

19 giugno 2003

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS SUL DISEGNO DI LEGGE AC 3297

Premessa

La X Commissione permanente ha licenziato e presentato alla Presidenza della Camera dei Deputati, in data 13 giugno 2003, il disegno di legge AC 3297, recante "Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi" (di seguito: il disegno di legge).

In data 13 maggio 2003, la Commissione Europea ha reso pubblica una Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica energetica per l'ampliamento dell'Unione.

Il Consiglio dell'Unione europea ha approvato, in data 16 giugno 2003, la proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifiche alla direttiva 96/92/CE (di seguito: proposta di direttiva elettrica), nonché la proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifiche alla direttiva 98/30/CE (di seguito: proposta di direttiva gas). Nella medesima data il Consiglio ha altresì approvato la proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di elettricità (di seguito: proposta di regolamento interconnessioni). A questo stadio dell'iter procedurale i testi approvati possono essere considerati sostanzialmente definitivi.

L'Autorità, nell'esercizio della funzione di cui al combinato disposto dell'articolo 2, comma 12, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95), ritiene opportuno formulare, attraverso la presente segnalazione, osservazioni e proposte riguardanti alcuni punti del disegno di legge AC 3297 che rivestono particolare rilevanza in relazione agli obiettivi di promozione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità dell'energia elettrica e del gas.

Articolo 2 – Regime delle attività del settore energetico

Appare inopportuna la tripartizione tra attività libere, attività di interesse pubblico e attività sottoposte a regime di riserva e concessione.

L'esigenza di tutelare interessi generali attraverso l'imposizione di vincoli agli esercenti è soddisfatta dalla previsione della legge n. 481/95, fatta salva dall'articolo 8 del disegno di legge, di funzioni di regolazione cui sono assoggettati i servizi di pubblica utilità.

Conseguentemente il riferimento alla imposizione di obblighi di servizio pubblico operato nell'articolo 2 è ridondante, dal momento che risponde ad una esigenza garantita dalla legge n. 481/95. Esso contrasta con la qualificazione delle attività cui si riferisce (un'attività soggetta a regime di libera intrapresa, per definizione, non è un servizio pubblico). Infine esso appare inapplicabile, dal momento che la normativa vigente, con le integrazioni prefigurate dal disegno di legge, non individua soggetti istituzionali cui sia formalmente intestato il potere di imporre siffatti obblighi.

Il disegno di legge contiene, nell'articolo 2, un'elencazione tassativa delle attività del settore energetico dalla quale risultano escluse alcune attività identificate e disciplinate dalla normativa vigente, quali l'attività di organizzazione e gestione di mercati regolamentati che, nel settore dell'energia elettrica, è sottoposta a regime di riserva allo Stato e affidata in esclusiva ad una società di diritto speciale, e l'attività di misura.

Per il coordinamento con la disciplina vigente e per la coerenza del testo, appare preferibile che l'articolo 2 del disegno di legge si limiti a distinguere tra attività sottoposte al regime di libera intrapresa ed attività assoggettate ad un regime di riserva, elencando le sole attività sottoposte a quest'ultimo regime e identificando le altre in via residuale.

Articolo 6 – Esercizio delle funzioni amministrative statali

La formulazione dell'articolo 6 solleva un problema di coerenza con l'impostazione dell'articolo 8, comma 2. Al contrario di quanto accade in tale ultima disposizione, ove si ricava che gli obiettivi di politica energetica declinati nell'articolo 3, comma 1, sono perseguiti dallo Stato anche attraverso l'Autorità (in quanto articolazione del pubblico potere dotata di un particolare statuto di autonomia), in questo caso manca analogo riferimento.

Al fine di evitare incertezze interpretative, si propone di integrare le formule dell'articolo 6, commi 1, 2 e 3 operando un riferimento congiunto allo Stato e all'Autorità: ad esempio, al comma 1 "...sono esercitati dallo Stato, anche attraverso l'Autorità, i seguenti compiti e funzioni amministrative:...".

Articolo 9 – Misure per l'organizzazione e lo sviluppo della rete elettrica

L'articolo 9 non modifica l'assetto del decreto legislativo n. 79/99, secondo il quale le funzioni di gestione sono intestate ad una società di diritto speciale, il gestore della rete di trasmissione nazionale, che opera in regime di esclusiva ed è sottoposta al potere di indirizzo strategico ed operativo del Ministero delle attività produttive. Una struttura di questo tipo appare inadatta ad una privatizzazione da effettuarsi tramite collocamento finalizzato alla quotazione in borsa, creando ostacoli al processo attraverso il quale realizzare l'indipendenza dell'operatore.

Sembra necessario replicare l'assetto previsto per il settore del gas dove le imprese di trasporto, titolari delle infrastrutture di rete, sono sottoposte, per la garanzia degli interessi generali, alle funzioni di regolazione dell'Autorità integrate dalla intestazione al Ministro delle attività produttive del potere di adottare i provvedimenti necessari a garantire la sicurezza, l'economicità e programmazione a lungo termine del sistema nazionale del gas. A tale fine, tra le modificazioni dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (di seguito: decreto legislativo n. 79/99) dovrebbe essere prevista la soppressione dell'articolo 3, comma 4, quinto periodo.

L'articolo 9, comma 3, secondo e terzo periodo, del disegno di legge dispone che "L'esenzione [dalla disciplina che prevede il diritto di accesso dei terzi] è accordata per una quota compresa fra il 50 e l'80 per cento delle nuove capacità di trasporto realizzate, dal Ministro delle attività produttive, sentito il parere dell'Autorità, che deve essere reso entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta, trascorso il quale si intende reso positivamente. In casi eccezionali, sentito il Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa, l'esenzione si applica altresì ai dispositivi di interconnessione in corrente alternata, a condizione che i costi e i rischi degli investimenti in questione siano particolarmente elevati, se paragonati ai costi e ai rischi di norma sostenuti al momento del collegamento di due reti di trasmissione nazionali limitrofe mediante un dispositivo di interconnessione in corrente alternata."

L'Autorità ha disciplinato la materia con la deliberazione 1 agosto 2002, n. 151/02, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 196 del 22 agosto 2002; sono in corso le procedure per l'attribuzione dell'accesso a titolo prioritario ai soggetti interessati alla realizzazione di interventi di sviluppo della rete di trasmissione nazionale.

Si propone, pertanto, la soppressione del secondo e terzo periodo del comma 3.

L'articolo 9, comma 4, del disegno di legge dispone che "l'Autorità definisce, entro e non oltre tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le tariffe di remunerazione delle reti di trasporto e distribuzione, per il successivo periodo regolatorio", sulla base dei criteri elencati nel medesimo comma 4.

La disciplina attraverso norme primarie di materie attinenti la regolazione economica determina una eccessiva limitazione della necessaria discrezionalità tecnica ed amministrativa di un organismo di regolazione indipendente e, nel contempo, una eccessiva rigidità su materie che invece richiedono adattamenti alle concrete esigenze del settore regolato. Gli obiettivi posti dalla norma in commento sono assorbiti e precisati dalla delibera 1 aprile 2003, n. 30/03, con cui l'Autorità ha avviato il procedimento per l'adozione di provvedimenti in materia di tariffe per i servizi di trasporto per il periodo di regolazione 1 gennaio 2004-31 dicembre 2007.

Si propone, pertanto, la soppressione del comma 4 nella parte in cui definisce criteri per la remunerazione delle reti di trasporto e distribuzione, ovvero, in alternativa, la conservazione della sola parte relativa al termine entro cui l'Autorità deve definire le tariffe.

Articolo 10 – Terzietà delle reti

L'articolo 10, comma 1, non appare funzionale all'esigenza di garantire la terzietà della gestione, esigenza rafforzata dalla considerazione che la società titolare della gestione della rete nazionale di trasporto dell'energia elettrica dispone del controllo sulla società titolare della gestione del sistema delle offerte ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 79/99. A tal fine devono essere impediti la formazione o il consolidamento, in capo a gruppi nei quali figurino imprese utenti delle infrastrutture di rete e del sistema delle offerte, di posizioni di controllo delle società che sono proprietarie e che gestiscono reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale.

Si ritiene pertanto necessario che all'articolo 10, comma 1, sia aggiunto un secondo periodo formulato come segue: "le società di cui al presente comma non possono assumere posizioni di controllo, ai sensi dell'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nelle società che sono proprietarie e che gestiscono reti nazionali di trasporto di energia elettrica e di gas naturale".

Articolo 11 - Allocazione delle nuove capacità ai punti di ingresso della rete del gas nazionale

La previsione, di cui all'articolo 11, comma 1, del disegno di legge, dell'esenzione dalla disciplina che prevede il diritto di accesso dei terzi nel caso di realizzazione all'estero di nuova capacità di interconnessione, pare inapplicabile. Essa è infatti generica, non specificando di quale capacità si tratti, ed estende il proprio ambito di efficacia oltre i confini territoriali dello Stato italiano.

Il medesimo comma, attribuendo il potere di rilasciare l'esenzione al Ministero delle attività produttive, limita le funzioni di regolazione intestate all'Autorità, contraddicendo il disposto dell'articolo 22 della proposta di direttiva gas, il quale prevede l'intestazione in capo all'autorità di regolazione del potere di concedere l'esenzione e di definire i relativi criteri.

La differenza dei regimi di accesso a titolo prioritario alle infrastrutture, introdotta dai commi 1 e 2 dell'articolo 11, avvantaggia la realizzazione di gasdotti di importazione, attualmente intrapresa solamente dall'operatore dominante.

Detta differenza di regimi non è coerente con l'articolo 22 della proposta di direttiva gas, la quale prevede solamente il sistema delle esenzioni individuali.

Si propone pertanto:

- di eliminare dal comma 1 ogni riferimento alla "realizzazione all'estero di nuova capacità di interconnessione";
- di riformulare il comma 1, prevedendo che a concedere le esenzioni individuali, nonché a definire le relative modalità e criteri per il rilascio delle stesse, sia l'Autorità;
- di eliminare il comma 2, inserendo nel comma 1 il riferimento alla "realizzazione di nuovi gasdotti internazionali di importazione", al fine di sottoporre anche questa ipotesi al sistema delle esenzioni individuali, coerentemente con quanto previsto dalla proposta di direttiva gas.

L'articolo 11, al comma 4, prevede che la quota di capacità aggiuntiva non coperta dal diritto di accesso prioritario sia allocata "dall'Autorità in base a criteri di efficienza, economicità e sicurezza del sistema stabiliti con decreti del Ministro delle attività produttive". Con una norma primaria si disciplina una materia nella quale si esplicano i poteri di regolazione dell'Autorità aventi ad oggetto i criteri per l'accesso al sistema secondo quanto previsto dall'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164. Analoga disposizione è contenuta nell'articolo 25 della proposta di direttiva gas.

Si propone di sopprimere il comma 4, anche al fine di evitare che la disciplina delle condizioni di accesso risulti non omogenea, in quanto definita da autorità diverse.

Da ultimo, l'articolo 11, comma 7, assegna all'Autorità un termine di 60 giorni per l'adozione del provvedimento con il quale la medesima definisce le procedure per il mercato regolamentato delle capacità e del gas, ai sensi dell'articolo 13 della deliberazione dell'Autorità 17 luglio 2002, n. 137/02. Detto termine risulta inadeguato in considerazione della complessità delle valutazioni e degli adempimenti procedurali che l'adozione di un tale provvedimento richiedono.

Si propone la soppressione del comma 7, dal momento che le esigenze sottese alla previsione di tale termine sono garantite dalle previsioni di cui all'articolo 8, comma 2, del disegno di legge.

Articolo 15 – Misure per garantire il pubblico interesse e lo sviluppo della concorrenza nel mercato dell'energia elettrica

L'articolo 15, comma 3, del disegno di legge dispone che il Ministro delle attività produttive, sentito il parere dell'Autorità, individua “modalità e condizioni delle importazioni nel caso che risultino insufficienti le capacità di trasporto disponibili”.

Tale disposizione contrasta con il disposto dell'articolo 23, comma 1, della proposta di direttiva elettrica che intesta all'Autorità di regolamentazione la definizione delle “regole di gestione e assegnazione della capacità di interconnessione”.

La stessa disposizione collide con l'assetto operativo consolidatosi a livello comunitario, caratterizzato dalla collaborazione tra le autorità di regolazione degli Stati membri, associate nel Council of European Energy Regulators (CEER), e la Commissione europea. La collaborazione tra la Commissione europea e le autorità di regolazione degli Stati membri in materia di scambi transfrontalieri di energia elettrica è prevista nell'articolo 9 della proposta di regolamento interconnessioni.

Si propone la soppressione del comma 3.

L'articolo 15, comma 4, del disegno di legge, nell'aggiungere quattro nuovi commi (da 5-ter a 5-sexies) all'articolo 14 del decreto legislativo n. 79/99, rende idonei tutti i clienti finali del mercato elettrico non domestici con effetto dall'1 luglio 2004 e tutti i clienti finali con effetto dall'1 luglio 2007. La stessa disposizione prevede che, a decorrere dalle predette date, i clienti idonei possono richiedere, per non più di due volte, con comunicazione al proprio distributore con preavviso di tre mesi, di essere compresi nel mercato dei clienti vincolati per almeno un anno. In altri termini, l'effettivo ingresso del cliente finale nel mercato libero dell'energia elettrica può essere differito a tempo indeterminato per effetto di una sua manifestazione di volontà.

Una siffatta disposizione non trova riscontro nella proposta di direttiva elettrica, né sembra riferibile a specifiche esigenze di tutela dei consumatori. Nel settore del gas non è stata prevista la possibilità, a fronte della piena liberalizzazione della domanda a decorrere dall'1 gennaio 2003, di rinunciare all'esercizio dell'idoneità per un periodo di tempo limitato. In questo caso l'Autorità ha già definito e reso operativo un sistema di garanzie, prevedendo un periodo di automatica prosecuzione delle condizioni di fornitura praticate alla data di acquisto dell'idoneità fino all'accettazione, da parte del cliente, di una nuova offerta contrattuale, oltre all'obbligo per gli esercenti di offrire ai clienti domestici, insieme alle altre, una

opzione tariffaria regolata (deliberazione 12 dicembre 2002, n. 207/02, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 4 del 7 gennaio 2003).

La disposizione in esame determinerebbe solo l'effetto di mantenere in vita, per la durata del differimento richiesto anche da un solo cliente finale, il mercato vincolato, i relativi meccanismi di regolazione economica e i connessi strumenti di approvvigionamento delle risorse.

Si propone pertanto di sopprimere l'articolo 15, comma 4, nella parte in cui introduce un comma 5 *sexies* nell'articolo 14 del decreto legislativo n. 79/99.

Il richiamo operato all'articolo 15, comma 7, con riferimento alla situazione della società Enel distribuzione Spa, alla concessione di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, non è corretto.

In capo a detta società non si è ancora perfezionato il rilascio della concessione di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 79/99: la disposizione in esame potrebbe determinare il consolidamento, sino a scadenza, di uno strumento concessorio che risulta da un quadro normativo superato sul piano istituzionale e sostanziale.

Il comma 7 deve essere modificato mediante l'inserimento, dopo le parole "...legge 8 agosto 1992, n. 359" delle seguenti: "fino al rilascio della concessione di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 79/99".

Articolo 16 - Misure specifiche per garantire la qualità del servizio del sistema elettrico

L'articolo 16, comma 2, del disegno di legge determinerebbe un significativo ampliamento dell'area degli impianti ammissibili al sistema di incentivazioni, tale da aumentare le tariffe a carico dei clienti finali.

Sembra opportuno limitare la previsione in commento agli impianti che non beneficiano del regime previsto dal decreto legislativo n. 79/99, basato sui cosiddetti "certificati verdi".

Il venir meno del ruolo del Gestore della rete di trasmissione nazionale come cessionario unico dell'energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili ed assimilate, oltre a produrre una polverizzazione dei rapporti contrattuali, con conseguente aumento dei costi amministrativi nella transizione, può comportare difficoltà nella erogazione del servizio di bilanciamento e pregiudicare il rispetto dell'utilizzazione prioritaria ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo n. 79/99.

Si propone di sostituire le disposizioni dell'articolo 16, comma 2, del disegno di legge con la seguente: "L'Autorità per l'energia elettrica e il gas determina criteri e modalità, ivi incluse le condizioni economiche, per assicurare agli impianti che producono energia da fonti rinnovabili, diversi da quelli di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 11 novembre 1999, nuove forme di incentivazione".

L'articolo 16, comma 3, terzo periodo, del disegno di legge trasferisce al Ministro delle attività produttive le funzioni di definizione degli assetti organizzativi e di vigilanza sulla gestione della Cassa conguaglio per il settore elettrico intestate dell'Autorità in forza della disciplina vigente.

La strumentalità delle funzioni della Cassa conguaglio per il settore elettrico rispetto alla applicazione dell'ordinamento tariffario ha determinato l'intestazione delle funzioni di controllo all'organismo investito della potestà di definire detto ordinamento, in analogia con quanto in generale disposto per le casse di conguaglio e compensazione.

La necessità di attribuire all'Autorità una siffatta funzione trae fondamento anche dalla disposizione del terzo periodo del comma in esame, laddove si prevede che l'Autorità e il Ministero delle attività produttive possono, con propri provvedimenti, attribuire direttamente o delegare alla Cassa conguaglio per il settore energetico attività specifiche in ordine alle quali formulano indirizzi operativi: anche queste attribuzioni dovrebbero comportare l'attribuzione di poteri che consentano di intervenire sull'assetto organizzativo della Cassa e controllarne la gestione.

Si ritiene pertanto che il comma 3, terzo periodo, debba essere soppresso.

L'articolo 16, comma 5, del disegno di legge, prevede che il Governo sia autorizzato ad emanare uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina del servizio elettrico nelle piccole reti isolate di cui all'articolo 2, comma 17, del decreto legislativo n. 79/99, nonché del servizio svolto dalle cd. imprese elettriche minori. Tra i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si deve attenere nell'esercizio della delega, vi sono la "tutela dei clienti finali", la "definizione di obiettivi temporali di miglioramento dell'efficienza e dell'economicità del servizio", la "previsione di interventi sostitutivi per assicurare la continuità e la qualità della fornitura", nonché la "promozione dell'uso delle fonti rinnovabili".

La disciplina della qualità del servizio è intestata dalla legge n. 481/95 all'Autorità, che ha già adottato in materia la deliberazione 1 agosto 2002, n. 155/02, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 201 del 28 agosto 2002, e la deliberazione 19 dicembre 2002, n. 220/02, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 16 del 21 gennaio 2003, la cui applicazione si estende alle imprese che operano attraverso piccole reti isolate e alle imprese elettriche minori. L'articolo 16, comma 5, dispiegherebbe effetti abrogativi nei confronti della disciplina in vigore, imponendo inutili costi di adeguamento della struttura organizzativa delle imprese e un allungamento del processo di allineamento della qualità del servizio offerto agli utenti insediati negli ambiti serviti da queste imprese agli *standard* nazionali.

Si propone la soppressione dell'articolo 16, comma 5, lettere b) e c), del disegno di legge e la modificazione della lettera a) prevedendo che la tutela dei clienti finali sia assicurata nel rispetto dei principi e criteri di cui alla legge n. 481/95.

Articolo 17 - Misure per la salvaguardia dei clienti finali nel mercato del gas naturale

L'articolo 17, comma 6, del disegno di legge dispone l'abrogazione dell'articolo 16, comma 5, del decreto legislativo n. 164/00, che impone ai distributori di gas naturale l'obbligo di accertare la sicurezza degli impianti di utenza a valle del misuratore. La disposizione non prevede che il medesimo obbligo, essenziale ai fini della pubblica incolumità, debba essere assolto da altri soggetti.

L'Autorità sta per adottare, in esito al processo di consultazione, il regolamento, previsto dal decreto legislativo n. 164/00, per lo svolgimento dell'attività di accertamento in regime di concorrenza.

Di conseguenza, si propone di eliminare il comma 6.

Articolo 21 - Promozione dell'uso di gas naturale e semplificazione di procedimenti

L'articolo 21, comma 2, del disegno di legge prevede per i titolari di concessioni di stoccaggio, la facoltà di richiedere “non più di due proroghe di dieci anni”. Considerato che oggi, nei fatti, v'è un unico soggetto titolare di tutte le concessioni di stoccaggio, si ritiene opportuno escludere proroghe allo scopo di consentire l'indizione di gare alla scadenza delle singole concessioni e favorire la pluralità di imprese che esercitino l'attività di stoccaggio in concorrenza tra loro.

Si propone la soppressione del comma 2.

Articolo 33 – Disposizioni organizzative

Le disposizioni del disegno di legge comportano l'attribuzione all'Autorità di numerosi compiti di regolazione e garanzia ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa vigente.

La complessità e l'articolazione delle attività richieste per l'esercizio dei suddetti compiti evidenziano la necessità di un adeguamento dei limiti numerici alle assunzioni a tempo indeterminato e determinato posti dalla legge n. 481/95. Una tale modifica non comporterebbe oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato in ragione del regime di finanziamento dell'Autorità delineato dall'articolo 2, comma 38, della legge n. 481/95.

Si propone di inserire un comma 5 formulato come segue:

“All'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 28 la parola “ottanta” è sostituita dalla parola “centoventi”;
- b) al comma 30 la parola “quaranta” è sostituita dalla parola “sessanta”.