

PAS 12/10

**SEGNALAZIONE DELL'AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL  
PARLAMENTO E AL GOVERNO SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE  
DEL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 2010, N. 78, RECANTE "MISURE URGENTI  
IN MATERIA DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E DI COMPETITIVITA'  
ECONOMICA" (AS 2228)**

25 giugno 2010

## ***Premessa***

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Parlamento e al Governo nelle materie di propria competenza, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, intende formulare, attraverso la presente segnalazione, le proprie osservazioni in merito ad alcune disposizioni contenute nel decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, attualmente all'esame del Senato per la sua conversione in legge, recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (di seguito: Manovra) e il loro impatto sull'attuazione della normativa comunitaria.

L'Autorità comprende e condivide pienamente le esigenze di contenimento della spesa pubblica sottese al provvedimento in esame, cui intende assicurare ogni giusta partecipazione, ma evidenzia che alcune delle misure (esaminate più in dettaglio nell'**Allegato** al presente documento) potrebbero, nella versione oggi presente nel decreto legge, produrre seri impatti negativi sullo svolgimento dei compiti affidati a questa Autorità dalla legge istitutiva e da successivi interventi normativi nazionali e dell'Unione Europea, costringendo a contrarre sostanzialmente una serie di attività di regolazione e controllo finalizzate alla tutela dei consumatori e allo sviluppo della competitività del sistema energetico, nonché mettendo a rischio la possibilità di adempiere ai compiti assegnati ai Regolatori nazionali dell'energia dalle recenti Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, in materia di mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale e recepite con legge comunitaria. Inoltre le stesse misure intaccerebbero l'autonomia economico-finanziaria, gestionale, organizzativa ed operativa dell'Autorità, rafforzata e tutelata anche dalle medesime direttive. In considerazione di ciò appare evidente un contrasto con il chiaro dettato delle citate Direttive comunitarie.

## ***Considerazioni generali***

L'Autorità considera ovviamente doveroso aderire all'impegno comune di realizzazione degli obiettivi generali della Manovra, in un momento di difficile congiuntura economica internazionale e non intende mettere in discussione l'esigenza di solidarietà, richiesta a tutti coloro che servono le Istituzioni del nostro Paese, anche attraverso la riduzione di compensi od emolumenti personali; quel che desta invece forte preoccupazione è il rischio che sia messa in forse, se non in qualche caso addirittura azzerata, l'efficacia e l'efficienza di attività essenziali (di regolazione, vigilanza, ispettive e sanzionatorie) mirate a: migliorare le condizioni di fornitura per i consumatori di elettricità e gas, rafforzandone la tutela e l'informazione; sostenere lo sviluppo infrastrutturale del settore energetico; promuovere l'efficienza energetica e la diversificazione delle fonti di copertura (rinnovabili comprese); rendere effettive ed efficaci le misure di solidarietà stabilite dallo Stato a favore di famiglie bisognose e numerose; prevenire e sanzionare comportamenti in violazione di leggi (violazioni di grande impatto per il funzionamento del sistema energetico, nonché per il gettito fiscale, come nel caso di contributi e incentivi pubblici illegittimamente percepiti). Peraltro, i paventati impatti negativi sopra sintetizzati si produrrebbero proprio nella corrente e delicata fase congiunturale che sta impegnando tutti nel lenire e superare le conseguenze della crisi internazionale, sostenendo gli investimenti e contenendo le *bollette*, anche attraverso il pieno esercizio di una adeguata azione di regolazione e controllo.

D'altra parte e, con specifico riferimento alle misure della Manovra mirate al contenimento degli oneri posti a carico del bilancio dello Stato, vale ricordare che da sempre, per il suo bilancio, l'Autorità non riceve alcun contributo statale; che, anzi, l'Autorità è già stata recentemente chiamata a finanziare altre Autorità; che le attività di vigilanza e controllo dell'Autorità da sole determinano, oltre ad una irrinunciabile e sempre più avanzata tutela dei

consumatori, anche recuperi di contributi pubblici e sanzioni che nel loro complesso superano gli stessi costi di funzionamento dell’Autorità.

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

Inoltre rileva, ai fini dello sviluppo organizzativo dell’Autorità e del suo bilancio, che all’Autorità stessa sono stati via via demandati ruoli e compiti istituzionali aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla legge istitutiva e per i quali sono state già avanzate al Parlamento proposte per un conseguente adeguamento dell’organico.

### ***Conclusioni e proposte***

Le problematiche sin qui segnalate vanno lette alla luce, da un lato, dei principi di autonomia ed indipendenza, anche finanziaria e contabile, riconosciuti e tutelati dalla normativa nazionale e comunitaria; dall’altro, delle finalità attribuite dal medesimo diritto comunitario ai Regolatori di settore.

Per altro verso, le disposizioni in esame paiono in evidente contrasto con le citate direttive europee contenute nel cosiddetto “*Terzo pacchetto energia*” del 2009, in particolare con il principio di “*autonomia di esecuzione di bilancio assegnato*”, affermato dall’articolo 35 della direttiva 2009/72/CE e l’articolo 39 della direttiva 2009/73/CE, così come della necessità di una dotazione “*di risorse umane (...) idonee allo svolgimento delle sue attività*”, indicato dai medesimi articoli.

Anche le note interpretative, emanate dalla Commissione europea lo scorso 22 gennaio, chiariscono che gli organismi di regolazione devono essere messi in grado di prendere decisioni autonome, senza subire alcuna influenza politica, pubblica o dei singoli operatori privati; a tale scopo deve essere riconosciuta loro piena autonomia nell’allocazione delle proprie risorse nonché una dotazione di risorse umane idonee allo svolgimento delle proprie attività.

Per tutto quanto esposto, le misure previste dagli articoli 6 (commi 7, 8, 9, 12, 13 e 14) e 9 (commi 21 e 28) della Manovra, se applicate all’Autorità, si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria e dovrebbero essere, quindi, disapplicabili.

Pertanto, sarebbe auspicabile l’introduzione di un emendamento mirante a garantire, nel rispetto delle previsioni del diritto comunitario e delle specificità istituzionali ed organizzative che caratterizzano l’ordinamento di ciascuna Autorità indipendente, che, facendo salvo l’importo complessivo da versare a favore del bilancio dello Stato, le Autorità stesse, in alternativa alla diretta applicazione delle norme citate, possano adottare misure di spesa complessivamente equivalenti a quelle disposte dall’articolo 6. Inoltre, tale emendamento potrebbe opportunamente chiarire che le Autorità indipendenti – per adempiere ai molti compiti di regolazione e vigilanza che il diritto comunitario assegna ad esse in rilevanti settori – possono avvalersi di personale a tempo determinato con le modalità già stabilite dalle rispettive leggi istitutive.

## Effetti delle norme su assetto ed operatività dell’Autorità

La legge istitutiva (14 novembre 1995, n. 481), per l’espletamento delle funzioni e dei compiti istituzionali attribuiti all’Autorità, ha assegnato alla stessa un contingente massimo di personale oggi fissato “in centottanta unità”, di cui “centoventi unità” di personale di ruolo e “sessanta unità” di personale a tempo determinato. Tale rapporto tra personale di ruolo e a tempo determinato costituisce un *unicum* nel panorama pubblico italiano e rende inevitabile l’affidamento di attività ordinarie anche a personale a tempo determinato. A fronte di ciò sono stati numerosi e significativi i provvedimenti normativi (almeno una decina) che hanno portato ad incrementare ruolo e compiti dell’Autorità rispetto alla sua missione originaria.<sup>1</sup>

È evidente che il disposto dall’articolo 9, comma 28 della Manovra, ove stabilisce che le amministrazioni interessate dalla misura “*possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009*”, introdurrebbe, nel caso dell’Autorità per l’energia, una vincolo non riferito a personale *aggiuntivo* rispetto ad una struttura istituzionale disegnata dal legislatore, ma, al contrario, a personale *costitutivo* dell’istituzione stessa.

L’applicazione all’Autorità di detta misura, peraltro, si qualificerebbe in maniera pressoché automatica come una violazione del c.d. “terzo pacchetto energia” (cui gli Stati membri hanno l’obbligo di conformarsi entro il 3 marzo 2011), ed in particolare dell’art. 35 della direttiva 2009/72/CE e dell’art. 39 della direttiva 2009/73/CE. In entrambi gli articoli si legge che “*gli Stati membri provvedono in particolare affinché: l’autorità di regolamentazione (...) disponga di dotazioni finanziarie annuali separate, di autonomia di esecuzione del bilancio assegnato e di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività*”.

E’ del tutto evidente che il precetto secondo cui il Regolatore debba disporre di risorse umane adeguate, anche in termini quantitativi, allo svolgimento delle attività assegnate dall’ordinamento risulterebbe violato, laddove si riducesse in modo così significativo la dotazione di personale dell’Autorità. Sarebbe infatti del tutto illogico sostenere che sia “adeguata” una dotazione di personale inferiore a quella attribuita all’Autorità addirittura nel 2004, anno dopo il quale si è assistito a un netto ampliamento delle competenze e dei compiti del Regolatore, a seguito di leggi nazionali e comunitarie.

---

<sup>1</sup> Vogliamo qui ricordare: l’articolo 1, comma 375, della legge n. 266/05 e il decreto interministeriale 28 dicembre 2007 che hanno attribuito all’Autorità il compito di definire le modalità applicative dei cosiddetti *bonus* per l’energia, volti ad agevolare le famiglie in stato di disagio economico e le famiglie presso le quali vive un soggetto in gravi condizioni di salute, tramite opportuni risparmi in bolletta; l’articolo 81, comma 18, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, che prevede il compito di vigilare sul rispetto del divieto di traslazione sui consumatori della maggiorazione d’imposta IRES (c.d. Robin Hood Tax) da parte dei soggetti che operano nel settore petrolifero, del gas naturale e della produzione o commercializzazione di energia elettrica. Si tratta di un’attività di vigilanza complessa e delicata, che si estende a mercati e settori industriali normalmente non sottoposti ad attività di regolazione economica da parte dell’Autorità. Tale attività di vigilanza comporta, inoltre, articolate azioni di indagine, con specifiche peculiarità derivanti dalla diversità dei prodotti trattati, dall’attività svolta e dalla diversità di dimensione degli operatori vigilati. Tra i compiti aggiuntivi assegnati all’Autorità dall’ordinamento nazionale e comunitario nel corso degli ultimi anni, merita altresì ricordare le onerose funzioni relative alla definizione ed implementazione dei regimi tariffari agevolati per le vittime del terremoto che ha colpito l’Abruzzo nell’aprile del 2009 (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3754 del 9 aprile 2009 s.m.i.); i molti compiti scaturenti dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, recante “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”, tra cui in particolare i compiti in tema di risoluzione anticipata delle convenzioni Cip-6/92; la prospettica ed impegnativa attuazione degli articoli 23 e 29 del d.lgs. 3 del 2010, che assegnano all’Autorità il compito di determinare ed aggiornare le tariffe per il conferimento e lo stoccaggio del combustibile nucleare e dei rifiuti radioattivi sulla base della stima dei costi di sistemazione in sicurezza dei rifiuti medesimi, nonché di vigilare sul rispetto, da parte degli operatori, del divieto di trasferire sugli utenti finali gli oneri delle misure compensative che le imprese produttrici delle centrali nucleari dovranno erogare agli abitanti, agli enti locali ed alle imprese operanti nei territori siti delle future centrali nucleari.

La lettura delle note interpretative della Commissione Europea relative alle direttive qui citate corroborano, peraltro, le considerazioni precedenti: tali note infatti (Cfr punto 2.2) affermano esplicitamente che *“l’Autorità nazionale di regolazione deve avere adeguate risorse umane e finanziarie per assolvere ai propri compiti; dal momento che le nuove norme dell’Unione Europea assegnano una quantità considerevolmente maggiore di compiti e poteri all’Autorità di regolazione, ciò avrà effetti diretti sulle risorse economiche e finanziarie che devono esser messe a disposizione del Regolatore. Data la complessità della regolazione (nel settore dell’energia) una Autorità Nazionale di Regolazione deve essere in grado di attrarre personale sufficientemente qualificato e di varia formazione (Giuristi, economisti, ingegneri ecc)”*<sup>2</sup>.

Il riferimento delle citate note interpretative alla necessità che il Regolatore nazionale (cioè, in questo caso, l’Autorità per l’energia) sia in condizione di poter attrarre personale sufficientemente qualificato, infine, mette bene in luce pure le difficoltà in ordine alla compatibilità con il diritto comunitario del comma 21 dell’art. 9 della Manovra, laddove esso prevede, per gli anni 2011, 2012 e 2013, il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato. Una simile disposizione, qualora applicata ad una amministrazione basata su risorse umane professionalizzate e specializzate, come l’Autorità per l’energia elettrica e il gas, si risolverebbe, nel giro di poco tempo, in un degrado operativo della stessa. La dotazione di risorse umane dell’Autorità, già limitata per legge, è risultata, in questi anni, comunque sempre insidiata da un elevato *turnover* del personale; fenomeno spiegabile con l’interesse che gli operatori o le altre istituzioni del settore dimostrano nel ricorrere (offrendo già oggi anche retribuzioni superiori) alle figure professionali via via formate durante l’esigente percorso di approfondimento ed esperienza offerto all’interno dell’Autorità. Perciò, la prospettiva di un azzeramento dello sviluppo di carriera e il sostanziale blocco delle retribuzioni per un tempo non breve, potrebbe determinare un esodo, specie da parte dei più preparati, verso operatori od organismi del settore, non gravati da alcun blocco. In virtù di queste considerazioni, è evidente come anche il citato blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo, con i prevedibili effetti sulla qualità del personale dell’Autorità, si porrebbe in contrasto con le finalità perseguite dalle citate direttive del “Terzo pacchetto energia”, che identifica nei Regolatori nazionali dei soggetti indipendenti, anche dal punto di vista della gestione del proprio bilancio, fortemente connotati da alte capacità tecniche e in condizione, quindi, di svolgere un ruolo di snodo nel sistema energetico, come disegnato dalle direttive europee.

### **Effetti delle norme sull’efficacia dell’azione dell’Autorità**

Un sostanziale ostacolo all’assolvimento dei compiti istituzionali dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas è poi individuabile in alcune delle misure contenute nell’articolo 6 della Manovra, in particolare quelle che prevedono una riduzione di consulenze, studi e collaborazioni e quelle che dispongono la riduzione delle spese per convegni e pubblicità<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Punto 2.2 *“Interpretative note on directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas”*: *“The NRA has to have adequate human and financial resources to carry out its duties; as the new European Union rules assign considerably more duties and powers to the NRA, this will affect the human and financial resources to be put at the disposal of the NRA. Given the complexity of (energy) regulation, an NRA must be able to attract sufficiently qualified staff with various backgrounds (lawyers, economists, engineers, etc.).”*

<sup>3</sup> Piace qui invece ricordare che il Presidente ed i Componenti dell’Autorità non godono di alcun servizio auto dedicato o esclusivo; a tal proposito, occorre rammentare che il Presidente dell’Autorità ha formalmente rinunciato (nota prot. 700 del 4 marzo 2004) all’autoveicolo ad uso esclusivo ufficialmente assegnatogli dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (nota prot. 1359 del 1 marzo 2004), ai sensi e per gli effetti della Direttiva del 30 ottobre 2001.

In relazione al primo aspetto, occorre osservare che il ricorso a figure professionali altamente specializzate, anche esterne, si configura come uno strumento fisiologico ed efficiente per un organismo di regolazione quale l'Autorità; essa opera in settori caratterizzati da elevata complessità tecnica e dalla continua evoluzione tecnologica, normativa e di struttura dei mercati; essa è chiamata ad assumere decisioni assai delicate e con ricadute economiche molto consistenti nei settori di riferimento. Quanto alla tipologia delle consulenze, ci si riferisce ad attività ancillari rispetto a quelle ordinarie affidate dalla legge (regolazione, vigilanza e controllo) e per le quali non solo è indispensabile, ma è anche economicamente efficiente rivolgersi a specifiche professionalità esterne (in numero assai contenuto e comunque pubblicate sul sito internet).

Con particolare riferimento alle analisi di costo sottese alle scelte regolatorie, il ricorso a conoscenze altamente specialistiche e procedure scientifiche anche esterne all'Istituzione è stata perfino ribadita di recente dal Consiglio di Stato (cfr. sentenza 11 marzo 2010, n. 1444), che ha infatti stabilito che l'Autorità non può "accontentarsi" di valutare internamente i dati forniti dagli operatori, osservando che *"l'acquisizione di studi di organismi indipendenti costituisce evenienza normale nell'operatività delle amministrazioni indipendenti e ragione d'essere della loro istituzione al fine di regolare le dinamiche di mercato secondo criteri obiettivi, certi, prodotto della migliore scienza e tecnica storicamente disponibili"*.

Non solo: i fatti dimostrano che l'efficace svolgimento dei propri compiti istituzionali, e in particolare quelli di vigilanza e controllo, per i quali significativo e fondamentale è il ricorso a professionalità specializzate esterne, comporta addirittura notevoli benefici sia per le casse pubbliche che per i consumatori finali.

A tal riguardo rileviamo che:

- le attività di vigilanza e controllo svolte dall'Autorità, anche grazie all'apporto di elevate professionalità esterne, determinano, esse sole, recuperi di contributi pubblici, che nel loro complesso superano gli stessi costi di funzionamento dell'Istituzione (si pensi ai recuperi di incentivi Cip 6/92 indebitamente percepiti, quantificabili in oltre 160 milioni di euro dal 2005 ad oggi);
- le sanzioni inflitte e riscosse dall'Autorità agli operatori dei settori di competenza per violazione dei propri provvedimenti, risultano pari a oltre 180 milioni di euro dal 2000 ad oggi; questa cifra significativa è stata versata fino al 2008 al Bilancio dello Stato, mentre oggi le sanzioni sono destinate ad un fondo, iscritto pure al Bilancio dello Stato, per il finanziamento di progetti a favore dei consumatori di energia elettrica e di gas naturale (attualmente, tale fondo può contare su circa 6,2 milioni di euro).

Per quanto riguarda invece l'articolo 6, comma 8, che stabilisce la riduzione dell'80% delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza - mentre avrà scarso o nullo effetto per ciò che attiene relazioni pubbliche, convegni, mostre e rappresentanza, per i quali il budget dell'Autorità è pressoché inesistente - potrebbe al contrario comportare l'eliminazione di gran parte delle campagne di informazione oggi svolte dall'Autorità in favore dei consumatori; in questo modo, dunque, l'Autorità non potrà più svolgere il preciso mandato contenuto nella legge istitutiva, che, all'articolo 2, comma 12, lett. i), stabilisce che l'Autorità, tra le altre sue funzioni, "assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi".

Dovrebbero, dunque, essere soppresse, tra le altre: a) le campagne di informazione svolte in collaborazione con l'ANCI a favore dei consumatori di energia che versano in gravi condizioni di disagio fisico o economico, nell'ambito dell'implementazione dei *bonus elettrico e gas*, previsti rispettivamente dal decreto interministeriale 28 dicembre 2007 e dal decreto legge 185/08, convertito nella legge 2/09; b) le campagne di informazione sulla ormai imminente implementazione delle *tariffe biorarie* (1°luglio 2010), finalizzate ad aumentare la consapevolezza degli utenti ed a favorire consumi sempre più consapevoli e sostenibili di

energia; c) le campagne di informazione relative ai diritti del *consumatore di energia* nel nuovo contesto di mercati completamente liberalizzati.

Al contrario, vale la pena notare, con riferimento al divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni, previsto dall'articolo 6, comma 9, che questa previsione non genererà alcun effetto sull'Autorità per l'energia elettrica e il gas poiché da sempre essa, al fine di evitare spese non necessarie, si astiene anche semplicemente dal patrocinare qualsivoglia iniziativa, seppure senza oneri a carico del proprio bilancio.