



— R.E.T.E. —
IMPRESE ITALIA

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE
72/2009 E 73/2009**

**Audizione presso la X^a Commissione Industria, commercio, turismo
Senato della Repubblica**

Roma, 13 Aprile 2011





Premessa generale

Lo schema di decreto legislativo recepisce nell'ordinamento italiano la Direttiva 72/2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia volta ad introdurre regole comuni in materia di produzione, trasmissione (trasporto), distribuzione e fornitura di energia elettrica, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di un mercato dell'elettricità concorrenziale, sicuro e sostenibile sul piano della tutela ambientale e la Direttiva 73/2009 relativa a nuove norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

L'avanzamento del processo di liberalizzazione dei mercati, giunge con tale provvedimento ad una terza fase di sviluppo durante la quale l'attenzione del legislatore comunitario è incentrata sempre più verso uno spostamento della regolazione dei mercati energetici da un orizzonte prettamente nazionale ad un ambito maggiormente europeo finalizzato ad integrare i rispettivi mercati. Occorre evidenziare che tale avanzamento è proceduto con tempi, modalità e risultati distinti per il settore elettrico e per quello del gas ed è opportuno quindi considerarli in modo disgiunto al fine di valutare l'esigenza di interventi correttivi.

Mercato elettrico

Per il settore elettrico si sono raggiunti importanti risultati sul fronte della generazione, esistono ormai numerosi produttori di dimensione efficiente ed il peso dell'operatore maggiore, l'Enel, si è ridotto al 30% del totale della produzione nazionale nel 2010 rispetto al 38% del totale della produzione nazionale nel 2005.

Tuttavia, in specifiche zone geografiche del Paese e per diversi servizi di dispacciamento (risoluzione delle congestioni intrazonali, riserva di potenza, bilanciamento etc.), il livello di competizione sul mercato è ancora lontano da quello proprio di mercati compiutamente concorrenziali. ¹

In particolare le situazioni di criticità nelle isole, sotto il profilo dell'adeguatezza del sistema elettrico e/o sotto il profilo della competitività del mercato elettrico, hanno di fatto contribuito ad innalzare i riferimenti di prezzo per tutti i consumatori finali. Sul fronte delle

¹ Fonte: Autorità per l'energia elettrica e il gas



infrastrutture l'approvazione del terzo pacchetto di liberalizzazioni si pone finalità condivisibili tra le quali l'aumento della sicurezza degli approvvigionamenti e la promozione dell'indipendenza nella gestione delle reti. Occorre inoltre accelerare la realizzazione degli investimenti infrastrutturali e ammodernare la rete elettrica di trasmissione e distribuzione, ad oggi assolutamente non adeguata a sostenere il passaggio da un modello di produzione centralizzato ad un sistema di generazione distribuita sul territorio.

La rete di distribuzione, inizialmente pensata e attualmente esercita per un esercizio puramente passivo, dovrà quindi trasformarsi gradualmente in un sistema intelligente (smart), affidabile, sostenibile ed economico. Per raggiungere l'obiettivo di avere una rete intelligente capace di ospitare flussi di energia bi-direzionali, sono necessarie strategie di monitoraggio e di telegestione dei dati che necessitano di ingenti finanziamenti ma che genererebbero importanti ricadute economiche sul territorio in termini di occupazione e di maggior sicurezza energetica riducendo, inoltre, il numero di interruzioni che ancora oggi contraddistinguono soprattutto il Sud d'Italia.

Mercato del gas naturale

A quasi dieci anni dall'apertura dei mercati, persiste ancora una elevatissima concentrazione dell'offerta che vede Eni mantenere il ruolo di operatore dominante del mercato con una quota dell'84,5% al 2009 della produzione nazionale e del 49,9% delle importazioni, valore che aumenta fino a ben oltre il 60% se si considerano anche le cessioni effettuate ad altri operatori oltre frontiera (le cosiddette vendite innovative) che pure non contribuiscono ad incrementare il livello di concorrenza nel mercato all'ingrosso.

Dei restanti operatori solo due superano la soglia del 5% dei quantitativi importati: Edison con il 15,7% e Enel Trade con il 13%; tuttavia tali quantitativi sono in larga parte destinati ad autoconsumi nel settore elettrico. Di fatto la quota di gas "non ENI" per il mercato all'ingrosso è assai ridotta e del tutto insufficiente ad attivare una reale concorrenza.²

Il quadro concorrenziale peggiora ulteriormente se si considera che la struttura proprietaria delle principali infrastrutture di produzione, approvvigionamento dall'estero, trasporto e

² Fonte: Autorità per l'energia elettrica e il gas



R.E.TE.
IMPRESE ITALIA

stoccaggio di gas naturale è ancora caratterizzata dal controllo esercitato dall'operatore dominante. La dotazione infrastrutturale (rigassificatori, gasdotti, stoccaggi) del Paese rimane insufficiente sia ai fini dello sviluppo della competizione sia ai fini di una gestione in sicurezza dei rischi connessi ad un eventuale inverno particolarmente rigido o ad eventuali temporanee interruzioni, anche accidentali, di uno solo dei maggiori gasdotti di importazione. Accanto alla situazione di carenza infrastrutturale, preoccupa la ancora elevata concentrazione dell'offerta, che non consente lo sviluppo di un mercato liquido e concorrenziale.

**OSSERVAZIONI SUL TESTO
REGIMI DI TUTELA
(Art. 7 e Art. 35)**

Mercato gas

L'articolo 7 definisce gli obblighi relativi al servizio pubblico e alla tutela dei consumatori. Al riguardo viene previsto che i **clienti non civili**, definiti dallo stesso provvedimento come clienti che acquistano gas naturale non destinato al proprio uso domestico, aventi un consumo annuo non superiore a 50.000 metri cubi, saranno considerati clienti vulnerabili e pertanto meritevoli della continuità e della sicurezza in termini di fornitura gas.

L'articolo in questione recepisce parzialmente il principio stabilito dall'art 17 comma 4 lettera p) della Legge 96/2010 (Legge Comunitaria 2009) che invece prevede per i clienti non civili aventi un consumo annuo non superiore a 50.000 metri cubi anche il diritto alla tutela di prezzo.

Non aver richiamato il diritto alla tutela di prezzo comporterà di fatto che tutte le imprese, a prescindere dalle dimensioni e dal consumo, dovranno obbligatoriamente essere rifornite da un fornitore del mercato libero in base alla libera contrattazione venendo meno, a partire dal 1° ottobre 2011, il regime di prezzo amministrato dall'Autorità di settore.





In tal senso pertanto, è necessario che, considerata anche la situazione in cui verte il nostro "mercato" del gas, il testo di recepimento reintroduca la tutela di prezzo per i clienti vulnerabili così come definiti dal comma 1 dell'articolo 7.

Mercato elettrico

Il servizio di vendita dell'energia elettrica in maggior tutela istituito nel 2007 prevede la possibilità di ritorno a tale servizio per i clienti finali che ne hanno diritto in qualsiasi momento dovessero scegliere di interrompere la fornitura nel mercato libero.

La formulazione adottata dall'articolo 35 sembrerebbe, invece, limitare tale facoltà, introducendo un meccanismo di non ritorno una volta abbandonata la maggior tutela in favore di un fornitore sul mercato libero.

La disposizione, oltre a presentare profili di inopportunità, appare del tutto fuori dall'ambito dei principi di delega e dalle indicazioni della Direttiva, laddove norma una parte della direttiva non innovativa e già recepita nel nostro ordinamento con la legge n. 125 del 2007. Si ritiene infatti, che un mercato elettrico non ancora pienamente maturo in ordine al grado di concorrenza tra i fornitori, non possa essere lasciato senza un meccanismo di tutela che garantisca in ogni caso il consumatore in ordine al prezzo oltre che in ordine alla continuità della fornitura .

Si evidenzia, tra l'altro, che per il mercato elettrico i prezzi della tutela riflettono, per il tramite dell'Acquirente Unico S.p.A., l'andamento del mercato all'ingrosso. Ciò ha permesso che, in alcuni casi lo stesso servizio di tutela sia stato più conveniente del mercato libero. La previsione di un non ritorno sulla tutela potrebbe invece innescare una paralisi degli *switching*, a danno dello stesso mercato.

Non si comprende il recente intervento della Commissione Europea **IP/11/414** considerato che il mercato elettrico italiano è tra i più avanzati in termini di apertura e tassi di *switching* quando in realtà ci sono Paesi, quali la Francia, che riescono ad amministrare le tariffe con atti governativi che esulano dal concetto di mercato.





Miglioramento dello *switching* e dei diritti di scelta del consumatore

La direttiva comunitaria 2009/72/CE stabilisce che gli stati membri vigilino affinché i clienti usufruiscono del diritto di scelta e di sostituzione del fornitore in tempi rapidi, esattamente in un arco temporale non superiore a tre settimane.

In tale direzione, pertanto, sarebbe necessario rendere più semplice e lineare la procedura di comunicazione tra fornitore e distributore, prevedendo specifiche sanzioni nel caso di mancato rispetto dei termini. Peraltro, laddove il cliente stipuli un nuovo contratto, il nuovo fornitore dovrebbe garantire una sollecita comunicazione di eventuali motivi ostativi al cambio dal vecchio al nuovo fornitore. Ciò significa che deve essere garantita la certezza dei tempi di trasferimento delle informazioni per tutta la filiera, dal distributore al fornitore e dal fornitore al cliente finale, onde evitare che il cliente sia oggetto di facili obiezioni deresponsabilizzanti tra i vari attori del processo di *switching*.

Reclami (articolo 44)

Le norme comunitarie fanno carico agli Stati membri di predisporre un sistema indipendente ed efficiente di gestione dei reclami e risoluzione stragiudiziale delle controversie. Il vigente sistema di gestione dei reclami per il mercato elettrico prevede un meccanismo che si articola in due livelli distinti gestiti da Acquirente unico e dall'AEEG.

Il testo del decreto di recepimento, da un lato interviene positivamente allargando l'ambito di applicazione dei principi comunitari a tutta la filiera del mercato elettrico ed al mercato del gas, ma dall'altro sembrerebbe attribuire alla sola AEEG l'onere di gestire e definire i reclami. Appare evidente, in tal senso, che senza prevedere un adeguato dimensionamento di struttura onde far fronte ad un così ampio spettro di casistiche, si perverrebbe ad una situazione di ingolfamento permanente dell'Autorità che non potrebbe materialmente gestire tale incombenza, con l'effetto ultimo di danneggiare il consumatore esposto alla impossibilità di fatto di ottenere ragione del suo reclamo attraverso un meccanismo stragiudiziale efficiente.





R.E TE.
IMPRESE ITALIA

A nostro avviso, questo rappresenta un rischio a cui non è opportuno esporre i clienti, per cui andrebbero previsti, da un lato meccanismi di razionalizzazione e coordinamento con il meccanismo vigente, e dall'altro opportuni correttivi dello stesso che dovrebbe andare nella direzione di: a) separare i reclami tra utenti domestici e utenti non domestici; b) prevedere tempi certi di risposta decorsi i quali si possa adire l'autorità giudiziaria ordinaria; c) garantisca all'Autorità di poter contare su risorse certe (magari attraverso lo storno di quota parte delle sanzioni irrogate) che consentano una implementazione progressiva di organico misurata sulla base dei reclami presentati; d) consenta, a soggetti associativi e di rappresentanza, la possibilità di aggregare i reclami sulla base di un mandato del consumatore a gestirne la presentazione in Autorità, prevedendo per tale circostanza una corsia preferenziale che, semplificando il processo, deflazionerebbe l'Autorità e garantirebbe una maggior efficacia al sistema.

Reti di trasporto del gas
(articoli da 9 a 26)

La direttiva 2009/73/CE consente agli Stati membri – se il sistema di trasmissione appartiene ad un'impresa verticalmente integrata – la possibilità di operare una scelta tra le seguenti opzioni: a) separazione integrale della proprietà; b) ricorso ad un gestore di sistemi indipendente; c) ricorso ad un gestore di trasmissione indipendente.

Il provvedimento in esame ha optato per la scelta della terza ipotesi, prevedendo la separazione tra proprietà e gestione della rete gas in capo al medesimo soggetto proprietario.

A tale proposito, si ritiene che la scelta operata sia poco coraggiosa in relazione alla esigenza forte che nel nostro Paese si avvii un effettivo mercato competitivo nel settore del gas.

R.E TE. Imprese Italia avrebbe preferito una soluzione che favorisse la separazione proprietaria, e, relativamente all'opzione prescelta, riteniamo che il decreto legislativo non recepisca pienamente la direttiva in termini di implementazione del principio dell'indipendenza, in quanto non si assegna all'Autorità il compito di approvare il Piano decennale di sviluppo della rete, la verifica della sua attuazione, né eventuali interventi per garantire l'effettiva realizzazione degli investimenti, che





invece sono compiti affidati al Ministero dello Sviluppo economico. Ministero che, in considerazione all'attuale assetto proprietario interamente pubblico dell'*incumbent*, verte in una posizione di conflitto di interessi tra azionista e soggetto che deve garantire l'efficienza dell'infrastruttura.

Gestori dei sistemi di trasmissione e di distribuzione di elettricità (articoli 36 e 38)

Per quanto concerne il settore elettrico, avendo il nostro Paese già reso indipendente la gestione della rete nazionale per la trasmissione dell'energia elettrica (società TERNA S.p.A.) viene perfezionato il quadro legislativo nazionale in ottemperanza alla normativa europea prevedendo:

- la procedura di certificazione della società TERNA;
- la completa unificazione della rete di trasmissione nazionale;
- l'emanazione annuale ad opera di TERNA di un Piano decennale di sviluppo della rete.

Per quanto concerne la distribuzione di energia elettrica l'articolo 38 fissa il principio dell'indipendenza, sotto il profilo dell'organizzazione e del potere decisionale, del gestore del sistema di distribuzione qualora faccia parte di un'impresa verticalmente integrata, relativamente alle altre attività non connesse alla distribuzione. A tal fine sono fissati i criteri minimi che l'Autorità deve seguire nell'adeguare i propri provvedimenti. Viene inoltre stabilito che il gestore del sistema di distribuzione, facente parte di un'impresa verticalmente integrata, non dovrà trarre vantaggio dall'integrazione verticale per alterare la concorrenza e a tal fine sono stabilite apposite precauzioni sul rispetto delle quali l'Autorità per l'energia elettrica e il gas potrà esercitare potere di vigilanza.

Relativamente a tali prescrizioni, appare opportuno sottolineare che non vengono introdotte particolari e significative innovazioni legislative rispetto al quadro vigente e rispetto a quanto già attuato dall'AEEG, mentre la direttiva comunitaria impone che ciascuna impresa proprietaria nel sistema di trasmissione, agisca in qualità di gestore del sistema di trasmissione, con lo scopo di responsabilizzare l'intera filiera.





La mancata unificazione del quadro delle responsabilità, infatti, allo stato determina gravi situazioni di congestione della rete, con la conseguenza di comportare un consistente danno economico a carico del sistema elettrico.

Sistemi di distribuzione chiusi

Le Direttive europee, oggetto di recepimento, prevedono esplicitamente³ la facoltà per i Paesi comunitari di regolamentare la previsioni di sistemi di distribuzione chiusi.

L'atto nulla dispone al riguardo. Si segnala l'opportunità di prevede, limitatamente al caso elettrico, l'introduzione di esplicita delega finalizzata a disciplinare una fattispecie giuridica molto rilevante per il sistema energetico italiano.

Al riguardo, si evidenzia che sono proprio i sistemi di distribuzione chiusi quelli che presentano un alto potenziale in termini di innovazione e sui quali il nostro Paese potrà sperimentare, ad opera di privati, l'utilizzo di reti intelligenti (*smart grid*) sfruttando anche le cospicue risorse comunitarie disponibili sul tema. Occorre però, al riguardo, che sia prevista una norma in grado di modificare le attuali concessioni di distribuzione di energia elettrica per superare l'ostruzionismo dei gestori di rete.

Il complesso di norme esistenti (Art. 33 Legge 99/2009, DM 12 dicembre 2010, Lgs 115/2008), non ancora perfezionatosi, deve essere armonizzato e potenziato estendendo la sua applicabilità anche alle utenze commerciali e artigiane, come previsto dalla Direttiva.

Regime di indipendenza dell'Autorità per l'Energia

In diversi passaggi del provvedimento in esame, si registra un' attenuazione delle attribuzioni riferite dalle direttive stesse all'Autorità indipendente di regolazione, anche attraverso una sostanziale avocazione delle relative funzioni in capo al Governo.

Questi aspetti, ben messi in evidenza dall'AEEG in diverse occasioni, rappresentano a nostro avviso un punto critico, in quanto indeboliscono nella sostanza il già fragile mercato

³ Articolo 28 Direttiva 2009/72 e articolo XX Direttiva 2009/73



energetico nazionale, attenuando le garanzie di un soggetto indipendente che, per poter svolgere a pieno e con autorevolezza le sue funzioni, in un contesto strutturalmente debole, ha bisogno di un rafforzamento delle sue prerogative e non di un loro affievolimento.

Efficienza energetica

Nell'ambito dell'articolo 2 includere la previsione che, entro il 31 dicembre 2011, il Ministero dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Ambiente individui i nuovi obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili, di cui all'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 e quelli per l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali di energia, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 per il triennio 2013-2015.

Conclusioni

Il provvedimento di recepimento delle Direttive Comunitarie 2009/72/CE e 2009/73/CE, presenta nel suo complesso aspetti di criticità che appaiono in contrasto con l'obiettivo delle richiamate direttive e del "terzo pacchetto energia" aventi lo scopo ultimo di accelerare i processi di apertura del mercato europeo dell'energia in una logica non soltanto di liberalizzazione del mercato, ma anche in una logica di recupero di efficienza a vantaggio dei clienti consumatori, siano essi clienti domestici o imprese.

R.E TE. Imprese Italia, di converso, esprime l'auspicio che gli obiettivi indicati siano conseguiti nella loro pienezza, in un mercato nazionale che, come richiamato nelle premesse, comporta allo stato diseconomie rispetto ai prezzi e rispetto allo standard di servizio, in relazione alla media europea.

R.E TE. Imprese Italia ribadisce le proprie preoccupazioni per un provvedimento che rischia di compromettere la stessa efficacia del processo di liberalizzazione dei mercati, prevedendo passaggi forzati, nei modi e nei tempi, di imprese di ridotte dimensioni da regimi di prezzi sorvegliati a quelli di prezzo libero.





R.E TE. IMPRESE ITALIA

Nel mercato elettrico, in particolare, non ci sono le condizioni oggi per imporre un passaggio forzato in un mercato libero contraddistinto ancora da opacità e nel quale si rilevano quotidianamente numerose problematiche irrisolte in termini di gestione della fatturazione.

Relativamente al tema del trasporto nel settore del gas, sarebbe stato auspicabile adottare quella tra le soluzioni alternativamente previste dalla Direttiva 73/2009 caratterizzata da maggiore radicalità, ovvero la separazione proprietaria in considerazione delle forti ingessature che coinvolgono anacronisticamente nell'era dell'economia globale tale mercato. La scarsa concorrenza ha fatto sì che alle piccole e medie imprese italiane, non sia stato trasferito il segnale di prezzo del minor costo della commodity riscontratasi nei mercati spot europei lo scorso anno. Non si può fare a meno di interrogarsi su quanto un sistema produttivo, già fortemente stressato dalla crisi congiunturale, debba continuare a sopportare il peso di tali ingiustificate rendite di posizione. Il decreto legislativo, tuttavia, ha prescelto la più timida soluzione del Gestore Indipendente di Trasporto, che realizza una situazione di separazione funzionale sotto il controllo del Regolatore indipendente. R. ETE. Imprese Italia ritiene che il provvedimento abbia recepito in maniera affievolita le prerogative di controllo valutazione ed indirizzo affidate all'autorità di regolazione per la realizzazione efficace del modello prescelto e chiede che questi siano modificati in una direzione più rispondente a quanto previsto dalla direttiva, soprattutto con riferimento ai poteri di valutazione del piano decennale dello sviluppo della rete, dell'attività dell'organo di sorveglianza oltre alla determinazione di criteri non discriminatori per le procedure di connessione di impianti di stoccaggio, terminali di rigassificazione ed allaccio dei clienti che non usufruiscono del servizio di distribuzione. Si ribadisce la necessità di rafforzare l'indipendenza del nuovo gestore di rete in regime ITO garantendone l'imparzialità e valorizzando il ruolo del regolatore, sminuito dall'attuale provvedimento. R.E TE. Imprese Italia sottolinea che l'assenza di tali modifiche rischierebbe di compromettere il buone esito dell'intero processo di imprescindibile apertura a monte della filiera del gas naturale.

A valle della stessa filiera, la norma di cui all'articolo 7, desta grandi preoccupazioni in quanto tale settore oggi è scarsamente concorrenziale e i prezzi praticati sul mercato libero non riflettono logiche commerciali collegabili all'incrocio tra domanda e offerta. R.E TE. Imprese Italia ha sottolineato in più occasioni che la domanda non ha ancora maturato gli strumenti di consapevolezza necessari ad orientarsi nella scelta delle offerte in un mercato che presenta le





R.E TE. IMPRESE ITALIA

criticità dal lato della domanda sovraesposte. Il Governo non può quindi disattendere quanto disposto con la legge comunitaria (art. 17, comma 4, lettera p) sottraendo alle imprese il diritto ad un regime di prezzo tutelato.

Il provvedimento rappresenta l'occasione per incidere su aspetti rilevanti quali l'apertura a privati della possibilità di gestire sistemi di rete di distribuzione. Un concetto di notevole importanza che nell'ambito del pacchetto europeo viene previsto dall'articolo 28 di entrambe le Direttive. Tale aspetto è stato tra l'altro recentemente disciplinato nel nostro Paese da una serie di normative di recente emanazione che comunque necessiterebbero, oltre che di un perfezionamento, di un quadro regolatorio più trasparente al fine di disegnare in pieno i propri effetti. Occorre consentire ai privati di svolgere la funzione di operatori alternativi al gestore di rete locale laddove tecnicamente possibile.

Una riflessione conclusiva deve essere dedicata alla centralità del ruolo dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas attribuita da questo terzo set di misure di completamento del processo di liberalizzazione. Le due direttive ed il decreto di recepimento attribuiscono al regolatore una serie di nuove attribuzioni importanti sia in termini qualitativi che quantitativi senza che si sia provveduto analogamente quanto alla dotazione dei mezzi e dell'organico necessari. R.E TE. Imprese Italia pertanto richiede che il decreto legislativo intervenga in tale direzione con modalità adeguate e proporzionali ai compiti attribuiti.

