

Efficienza energetica e rinnovabili: la visione dell'A.E.E.G. sulla programmazione energetica partecipata

di *Andrea Quaranta*

Sul numero 12/2011 della rivista *Ambiente & Sviluppo*, edita da IPSOA, è stato pubblicato un articolo sulla "relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" dall'AEEG, di cui qui si riporta un breve *abstract*.

Premessa

Nella problematica congiuntura politico-economica degli ultimi mesi, capace di partorire solo una moltitudine di normative sconordinate e caotiche, slegate da una qualsiasi forma di programmazione (anche) in materia di fonti rinnovabili di energia, la lettura della presentazione della "relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta" dall'A.E.E.G., effettuata dal Presidente Guido Bortoni, e dei successivi documenti dell'Autorità¹, ha mostrato che, nonostante l'impegno profuso da una certa classe politica, un'idea di futuro all'insegna delle molteplici sostenibilità sia ben presente in alcuni esponenti delle - *latu sensu* - istituzioni.

La *vision* delineata dall'Autorità, e il contenuto programmatico delle linee strategiche indicate in tali documenti, infatti, mostrano - attraverso un'equilibrata programmazione, fondata su una serie di meccanismi e di azioni *coordinate* e *partecipate* - come sia possibile contribuire alla ripresa della crescita, nonostante la crisi economico-finanziaria generale e le specifiche problematiche del settore energetico, legate al mancato pieno compimento delle "grandi riforme" liberalizzatrici, da un lato, e all'esplosione di alcune tensioni speculative (mercati delle materie prime; fotovoltaico a terra;...) dall'altro.

La ripresa della crescita, la promozione della concorrenza, la tutela e l'informazione consapevole dei consumatori sono finalità che "*non debbono contrapporsi, come paventato da taluni osservatori. Infatti, il primo obiettivo di una **regolazione moderna** consiste proprio nella definizione di un insieme di regole volte a «capacitare» i diversi attori così da allineare il perseguimento dei loro legittimi obiettivi individuali all'interesse del sistema nel suo complesso e a quello dell'insieme dei consumatori in particolare [...]* Con la *regolazione-capacitazione* è possibile sfuggire a quella che la letteratura economica individua come

¹ Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, 31 marzo 2011; Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, Presentazione del Presidente Guido Bortoni, 6 luglio 2011; Linee strategiche per il triennio 2011-2013, a agosto 2011; Memoria per l'audizione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas presso la IX Commissione permanente della Camera dei deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni), 28 settembre 2011; Memoria complementare sull'ipotesi di un'Autorità di regolamentazione delle reti IX Commissione permanente della Camera dei deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni), 6 ottobre 2011.

tentazione paternalistica insita in una iper-regolazione, eccessivamente ambiziosa nell'immaginare di potersi sostituire sempre e comunque al consumatore da un lato, ed alla fantasia e creatività degli operatori dall'altro".

In sostanza, a poco più di quindici anni dalla sua istituzione, l'A.E.E.G. si mostra come un soggetto autorevole e maturo anche nella fase di segnalazione e consultiva a Parlamento e Governo sulle materie energetiche, per far sì che *"le varie istanze vengano ponderate alla ricerca di un equilibrio e mai esasperate, e che le linee guida del nostro agire indirizzino i mercati in un modo non dirimpente"*.

Citando Cavour, infatti, il Presidente Bortoni sottolinea che *"non v'è principio, per quanto giusto e ragionevole, il quale, se lo si esageri, non possa condurci alle conseguenze più funeste"*.

Nei capitoli successivi sono stati trattati i seguenti argomenti:

1. Il ruolo dell'A.E.E.G.

La ripresa della crescita, la promozione della concorrenza, la tutela e l'informazione consapevole dei consumatori, nonché il coordinamento delle diverse fasi della filiera di ciascun settore sono finalità fra di loro fortemente interconnesse: il compito dell'A.E.E.G. consiste, *inter alia*, nel sintetizzare le diverse istanze, connesse ad ognuno di essi, e nell'assistere il Parlamento nelle proprie scelte.

La funzione consultiva trae origine proprio dal binomio costitutivo dell'Autorità: indipendenza e merito tecnico.

La piena **indipendenza** attribuita all'A.E.E.G. è confermata anche a livello comunitario [...] e si riverbera anche nel **riparto di competenze** fra Stato e regioni²: sul punto, si è pronunciata la Corte Costituzionale, la quale ha sottolineato che l'A.E.E.G., pur operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, costituisce un'"autorità nazionale" riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Per tale motivo, non vi è ragione per ritenere che tale posizione di indipendenza, ovvero il carattere neutrale che le Autorità di tale natura, in linea di principio, assumono rispetto agli interessi cui sono preposte, possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, regioni ed enti locali.

² Per un approfondimento, v. A. QUARANTA, "La consulenza giuridica nell'fonti rinnovabili" Dario Flaccovio editore, Palermo, 2012

[...]

All'indipendenza dell'Autorità si ricollega, inoltre, l'**autonomia finanziaria**: agli oneri di funzionamento si provvede mediante un contributo, versato dai soggetti operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas, il pagamento del quale è stato oggetto di contenzioso nel corso degli anni, risolto sempre a favore dell'Autorità.

[...]

Nel tempo la giurisprudenza ha delineato con maggiore chiarezza l'ambito dei poteri di intervento dell'AEEG nei settori liberalizzati del mercato elettrico e del gas, specificando che è stata riconosciuta la perfetta **compatibilità** tra **liberalizzazione** del settore e **regolazione** affermando che *"la voluntas legis di liberalizzare un settore implica il potere/dovere dell'Autorità di disporre tutte le misure volte a favorire l'affermarsi di un mercato caratterizzato da una effettiva concorrenza, anche nell'interesse dell'utenza, non solo con azioni repressive ex post, ma anche imponendo comportamenti che ex ante possano rimuovere o prevenire effetti distorsivi"*.

La "regolazione moderna" dell'A.E.E.G. riguarda le reti [...] e i mercati. [...]

2. Lo scenario e la visione strategica dell'Autorità

La crisi economica e finanziaria che da alcuni anni investe il mondo globalizzato, insieme alla crescente attenzione ai cambiamenti climatici, al cambiamento *in fieri* del paradigma energetico – sempre più orientato verso le fonti rinnovabili di energia – e allo sviluppo tecnologico, stanno portando grandi cambiamenti (non solo) nei sistemi energetici mondiali.

Pur trattandosi di un insieme di fattori strutturali ed economici, e di dinamiche congiunturali, piuttosto che di una *sentita* scelta di principio, nel prossimo futuro gli archetipi abituali nell'energia saranno sostituiti con nuovi paradigmi: questa consapevolezza impone un'ampia riflessione sia sugli **obiettivi energetici**, sia sulla **scelta di adeguati strumenti** per il loro raggiungimento.

L'Autorità annovera fra i principali fattori di cambiamento: il nuovo *ruolo della domanda di energia* [...]; lo *sviluppo tecnologico* nei settori dell'energia elettrica e del gas [...]; il *cambiamento della tradizionale prospettiva* che legava la crescita dei consumi energetici all'aumento della dipendenza esterna dell'Europa e ai rischi correlati.

Tali fattori stanno, da un lato, già determinando una domanda più volatile e incerta rispetto al passato ma, allo stesso tempo, *"gradualmente più consapevole e reattiva e*

quindi più controllabile” e, dall’altro, cominciando a consolidare un nuovo ambito di riferimento europeo per le politiche energetiche e per la regolazione: si è passati da ambiti nazionali a contesti normativi ormai definiti a livello europeo, anche se la creazione del mercato interno sconta ancora notevoli difficoltà [...]

Attraverso una realistica analisi – così lontana dalla perenne propaganda politica, cui assistiamo ogni giorno – l’Autorità è consapevole che *“nel prossimo triennio la regolazione dei mercati dovrà ancora dare il suo importante contributo alla transizione a mercati effettivamente concorrenziali, che dovrebbero consentire in prospettiva di ridurre in modo significativo interventi regolatori nella fase della vendita, a tutela dei clienti di minore dimensione. Tuttavia, nel breve termine tale obiettivo non pare pienamente realizzabile ed è opportuno che siano mantenute forme transitorie di protezione (inclusa se necessario la regolazione di prezzo), sia pure individuando anche nuove forme di tutela del cliente finale e favorendone un ruolo sempre più attivo e consapevole”*.

Obiettivi energetici e scelta di adeguati strumenti per il loro raggiungimento: in altri termini, una programmazione autorevole e, come si vedrà, partecipata, fondata su un’attività di regolazione *ex ante* e un successivo *enforcement*, un’attività *ex post* in grado di valutare l’effettività della stessa.

Per quanto attiene la regolazione *ex ante*, l’Autorità ritiene che il nuovo paradigma energetico debba *“rispondere ad una articolazione in molteplici dimensioni, riassumibili in quattro “C”: Crescita, Coordinamento, Comunitario e Consapevolezza del consumatore”*.

3. Le quattro “C” di programmazione partecipata

- 3.1. La prima “C” (**crecscita**) riguarda uno dei punti dolenti dell’economia italiana: quello relativo allo sviluppo sostenibile, che il settore dell’energia può contribuire a promuovere, non solo in via indiretta³, ma anche direttamente, grazie all’effetto-volano che può venire dagli investimenti nel settore [...];
- 3.2. La seconda “C” riguarda il **coordinamento** fra le diverse fasi della filiera di ciascun settore, nonché tra settori e sistemi nazionali. I cambiamenti intercorsi nell’organizzazione del mercato, nella struttura e nella proprietà delle imprese nei settori dell’energia elettrica e del gas, *“suggeriscono la necessità per la regolazione di recuperare alcune efficienze di coordinamento, che erano*

³ Attraverso la riduzione del costo degli *input* energetici, da perseguire comunque attraverso un aumento dell’efficienza, della concorrenza e delle infrastrutture di interconnessione e di adduzione.

implicite nel preesistente assetto verticalmente integrato, per correggere la limitatezza dell'orizzonte temporale e spaziale entro cui gli operatori di mercato effettuano le loro scelte" [...]

- 3.3. La terza "C" riguarda l'orizzonte di riferimento del regolatore che, come si accennava nel precedente paragrafo, deve essere necessariamente **comunitario** [...]
- 3.4. L'ultima "C" si riferisce, infine, alla **consapevolezza** che il consumatore deve avere sul ruolo che svolge all'interno del mercato, "delle opportunità così come dei vincoli di cui deve avere cognizione il cliente finale nella scelta del proprio fornitore e del tipo di fornitura" [...]

4. L'enforcement ex post

L'attività *ex post* di *enforcement* è del tutto complementare a quella analizzata nel paragrafo precedente: oltre ad indurre il rispetto delle regole, attraverso un ampio spettro di azioni (da quelle persuasive a quelle coercitive⁴), il suo svolgimento consente di valutare gli effetti della regolazione *ex ante*, al fine di migliorarne l'efficacia, di semplificare il sistema e di coniugare l'esigenza di stabilità con quella di adattabilità ai principali mutamenti del contesto [...]

5. Conclusioni

Dalla lucida analisi effettuata, nei documenti di recente preparati dall'A.E.E.G. emerge con chiarezza che il settore energetico è uno dei pochi ad essere stato in grado di reagire alla crisi economica globalizzata, non solo in termini di mantenimento di numero di occupati, ma anche di valore di capitalizzazione in borsa (nel caso delle imprese regolate), di tassi di nascita di nuove imprese (soprattutto in settori collegati alle fonti rinnovabili e al risparmio energetico), di propensione agli investimenti, di sviluppo di progetti pilota⁵ e di catalizzazione dell'innovazione e della creazione di un'intera filiera industriale dedicata.

⁴ Fra le prime rientrano, a titolo di esempio, la *moral suasion*; la messa a disposizione di luoghi e occasioni di confronto fra rappresentanti degli operatori, dei consumatori e delle rispettive associazioni; le indagini conoscitive in ordine a specifiche problematiche, in modo da evitare che il rispetto delle regole avvenga solo attraverso lo strumento sanzionatorio, che rimane l'eventuale punto di caduta finale di un processo assai articolato.

⁵ Nuove opportunità in termini di innovazione tecnologica sono oggi offerte nel settore dell'energia elettrica e dallo sviluppo di un sistema energetico sostenibile (*smart meter* e *grid*, generazione distribuita, mobilità elettrica, stoccaggio elettrico,...). In particolare, lo sviluppo del nuovo settore delle fonti rinnovabili appare in grado di sostenere ulteriormente la crescita e l'occupazione, soprattutto se sarà in grado di dare impulso, dopo una prima fase di decollo caratterizzata da una forte dipendenza dalle importazioni di tecnologia, a una filiera nazionale di produzione. Per il sostegno

In estrema sintesi: il settore energetico (efficienza energetica e sviluppo delle rinnovabili) rappresenta il volano della possibile ripresa della crescita e, se opportunamente programmato, riuscirà a coniugare crescita, visione strategica integrata (comunitaria) e maggiore consapevolezza (che si traduce in maggiore partecipazione e coordinamento), con il risultato finale di autoalimentare la propria crescita.

La regolazione, dal canto suo, come sottolineato dall'A.E.E.G., a valle delle considerazioni, sintetizzate nei paragrafi precedenti, deve sicuramente mettere in campo, nel nuovo contesto di ridefinizione degli indirizzi di politica energetica e di aumentata incertezza dei mercati, ulteriori strumenti che consentano di migliorare il coordinamento tra le diverse fasi della filiera di ciascun settore, tra settori e tra sistemi nazionali.

Soprattutto, chiosa l'Autorità, *"la regolazione è oggi chiamata a compiere un **salto dimensionale** con un respiro soprattutto di lungo periodo e di ambito europeo. Una dimensione, cioè, pienamente coerente con quella degli investimenti in infrastrutture ed impianti; investimenti da cui possono venire i maggiori benefici sia in termini di efficienza che di concorrenza.*

Maggiore efficienza e concorrenza che devono in ultimo tradursi in migliore qualità del servizio e prezzi più bassi per i consumatori, la cui tutela resta al centro della missione del Regolatore. Ma perché il consumatore possa pienamente beneficiare della concorrenza, è necessario aumentarne la consapevolezza, dotandolo degli strumenti per potersi muovere con piena cognizione del mercato; proteggendolo al tempo stesso, attraverso un'attenta attività di enforcement, rispetto ad eventuali comportamenti abusivi o vessatori degli operatori".

O del legislatore, viene spontaneo aggiungere.

Perché sempre più spesso – di fronte ai ripetuti appelli (di tutti i settori della società, ma soprattutto) dell'imprenditoria alla presa di responsabilità e alla definizione stabile di un quadro normativo certo, coerente, addirittura non (pienamente) condiviso⁶, purché partecipato, autorevole, certo, credibile – il nostro legislatore si trastulla in una sterile e puerile riconferma di se stesso, partorendo quotidiane norme, deroghe, proroghe, farcite di

a nuovi progetti innovativi connessi allo sviluppo delle fonti rinnovabili e all'ottimizzazione del sistema, l'Autorità intende promuovere interventi *ad hoc* sull'esempio dei progetti pilota già realizzati per lo sviluppo delle *smart grid*, prevedendo ampia flessibilità di applicazione.

⁶ In questi termini si è espresso, in particolare, Nicola Massaro, dirigente dell'ufficio tecnologie e qualità delle costruzioni dell'A.N.C.E., che ha detto che, in ogni caso, è meglio una normativa non condivisa nel merito, ma certa ed autorevole, ad una normativa perennemente incerta, come quella che da troppo tempo caratterizza il nostro "sistema".

Dello stesso avviso A.N.I.E.– Confindustria e G.I.F.I. all'interno della monografica "Costi e benefici del fotovoltaico" pubblicata il 20 ottobre scorso. Per un approfondimento, v. <http://naturagiuridica.blogspot.com/2011/10/costi-benefici-del-fotovoltaico.html>

condoni, sanatorie, smentite e riformulazioni, che vanno in direzione contraria alle sagge parole di *programmazione partecipata* che l’Autorità – e con lei tutti gli operatori del settore – invoca per una normativa che non sia, come avvenuto sinora, uno “spazio libero”, che il legislatore può continuamente riempire, a proprio piacimento, per norme *ad personas*, ma la **sintesi partecipata** delle diverse, ma non necessariamente divergenti, esigenze di tutti gli operatori (non solo) del settore.

Il testo completo dell’articolo è stato pubblicato sul n. 12/11 della rivista “Ambiente & Sviluppo”, edita da IPSOA