grande interesse per la Commissione, dal momento che tali autorità sperimentano, nell'esercizio dei loro poteri di regolazione, procedure di analisi di impatto e consultazioni pubbliche.

Segnalo anche che l'analisi d'impatto, nel caso delle autorità indipendenti, assume particolare rilevanza anche giurisprudenziale, in particolare quando, per esigenze che le autorità stesse sono chiamate a dimostrare, si discostano da indicazioni europee e nazionali.

L'Autorità presieduta dall'ingegner Bortoni – che ho avuto modo di frequentare nel periodo in cui ero presidente della Commissione Attività produttive della Camera dei deputati – ha approvato nell'ottobre 2008 una corposa guida per l'analisi d'impatto della regolazione e svolge regolarmente le consultazioni pubbliche, che riguardano talora anche una sorta di libri bianchi, cioè di documenti che delineano le linee generali di successivi interventi normativi.

Uno dei documenti attualmente sottoposti a consultazione pubblica riguarda, tra l'altro, proprio il tema della semplificazione delle disposizioni di separazione contabile per il settore dell'energia elettrica e del gas.

Ciò premesso, do la parola all'ingegner Bortoni, che confido possa offrirci anche un quadro esaustivo della normativa vigente nei settori di competenza dell'Autorità dal punto di vista della semplificazione.

GUIDO PIER PAOLO BORTONI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico*. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, innanzitutto, desidero ringraziare, anche a nome dei miei colleghi Biancardi, Carbone, Colicchio e Termini, la Commissione parlamentare per la semplificazione per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico, in merito alla vostra indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa.

In questa memoria, che depositiamo agli atti, ci soffermiamo sull'attività svolta negli anni recenti, su quella in corso e su quella programmata in materia di semplificazione, trasparenza e contenimento dei costi della regolazione nei tre settori di

nostra competenza, l'elettricità, il gas e il sistema idrico.

Nella memoria e anche nelle brevi considerazioni che seguiranno, sono sinteticamente illustrati cinque capitoli in merito alle azioni intraprese dall'Autorità nell'ultimo triennio volte a incidere sui seguenti livelli: la valutazione dell'impatto della regolazione generale già citata dal presidente Tabacci e le nostre procedure in merito; la semplificazione della disciplina dei procedimenti individuali, la regolazione individuale o *l'enforcement*; la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e, in particolare, degli obblighi informativi a carico degli operatori dei nostri tre settori; la facilità di accesso ai mercati di gestione dei processi in un ambiente liberalizzato come quello dell'energia; la messa a disposizione di diversi strumenti semplici a supporto delle scelte dei consumatori.

Ovviamente, con la memoria non esauriamo il contributo che oggi intendiamo offrire ai lavori della Commissione ma rimaniamo disponibili per ulteriori dati e integrazioni in forma scritta alle considerazioni o alle osservazioni che vorrete rivolgerci.

Innanzitutto, svolgerò una rapida premessa sul nostro DNA. Sapete bene che l'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico è un organismo indipendente dal Governo e, soprattutto, dagli operatori di settore, dotato di potere di regolamentazione, come ricordava il presidente Tabacci, e con ormai diciotto anni di vita, essendo stata nel 1997 ai sensi della legge n. 481 del 1995. Essa persegue la difesa e la tutela degli interessi dei consumatori e la promozione della concorrenza.

Più di recente, la legge n. 214 del dicembre 2011 (di conversione del decreto-legge n. 201) ha attribuito all'Autorità anche le funzioni di regolazione e controllo in materia di servizi idrici, da esercitare sempre con i poteri della legge istitutiva n. 481 del 1995.

La trasparenza del processo decisionale e *l'accountability* dell'operato hanno da sempre rappresentato due caratteri distin-

tivi dell'azione dell'Autorità, di cui si è dotata sin dal 1997, anticipando peraltro un *trend* di trasparenza e di *accountability* che arriva dall'Europa ed introducendo i processi di consultazione e partecipazione dei soggetti interessati, con una sorta di libri bianchi, come li ha definiti il presidente Tabacci. Diffondiamo documenti, raccogliamo osservazioni scritte ed effettuiamo eventuali audizioni collettive e individuali attraverso le associazioni esponenziali, ma anche ascoltando i singoli operatori o i cittadini.

L'attuazione dei processi di analisi di impatto della regolamentazione, la cosiddetta AIR *ex ante*, ha da tempo integrato in maniera strutturale questi processi di consultazione, che vi dicevo operativi dal 1997. Stiamo ora chiudendo il cerchio e implementando la VIR, cioè la verifica dell'impatto della regolamentazione, una classica attività *ex post* volta a verificare l'effetto della regolamentazione generale introdotta, cercando così di verificare *ex post* le valutazioni dell'AIR, ossia dell'analisi di impatto della regolamentazione svolta *ex ante*.

La consultazione, quindi, e l'analisi di impatto della regolamentazione non sono gli unici strumenti che l'Autorità utilizza per rendere conto delle proprie scelte, in ossequio al principio di *accountability*, ai soggetti interessati. La legge istitutiva prevede, infatti, la convocazione di audizioni periodiche delle formazioni associative di consumatori e utenti, delle associazioni ambientaliste, di quelle sindacali nonché di quelle delle imprese e dei lavoratori. Inoltre, da diversi anni, sempre in chiave di maggior *accountability*, ci siamo dotati anche di un piano strategico triennale scorrevole, che viene pubblicato nonché presentato e discusso nel corso delle audizioni periodiche.

Nell'ultimo piano — giusto una scheggia del piano strategico triennale relativo al triennio 2012-2014 — l'Autorità ha identificato, tra le diverse linee strategiche, lo sviluppo di una regolazione semplice e di qualità. In questo modo, arriviamo *in medias res* nei lavori di questa Commissione.

L'azione dell'Autorità sotto i profili della trasparenza e dell'*accountability* è già stata esaminata anche dall'OCSE che, nel rapporto *Better regulation in Europe: Italy 2012*, nel valutare le diverse esperienze nazionali in materia, sottolinea che, da un lato, i processi di ascolto non risultano purtroppo sufficientemente strutturati a livello di amministrazioni centrali dello Stato, e, dall'altro, che la pratica della consultazione resta ben radicata in alcune autorità indipendenti, e cita proprio l'Autorità da me presieduta come un esempio in Italia di questo processo abbastanza avanzato di trasparenza e *accountability*.

Una seconda scheggia — poi passeremo alle cinque azioni che vi enunciavo in premessa — derivante sempre dal nostro piano strategico triennale, è che l'Autorità ha ritenuto di integrare nelle proprie linee strategiche una seconda linea che riteniamo interessante anche dal punto di vista della semplificazione, quella relativa alla capacitazione o *empowerment* del consumatore energetico e dell'utente idrico, su cui ritornerò brevemente.

Anzitutto, vi è la valutazione dell'impatto della regolamentazione e la partecipazione al processo di formazione degli atti di regolazione. Ho già detto che, sebbene la legge istitutiva dell'Autorità non prescriva specificamente che gli atti di regolazione siano preceduti dalla consultazione, già dal 1997 ci siamo auto vincolati alla consultazione, salvo per quegli atti che rivestano carattere di necessità e urgenza, che sono però veramente pochi.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, nella deliberazione n. 61 del 1997 che introduce la consultazione, una forma di istruttoria pubblica quale fattore di legittimazione procedurale dal basso delle decisioni neutrali e indipendenti dell'Autorità.

Ai tempi in cui l'onorevole Tabacci presiedeva, come ricordato, la X Commissione della Camera dei deputati, l'Autorità aveva già avuto modo di spiegare come questa consultazione rappresentasse un bilanciamento importante per un'autorità indipendente che, non traendo legittimazione da un'elezione popolare e, comun-

que, non emanando direttamente dalla sovranità popolare, contempera questa sua indipendenza con una continua consultazione e partecipazione dal basso, nel senso più largo possibile, alle proprie decisioni. Inoltre, l'Autorità è stata tra le prime, forse la prima, a introdurre formalmente l'AIR in attuazione delle disposizioni della legge n. 229 del 2003.

Ad oggi, sono stati complessivamente sottoposti ad AIR una ventina non di singole delibere, bensì di veri e propri filoni provvedimentali, ossia costituiti da più atti concatenati, tra cui, ad esempio, le tariffe per la distribuzione del gas nell'attuale periodo regolatorio.

Tra gli aspetti salienti dell'attuale procedura AIR, si segnalano anche il collegamento e la particolare importanza che diamo alle attività di consultazione intesa come l'insieme di attività, incontri, seminari, *focus group*, documenti per la consultazione, volti a raccogliere informazioni e opinioni dei soggetti interessati, superando — e l'esperienza ci conforta in questo senso — l'asimmetria informativa che esiste tra il regolatore e i soggetti regolati.

Recentemente, siamo stati anche invitati a presentare la nostra quindicennale esperienza di analisi d'impatto della regolamentazione a un seminario interno all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Agcom, che è un altro regolatore nazionale; inoltre, la neonata Autorità di regolazione dei trasporti ci ha chiesto di poter discutere con loro la metodologia sia di consultazione sia di AIR, di cui intende dotarsi a sua volta.

L'Autorità sta altresì lavorando per rinforzare i procedimenti di consultazione e partecipazione alle scelte regolatorie, che costituiscono sempre un elemento centrale del nostro processo decisionale. A titolo d'esempio, solo nel 2013 abbiamo realizzato 51 documenti per la consultazione, ognuno dei quali ha avuto un tempo d'esame da parte della platea dei soggetti interessati di 41 giorni medi, quindi tutto sommato un tempo sufficiente e che riteniamo congruo per sollecitare commenti e osservazioni.

Tuttavia, siamo i primi a riconoscere che i nostri documenti di consultazione alcune volte sono ancora troppo complessi e di non immediata comprensione; siamo, infatti, un regolatore tecnico e anche i nostri documenti riflettono la natura tecnica delle nostre determinazioni.

Per superare questo *gap* di complessità e, quindi, per andare ancora più prossimi alla platea delle imprese, delle parti sociali e dei cittadini, abbiamo messo in campo l'iniziativa sperimentale *Notice & Comment*, la quale tenta di rivolgersi a un più ampio pubblico, si inserisce tra gli strumenti di semplificazione e si affianca al documento classico di consultazione.

Quello del *Notice & Comment* è un documento caratterizzato da un linguaggio che definirei molto più semplice e facilmente intellegibile, che opera una sintesi tralasciando diversi dettagli e cercando di concentrare il messaggio sui principali contenuti e sulle finalità dell'intervento. Sulla base di quest'iniziativa sperimentale, avviata nel 2012, abbiamo realizzato una mezza dozzina di *Notice & Comment* di questo tipo, ricevendo abbastanza soddisfazione in termini di ritorno delle informazioni.

Quanto alle procedure semplificate per gli atti di regolazione individuali, quindi quelli di *enforcement*, sostanzialmente i nostri procedimenti individuali possono riassumersi in due principali famiglie: quelli sanzionatori e quelli relativi alla risoluzione delle controversie degli operatori.

Il filone sanzionatorio, come sapete, segue una procedura molto garantista e di partecipazione del soggetto chiamato a rispondere ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 244 del 2001. Anche nel campo delle sanzioni, però, abbiamo ritenuto di introdurre una procedura semplificata per la loro chiusura anticipata, che risulta applicabile nel caso in cui gli elementi raccolti dai nostri uffici sorreggano sufficientemente la fondatezza della contestazione che addebitiamo all'impresa o al soggetto operante nell'energia o nel settore idrico. La procedura prevede, nel provvedimento di avvio del

procedimento sanzionatorio, che sia già determinato un importo della sanzione irrogabile all'esito del procedimento stesso.

In tale fattispecie, il destinatario del provvedimento finale, entro il termine di 30 giorni dall'avvio del procedimento, può effettuare il pagamento della sanzione quantificata *ex ante* in una misura ridotta, pari a un terzo del valore di quella determinata nello stesso procedimento di avvio, con ciò estinguendo il procedimento sanzionatorio. Di fatto, come si può immaginare, è una procedura pattizia che vede, da un lato, l'istituzione che avvia il procedimento sanzionatorio e, dall'altro, il soggetto oggetto del procedimento; quest'ultimo, a fronte di un'estinzione del procedimento sanzionatorio, paga una multa di un terzo del valore di quella complessiva. Questo consente di evitare tutti i costi amministrativi del procedimento sanzionatorio lungo e consente anche di trattare molti più procedimenti in parallelo.

Per quel che concerne la semplificazione nella risoluzione delle controversie tra gli operatori, il regolamento dell'Autorità recentemente approvato stabilisce una modalità semplificata di risoluzione delle stesse, prevedendo anche qui che sia trasmessa alle parti — nelle controversie abbiamo normalmente un operatore e un utente dei servizi energetici — una proposta di risoluzione della controversia. In tal caso, se si addiuvano a un accordo il reclamo è archiviato e le parti si adeguano o dichiarano che si adegueranno alla decisione nel più breve tempo possibile. A tale proposito, numerose controversie sono, ad esempio, relative all'allacciamento di impianti fotovoltaici con il distributore locale: diverse controversie sorgono in questa fase e crediamo che la loro risoluzione semplificata rappresenti un mezzo molto efficace.

Quanto alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, come dicevo, nei diciotto anni di operatività della nostra Autorità vi è stata la produzione di un corpo normativo articolato e complesso: articolato nel senso che si è stratificato

molto nel tempo, complesso perché, come ricordavo, la natura tecnica del nostro operato si riflette in questa complessità.

In particolare, gli obblighi informativi in capo ai soggetti regolati, ossia la richiesta di informazioni per poter decidere, rappresentano un onere molto importante che abbiamo cercato di misurare e, ovviamente, ridurre. L'onere per adempiere gli obblighi informativi rappresenta una parte di quelli che si chiamano modernamente costi di adempimento, ossia i costi diretti sostenuti dai soggetti regolati per conformarsi alle disposizioni normative e regolatorie.

Procedo molto velocemente, ma la memoria è abbastanza analitica. Già nel 2012, abbiamo avviato dei procedimenti per la semplificazione e razionalizzazione di questi obblighi informativi, evitando duplicazioni e, ove possibile, la richiesta diretta dei dati ed incrociando le informazioni contenute nei *database* già disponibili: siamo così arrivati a uno sfoltimento abbastanza rilevante, se mi passate il termine, degli oneri informativi.

Tra gli esempi, riporto gli adempimenti in materia di registrazione all'anagrafica degli operatori. In un ambiente liberalizzato da anni come quello dell'energia, si ha già una pluralità di operatori molto larga. Cito un caso estremo: quando una famiglia installa sul proprio tetto un pannello fotovoltaico diventa, da consumatore che era una volta, quello che con termine bruttissimo viene definito un *prosumer*, ossia contemporaneamente un piccolo produttore e un piccolo consumatore.

Anche ai fini dell'erogazione degli incentivi, questo soggetto diventa dunque un piccolo operatore. Gli obblighi informativi precedenti prevedevano che anche queste piccole e medie imprese o famiglie titolari di piccoli impianti di generazione elettrica ricadessero all'interno di quel novero di soggetti che era sottoposto a tutta una serie di obblighi informativi.

Abbiamo semplificato stabilendo che, al di sotto di 100 chilowatt per impianto installato di generazione elettrica, non vi è più obbligo informativo anagrafico e di aggiornamento; l'Autorità non rinuncia ad

avere una mappa di questi impianti, ma vi provvede attraverso l'incrocio con un'altra banca dati, che è il sistema Gaudì.

Anche con riferimento alla vigilanza sul divieto di traslazione della maggiorazione dell'aliquota IRES, la cosiddetta *Robin Hood tax*, abbiamo semplificato grandemente gli adempimenti previsti per gli obblighi informativi in capo alle imprese vigilate ed abbiamo misurato, come per l'ambito di semplificazione precedente, i benefici in termini di risparmio annuo a carico del sistema. Tra gli altri esempi che la memoria riporta, un esempio citato dal presidente Tabacci è quello della semplificazione e della razionalizzazione degli obblighi informativi in materia di separazione contabile, ossia di *unbundling*. In particolare, le piccole realtà degli operatori energetici erano afflitte da una serie di obblighi informativi: abbiamo introdotto delle fasce di esenzione sul piccolo che ci consentono ora di reperire i dati da un'altra parte.

Infine, sicuramente saprete che il decreto-legge n. 83 del 2012 contiene una previsione legislativa volta a rimodulare gli oneri generali di sistema, che hanno assunto un gravame molto rilevante in questi ultimi 4-5 anni: il suddetto decreto prevede una rimodulazione in favore delle imprese energivore di quella parte della bolletta elettrica che, giusto per fornirvi un dato, incide per il 20 per cento sulla spesa energetica annua della famiglia-tipo, configurandosi quindi come una quantità molto importante.

Anche in questo caso, per l'agevolazione agli energivori vi è stata la necessità di disporre di una mole di dati per calcolare l'indice di incidenza energetica, di « energivoricità », e per verificare tutta una serie di documenti. Abbiamo semplificato molto, mettendo a disposizione un portale presso la Cassa conguglio per il settore elettrico per tutte le imprese che intendevano accedere al beneficio previsto dalle citate disposizioni normative. Le imprese — in particolare le piccole imprese — che possono accedere a questa agevolazione

sono numerose, circa 3-4 mila, e ci sembra che il portale semplificato garantisca dei buoni risultati.

Quanto alla facilità d'accesso ai mercati e alla gestione dei processi, ci riferiamo ad una platea più numerosa. In Italia, abbiamo più di 30 milioni di clienti elettrici, più di 18 milioni di clienti gas e una platea molto importante di utenti idrici. In un ambiente liberalizzato, vi è la necessità di gestire un flusso informativo biunivoco di processi da queste platee così numerose di aventi diritto ad accedere ai mercati dell'energia o ai sistemi idrici, che una volta non esisteva.

Il solo processo di *switching*, grazie al quale un cliente finale passa da un fornitore all'altro, potenzialmente può riguardare - sommando l'energia elettrica, il gas e l'acqua - 50-60 milioni di processi informativi.

Abbiamo cercato, anche in questo caso, di mettere ordine ed abbiamo varato un sistema informativo integrato per la gestione dei flussi informativi tra venditori, distributori e clienti, che non è ancora completamente operativo. Si sta affrontando processo per processo ed adesso è stata realizzata l'anagrafica, il *settlement*; abbiamo invece condizionato il processo di *switching*, quello più critico, a degli indicatori di affidabilità di questo sistema, tuttavia abbiamo già dei risultati interessanti.

Credo che l'ultimo punto sia comunque di pertinenza del capitolo della semplificazione, anche se è più di merito dell'azione dell'Autorità: la nostra azione di semplificazione si traduce, come vi dicevo, anche nello sviluppo di strumenti di supporto alle scelte in tutta trasparenza da parte dei consumatori finali.

Già da diversi anni, abbiamo sul nostro sito una serie di strumenti, come il Trova offerte e l'Atlante dei diritti del consumatore di energia, che sicuramente avete già in qualche modo incrociato, ma vi è anche un'importante novità richiesta da più parti: al fine di aumentare la trasparenza e la comprensibilità delle bollette da parte dei consumatori, nel 2013 abbiamo avviato il processo definito dallo *slogan* « Bolletta

2.0 », con l'obiettivo di razionalizzare e semplificare la struttura ed il contenuto.

L'attuale forma della bolletta è ritenuta dagli stessi consumatori finali - questo è un risultato delle nostre consultazioni - assolutamente inidonea a rendere l'utente finale consapevole dei costi.

Un ampio documento di consultazione è in pubblicazione questa settimana e formula delle proposte per arrivare a una separazione in due parti della bolletta: una prima parte di un foglio, che raggiunge sempre bimestralmente o mensilmente il consumatore finale, contenente pochi dati anagrafici nonché quelli volti a consentire lo *switching*, oltre a dati di spesa e di rilevanza economica; una seconda parte ultra dettagliata - ci rendiamo conto che non può mancare questa parte di documento di fatturazione contrattuale - che tuttavia crediamo non sarà più inviata al cliente finale, salvo che questo la richieda o che sia in atto un reclamo con il suo operatore. In tal caso, bisognerà ovviamente produrre un quadro dettagliato che, secondo la sua stessa dicitura, è un documento da addetti ai lavori più che indirizzato ai consumatori e che sarà messo a disposizione per via informatica in un sito e non inviato a casa. Ribadisco, infatti, che si tratta di uno strumento suscettibile di generare più confusione che trasparenza.

Abbiamo, inoltre, lo Sportello del consumatore, che ha la funzione molto importante di ricevere i reclami, che sono tanti; solo a gennaio scorso, lo Sportello ha ricevuto 5.100 segnalazioni contenenti reclami. Oltre alla parte reclamistica, esso si occupa della parte informativa, anche attraverso *call center* che spiegano al cliente finale i vari meccanismi del mercato dell'energia e del servizio idrico.

Abbiamo anche il Servizio di conciliazione centralizzato per la soluzione stragiudiziale delle controversie. Soprattutto in una situazione come quella odierna, in cui un cliente finale per poche centinaia di euro incontra difficoltà ed ostacoli molto consistenti per accedere alla giustizia ordinaria, vi è la necessità di queste soluzioni stragiudiziali che consentono, nella

maggioranza dei casi, di addivenire a un accordo transattivo per risolvere un reclamo o una controversia.

Questo sistema, nato nell'aprile scorso, ha già trattato diversi casi, più della metà dei quali ha trovato una soluzione con l'accordo delle parti. Tenete conto che una delle parti è sempre un cliente finale, quindi una parte molto più debole rispetto alla controparte, costituita dall'operatore.

Vengo, infine, alla *governance* del settore idrico. Stiamo regolando il settore idrico integrato da due anni. Noi diciamo sempre che l'energia deve essere maggiormente centralizzata e ricondotta tra le competenze dello Stato perché lo sfrangiamento di *governance* operato con il Titolo V della Costituzione ha determinato nel campo dell'energia rilevanti problemi: nel settore dell'acqua la gravità di questo sfrangiamento è ancora più accentuata.

Siamo gli ultimi arrivati come autorità nazionale per la regolazione del sistema idrico, ma ci troviamo di fronte ad una *governance* molto complessa, motivo per cui ci permettiamo di sottolineare a una Commissione che si occupa di semplificazione e trasparenza la necessità di operare una razionalizzazione, una semplificazione ed un riassetto della *governance* del settore idrico. La complessità della *governance* è, infatti, una delle cause di lentezza in termini di adozione dei provvedimenti e della loro efficacia.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Bortoni anche per la ricchezza delle considerazioni che ha svolto e per la corposità della sua relazione, che sicuramente ci sarà utile.

Con riferimento a queste ultime questioni, viene anzitutto da riflettere sulla portata e sul ruolo delle autorità indipendenti rispetto all'attività di regolazione, aspetti che hanno una forte incidenza sui consumatori e sui temi della cosiddetta semplificazione. Dall'altro lato, vi è il richiamo forte alle questioni legate al Titolo V della Costituzione, su cui abbiamo avuto modo, una decina d'anni fa, di sollevare una serie di problematiche che poi si sono rivelate del tutto pertinenti.

Il fatto che nel recente convegno presso la Camera dei deputati, dedicato alla presentazione del Rapporto sulla legislazione 2013, molti si siano ancora attardati a considerare che la Corte costituzionale ha risolto in via di diritto quei punti è totalmente sbagliato. Si alimenta, invece, un contenzioso che finisce per creare una situazione di blocco. Inoltre, ciò è contro un qualsiasi grado di razionalità istituzionale. Queste materie devono avere una loro tenuta unitaria, non possono essere spezzettate; diversamente, Arlecchino finirà per sommergere e complicare la vita di tutti gli italiani.

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

MINO TARICCO. Anch'io mi unisco al ringraziamento per la corposità, anche nel merito, della relazione. Mi permetto tuttavia di porre due quesiti.

Anzitutto, nell'attività di *front office* che svolgete nei confronti dei cittadini che segnalano criticità in riferimento ai settori da voi controllati e regolati, esiste un'attività di riversamento dei suggerimenti in ordine agli adeguamenti normativi che si rendano necessari? Insomma, quali sono gli esiti? Quando rilevate, ad esempio, che una percentuale significativa di persone si lamenta di un problema, al di là di ciò che attiene alla vostra competenza sul merito delle questioni, che tipo di consequenzialità assicurate alle osservazioni che vi pervengono?

In secondo luogo, in relazione alle riflessioni che lei ha introdotto relativamente agli strumenti che vi siete dati come Autorità in termini di semplificazione e di conciliazione del contenzioso, mi pare d'aver colto nelle sue parole che questo tipo di attività ha introdotto una velocizzazione ed un'effettiva semplificazione della soluzione del contenzioso. Il tema che, però, mi premerebbe comprendere è il seguente. Mi esprimerò in termini un po' scherzosi, tanto per rendere l'idea: avete la sensazione che si tratti di un'accettazione di semplificazione per rassegnazione o per soddisfazione? In

sostanza, dato che, come giustamente ha detto, nella maggior parte dei casi siamo in presenza di attori che hanno pesi e forze completamente diversi, è abbastanza pensabile — ma vorrei una conferma — che in un caso di contenzioso, quando addivenite a una proposta di soluzione, la parte più debole dica, come avviene dalle mie parti, « piuttosto che niente, è meglio piuttosto ».

In qualche misura, esiste una sorta di rassegnazione ed accettazione di un percorso come male minore? È così o effettivamente il tipo di attività di soluzione del contenzioso che mettete in campo funziona anche come stimolo a un miglioramento della qualità dei servizi e quindi ad una riduzione dei disservizi che generano contenzioso?

Soprattutto riguardo ai fornitori di energia elettrica, proprio in queste settimane ho ricevuto una valanga di sollecitazioni per il fatto che interruzioni di servizio, disfunzioni o altro negli ultimi mesi sono molto frequenti: è un incidente di percorso o è un dato che a voi arriva? Se sì, in che termini, al di là della soluzione del contenzioso, agite su questo tipo di questioni?

Infine, avete parlato di una serie di semplificazioni legate a piccoli produttori/consumatori di nuova generazione legati alle energie rinnovabili e via discorrendo: la mia sensazione è che, oltre alla necessaria semplificazione burocratica che avete attivato per quel che riguarda le vostre competenze, vi sia una serie di appesantimenti burocratici che riguardano anche altre competenze, come il fatto che, per un impianto da 2 chilowatt, sia richiesto in alcuni comuni l'accatastamento, che costa molto di più di tutto il vantaggio che in dieci anni potrà generare quel tipo di impianto.

Questo tipo di sollecitazioni arrivano anche a voi o a voi arrivano solo osservazioni puntuali sulle questioni di vostra competenza? Se vi arrivano, che tipo di azione mettete in campo per questo tipo di segnalazioni?

PASQUALE SOLLO. Anch'io ringrazio il presidente per la sua relazione estremamente esaustiva.

Ciò che mi è piaciuto, in base a quanto ci ha descritto e ha scritto, è la fase intermedia. Abbiamo già valutato con altri auditi l'aspetto dell'AIR e della VIR, ossia l'analisi e la valutazione finale dell'impatto regolatorio, e i procedimenti tra la fase iniziale *ex ante* e quella finale *ex post* mi sembrano abbastanza interessanti.

Credo e aggiungo, a proposito di quanto diceva il vicepresidente Taricco, che il discorso della riduzione dei costi e della semplificazione del sistema sanzionatorio attenga anche a una valutazione di tipo economico. Il collega faceva prima riferimento all'espressione « piuttosto che niente, è meglio piuttosto », ma credo che il processo amministrativo totale costi quasi un terzo. Vi è poi anche un'ammissione di responsabilità indiretta da parte di chi paga la sanzione. La mia preoccupazione è che, quando le colpe sono troppo grandi, quel terzo possa essere una scusante per chi paga per togliere il contenzioso e assumersi, invece, colpe molto minori rispetto a quelle che ha.

Inoltre, è stato posto l'accento su altri due aspetti che sembrano banali ma che in realtà sono quelli che arrivano più direttamente ai cittadini, alla gente. Quando ero sindaco, le persone venivano da me per l'incomprensione totale della bolletta: si è riuscito a semplificare tanto e a rendere tutto molto più semplice — e questo è un insegnamento anche per noi — ma molto spesso ciò non viene percepito dalla gente perché poi arriva un'incomprensibile bolletta, quasi sempre con la percezione di una sorta di imbroglio, soprattutto nel meridione.

Quando arriva una bolletta assai complessa — non da parte vostra ovviamente, cioè di chi effettua il controllo, bensì da parte di chi eroga il servizio — si percepisce come volutamente non comprensibile proprio per giustificare la richiesta di cifre che eventualmente non sono dovute.

Condivido tantissimo la sua affermazione sul sistema idrico, che rappresenta qualche cosa di allucinante. Si pensi che,

nel 2002, quando iniziai a fare il sindaco, in Campania c'erano gli ambiti territoriali ottimali (ATO): quello del mio comune, dopo dieci anni che ero sindaco, ancora doveva iniziare a lavorare, pur spendendosi milioni di euro per gli organismi. Ancora oggi, a quattordici anni da quel momento, non è ancora partito: questa è l'inefficienza del nostro sistema.

PRESIDENTE. Non essendovi altre osservazioni, vorrei cogliere l'occasione della presenza dell'ingegner Bortoni per sollevare una questione che vorrei riproporre anche agli altri componenti delle autorità indipendenti che audiremo nei prossimi giorni.

Mi sono occupato, sempre in quel periodo, del ruolo complessivo delle autorità indipendenti e sono del tutto convinto che esse debbano essere, e non solo apparire, tali. Pur tuttavia, un problema assai delicato riguarda il rapporto tra queste autorità e il Parlamento.

Poiché sinora tutto si risolve in una sorta di messa cantata che ogni autorità si fa per conto suo nella Sala della Lupa, il problema è quello di trovare una connessione di tipo parlamentare una volta all'anno, nel corso della quale, però, non si compie un rito ma si mette in campo una collaborazione istituzionale utile sia al Parlamento sia all'autorità indipendente, come potrebbe essere l'idea di una commissione bicamerale, come è il caso della Commissione per la semplificazione, che potrebbe occuparsi anche di costruire un tramite con le autorità indipendenti.

Mi interesserebbe conoscere la sua opinione. Ovviamente, ciò dovrebbe avvenire all'interno di una legge di riordino delle autorità indipendenti e di finalizzazione del loro rapporto con il Parlamento.

Do quindi la parola all'ingegner Bortoni per la replica.

GUIDO PIER PAOLO BORTONI, Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico. Come vi avevo premesso, manderemo una piccola integrazione scritta a queste domande, quindi la mia adesso sarà semplicemente una

replica all'impronta a queste interessanti considerazioni.

Parto in ordine cronologico rispetto alle domande che mi sono state rivolte. Per quanto riguarda il *front office* ai cittadini, certamente uno dei valori aggiunti che annettiamo a questo tipo di intervento è quello del cosiddetto *feedback*, che utilizziamo in due modi: il primo è stato citato dall'onorevole Taricco e consiste nel miglioramento della nostra regolazione. Quando vediamo che, ad esempio, una serie di reclami mette in luce una fessura, una criticità — ce ne sono tantissime, essendo la regolazione una cosa non perfetta — provvediamo a mantenere questo pezzo di regolazione in modo da evitare o da risolvere la criticità.

In secondo luogo, il *feedback* è utile anche per risalire, verticalmente o lateralmente, ad altre istituzioni che possono essere competenti per alcuni ambiti materiali. Abbiamo anche un potere molto importante di segnalazione e proposta a Governo, Parlamento e regioni, con riferimento a queste ultime più per la parte acqua che per la parte energia, che noi utilizziamo ogni qual volta si presenti un elemento di *feedback* da portare alla loro attenzione. Per restare sempre alla sostanza e non solo alla forma, le nostre segnalazioni non sono tuttavia molto ascoltate: arrivano e non dico che si perdono, ma in qualche modo vengono come depositate.

Quanto alla soluzione del contenzioso — accettazione o rassegnazione — il sistema stragiudiziale delle conciliazioni è molto articolato, ma di fatto può essere suddiviso in due o tre famiglie. Da tempo le camere di commercio svolgono anche questa fase di conciliazione stragiudiziale; vi sono poi le conciliazioni paritetiche, quando la composizione della controversia avviene tra un'associazione dei consumatori che ha la delega del cliente finale sul reclamo relativo e l'operatore, e quindi l'azienda energetica; infine, la terza famiglia, appena nata, è quella rappresentata dal Servizio di conciliazione centralizzato.

Una direttiva europea, che cito solo *en passant*, obbliga peraltro gli Stati membri

a introdurre delle conciliazioni, qualificate con quattro o cinque caratteristiche, che però di fatto abbiano nel loro DNA una sorta di grande indipendenza, trasparenza e ripetibilità.

Il Servizio di conciliazione centralizzato presenta queste caratteristiche, mentre le conciliazioni paritetiche — spiegherò anche perché — sono meno trasparenti: la soluzione finale dell'accordo che avviene tra l'associazione dei consumatori che ha la delega particolare e l'azienda normalmente non viene conosciuta, quindi in questo caso non so darle una valutazione.

So dirle, però, che nel caso del Servizio di conciliazione centralizzato dell'Autorità innanzitutto vi è un facilitatore, non un arbitro, dell'Autorità medesima — non appartenente al nostro personale, ma che comunque gravita nella nostra orbita — che sorveglia la transazione; in secondo luogo, l'esito della transazione è trasparente e quindi, per una certa controversia, si sa che è andata a finire in un certo modo e così si garantisce anche una certa forma di ripetibilità.

In terzo luogo, avere l'egida dell'Autorità mitiga un po' il *gap*, la differenza di potere negoziale tra il fornitore e il cliente finale. Da questo punto di vista, quindi, credo di averle risposto mettendo un po' in luce i diversi modi di conciliazione.

Quanto ai piccoli produttori, riceviamo effettivamente tante richieste e tanti reclami, alcuni anche impropri, nel senso che ci chiedono cose che non rientrano nella nostra competenza. Prima, però, sono stato troppo veloce, per cui sottolineo ora che per i piccoli produttori — la solita famiglia con il pannello o la piccola officina con il tetto con un'iniziativa rinnovabile — non solo abbiamo introdotto quella importante franchigia da 100 chilowatt, che esenta interi capannoni, da un certo punto di vista piccolo-industriali, dall'obbligo informativo di qualificarsi, ma abbiamo anche, con un piccolo sforzo di semplificazione, esentato questi soggetti dal pagamento del contributo all'Autorità.

Noi abbiamo un autofinanziamento su tutti gli operatori, ben noto sicuramente a voi tutti, e per la parte dei piccoli pro-

duttori abbiamo introdotto una franchigia, al di sotto della quale non viene erogato il contributo all'Autorità, quindi ci presentiamo anche come un'istituzione che controlla sì anche queste piccole realtà, ma gratuitamente.

Riguardo alle considerazioni del senatore Sollo, dell'AIR e della VIR abbiamo già parlato. Sul terzo della sanzione, nel caso di procedimento semplificato, quando adottiamo un provvedimento e indichiamo la sanzione *ex ante* è ovvio che per farlo dobbiamo avere una giurisprudenza sanzionatoria di un caso simile, che ci permetta di procedere alla quantificazione. Nel caso, invece, in cui fossimo di fronte a un *vulnus* o a un *fumus* di violazione mai prima osservato, ossia ad un caso unico, non siamo in grado di quantificare in maniera del tutto discrezionale la sanzione. Quando lo facciamo è perché abbiamo un caso simile che è già stato sottoposto a sanzione, per cui ci permettiamo di dire che, normalmente, se dovessimo concludere l'*iter*, questo dovrebbe finire in un certo modo. Se abbiamo giurisprudenza, questo dovrebbe garantire che non ci poniamo nei confronti di una nuova sanzione o sul basso o sull'alto, proprio perché siamo in maniera discrezionale. Quella di un terzo, ovviamente, è una misura forfetaria ma dovrebbe essere comunque un terzo di una sanzione congrua, perché è già stata decisa in altri casi.

Gli ATO, gli enti d'ambito, sono ancora presenti e sono i regolatori locali dell'acqua. Abbiamo introdotto una serie di regolazioni a livello nazionale che, comunque, non possono prescindere — la legge Galli del 1994 è infatti sempre lì — dall'approvazione anche da parte del regolatore locale, quindi dell'ATO. Alla fine — questo era un po' il non detto che stava dietro le mie parole sulla complicazione della *governance* — adesso si risolve tutto con due approvazioni tariffarie, il che, in un Paese come il nostro, non costituisce certamente un'iniziativa positiva.

Presidente Tabacci, sul ruolo complessivo delle Autorità anche in questa legislatura è stato presentato al Senato, ma forse anche alla Camera, un disegno di

legge di riordino, nel quale, per quel che ricordo, sono individuati tre tipi di autorità: le autorità di regolazione, quale è la nostra, le autorità di vigilanza, come quella sui contratti pubblici, e le autorità di garanzia, come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si tratta di uno sforzo da incoraggiare e riteniamo che quel disegno di legge rappresenti un buon punto di partenza. Esso contiene, negli articoli finali, anche l'istituzione di una commissione, non so se bicamerale, dedicata all'esame e, addirittura, alla votazione degli atti, ovviamente sintetici, o dell'operato, non solo passato, delle autorità indipendenti.

PRESIDENTE. La mia esperienza mi dice che non abbiamo bisogno di nuove commissioni rispetto al problema che abbiamo di fronte. Il punto è di semplificare, non di complicare la vita del Parlamento. È chiaro, quindi, che deve trattarsi di una commissione bicamerale, altrimenti ci sarebbe una replica. Fino a quando il Senato non sarà cambiato, siamo dentro un sistema bicamerale; se non si va verso una commissione bicamerale, bisogna inventarsi le modalità in base alle quali l'Autorità compie un doppio pellegrinaggio, il

che mi sembra semplicemente una impostazione ridicola.

GUIDO PIER PAOLO BORTONI, *Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico*. Sicuramente, se posso finire così, dal nostro punto di vista, in relazione al mantenimento del rito della presentazione della relazione annuale — che adesso non ha luogo neanche più alla Sala della Lupa, ma alla Sala della Regina — anche noi come Autorità gradiremmo un'interlocuzione biunivoca con il Parlamento piuttosto che una presentazione unilaterale.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Bortoni e i colleghi che sono intervenuti. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 10 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

