

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

GSE – UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE

CONFERENZA DI DIRITTO DELL'ENERGIA 2011

Il regime giuridico delle infrastrutture dell'energia

6 e 7 aprile 2011

Roma, Auditorium Via Veneto

Resoconto a cura di Alessandra MIRAGLIA

I SESSIONE

IL GOVERNO MULTI-LIVELLO DELLE INFRASTRUTTURE DI ENERGIA

GIAN MICHELE ROBERTI (Università degli Studi di Roma "La Sapienza")

Due osservazioni sulle politiche energetiche attualmente inserite in un "macro" quadro giuridico: la prima, secondo cui la dimensione esterna della politica energetica europea, intesa come politica di rapporti con i Paesi terzi fornitori e con i Paesi consumatori-concorrenti, è parte essenziale e cruciale per il perseguimento degli obiettivi interni di competitività, sicurezza degli approvvigionamenti, ecc.; la seconda, secondo cui tale dimensione esterna risulta limitata e frammentata a causa di ragioni obiettive, quali la presenza di posizioni ed interessi diversi e di diverse attitudini, che hanno portato l'Europa a non esprimersi con una voce sola in materia, tanto che è lecito parlare di polifonia. Le ragioni che hanno in parte limitato lo sviluppo di una politica europea, sono di carattere ordinamentale. Nonostante l'istituzione di Ceca ed Euratom, esiste una sorta di paradosso energetico dell'Europa, dovuto all'assenza di un titolo di competenza propria nei Trattati, ad una scelta non lungimirante che ha portato a focalizzare l'attenzione solo sul tema della produzione di energia e non anche su quello del consumo. Il sistema ha conosciuto comunque un'importante evoluzione, anche se su spinte endogene. L'asse di sviluppo è la creazione di un mercato unico dell'energia, attraverso tre generazioni di normative, le disposizioni antitrust e l'integrazione della normativa ambientale. A questa azione, tuttavia, è corrisposta una proiezione esterna non di medesima entità: il Trattato sulla Carta dell'Energia e il Trattato che istituisce la Comunità energetica del Sud-Est Europa. Il primo si pone come principale obiettivo l'accesso al mercato, il secondo l'esportazione dell'*acquis* ad altri Stati, al fine di creare uno spazio economico europeo su scala regionale e in un settore specifico, una sorta di regionalizzazione della politica energetica europea. Sono stati previsti, inoltre, accordi di partenariato, in particolare con la Russia. Nel complesso si tratta sempre di iniziative che si basano sul rispetto della sovranità nazionale in campo energetico. Tra i possibili scenari futuri, si potrebbe pensare ad un'azione di netta soluzione di continuità, come quella prospettata in un recente studio promosso da Buzek e Delors, in cui si propone, tra l'altro, la costruzione di una Comunità europea per l'energia, l'interconnessione delle reti di distribuzione nazionali, l'istituzione di un fondo *ad hoc* per finanziare le reti e la ricerca in sviluppo.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI (Università di Bologna)

Il concetto di rete può essere inteso in senso istituzionale, come integrazione, coordinamento a livello normativo, ma anche come insieme di strutture che servono a garantire un servizio. Il tema delle reti trova la sua origine a livello comunitario: introdotto nel programma del 1990 sulle reti transfrontaliere, poi ripreso nel Trattato di Maastricht, ha alle spalle il concetto di interconnessione. Il governo delle reti rientra tra le materia di competenza concorrente tra Stati e Unione europea. Nel nostro ordinamento, come sottolineato nella sentenza del Consiglio di Stato n. 156/2008, la nozione di rete non risulta enunciata in maniera analitica, non esistendo a livello normativo alcuna definizione degli elementi oggettivi. Il problema di fondo deve essere rintracciato nella complessità del regime giuridico. Dopo la riforma costituzionale del 2001, è emersa sempre più l'esigenza di un esercizio unitario. La Corte costituzionale, anche se in riferimento alle telecomunicazioni, nella sentenza n. 336/2005, afferma che ciascun impianto costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è immaginabile una parcellizzazione di interventi. Il concetto di unitarietà della rete viene, così, ricondotto a sistematicità. Anche in riferimento alla tutela giurisdizionale è stato individuato un collante: l'art. 41 della legge 99/2009, infatti, riconosce la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e attribuisce tutte le controversie alla competenza del Tar Lazio, individuando in tal modo un'unica sede di giudizio anche in primo grado.

GIUSEPPE BELLANTUONO (Università degli Studi di Trento)

L'attuale sistema multilivello di regolazione presenta delle problematiche dovute anche alla particolare tipologia di investimenti richiesta per la realizzazione delle infrastrutture. Si tratta, infatti, di investimenti di dimensione continentale, di lunga durata, da realizzarsi in breve periodo, difficilmente modificabili o reversibili, e che devono necessariamente tener conto delle emissioni di gas serra. I principali interrogativi che emergono sono, quindi, in riferimento a chi decide, pianifica; a chi finanzia le infrastrutture; a chi autorizza la costruzione e, infine, a chi monitora ed eventualmente sanziona. Sono possibili due alternativi modelli di regolazione multilivello: il sistema gerarchico e il sistema policentrico. Il primo presuppone un livello ottimale di regolazione e l'individuazione, in ciascun livello, di un'area di esclusiva competenza; ciò comporta inevitabilmente elevati costi di coordinamento. Il secondo sistema, invece, prevede una sovrapposizione di competenze, con tutti i livelli che condividono in parte i poteri di intervento, con conseguente riduzione dei costi di coordinamento; la moltiplicazione dei livelli comporta, tuttavia, difficoltà nell'individuazione del decisore finale. Il sistema europeo prevede che l'Agenzia europea per la cooperazione fra regolatori dell'energia (Acer) emetta un parere sui piani decennali di investimenti di ENTSO-E e ENTSO-G. Pur non essendo l'Acer un regolatore federale, non si tratta comunque di un regolatore debole. Il pacchetto infrastrutture prevede un nuovo intervento europeo sulle procedure di autorizzazione e sull'allocazione dei costi. I regolatori nazionali dovrebbero poter disporre di poteri importanti. In Italia, tuttavia, non è così, perché esiste un dualismo tra l'Aeeg e il Ministero dello sviluppo economico. Nonostante l'Europa si stia muovendo verso il modello policentrico, permangono ancora numerosi dubbi sul ruolo che rivestirà l'Acer e sull'efficacia dei poteri di controllo.

LIVIA SALVINI (Università di Roma "LUISS – Guido Carli")

Le reti risentono del riparto multilivello delle competenze anche dal punto di vista delle politiche pubbliche finanziarie e fiscali. Più ci si avvicina a livello locale, infatti, maggiore è il rischio che si perda la visione di insieme. A livello europeo gli incentivi fiscali sono stati erogati sia in maniera diretta che indiretta dalla Bei. Sotto il profilo fiscale, le misure comunitarie si limitano

all'applicazione dell'Iva sull'energia che affluisce dalle reti transnazionali. Le reti di energia sono state oggetto di raccomandazioni agli Stati membri, come previsto dal Recovery Plan del 2008. Tali indirizzi comunitari, tuttavia, hanno trovato ridotta applicazione nel nostro ordinamento. Gli incentivi erogati, infatti, non erano finalizzati allo sviluppo delle reti. Sono stati concessi sgravi fiscali (soprattutto detrazioni di imposta) molto vasti e frammentati, al fine di raggiungere molteplici "attori". L'eccessiva frammentazione, tuttavia, ha ridotto notevolmente l'efficacia dell'intervento stesso. Gli sgravi hanno interessato soprattutto l'energia prodotta da fonti rinnovabili, per una scelta di tipo ambientale. La tassazione delle imprese operanti nel settore, invece, è stata oggetto della cosiddetta Robin Tax, ossia di una sovrainposta ai fini Ires. E' stato, inoltre, prolungato il periodo di ammortamento delle infrastrutture. Con queste misure si volevano riattrarre in mano pubblica i proventi derivanti dalla gestione. Per quanto riguarda il livello locale, invece, assume particolare importanza lo stadio di attuazione del federalismo fiscale. Un esempio emblematico è stato il tentativo non riuscito della Regione siciliana di esportare le imposte, tassando il metanodotto algerino. Altra questione è la diversa classificazione degli impianti fotovoltaici da parte dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia del territorio: considerati beni mobili dalla prima, mentre immobili dalla seconda, con conseguente assoggettamento ad Ici (e Imu). Solo le reti in quanto tali, in virtù delle finalità pubbliche perseguite, e non le altre infrastrutture, sono esenti da tali imposizioni. Diventa, quindi, difficile bilanciare l'interesse generale allo sviluppo delle infrastrutture energetiche, con il diverso interesse dei Comuni ad assoggettare ad imposizione fiscale tutti i manufatti presenti sul territorio.

II SESSIONE

LA GESTIONE E LO SVILUPPO DEI SISTEMI INFRASTRUTTURALI

ARISTIDE POLICE (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata")

Il programma di adempimenti e il piano decennale di sviluppo della rete sono disciplinati rispettivamente dagli artt. 15 e 16 dello schema di decreto di recepimento della direttiva 2009/72/CE. Il programma è misura e strumento di pianificazione che incide sul piano delle garanzie di neutralità e sul piano degli investimenti veri e propri. Gli organi di regolazione devono svolgere un ruolo di vigilanza attiva, di stimolo; gli obiettivi prefissati devono divenire una sorta di obbligazioni. Il programma di investimenti e il piano decennale, di cui agli artt. 21 e 22 della direttiva, rappresentano un momento di raccordo tra il diritto pubblico e il diritto privato. L'intera fase è caratterizzata dalla compresenza di una pluralità di soggetti che devono relazionarsi tra loro, esprimere pareri, ecc., ma il gestore è l'unico ad avere maggiore responsabilità. L'ordinamento comunitario prevede una fase di pianificazione degli investimenti ad opera dei gestori che svolgono un'attività propulsiva, tramite la redazione di un piano decennale. Lo schema di decreto di recepimento, rispetto alle previsioni comunitarie, prevede un aggravio del procedimento che, richiedendo un aggiornamento continuo nel tempo, può far perdere di vista la centralità della scelta strategica. La pianificazione deve seguire uno schema procedurale tipico. Il DPCM diviene lo strumento per individuare le caratteristiche del piano. Il gestore non ha, quindi, libertà di forma. La proposta nasce da un dialogo continuo tra gestore (pubblico) e operatori (privati). Si privilegia, così, il momento procedurale rispetto a quello sostanziale. Il comma 7 dell'art. 22 della direttiva, prevede che nel caso in cui il gestore non realizzi gli investimenti previsti, gli Stati membri provvedano a fare in modo che l'autorità di regolamentazione o imponga al gestore di fare gli investimenti, o indica una gara d'appalto o, infine, imponga al gestore di accettare un aumento di capitale consentendo la partecipazione di altri investitori.

MARIO STELLA RICHTER (Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”)

Per comprendere le tecniche di finanziamento e di incentivo agli investimenti per lo sviluppo della rete, bisogna muovere da due considerazioni: 1) mentre la produzione, l'importazione e la vendita di gas possono essere affidate in concorrenza, le reti distribuzione e trasporto non possono essere facilmente duplicabili; 2) la fornitura soddisfa un primario interesse pubblico. Tra gli atti di regolazione si annoverano il sistema delle tariffe e il sistema degli incentivi. Le autorità di settore, attraverso un'attività molto penetrante, stabiliscono le tariffe con appositi meccanismi (RAB) che garantiscono alle imprese una percentuale definita di rendimento. Ciò può costituire un disincentivo per le imprese a contenere i costi e può, d'altra parte, comportare che i costi non previsti siano trasferiti sui clienti. Per quanto riguarda il sistema degli incentivi, si premette che la durata e gli incrementi degli stessi sono direttamente proporzionali all'apprezzamento della strategicità degli investimenti. Tra le tecniche di investimento vanno ricordati i finanziamenti agevolati che la Bei concede in caso di Trans-European Energy Network e l'emissione diretta e indiretta di titoli sul mercato. Le società, di solito, non ricorrono a strumenti di finanza derivata.

TOMMASO SALONICO (Freshfield Bruckhaus Deringer LLP)

Le macro-componenti del prezzo dell'energia sono: imposte su produzione e consumo; oneri generali di sistema; costi di produzione e approvvigionamento e oneri dovuti ai servizi di rete. Premesso che imposte ed oneri generali sono variabili esogene, si possono comunque contenere i costi per gli utenti anche mediante una riduzione di altri oneri. Ciò è possibile anche mediante l'utilizzo di reti private, reti virtuali e *smart grids*. Le reti private o rete interne di utenza (RIU) di cui all'art. 33 della legge n. 99/2009, sono linee dirette, ossia non costruite e gestite da concessionari, da cui i consumatori possono approvvigionarsi di energia. La rete interna, non essendo considerata rete di distribuzione, non è gravata da oneri di trasporto e dispacciamento e non è soggetta ad obbligo di connessione di terzi. Rientrando poi nella fattispecie dell'autoproduzione di cui all'art. 9 della legge n. 287/1990, è compatibile con la riserva statale e la titolarità esclusiva del servizio di distribuzione in capo ai concessionari. Le reti virtuali aprono la strada alla realizzazione di un mercato integrato dell'energia attraverso l'interconnessione con Paesi terzi. Tali contratti di approvvigionamento, previsti dalla legge n. 99/2009 e dalla legge n. 41/2010, sono esenti dal principio del TPA.

GIUSEPPE CAIA (Università di Bologna)

Le infrastrutture energetiche, come sottolineato dalla Comunicazione 2010/677, sono di prioritaria importanza in quanto funzionali alla concorrenza e alla sicurezza degli approvvigionamenti. Due sono i temi centrali: le procedure di rilascio dei permessi e la creazione di un quadro stabile per il finanziamento e l'adeguata remunerazione delle infrastrutture. In relazione al primo tema, esiste già una disciplina unitaria, coerente ed adeguata in materia di infrastrutture lineari energetiche (art. 52 *quater*, *quinquies* e *sexies* del D.P.R. 327/2001). Per quanto riguarda il secondo tema, invece, si evidenziano alcune criticità anche in relazione al tema delle tariffe, perché non sempre viene garantita la corrispondenza tra costi e ricavi e la remunerazione del capitale investito. Come ricordato dalla Corte di Giustizia nella sentenza 20 aprile 2010, causa C-265/08, le tariffe devono riflettere il contemperamento tra le esigenze dell'impresa e quelle dei consumatori, nella misura necessaria.

III SESSIONE

LA NEUTRALITÀ DEI SISTEMI INFRASTRUTTURALI

MARIO LIBERTINI (Università degli Studi di Roma “La Sapienza”)

Nella disposizione di norme per la tutela della concorrenza e del mercato, la scelta del legislatore fu quella di prevedere, in caso di monopolio naturale nei settori regolati, la separazione funzionale piuttosto che la separazione proprietaria dall'ex impresa monopolista. La direttiva 2009/73 relativa al mercato del gas naturale, prevede, all'art. 9, la separazione proprietaria ma al contempo, all'art. 14, ammette una deroga nel caso in cui il sistema di trasporto appartenga ad un'impresa verticalmente integrata. La separazione proprietaria, indubbiamente, presenta dei benefici ma anche dei costi. Tra gli aspetti positivi si annoverano la neutralità concorrenziale, l'indipendenza del gestore e l'interesse del monopolista ad aumentare l'efficienza. Tra i costi, invece, la perdita di efficienza produttiva e la diminuzione degli incentivi a curare gli investimenti da parte del gestore della rete che lamenta di non avere più rapporti diretti con i clienti finali. Per migliorare l'efficienza nella gestione delle reti occorre migliorare innanzitutto l'aspetto regolatorio.

MARIO SIRAGUSA (Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP)

Il principio di non discriminazione, inteso come divieto di abuso di posizione dominante è previsto dall'art. 102 del TFUE. Mentre di norma il regolatore si occupa di garantire che non ci siano abusi nella determinazione dei prezzi, l'Antitrust si occupa di garantire l'accesso alle reti. L'orientamento della Commissione europea negli ultimi anni è stato quello di assumere decisioni che comportano soprattutto impegni comportamentali, obblighi positivi “di fare”. Nel caso Swedish Interconnectors riguardante i flussi di energia, ad esempio, la Commissione ha imposto obblighi comportamentali anche al di là dei confini nazionali. Tra il 2009 e il 2010, in quattro casi (RWE, GDF, E-On, Eni) di abuso di posizione dominante e abuso per sotto-investimenti, la Commissione ha optato o per interventi strutturali o per l'*unbundling* o per obblighi comportamentali quali l'obbligo di rilascio di capacità, la diminuzione delle prenotazioni o obblighi di investimento. Diventa sempre più rilevante la distinzione dei ruoli tra regolatori e Antitrust, anche alla luce del fatto che la Commissione europea si pone sempre più come regolatore di ultima istanza.

MATTEO RESCIGNO (Università degli Studi di Milano)

La *governance* indipendente dei gestori di rete è stata oggetto di numerosi interventi normativi e regolatori (Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, delibera AeeG n. 11/07 e documento di consultazione n. 41/10). Il modello della separazione proprietaria incombe sulla disciplina comunitaria, in quanto viene considerato il mezzo più efficace per garantire trasparenza sul mercato e per favorire gli investimenti. La separazione, infatti, assolve molteplici funzioni: evita eventuali discriminazioni, i sussidi incrociati e consente di raggiungere un sistema efficiente. La separazione funzionale, nel nostro ordinamento, si è tradotta in regole molto pervasive, probabilmente per la volontà del legislatore di raggiungere, tramite questo modello alternativo, il medesimo livello di efficienza ottenibile con la separazione proprietaria. Lo schema di d.lgs. di attuazione del cosiddetto “terzo pacchetto energia” predilige la separazione societaria piuttosto che quella proprietaria, come auspicato, invece, dall'AeeG. L'indipendenza del gestore dall'impresa verticalmente integrata è assicurata da una serie di vincoli di cui all'art. 18 della direttiva 2009/73/CE.

FRANCO ANELLI (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

Lo stoccaggio, inteso come forma di riciclaggio di strutture minerarie, costituisce un mercato tra i soggetti che utilizzano le infrastrutture e garantisce la flessibilità dell'offerta. Non si deve considerare solo come uno strumento tecnico, ma soprattutto come una risorsa. L'attività di stoccaggio è in regime di monopolio. Il decreto Letta prima e la legge n. 339 del 2010 poi, prevedono un regime di concessione della durata ventennale prorogabile per periodi di dieci anni. Esistono diverse tipologie di stoccaggio. Lo stoccaggio minerario è finalizzato alla produzione; lo stoccaggio strategico assicura la continuità nell'erogazione; lo stoccaggio di bilanciamento garantisce l'equilibrio; lo stoccaggio di modulazione serve a far fronte alle fluttuazioni della domanda, mentre il cosiddetto stoccaggio virtuale serve a favorire l'ingresso di nuovi investitori nel mercato.

IV SESSIONE

LA REGOLAZIONE DELL'ACCESSO E I DIRITTI DEI TERZI

CRISTOFORO OSTI (Università del Salento)

Il contenzioso in caso di rifiuto di accesso alla rete è disciplinato dagli artt. 16 e 24 del Decreto Letta (D.lgs. 164/2000). Le imprese di distribuzione di gas naturale hanno l'obbligo di allacciare i clienti che ne facciano richiesta; in caso di rifiuto, i clienti informano l'Autorità per l'energia elettrica e il gas che, una volta verificata la violazione, può imporre all'impresa di procedere all'allacciamento. Sulla questione si registra un diverso orientamento tra Consiglio di Stato e Corte di Cassazione, in quanto il primo, nel caso Snam Rete Gas del 2008, ha ricondotto il rifiuto di accesso alla fattispecie di cui all'art. 1460 c.c. (eccezione d'inadempimento), la seconda alla fattispecie di cui all'art. 2597 c.c. (obbligo di contrattare nel caso di monopolio). Ai sensi dell'art. 17, co. 4, dello schema di d.lgs. di recepimento, il proprietario del sistema di trasporto non deve avere alcuna responsabilità nella concessione o nella gestione dell'accesso dei terzi.

PIETRO MARIA PUTTI (Università Politecnica delle Marche)

Il servizio di trasporto rientra tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Il trasporto ha inizio quando viene immessa energia nella rete nazionale e nelle reti di distribuzione. All'Autorità per l'energia elettrica e il gas spetta il controllo della qualità del servizio attraverso la messa a disposizione dei dati relativi alla rete (delibere 33/07, 172/07, 341/07 e 120/08). In relazione alla tutela di clienti finali si registra un difetto di regolazione della responsabilità e, in generale, un difetto di regolazione preventiva.

MARCO NICOLINI (Orrick, Herrington & Sutcliffe LLL)

In relazione allo sviluppo delle fonti rinnovabili, emergono due questioni: l'accesso alla rete e la saturazione del sistema. In relazione al primo punto, è previsto un sistema di connessione per impianti alimentati da fonti rinnovabili (d.lgs. 387/07, art. 14). L'art. 164 della legge 244 del 2007, inoltre, prevede un obbligo di connessione prioritaria per gli impianti che generano energia elettrica da fonti rinnovabili e individua sanzioni e procedure sostitutive in caso di inerzia. La seconda questione, ossia la saturazione del sistema, è dovuta al fatto che le richieste di connessione superano

di gran lunga la capacità di consumo del sistema paese. Di qui la necessità di coordinare lo sviluppo delle reti alla realizzazione degli impianti. Un'altra questione cruciale è il procedimento unico per l'autorizzazione a costruire nuovi impianti, previsto dal nuovo decreto rinnovabili, che rimanda alla Conferenza dei servizi.

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH (Università degli Studi "Roma Tre")

Il principio di precauzione è un principio piuttosto incerto. Le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE non ne fanno menzione; trattano solo il principio di sviluppo sostenibile. Il principio di precauzione trova applicazione quando ci siano ragionevoli motivi di ritenere nocivi gli effetti di determinate azioni. La Corte costituzionale ha limitato l'espansione di tale diritto. La Corte di Giustizia, al contrario, ha individuato parametri flessibili e incerti. In realtà tale principio esprime un concetto fortemente politicizzato che, se trasposto in termini giuridici, può fondare lo *status quo* o sovvertirlo. Sembrerebbe riconoscere una sorta di diritto della paura (Cass Sunstein). Al fine di razionalizzare tale principio, si potrebbe collegarlo al concetto di rischio, in particolare al rischio legato al fattore tempo. Si potrebbe, quindi, immaginare la precauzione come una sorta di funzione del rischio.

RELAZIONI DI SINTESI

GIULIO NAPOLITANO (Università degli Studi "Roma Tre")

La fase attuale di recepimento del terzo pacchetto energia, comporta un vero cambiamento di paradigma: si passa dalla regolazione al governo delle reti. L'obiettivo, dalla legge 481/95 alle norme di liberalizzazione, era quello di garantire la massima apertura, la parità di accesso, la concorrenza in riferimento a reti concepite come oggetto di potere di mercato da parte degli ex monopolisti. Emergono da allora due fattori: da una parte la crescita di domanda e offerta di energia, dovuta sia al cambiamento dei costumi e delle abitudini che alle liberalizzazioni, dall'altra la moltiplicazione delle fonti di produzione di energia. I processi di liberalizzazione, tuttavia, non hanno garantito la sicurezza energetica, intesa come bene pubblico in senso economico da tutelare. Al centro della politica europea di cui al terzo pacchetto energia si ritrovano la capacità, la qualità, la manutenzione e lo sviluppo delle reti. Ciò comporta ricadute in termini di competenze istituzionali. Da una parte emerge il problema dello sviluppo della concorrenza e del ruolo della regolazione al fine di un'efficiente gestione, dall'altro la necessità di garantire lo sviluppo delle reti nella logica di un mercato interno. Nel terzo pacchetto, inoltre, rimane sullo sfondo il ruolo delle istituzioni europee in materia. Nel decreto di recepimento emerge, invece, il primato della funzione pubblica di garanzia degli approvvigionamenti. Spetta al Ministero adottare i provvedimenti opportuni e definire gli scenari decennali, sentiti gli operatori. A questi ultimi compete la predisposizione dei piani, mentre al Ministero la valutazione della coerenza con la strategia energetica nazionale. La regolazione delle reti in funzione pro-concorrenziale deve tenere conto del governo pubblico delle reti. Nell'ordinamento europeo la forza delle istituzioni comunitarie si riversa sul mercato interno, di qui il ruolo riconosciuto all'autorità di regolazione. Gli Stati, tuttavia, non hanno rinunciato alla definizione della politica energetica, di qui il ruolo centrale del Ministero. Si pone rimedio a questa situazione riconoscendo alle istituzioni nazionali ciò che non si è attribuito a livello europeo? Concorrenza e politica energetica sono valori che possono convivere o sono confliggenti?

ANDREA ZOPPINI (Università degli Studi “Roma Tre”)

Il ruolo del diritto privato in questa materia sembra marginale o residuale, ma in realtà non è così. Le regole di diritto privato assumono finalità regolatorie o para-regolatorie insieme a quelle di diritto pubblico, in una situazione di mercato. La rete è, quindi, un problema teorico/pratico trasversale ai due diritti. La separazione proprietaria/funzionale è la premessa necessaria per l’apertura alla concorrenza. Tra separazione proprietaria e funzionale esistono diverse sfumature. Ad oggi, infatti, esistono molteplici strumenti per garantire indipendenza, a costi differenti. La rete deve essere affidata a imprese con obiettivi di profitto. Il contatto tra diritto pubblico e diritto privato emerge anche in relazione all’introduzione di un sistema di premi e penali. Esiste, inoltre, un rapporto significativo tra regolazione e concorrenza. La tecnica degli impegni ha modificato notevolmente il ruolo dell’antitrust, in quanto coinvolge il regolatore. Tale interazione genera obblighi di comportamento che hanno incidenza anche sul rapporto con gli utenti finali. La sentenza della Cassazione in relazione al caso del *blackout* del 2003 riconosce la prestazione autonoma del gestore verso i consumatori. È previsto, inoltre, uno spazio per strumenti di regolazione indiretta (*class action*).

IL PUNTO DI VISTA DELL’AGCM

SALVATORE REBECCHINI (Componente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato)

Attraverso un confronto storico tra il settore dell’energia elettrica e quello del gas è possibile evidenziare l’importanza dell’assetto proprietario ai fini della garanzia della concorrenza. Nel settore dell’elettricità si registrano importanti progressi grazie anche a scelte coraggiose da parte del legislatore, quali la cessione di una parte della capacità da parte di Enel, la costruzione di grandi infrastrutture, la separazione verticale della rete di trasmissione. Quest’ultima misura, seppur importantissima, non è stata sufficiente a rimuovere determinati colli di bottiglia, per cui nel 2005 si è proceduto con la separazione proprietaria, accompagnata da un vasto programma di investimenti. Il settore del gas, invece, è stato interessato solo dalla separazione societaria. Sebbene sia garantito un buon accesso alle reti, è ancora molto carente il profilo degli investimenti e la concorrenza è piuttosto scarsa. I risultati differenti nei due settori sono, quindi, dovuti alle diverse scelte del legislatore. Per quanto attiene, invece, il recepimento del terzo pacchetto, si evidenziano alcune criticità: a) le necessità minime di infrastrutture, cui si riferisce l’art. 3 dello schema di decreto legislativo, possono avere effetti discriminatori nel settore del gas; b) la scelta del legislatore della separazione societaria o dell’*unbundling*, di contro al *favor* della Commissione europea per la separazione proprietaria, è una scelta riduttiva che può comportare ripercussioni in relazione all’accesso ma anche allo sviluppo, alla cosiddetta concorrenza dinamica; c) il problema degli oneri regolatori di controllo, ossia di un meccanismo molto invadente.

TAVOLA ROTONDA

LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE ENERGETICHE A SOSTEGNO DELLA CRESCITA DEL PAESE

LUIGI CARBONE (Commissario AeeG)

Le infrastrutture energetiche sono una sorta di macchina che va messa in moto. Da una parte c'è un acceleratore, la regolazione incentivante prevista dalla delibera AeeG 348/07, dall'altra un freno, le procedure di autorizzazione. Il quadro normativo presenta due modelli: quello ordinario, costituito dalla Conferenza dei servizi, e quello straordinario dei commissari *ad hoc*, operante soprattutto nel caso di opere minori. In relazione al primo modello, si evidenzia che non viene forzata l'inerzia di alcune amministrazioni che non partecipano alla Conferenza. Per porre rimedio a questa situazione, si potrebbe individuare un meccanismo per premiare o sanzionare le scelte di politiche energetiche delle Regioni, una sorta di responsabilizzazione. Per quanto attiene le fonti da energia rinnovabile è fondamentale l'autorizzazione congiunta. Occorre, infine, lavorare sulla saturazione generale delle reti.

MASSIMO BECCARELLO (Responsabile Energia Confindustria)

La condizione geo-politica ha imposto la questione degli approvvigionamenti e delle scelte energetiche europee. Ad oggi sono possibili due forme di mercato: la concorrenza nel mercato e il *procurement*. Si pone sempre più la necessità di progettare lo sviluppo delle infrastrutture. Occorre, inoltre, una riflessione sul mercato del gas. Lo sviluppo del settore elettrico dipende anche da quest'ultimo. L'interconnessione con i paesi produttori diventa un tema centrale della strategia nazionale ed europea.

STEFANO POPULIN (Direttore Generale Assoelettrica)

Il processo di liberalizzazione è ancora da implementare, anche se è stato fatto molto con le leggi Bersani. Occorre creare una nuova cultura di impresa energetica. Il mix energetico attuale risulta piuttosto fragile. Bisogna sviluppare una filiera italiana, e non continuare ad incrementare le rendite.

GIOVANNI SABATINI (Direttore Generale ABI)

Le banche sono molto vicine al settore dell'energia, non solo come finanziatori, ma anche come *advisors*, consulenti, al fine di facilitare l'accesso alle agevolazioni. Lo strumento più utilizzato nel settore è il *project financing*. Esiste di fatto il problema delle regole: il quadro giuridico deve essere solido, certo, altrimenti una situazione di rischio comporta maggiori costi del credito. In relazione al tema delle rinnovabili, occorre ripristinare un quadro di certezza delle regole, per favorire le operazioni di finanziamento.

GIUSEPPE NUCCI (Amministratore Delegato Sogin)

Uno dei temi più cruciali è quello della sicurezza e dei depositi dei rifiuti radioattivi. A prescindere dal dibattito sul nucleare, la sicurezza è una questione di democrazia. Per la costruzione di un parco tecnologico di rifiuti radioattivi, si teme in parte l'effetto Nimby. Il deposito, in ogni caso, non è ricompreso nella moratoria sul nucleare. Per quanto attiene la scelta del sito, occorre che vengano prima effettuate VIA e VAS, e che ci sia il via libera da parte dell'agenzia.

NANDO PASQUALI (Amministratore delegato GSE)

Il GSE pur operando prevalentemente per la promozione dello sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili attraverso l'erogazione di incentivi economici, assolve molteplici compiti anche in altri settori energetici. Il suo azionista unico è il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si potrebbe definire una sorta di “notaio intelligente”.

STEFANO CONTI (Direttore Affari Istituzionali Terna)

Le linee elettriche e le reti dovrebbero, per legge, essere autorizzate in 180 giorni. In realtà la media per l'autorizzazione è di 500. Il dato positivo è che sono stati emanati 133 decreti per altrettanti cantieri in 5 anni. Occorre intervenire soprattutto sulle congestioni di rete e superare le divisioni in zone.

ALESSANDRO GARRONE (Amministratore Delegato Gruppo Erg)

Erg è una società *multi-energy*, con una grande esperienza di *project financing*. La certezza del quadro regolatorio assume un'importanza fondamentale, anche in relazione al fatto che i ritorni economici degli investimenti nel settore sono necessariamente sul lungo periodo.

DANIELE DE GIOVANNI (Senior Vice President for Supply Portfolio Development Eni)

L'approvvigionamento è un problema sovranazionale. Il tema della sicurezza energetica diventa europeo, in un contesto di mercato unico. Affinchè le infrastrutture possano garantire la sicurezza energetica, è fondamentale l'interconnessione. Si registra una sostanziale debolezza della politica infrastrutturale europea. Occorre, infine, una maggiore chiarezza sul ruolo del gas, al fine di attrarre gli investimenti.

FRANCESCO GIORGIANNI (Direttore Affari istituzionali Enel)

Il Paese è chiamato ad effettuare la scelta di un eventuale ritorno al nucleare. Tale *business* è stato fortemente colpito da quanto accaduto a Fukushima. Occorre una revisione degli standard di sicurezza (terza generazione avanzata). Il nucleare rappresenta una tecnologia di mercato con costi coerenti. Si sottolinea, inoltre, la centralità delle *smart grids* e l'importanza di una sana concorrenza tra tutte le fonti.

MARCO STADERINI (Amministratore Delegato Acea Spa)

L'Italia non è ancora un sistema paese. Predomina una forte demagogia che impedisce di affrontare in maniera coerenti determinate problematiche quali le infrastrutture, i rifiuti, il recupero degli investimenti, ecc.

CONCLUSIONI

ENRICO CISNETTO (Editorialista)

Occorre una riflessione seria sull'articolazione dello Stato, sul federalismo, sulla proliferazione dei soggetti, ma soprattutto sulla definizione di un quadro giuridico stabile, che sia garanzia di certezza. Occorre una sorta di "Maastricht dell'energia".