

PAS 29/10

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL
PARLAMENTO E AL GOVERNO CIRCA LE ESIGENZE FUNZIONALI
DELL'AUTORITÀ STESSA, ANCHE IN VISTA DELL'ATTUAZIONE DEI
COMPITI DERIVANTI DALLE DIRETTIVE 2009/72/CE E 2009/73/CE**

30 novembre 2010

Premessa

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, intende formulare, attraverso la presente segnalazione: i) le proprie osservazioni in merito agli effetti che alcune misure contenute nell'articolo 6 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122 (*Manovra*), produrranno sullo svolgimento dei compiti istituzionali e sulla capacità dell'Autorità di rispettare le recenti disposizioni del diritto comunitario; ii) proposte atte a scongiurare tali effetti negativi, senza tuttavia venir meno al rigore richiesto dalla manovra; iii) rinnovati auspici affinché vengano assunti provvedimenti legislativi favorevoli ad un sollecito adeguamento della dotazione di personale dell'Autorità medesima, alla luce dei numerosi nuovi compiti ad essa assegnati da normative nazionali e comunitarie.

1. La Manovra 2010 e il ruolo istituzionale dell'Autorità

Con la segnalazione del 25 giugno 2010 (PAS 12/10), l'Autorità aveva già rilevato il rischio che alcune delle misure contenute nella *Manovra* (commi 7, 8, 9, 12, 13, 14 dell'art. 6), potessero produrre impatti negativi sullo svolgimento dei compiti affidati all'Autorità stessa dalla legge istitutiva nonché da successivi interventi normativi nazionali e dell'Unione Europea, costringendo a contrarre sostanzialmente attività di regolazione e controllo finalizzate alla tutela dei consumatori e allo sviluppo della competitività del sistema energetico, mettendo inoltre a rischio la possibilità di adempiere ai compiti assegnati ai Regolatori nazionali dell'energia dalle recenti Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, in corso di recepimento. Si auspicava, con tale segnalazione, che potessero essere adottate misure atte a garantire (nel rispetto delle previsioni del diritto comunitario e delle specificità istituzionali ed organizzative caratterizzanti l'ordinamento dell'Autorità) che, facendo salvo l'importo complessivo da versare a favore del bilancio dello Stato, l'Autorità, in alternativa alla diretta applicazione delle norme citate, potesse adottare misure di spesa complessivamente equivalenti a quelle disposte dai citati commi dell'articolo 6.

a. Impatto sull'operatività dell'Autorità

In prossimità dell'approvazione del bilancio di previsione relativo all'anno 2011, l'Autorità deve ora tornare sulla questione poiché la situazione è rimasta immutata rispetto a quanto segnalato alcuni mesi fa. Infatti, sebbene l'Autorità non gravi sul bilancio dello Stato e non riceva alcun tipo di finanziamento pubblico, dovrà comunque assumere provvedimenti fortemente limitanti alcune sue attività operative, in particolare su quelle finalizzate a una maggior tutela dei consumatori, un ulteriore sviluppo della competitività dei sistemi elettrici e gas, nonché al monitoraggio e al controllo, già dimostratisi assai efficaci oltre che indispensabili.

In particolare risulterà impossibile, senza modifiche normative:

- 1) il ricorso a figure professionali altamente specializzate, anche esterne; ricorso che si configura come uno strumento fisiologico ed efficiente per un organismo di regolazione quale l'Autorità; essa opera in settori caratterizzati da elevata complessità tecnica e dalla continua evoluzione tecnologica, normativa e di struttura dei mercati. I fatti dimostrano che l'efficace svolgimento dei propri compiti istituzionali, e in particolare quelli di vigilanza e controllo, per i quali significativo e fondamentale è il ricorso a professionalità specializzate esterne, comporta sistematicamente notevoli benefici sia per le casse pubbliche che per i consumatori finali. Per esempio, le attività di vigilanza e controllo, anche grazie all'apporto di elevate professionalità esterne, determinano, esse sole, recuperi di contributi pubblici, che nel loro complesso

superano gli stessi costi di funzionamento dell'Istituzione (si pensi ai recuperi di incentivi CIP 6/92 indebitamente percepiti, quantificabili in oltre 160 milioni di euro dal 2005 ad oggi);

- 2) il proseguimento di gran parte delle campagne di informazione oggi svolte dall'Autorità in favore dei consumatori; ciò significa, in pratica, che l'Autorità non potrà più adempiere al preciso mandato contenuto nella legge istitutiva, ove, all'articolo 2, comma 12, lett. i), si stabilisce che l'Autorità, tra le altre sue funzioni, "*assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi*". Tra le altre, dovrebbero essere soppresse: a) le campagne di informazione svolte in collaborazione con l'ANCI a favore dei consumatori di energia che versano in gravi condizioni di disagio fisico o economico, nell'ambito dell'implementazione dei *bonus* elettrico e gas, previsti rispettivamente dal decreto interministeriale 28 dicembre 2007 e dal decreto legge 185/08, convertito nella legge 2/09; b) le campagne di informazione relative ai diritti del consumatore di energia nel nuovo contesto di mercati completamente liberalizzati.

b. Autonomia e indipendenza dell'Autorità

Occorre inoltre rilevare che le lamentate disposizioni della *Manovra*, imponendo all'Autorità tagli di spesa su specifiche voci del proprio bilancio, intaccano pesantemente l'autonomia economico-finanziaria, gestionale, organizzativa ed operativa dell'Autorità, ponendosi anche in contrasto con le citate direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, cui tutti gli Stati Membri hanno l'obbligo di conformarsi entro il 3 marzo 2011. Gli articoli 35 e 39 (par. 5) di tali direttive prevedono infatti che "*Per tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione, gli Stati membri provvedono in particolare affinché: l'autorità di regolamentazione possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico, e disponga di dotazioni finanziarie annuali separate, di autonomia di esecuzione del bilancio assegnato e di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività*"¹.

L' "*autonomia di esecuzione del bilancio assegnato*" postula che lo Stato può intervenire sul bilancio complessivamente riconosciuto al Regolatore (come peraltro già previsto a legislazione vigente, tramite l'approvazione dell'aliquota di funzionamento dell'Autorità da parte del Governo) ma, a tutela della sua indipendenza, non può poi intervenire sul modo in cui tale bilancio viene concretamente utilizzato dal Regolatore, cosa che invece accadrebbe attraverso l'implementazione dei tagli di spesa citati.

Va peraltro messo in evidenza che il taglio delle spese del Regolatore non apporterà comunque alcun beneficio ai soggetti regolati, mentre le cifre rinvenienti dai tagli, essendo esplicitamente destinate ad essere versate al Bilancio dello Stato, determinano, all'atto pratico, un ulteriore incremento del carico fiscale per le imprese.

Appare opportuno ribadire, infatti, che l'Autorità, per il proprio funzionamento, non riceve alcun contributo da parte del bilancio dello Stato, essendo completamente autofinanziata per legge tramite il contributo, "di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio", fornito dagli operatori economici dei settori elettrico e gas; contributo che l'Autorità peraltro, in un'ottica di efficiente gestione delle risorse, ha contenuto, negli ultimi dieci anni, nella misura dello 0,3 per mille, valore ben inferiore al richiamato limite previsto dalla legge istitutiva.

c. Proposte per superare le criticità evidenziate

Pur considerato quanto esposto, l'Autorità non intende, tuttavia, minimamente sottrarsi alla necessità di dare il proprio contributo alla finanza pubblica, né richiede che il suo contributo

¹ Le note interpretative di tali direttive, emanate dalla Commissione europea in data 22 gennaio 2010, chiariscono che tali disposizioni devono essere interpretate nel senso che "*the NRA must be able to take autonomous decisions, independently from any political, public or private body*", e che a tal fine "*the NRA has autonomy in the implementation of the allocated budget. This means that the NRA, and only the NRA, can decide on how the allocated budget is spent. It may neither seek nor receive any instruction on its budget spending*".

abbia misura diversa da quella di tutte le altre amministrazioni. Si ribadisce piuttosto la proposta, già espressa nella citata PAS 12/10, affinché vengano individuate formule alternative alla diretta applicazione all'Autorità dei citati commi dell'articolo 6 della *Manovra*, finalizzate a mantenere un adeguato livello di operatività istituzionale.

D'altra parte, può segnalarsi che l'Autorità è sostanzialmente l'unica Amministrazione chiamata a versare fondi allo Stato e non "semplicemente" a riceverne meno. Va poi ricordato che l'Autorità sta già assicurando per legge uno speciale contributo (circa 9 milioni di euro all'anno), per il sostentamento di altre Autorità; ciò senza aver aumentato lo 0,3 per mille, quota ferma da 10 anni, che le aziende del settore pagano per il bilancio dell'Autorità (valore dall'Autorità tenuto, come detto, ben inferiore all'1 per mille pur consentito per legge).

In sostanza l'Autorità si limita a proporre soltanto che:

i) senza ridurre l'importo del contributo (2.000.000 di euro circa) dovuto al Bilancio statale in seguito alle misure previste dalla *Manovra*, non si impongano all'Autorità vincoli rivolti puntualmente ad alcune, specifiche attività; ii) a parità di partecipazione alle esigenze di pubblico bilancio, siano ancora autonomamente definibili, come in passato, il dimensionamento delle nostre poste di bilancio secondo gli impegni istituzionali affidatici e nel rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia della Autorità.

2. Adeguamento degli organici dell'Autorità

Come già segnalato a Parlamento e Governo in molteplici occasioni istituzionali², il consistente aumento dei compiti e delle funzioni attribuite all'Autorità negli ultimi anni (di cui in seguito) rende ormai urgente e non più rinviabile un adeguamento della propria dotazione organica, che peraltro sarebbe realizzabile senza alcun onere a carico del pubblico bilancio in virtù del sistema di totale autofinanziamento descritto in precedenza. L'ultimo adeguamento della dotazione di personale risale infatti alla legge 239/04, che portò tale dotazione a centottanta unità, di cui 120 di ruolo e 60 a tempo determinato, con ciò, peraltro, segnando un rapporto tra personale di ruolo e a tempo determinato che costituisce un unicum nel panorama pubblico italiano. Appare dunque urgente e necessaria, anche per garantire l'implementazione ed il rispetto degli articoli 35 e 39 delle citate direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, l'integrazione del personale già previsto con ulteriori trenta unità, prevedendo, quindi, rispettivamente, 150 unità a tempo indeterminato e 60 unità a tempo determinato.

Con riferimento ai molti interventi normativi sopra citati, che hanno portato ad incrementare, dal 2004 ad oggi, ruolo, funzioni ed impegni operativi dell'Autorità, senza che vi corrispondesse alcun adeguamento della dotazione di personale, si segnalano in particolare:

- l'articolo 1, comma 375, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e il decreto interministeriale 28 dicembre 2007 in materia di tariffe elettriche agevolate in favore dei clienti domestici economicamente svantaggiati (c.d. *bonus* elettricità);
- l'articolo 3, comma 9, del decreto legge 29 novembre 2008, convertito nella legge 28 gennaio 2009 n. 2 in materia di tariffe agevolate per la fornitura di gas naturale (c.d. *bonus* gas);
- l'art. 11, comma 12 della legge 14 maggio 2005, n. 80 che estende, con provvedimento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, le condizioni tariffarie di cui al decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 19 dicembre 1995 alle forniture di energia elettrica destinata alle produzioni e lavorazioni dell'alluminio, piombo, argento e zinco e al ciclo clorosoda, con riferimento ai prezzi

² Si vedano, oltre alla Relazione annuale 2010, le segnalazioni PAS 9/08 del 29/12/2008, PAS 26/09 del 28/12/2009, PAS 12/10 del 25/06/2010 e le due recenti Audizioni parlamentari tenutesi, rispettivamente, in data 26 maggio 2010 presso la Commissione Affari costituzionali della Camera ("*Autorità amministrative indipendenti*") ed in data 20 ottobre 2010 dinanzi alla X Commissione Industria, Commercio, Turismo del Senato della Repubblica ("*Strategia energetica nazionale*").

- praticati per forniture analoghe sui mercati europei nei limiti degli impianti esistenti alla data di entrata in vigore del decreto in questione, situati nel territorio della regione Sardegna e caratterizzati da alimentazione in alta tensione;
- il decreto legge 18 giugno 2007, n. 73 (convertito nella legge 3 agosto 2007 n. 125) recante misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia, che conferisce all'Autorità rilevanti ed onerosi compiti in materia di gestione e protezione dei clienti finali tutelati;
 - il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 21 giugno 2007 in materia di ricerca di sistema nel settore elettrico con riguardo, segnatamente, all'attribuzione all'Autorità di funzioni sostitutive del Comitato di Esperti di Ricerca per il Settore Elettrico (CERSE);
 - l'art. 2, comma 165, lettera f-ter) della Legge Finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 2, comma 165, lettera f-ter) che, in attuazione dell'articolo 23 della direttiva 2003/54/CE, ha attribuito all'Autorità il compito di svolgere anche una funzione paragiurisdizionale per la risoluzione delle controversie tra produttori di energia e gestori di rete, mediante decisioni vincolanti tra le parti;
 - l'articolo 81, comma 18, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, che contiene il compito di vigilare sul rispetto del divieto di traslazione sui consumatori della maggiorazione d'imposta (c.d. Robin Tax), introdotta dai commi 16 e 17 dello stesso articolo, per i soggetti che operano nel settore petrolifero, del gas naturale e della produzione o commercializzazione di energia elettrica. L'attività di vigilanza a cui è chiamata l'Autorità si configura come complessa e particolarmente delicata, e al tempo stesso di grande rilevanza per la tutela degli interessi dei consumatori. Essa, inoltre si estende a mercati e settori industriali, normalmente non sottoposti ad attività di regolazione economica da parte dell'Autorità stessa, configurandosi dunque come innovativa delle competenze dell'Autorità e, per essere effettuata in maniera efficace, richiede un indispensabile adeguamento delle sue risorse organizzative, comprese le competenze tecniche ed economiche a sua disposizione;
 - l' Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3754 del 9 aprile 2009 s.m.i. che ha attribuito all'Autorità la definizione ed implementazione dei regimi tariffari agevolati per le vittime del terremoto che ha colpito l'Abruzzo nell'aprile del 2009;
 - la legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia" da cui derivano molti compiti, tra cui in particolare i compiti in tema di risoluzione anticipata delle convenzioni Cip 6/92;
 - gli articoli 23 e 29 del d.lgs. 31 del 2010 in materia di energia nucleare, che assegnano all'Autorità il compito prospettico ed impegnativo di determinare ed aggiornare le tariffe per il conferimento e lo stoccaggio del combustibile nucleare e dei rifiuti radioattivi sulla base della stima dei costi di sistemazione in sicurezza dei rifiuti medesimi, nonché di vigilare sul rispetto, da parte degli operatori, del divieto di trasferire sugli utenti finali gli oneri delle misure compensative che le imprese produttrici delle centrali nucleari dovranno erogare agli abitanti, agli enti locali ed alle imprese operanti nei territori siti delle future centrali nucleari;
 - i provvedimenti che compongono il c.d. Terzo pacchetto energia, il cui recepimento è stato avviato a seguito della Comunitaria 2009 (cfr. art. 17 di tale legge n. 96 del 2010, che reca una ampia delega al governo per il recepimento delle direttive) e dovrà essere concluso entro il 3 marzo 2011, i quali assegnano numerosi compiti aggiuntivi e importanti nuove responsabilità alle autorità nazionali di regolamentazione dei settori energetici. A tal riguardo, occorre ricordare che le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE (recanti rispettivamente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e norme comuni per il mercato interno del gas naturale) e i regolamenti 713/2009 (CE), 714/2009 (CE) e 715/2009 (CE) - provvedimenti comunitari che compongono il c.d. Terzo pacchetto energia - da una parte assegnano ai Regolatori nazionali numerosi

nuovi compiti e responsabilità, dall'altra sanciscono espressamente che gli Stati membri *“Per tutelare l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione provvedono in particolare affinché: l'autorità di regolamentazione (..) disponga di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività”*³.

³ Anche le note interpretative delle citate direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, emanate dalla Commissione europea in data 22 gennaio 2010, affermano esplicitamente che *“l'Autorità nazionale di regolazione deve avere adeguate risorse umane e finanziarie per assolvere ai propri compiti; dal momento che le nuove norme dell'Unione Europea assegnano una quantità considerevolmente maggiore di compiti e poteri all'Autorità di regolazione, ciò avrà effetti diretti sulle risorse economiche e finanziarie che devono esser messe a disposizione del Regolatore. Data la complessità della regolazione (nel settore dell'energia) una Autorità Nazionale di Regolazione deve essere in grado di attrarre personale sufficientemente qualificato e di varia formazione (giuristi, economisti, ingegneri ecc)”* .