

CONVEGNO “La governance dell’Energia”
Roma, 20 novembre 2012

Intervento di Giovanni Pitruzzella
Autorità Garante Concorrenza e del Mercato

Qualsiasi discussione in materia di *governance* del settore dell’energia non può non partire dalla novità degli ultimi mesi, costituita dalla presentazione da parte del Governo (nella fattispecie del Ministero per lo Sviluppo Economico) di un documento contenente la Strategia Energetica Nazionale al 2020. Si tratta del primo documento strategico sul settore dell’energia dopo l’ultimo Piano Energetico Nazionale del 1988 e dunque rappresenta di per sé un elemento molto positivo di “rottura”.

Nei due decenni passati, il settore dell’energia italiano (ed europeo nel suo complesso) è stato attraversato da profonde trasformazioni: prima l’intenso processo di liberalizzazioni che ha modificato l’assetto di intere fasi della filiera, poi l’impetuosa crescita della generazione di elettricità da fonti rinnovabili (in Italia in particolare dal 2008 in poi), da ultimo – dopo l’incidente alla centrale di Fukushima in Giappone – un sempre maggior allontanamento dalla tecnologia nucleare (in Italia in realtà ciò ha significato un mancato ritorno alla fonte nucleare).

Tutte queste trasformazioni sono tuttavia avvenute nel nostro Paese senza che ci fosse un quadro strategico d’insieme che le tenesse unite, ma hanno seguito un processo autonomo, a volte armonico con il resto, altre volte fortemente dissonante (con effetti particolarmente negativi).

Ad esito di questi processi e trasformazioni, l’Italia si presenta dunque come un paese connotato da un sistema dell’energia attraversato da forti contraddizioni:

- un forte eccesso di capacità di generazione termoelettrica a gas di ultima generazione realizzata nell’ultimo decennio;
- un quantitativo di capacità installata negli ultimi anni da fonte rinnovabile (in particolare fotovoltaico) secondo in Europa solo alla Germania, e che determina un sistema di incentivi sostenuti dal consumatore finale (nella voce oneri generali della bolletta) che nel 2012 sono stati pari a 12,5 miliardi di euro;
- una rete di trasmissione dell’energia elettrica che necessita di forti interventi per integrare capacità convenzionale e capacità rinnovabile;

- prezzi del gas naturale e dell'energia elettrica superiori alla media europea (con innegabili svantaggi competitivi per le industrie utilizzatrici che esportano all'estero i propri prodotti).

In questo contesto, il fatto che l'organo di Governo centrale si riappropri della funzione di programmazione a medio termine, al fine di indicare le linee di intervento per determinare un proseguo di sviluppo del settore che sia privo dalle contraddizioni che lo hanno caratterizzato sino ad ora, appare un elemento molto positivo (rimane il problema su come e su chi dovrà dare attuazione alle linee programmatiche individuate dalla Strategia energetica nazionale).

Nel documento di Strategia Energetica Nazionale in consultazione il Governo ha correttamente indicato i quattro obiettivi che intende perseguire entro il 2020:

1. ridurre il costo dell'energia per cittadini ed imprese con un allineamento ai migliori prezzi europei;
2. raggiungere (e superare) gli obiettivi ambientali definiti dal pacchetto europeo clima-energia 20/20/20;
3. continuare a migliorare la sicurezza energetica del Paese (in particolare nel settore gas) riducendo la dipendenza dall'estero;
4. favorire la crescita sostenibile attraverso lo sviluppo del settore energetico¹

Non sarà facile, anzi forse è la principale sfida contenuta in questo documento di pianificazione strategica) tentare di conseguire questi obiettivi tutti insieme; in particolare la riduzione del costo dell'energia e il raggiungimento (o il superamento) degli obiettivi ambientali, dati gli attuali livelli di incentivazione delle energie rinnovabili, sono obiettivi che potrebbero in teoria presentare profili di difficile soddisfacimento congiunto.

Come Autorità di concorrenza si ritiene il primo obiettivo prioritario rispetto agli altri (pur molto importanti), dal momento che un suo tempestivo conseguimento sarebbe di grande ausilio sia alle imprese nazionali nella loro

¹ Per il raggiungimento dei quattro obiettivi individuati vengono enunciate sette priorità di intervento:

- promozione dell'efficienza energetica;
- promozione di un mercato del gas competitivo, integrato con l'Europa e con l'opportunità per l'Italia di divenire il principale hub sud-europeo;
- sviluppo sostenibile delle energie rinnovabili anche superando gli obiettivi europei ma contenendo gli oneri in bolletta;
- sviluppo di un mercato elettrico pienamente integrato con quello europeo;
- ristrutturazione dell'industria nazionale della raffinazione e della distribuzione carburanti;
- sviluppo sostenibile della produzione nazionale di idrocarburi;
- modernizzazione del sistema di *governance* dell'energia con l'obiettivo di rendere più snelle e veloci le procedure decisionali.

competizione con le imprese europee sia ai bilanci dei consumatori finali domestici.

In quel che segue, dunque, si formuleranno alcune considerazioni connesse a come raggiungere questo obiettivo alla luce dei vincoli e delle caratteristiche del settore italiano dell'energia.

Appare di tutta evidenza, in particolare alla luce dell'esistenza di un perdurante differenziale positivo tra il costo dell'energia in Italia e quello nei principali paesi europei, che riduzione del costo dell'energia e allineamento ai migliori prezzi europei significa sostanzialmente la possibilità che, nel medio periodo, quello italiano cessi di essere un mercato nazionale dell'energia distinto e diventi una parte di un più ampio mercato unico dell'energia elettrica e del gas al cui interno i prezzi convergano ed i flussi fisici dell'energia circolino con facilità.

Affinché ciò avvenga sono necessarie una serie di iniziative (immateriali) e di investimenti (materiali) la cui realizzazione è di oggettiva complessità. Ad aumentare tale complessità concorre, nel nostro Paese, la struttura del sistema di *governance* di settore, caratterizzato dal fatto di essere multilivello (Stato centrale, Regioni, enti locali, regolatore settoriale, gestori di rete, imprese attive nei segmenti concorrenziali) e con un processo di definizione dei processi e delle decisioni non particolarmente lineare.

Le prime iniziative di carattere immateriale che devono essere assunte (e che in parte lo sono già state), nella prospettiva di un mercato unico dell'energia, sono su scala europea. A seguito dell'approvazione del cd "terzo pacchetto" di direttive energia, infatti, si è attivata una serie di iniziative finalizzata a una maggiore interconnessione istituzionali tra i sistemi dei vari Paesi Membri: creazione di regole comuni di accesso alle reti di trasmissione dell'energia e di trasporto del gas (cd *European network codes*); organizzazioni dei gestori di rete europee (ENTOS-E e ENTSO-G); istituzione di un'Agenzia dei regolatori europei (ACER); approvazione di regole di funzionamento simili ed interconnesse tra i vari mercati liquidi dell'energia presente in Europa (cd *market coupling*).

Dal 2014 dovrebbe partire un sistema di regole in virtù delle quali la capacità di trasmissione dell'energia e di trasporto di gas sulle reti europee dovrebbe essere allocata sempre secondo procedure competitive (e non sulla base di diritti di transito di lungo periodo); condotte finalizzate ad accaparrarsi la capacità per poi non usarla (spesso sanzionate dalle autorità europee e nazionali di concorrenza²) non sarebbero più possibili dal momento che

² Per quanto riguarda l'Autorità italiana da ultimo nel caso A440 avviato nei confronti di ENI e chiuso con l'accettazione di impegni consistenti nella messa a disposizione di capacità su due gasdotti internazionali.

entreranno in gioco regole di *use it or loose it* automatico della capacità non utilizzata; lo stesso mantenimento di un portafoglio di contratti *take or pay* da parte degli importatori storici nei vari paesi sarebbe reso sicuramente più difficile che in passato, a causa della progressiva fine del regime di favore riconosciuto a questi strumenti nell'accesso alle reti.

Si tratta di innovazioni di grande respiro che si intersecano in maniera critica con obiettivi nazionali - di cui si discute in queste settimane – legati allo sviluppo di un certo numero di infrastrutture fisiche di importazione al fine di fare dell'Italia un Hub del gas (cioè uno dei grandi centri europei di commercio all'ingrosso di gas naturale liquido al pari di altri mercati europei).

Assume dunque un'importanza notevole che le infrastrutture strategiche connesse all'obiettivo di creazione di un Hub italiano del gas naturale siano realizzate in un contesto di piena compatibilità con il disegno europeo al fine di evitare, da un lato duplicazioni di incentivi, dall'altro – in caso di opere giudicate strategiche solo dalle autorità nazionali - che il costo relativo sia a carico esclusivo dei consumatori italiani.

L'Autorità in una sua recente segnalazione generale³, ha ricordato che appare necessario in particolare che il Governo proceda all'individuazione delle infrastrutture strategiche in stretta coerenza con il processo di individuazione delle cd infrastrutture di interesse comune europeo ai sensi dell'emanando Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulle infrastrutture energetiche (cd *energy infrastructure package*)⁴

Alcune recenti vicende relative alle difficoltà apposte dal regolatore francese a “socializzare” sul sistema tariffario francese gli investimenti che Snam e Fluxys intendono realizzare sul gasdotto Transigas per garantire un flusso di importazioni dall'Italia alla Francia (cd “controflusso” sud-nord) testimoniano in maniera esemplare come queste questioni siano molto complicate da risolvere se affrontate solo da un punto di vista nazionale⁵.

Sotto questo profilo appare cruciale aumentare notevolmente la capacità del nostro Paese di “presidiare” i processi decisionali europei (in particolare nella loro cd “fase ascendente”, cioè di definizione degli scenari). Ove l'Italia voglia effettivamente fare del suo territorio una delle porte di ingresso del gas naturale per il resto d'Europa dovrà operare affinché tale obiettivo cessi di

³ Cfr. AS988 ” Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013” in bollettino 38/2012

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli “orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006 CE, 2011/0300(COD

⁵ Incidentalmente, una medesima lettura può essere fatta della volontà del regolatore austriaco di proporre una modifica tariffaria tale per cui il transito del gas in Austria verso l'Italia sarebbe più penalizzato dal transito per il consumo in territorio austriaco.

essere nazionale e diventi europeo. Si tratta tuttavia di un obiettivo perseguibile solo se si decide di mettere in campo una quantità adeguata di capitale umano qualificato a tal fine.

In questa prospettiva appare necessario migliorare e semplificare il coordinamento orizzontale tra le diverse amministrazioni dello Stato interessate a partecipare al processo di elaborazione delle norme europee di settore. Sembra una buona idea (contenuta nel documento di Strategia Energetica in consultazione) che tale coordinamento sia assicurato dal Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, che ha appunto il compito di favorire l'approfondimento delle tematiche riguardanti la partecipazione del Paese all'Unione europea, coordinando i Ministri interessati alle materie trattate.

Passando al livello nazionale, il processo di individuazione prima, e realizzazione poi, delle opere ritenute strategiche al fine di garantire lo sviluppo di una maggiore concorrenza del sistema dell'energia interessa vari attori (Governo, regolatore di settore, ecc.).

Al riguardo si ritiene che la fase di individuazione del fabbisogno di nuove infrastrutture debba avvenire ad esito di una rigorosa analisi dell'effettiva necessità di nuovi investimenti per il nostro paese (proprio al fine di evitare che gravi sulle tariffe pagate dai consumatori finali una quantità eccessiva di investimenti). Quanto alla effettiva individuazione delle specifiche opere da realizzare –cui evidentemente riconoscere un *fast track* autorizzativo e la garanzia della copertura dei costi di investimenti dai ricavi tariffari – si ritiene che essa debba necessariamente avvenire ad esito di procedure competitive cui tutti i progetti attualmente in discussione possano partecipare ad armi pari.

Successiva alla fase di individuazione del fabbisogno e del numero delle opere è la fase della effettiva realizzazione. Si tratta della fase in cui la complessa *governance* multilivello descritta esercita i maggiori effetti negativi. L'eccessiva dialettica istituzionale (tra Organi centrali ed Organi periferici) tende infatti a rendere incerta l'effettiva durata dei procedimenti di autorizzazione, rispetto alle tempistiche – tutto sommato congrue - previste dalle normative vigenti

Nella citata recente segnalazione generale⁶, l'Autorità ha affermato che, a Costituzione vigente, la normativa in materia di poteri sostitutivi dello Stato rispetto alle Regioni inadempienti nel rendere i pareri dovuti all'interno del processo autorizzativo di infrastrutture energetiche contenuta all'articolo 38

⁶ Cfr. AS988 " Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013" in bollettino 38/2012

del decreto legge 22 giugno 2012 n. 83 rappresenti il massimo punto di sintesi di questa difficile dialettica istituzionale, come tra l'altro emerge anche dalla notevolissima produzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale al riguardo⁷. In quella stessa sede, tuttavia, l'Autorità ha ritenuto che fosse giunto il momento di riflettere a fondo sull'attuale struttura del titolo V della Costituzione, senza escludere (ed anzi prendendo in seria considerazione l'opportunità di) cambiamenti idonei a risolvere le criticità emerse in questi anni⁸.

Sotto questo profilo, il recente disegno di legge di riforma costituzionale governativo, nonché le varie iniziative promosse finalizzate ad escludere l'energia tra le materia sottoposte alla legislazione concorrente appaiono coerenti con l'obiettivo di creazione di un mercato dell'energia ricco di fonti di approvvigionamento, liquido e dunque caratterizzato da prezzi decrescenti.

L'Autorità ha comunque voluto ribadire come fosse importante, ai fini della accelerazione dei processi di realizzazione delle infrastrutture energetiche, anche la fase di concertazione preventiva rispetto all'avvio del procedimento di autorizzazione. In molte (troppe) occasioni, infrastrutture autorizzate, sottoposte ad ogni tipo di valutazione ambientale sono state ritardate (o bloccate del tutto) a causa di opposizioni postume delle popolazioni locali (molto spesso ad esito di cambi di maggioranze politiche nelle amministrazioni).

Sotto questo profilo si ritiene particolarmente importante che la *governance* del settore dell'energia preveda una fase concertativa pre-autorizzazione molto strutturata e tesa a garantire da un lato la massima trasparenza sull'opera alle popolazioni locali, dall'altro la certezza che un assenso reso all'opera ad esito di una procedura di consultazione pubblica codificata non possa facilmente essere revocato senza una motivazione assolutamente forte (ad esempio informazioni sull'investimento non rese note nella fase di consultazione).

⁷ La norma prevede che, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni, provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata. Si tratta di una procedura che appare idonea ad accelerare, data l'attuale governance multilivello nei processi autorizzativi, i processi di rilascio delle autorizzazioni, come peraltro auspicato anche dall'emanando Regolamento del Parlamento e del Consiglio sulle infrastrutture energetiche.

⁸ “Non si tratta, ovviamente, né di restaurare un improbabile centralismo statale, né di disconoscere il ruolo che i territori, le loro peculiari vocazioni, le reti locali di cooperazione, di fiducia e di solidarietà hanno storicamente avuto e dovranno continuare ad avere nel promuovere lo sviluppo economico nel nostro Paese. Esistono naturalmente Regioni ed Enti locali virtuosi, che costituiscono un'importante risorsa anche nell'ambito del processo di liberalizzazione. Tuttavia, sembra necessario lavorare per semplificare l'attuale pluralismo istituzionale esasperato, rafforzare la responsabilità di ciascun attore istituzionale e creare una sorta di competizione tra differenti amministrazioni e tra diversi livelli territoriali di Governo (Comuni, Regioni, Stato)”.

L'Autorità al riguardo ritiene opportuno che la normativa nazionale recepisca quanto prima lo schema contenuto nella citata proposta di Regolamento europeo in materia di infrastrutture energetiche⁹ in tema di trasparenza e partecipazione del pubblico alle decisioni: un'autorità competente a coordinare il processo autorizzativo dovrebbe infatti provvedere a pubblicare un manuale delle procedure autorizzative il più possibile completo ed accessibile; tutti i soggetti coinvolti nel processo di realizzazione dell'opera (soggetto realizzatore, autorità, imprese e cittadini interessati dalla infrastruttura, organizzazioni rappresentative, ecc.) possono partecipare ad una fase di consultazione pubblica i cui risultati sono riuniti in un fascicolo dal promotore dell'opera e presentati all'autorità competente insieme alla richiesta di autorizzazione affinché siano tenuti in adeguata considerazione al momento della decisione¹⁰.

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli "orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006 CE, 2011/0300(COD).

¹⁰ Cfr. AS988 cit.