

In collaborazione con

Contabilità Finanza e Controllo
RIVISTA DI GESTIONE AZIENDALE
11^{NUM} 24ORE

CRIET Centro di Ricerca
Interuniversitario
in Economia
del Territorio

IRER
ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA



CRIET Incontra 2010

La disciplina del settore energetico: integrazione di interessi e competenze

Milano, 14 settembre 2010 - Università di Milano-Bicocca



CRIET Incontra 2010

**La disciplina
del settore energetico:
integrazione di interessi
e competenze**

Indice

Relatori	7
<i>Apertura dei lavori di CRIET Incontra 2010</i>	9
Angelo di Gregorio	
<i>Presentazione della ricerca.</i>	11
<i>La disciplina del settore energetico: integrazione di interessi e competenze</i>	
Camilla Buzzacchi	
Luciano Salomoni	
<i>Commento alla ricerca</i>	21
Laura Ammannati	
Pippo Ranci Ortigosa	
<i>Esperienze a confronto.</i>	31
<i>Ne discutono i protagonisti e le istituzioni</i>	
Giovanni Cocco	
Mauro Fabrizio Fasano	
Luca Franceschini	
Alessandro Noce	
Michele Passaro	
Massimo Ricci	
<i>Chiusura dei lavori</i>	53
Massimo Beccarello	
Anna Marzanati	

Relatori

Angelo Di Gregorio,
*Direttore CRIET e direttore Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali,
Università di Milano-Bicocca*

Camilla Buzzacchi,
CRIET e docente Università di Milano-Bicocca

Luciano Salomoni,
CRIET e docente Università di Milano-Bicocca

Laura Ammannati,
Docente Università di Milano

Pippo Ranci Ortigosa
Docente European University Institute e Università Cattolica di Milano

Mauro Fabrizio Fasano,
*Dirigente Unità organizzativa Energia e Reti tecnologiche della Direzione generale Ambiente,
Energia e Reti, Regione Lombardia*

Luca Franceschini,
Senior Vice President Eni SpA, General Counsel Italian Business

Alessandro Noce,
Responsabile Autorità Garante della Concorrenza e Mercato, Direzione Concorrenza Energia

Michele Passaro,
*Responsabile Direzione legislativa e legale Unità procedimenti e istruttorie,
Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*

Massimo Ricci,
Direttore Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, Direzione mercati

Giovanni Cocco,
CRIET e docente Università di Milano-Bicocca

Anna Marzanati,
*Project leader per CRIET, Settore energie rinnovabili e direttore Dipartimento di Diritto
per l'Economia, Università di Milano - Bicocca*

Massimo Beccarello,
Project leader per CRIET, Settore energie rinnovabili e docente Università di Milano - Bicocca

Apertura dei lavori di CRIET Incontra 2010

Angelo di Gregorio

Criet e Università di Milano - Bicocca

Buongiorno a tutti i presenti. In qualità di direttore del Criet, desidero ringraziare tutti i presenti per aver aderito a questa iniziativa: “Criet Incontra: studiosi e protagonisti a confronto”.

L'obiettivo di questo ciclo di incontri e di convegni è di far confrontare sia studiosi che professionisti del cosiddetto “Sistema Italia”, non passando semplicemente attraverso un'analisi dei dati di contabilità economica nazionale, ma proprio tramite i temi che attraversano i diversi settori.

Oggi affrontiamo il problema della disciplina del settore energetico. L'obiettivo della giornata, in coda all'analisi del tema specifico, sarà anche quello di presentare un Osservatorio sulle problematiche amministrative ed energetiche che stiamo lanciando come centro di ricerca.

Darei immediatamente la parola ai nostri relatori, che ringrazio per il loro lavoro.

Presentazione della ricerca. La disciplina del settore energetico: integrazione di interessi e competenze

Camilla Buzzacchi

Criet e Università di Milano - Bicocca

Desidero innanzi tutto ringraziare il Professor Di Gregorio che ha accettato con slancio e disponibilità l'organizzazione di quest'iniziativa e ringrazio altresì i Professori Marzanati, Cocco e Beccarello che hanno accettato di partecipare, nonché tutti gli ospiti che oggi intervengono, che sono particolarmente graditi.

La ricerca che presentiamo oggi – Il prisma energia edito quest'anno da Giuffrè e frutto di una collaborazione all'interno del Dipartimento di Diritto per l'Economia¹ – ha visto la partecipazione, oltre che di noi due che la esponiamo brevemente, di Maurizio Campagna e Giovanna Pizzanelli. È uno studio di carattere giuridico del settore dell'energia che ha inteso evidenziare due profili di criticità nello sviluppo delle strategie italiane in funzione della sicurezza energetica.

Il primo profilo riguarda la molteplicità degli interessi che le decisioni energetiche coinvolgono, che molto spesso sono tra loro intrecciati, cosicché un loro eventuale conflitto può incidere in maniera significativa sugli interessi strettamente energetici. Il secondo profilo riguarda l'assetto delle competenze, che oggi è tale per cui vi è un alto tasso di litigiosità in merito al livello di governo che assume le decisioni. Io esporrò brevemente il primo profilo e il mio collega si occuperà del tema delle competenze. Entrambi cercheremo di essere quanto più sintetici: non abbiamo nessuna pretesa di affrontare con completezza le tematiche, l'intento è proprio quello di sollevare problemi che poi, soprattutto in sede di tavola rotonda, i nostri ospiti coglieranno e approfondiranno.

Per quanto riguarda la mia parte, l'indagine degli interessi toccati dalle decisioni statali e regionali in materia energetica è stata svolta attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale. Questo può apparire un approccio eccessivamente accademico, tuttavia a noi è sembrato che, da quando la materia dell'energia, oltreché nell'articolo 43 della Costituzione – riserva in mano pubblica delle fonti di energia – ricorre anche nell'articolo 117 – la norma che provvede al riparto di competenze tra Stato e Regioni – la Corte Costituzionale si sia trovata a dirimere una forte conflittualità tra Stato e Regioni e il suo intervento ci è sembrato avere

¹ Buzzacchi C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010

inciso pesantemente (probabilmente in alcuni casi ha addirittura interferito) sulle scelte energetiche, sia per quanto riguarda il profilo degli interessi coinvolti che quello delle competenze. La giurisprudenza che va dal 2004 ai giorni nostri – il 2004 è l'anno in cui vengono emesse le prime sentenze importanti in merito al Titolo V revisionato – ha inciso fortemente, e mi sembra che una conferma di ciò si trovi proprio nelle sentenze di questo ultimo anno. Varie decisioni della Corte Costituzionale, relative alle varie leggi regionali in materia di energie rinnovabili, quella sui poteri commissariali, la 278 sulla localizzazione del nucleare – e poi siamo in attesa delle sentenze sul decreto legislativo 31 del 2010 – dimostrano come il giudice delle leggi sia capace di condizionare le politiche energetiche sia dello Stato che delle Regioni.

Qui apro una brevissima parentesi sulla giurisprudenza costituzionale precedente, quella che in pratica copre quattro decenni, dal 1964, in cui ci sono le prime sentenze sulla legge di nazionalizzazione, al 2004: è una giurisprudenza molto lineare che ha ripetutamente giustificato la competenza statale, sulla base dei fini di utilità generale dell'articolo 43. Gli interessi energetici sono stati visti come unitari, non suscettibili di frazionamento e quindi capaci di prevalere anche sulle attribuzioni delle Regioni, soprattutto di quelle speciali, che in pratica sono le uniche che in questi quattro decenni hanno sollevato questioni di fronte alla Corte, in difesa delle loro attribuzioni da Statuti, soprattutto in materia di miniere, di utilizzo delle acque pubbliche, di servizi pubblici.

Questo per dire che è stata una giurisprudenza che non si è tanto sentita, non ha condizionato così tanto le scelte del legislatore nazionale. Quella di cui invece ci siamo occupati è quella degli ultimi sei anni, dal 2004; la caratteristica di questa giurisprudenza è che si è trovata a dover segnare i confini delle materie, a dover respingere delle possibili interpretazioni svolte a cambiare veste alle decisioni in materia energetica, e cioè tentativi di riqualificare queste decisioni come decisioni che decidano in materia della tutela della salute, della tutela dell'ambiente, della tutela della concorrenza, del governo del territorio, della sicurezza e della determinazione dei livelli essenziali. La giurisprudenza costituzionale ha inizialmente adottato la tecnica di negare questo tentativo di riqualificazione nei primi due anni, 2004-2005, stabilendo semplicemente che energia non è tutela della salute, non è tutela dell'ambiente, non è tutela della concorrenza, ecc. A partire dal 2008 è invece diventata più complessa, perché in sostanza ha preso atto del fatto che sussistono interessi diversi nelle decisioni energetiche e che questa sussistenza di interessi diversi più che altro debba portare ad un bilanciamento e alla valutazione di volta in volta di quali siano gli interessi che prevalgono.

Io adesso richiamerò brevemente, quasi in forma di elenco, i più importanti tra questi interessi che nella decisione della Corte Costituzionale sono andati a intrecciarsi con l'interesse energetico, richiamando qual è stata la posizione della Corte rispetto a ciascuno di questi interessi. Come ripeto, non ho alcuna pretesa di completezza, si tratta solo di porre sul tavolo dei nodi problematici.

Comincio dalla materia della tutela della salute, benché su questo tema non ci siano decisioni rilevanti della Corte, cioè non hanno dovuto occuparsi più di tanto dell'intreccio della materia «tutela della salute» e dell'interesse energetico. Nella nostra ricerca vi è contribuito specifico su questo particolare tema, quello del Dott. Campagna. Penso sia intuitivo capire come le scelte energetiche abbiano un impatto sulla salute della popolazione. Richiamo ora solo documenti, ricerche, fonti e atti giuridici di varia natura: il rapporto ENEA-Energia e ambiente del 2007, in tema di energia di fusione; la direttiva del 2009 che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari; la convenzione sulla sicurezza nucleare del 1994. In tutti questi atti e documenti emerge chiara la preoccupazione di calcolare i costi esterni delle scelte energetiche, che sono valutati soprattutto in riferimento all'ambiente e alla salute della popolazione.

Nel contributo di Maurizio Campagna si richiama soprattutto il ruolo delle Regioni – avendo qui un rappresentante della Regione Lombardia ci sembra sia un punto sul quale si può tornare – come i soggetti istituzionali forse più adeguati per pensare a politiche integrate, cioè che sappiano tenere assieme l'interesse energetico e il benessere della popolazione in termini di salute. In particolare il Programma Energetico Regionale del 2003 e la sua attuazione, il Piano di Attuazione per l'Energia del 2007, mostrano delle tracce significative di questa integrazione, nonché una notevole attenzione per l'impatto che le scelte energetiche possono avere sulla salute della popolazione.

Passo ad un altro interesse, che invece è stato ampiamente toccato dalla Corte Costituzionale, quello della tutela dell'ambiente e del paesaggio. Lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili risponde proprio a questa sensibilità, che è andata ad affermarsi già da diversi anni e che è volta ad evitare che la produzione energetica abbia un grosso impatto sull'ambiente e sul paesaggio. Qui richiamo un altro contributo della nostra ricerca, quello di Giovanna Pizzanelli, la quale si è proprio soffermata sulla distinzione fra le due nozioni, di paesaggio e di ambiente, e ha ricostruito la giurisprudenza amministrativa relativa a tali interessi.

In questo contributo si mette in evidenza come, mentre il contrasto tra l'energia e l'ambiente oggi sembra in via di più facile risoluzione, grazie alla categoria e alla nozione dello sviluppo sostenibile – che è tale per cui risulta sempre più scontato che l'interesse energetico debba essere promosso e perseguito mantenendo uno

scarso consumo delle risorse naturali – tuttora risulta abbastanza difficile conciliare l'interesse paesaggistico con quello energetico. La giurisprudenza amministrativa fino allo scorso decennio ha tenuto una linea sempre favorevole all'interesse paesaggistico, penalizzando quello energetico. È invece degli anni più recenti un indirizzo giurisprudenziale più favorevole alle valutazioni di natura energetica, disposto a bilanciare di volta in volta, a valutare caso per caso, l'impatto delle scelte energetiche sul paesaggio e a non bocciare invariabilmente l'interesse energetico. Nella giurisprudenza costituzionale non c'è stato un andamento lineare, posto che nelle prime sentenze, che sono del 2009, la Corte Costituzionale ha ritenuto sicuramente prevalente l'interesse ambientale-paesaggistico rispetto a quello energetico; poi, proprio in alcune sentenze di quest'anno sulle leggi regionali di Puglia e Valle d'Aosta, la Corte ha modificato il suo orientamento, e ha ritenuto che l'interesse all'efficiente approvvigionamento di diversi ambiti territoriali sia sicuramente preminente rispetto all'interesse ambientale, e dunque che l'ambiente vada in qualche misura sacrificato.

Passo ora a toccare l'interesse sicurezza, perché anche in questo caso si è avuto un andamento non costante della giurisprudenza costituzionale. Se nelle prime decisioni dei 2004 e del 2005 la Corte aveva assolutamente respinto l'ipotesi che per «sicurezza dell'approvvigionamento energetico» si potesse intendere la sicurezza dello Stato, la sicurezza come ordine pubblico, e ha ritenuto che la sicurezza dell'approvvigionamento energetico fosse da intendersi solo come sicurezza tecnica; invece nell'ultima sentenza, la 278 in materia di energia nucleare, la Corte ha accolto le motivazioni della difesa erariale, cioè ha accettato che la nozione di sicurezza nucleare possa coincidere con la materia della sicurezza dello Stato. Ha quindi ritenuto legittima la norma statale che permette di dichiarare i siti di localizzazione del nucleare come aree di interesse strategico nazionale, soggette a speciali forme di vigilanza e di protezione, e ha ritenuto quindi legittimo che lo Stato possa disciplinare queste forme di vigilanza e di protezione proprio per evitare reati che potrebbero interessare questi particolari siti e il trattamento dei rifiuti radioattivi. Anche in questo caso dunque pare si sia capovolto l'orientamento dei giudici costituzionali. Per brevità sorvolo su un altro interesse, quello del governo del territorio, che più volte è stato invocato dalle Regioni per rivendicare una propria competenza rispetto a decisioni che riguardavano attività e impianti localizzati sul territorio. Tocco invece l'interesse finale, che è quello della tutela della concorrenza, forse il più interessante, sui cui intrecci con il settore dell'energia la Corte Costituzionale si è maggiormente espressa.

Varie sono le norme che possono condizionare il livello di concorrenza nel settore energetico, ovviamente norme di tipo antitrust, volte a garantire le imprese da

intese restrittive e abuso da posizione dominante. Ma soprattutto è interessante richiamare i casi di cui si è dovuta occupare la Corte Costituzionale, in merito a norme il cui effetto poteva essere di promuovere la concorrenza nel settore energetico oppure di ostacolarla. Per esempio, la Corte Costituzionale, pronunciandosi sul codice dei contratti pubblici, ha indicato nella gara pubblica l'unico strumento ammissibile per introdurre nel settore della distribuzione dell'energia, che è vincolato al regime concessorio, un maggior grado di concorrenza, mentre ha ritenuto illegittima la norma statale che prorogava le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche: ha ritenuto che ciò fosse incompatibile con la materia della tutela della concorrenza. Un'altra norma, molto recente, sulla quale la Corte non è stata chiamata a esprimersi ma sulla quale però forse si potrebbe ragionare con il rappresentante dell'Eni, è il decreto legislativo 130 di quest'anno, una norma che dovrebbe essere intesa ad introdurre maggiore concorrenza nel settore del gas e si potrà forse ragionare se vada effettivamente in questo senso.

Sono poi intervenute, da parte dei legislatori regionali, norme che prevedevano caratteristiche strutturali degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia, diverse rispetto ai criteri fissati dall'autorità di settore. Anche in questi casi è stata avanzata l'ipotesi che le norme andassero ad alterare la libera concorrenza nel mercato elettrico. C'è poi il caso di norme che incidono sulla tutela dei consumatori, prevedendo discipline differenziate da Regione a Regione; e per finire richiamo l'ultimo esempio di norme che possono incidere sulla concorrenza, nella fattispecie è significativo il tentativo, compiuto da alcune leggi regionali, di introdurre il regime semplificato della Denuncia di Inizio Attività (DIA) che doveva avere anche l'obiettivo di liberalizzare maggiormente il settore delle fonti rinnovabili. Curiosamente la Corte Costituzionale nelle sue decisioni non ha fatto alcun riferimento alla materia della tutela della concorrenza, non l'ha interpretata da questo punto di vista, ma ha semplicemente detto che le Regioni non possono estendere il regime della DIA fintantoché il legislatore nazionale non abbia emanato le linee guida. Questa approvazione è tra l'altro un adempimento che finalmente è intervenuto quest'estate e anche su questo si potrà ragionare, nella misura in cui le linee di guida appena emanate sono in grado, oltre agli altri aspetti, di liberalizzare ulteriormente il settore delle fonti di energia rinnovabili.

Nel concludere, completo la considerazione fatta all'inizio, ovvero che non solo le decisioni della Corte sembrano condizionare sempre più le scelte energetiche, sia delle Regioni che dello Stato, ma che ciò avviene in un quadro altamente imprevedibile. Spero di aver sufficientemente illustrato questa situazione, per cui la Corte muta di frequente il proprio orientamento, e ciò evidentemente è fonte di notevole incertezza sia per le istituzioni che per gli operatori.

Luciano Salomoni

Criet e Università di Milano - Bicocca

Mi associo ai ringraziamenti iniziali di Camilla Buzzacchi e vado direttamente al punto perché nel preparare l'incontro di oggi ci siamo resi conto di come, mai come in tema di energia, la conclusione di una ricerca costituisce un punto di arrivo totalmente provvisorio, in realtà una base per approfondimenti ulteriori.

Nel preparare l'intervento di oggi ci rendevamo conto che anche sotto il profilo delle competenze coinvolte, nella gestione del settore energetico, lo scenario in questi ultimi mesi è in costante evoluzione. Mi limito ad alcuni spunti che mi auguro possano contribuire al dibattito che segue, centrandoli sugli aspetti della ricerca, che sono stati interessati dalle più recenti novità, sia della normativa sia della giurisprudenza.

Di solito si addebita alla pluralità delle competenze coinvolte gran parte dei mali del settore energetico e con mali intendo difficoltà di coordinamento e incertezze procedurali e procedurali. Colpevole di questi mali sarebbe la riforma del Titolo V e l'attribuzione, che da lì è venuta, di competenze legislative e amministrative alle Regioni. Su questo vado per punti, solo per riportare la barra al centro su questo tema, nel senso che se ad esempio prendiamo le energie rinnovabili, dobbiamo risalire addirittura al 1982 per avere la prima norma che ha dato anche una competenza legislativa attuativa alle Regioni, secondo il 117 vecchia formulazione. Questa potestà legislativa è stata sin da allora esercitata da diverse Regioni con un'attenzione al risparmio energetico, anticipatore del richiamo che farà poi il legislatore nazionale e con l'introduzione, ad esempio nella Regione Lazio nell'85, della pianificazione energetica nazionale: una pianificazione quindi ante litteram rispetto a quella nazionale.

Se poi prendiamo le funzioni amministrative dobbiamo addirittura risalire al 1977 con il trasferimento alle Regioni dei compiti sulla distribuzione e il trasporto di energia per impianti con potenze più limitate e poi c'è il 112 del 1998 che ha attuato tutta quella delega di funzioni. L'esame delle fonti in realtà ci dice come la riforma del 2001 non nasce dal nulla: essa indubbiamente costituisce un punto nodale per quel discusso coinvolgimento regionale. Credo sia interessante il dato in termini quantitativi, della produzione di normativa regionale: successivamente al 2001 quasi tutte le Regioni, con l'eccezione della Campania, della Sicilia e del Veneto, hanno legiferato in materia di energia, in modo organico o all'interno di altri testi normativi regionali. Tutto questo come a dire che, in effetti, la riforma costituzionale ha dato uno slancio alla produzione normativa regionale e ha alimentato quella conflittualità davanti alla corte di cui si parlava prima con Camilla Buzzacchi. In questa difficile integrazione di competenze molto spesso la colpa viene attribuita alla produzione normativa e di atti amministrativi regionali. Dalla

ricerca emerge, però, che il quadro non è così netto, poiché a creare difficoltà spesso sono anche il ritardo e la carenza statale. Mi limito a due aspetti che spero saranno ripresi nel dibattito.

Prendo innanzitutto la pianificazione energetica: tutte le Regioni italiane negli ultimi 10 anni si sono dotate del Piano Energetico Regionale, lo segnala il Piano di azione nazionale per le rinnovabili che alla fine il Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE) ha elaborato quest'estate. Il dato però dice che manca un coordinamento e una pianificazione nazionale. La programmazione regionale in effetti si presta a una valutazione ambivalente: molte Regioni hanno approfittato per introdurre dei limiti, con i piani, allo sviluppo del settore e alla realizzazione di nuovi impianti. In altri casi però i piani sono stati l'occasione per implementare gli obiettivi di risparmio ed efficienza energetica. È emblematico il caso del Piano di Azione per l'Energia della Lombardia, in attuazione del Piano Regionale, che si è posto l'obiettivo di raddoppiare il contributo di energia rinnovabile rispetto alla quantità già prodotta in Regione. Vengo alle note negative: la mancanza di quel coordinamento nazionale rischia di inficiare tutte gli sforzi delle Regioni virtuose. È vero che l'ordinamento già prevede, nella Finanziaria del 2008, l'assegnamento al Ministero dello Sviluppo Economico il compito di ripartire tra tutte le Regioni la quota minima di incremento dell'energia prodotta da rinnovabili per raggiungere l'obiettivo del 2020, i famosi target 20-20-20.

Questa, che tra gli operatori viene definita *burden sharing* regionale, fatica a trovare attuazione. Uno spunto per il dibattito è che questa suddivisione potrebbe attenuare la conflittualità che abbiamo visto, perché questa vede lo Stato tutto teso a curare la celerità del procedimento di realizzazione dei nuovi impianti e le Regioni più assestate sulla tutela di interessi paesaggistico-ambientali presi a sé. Per rendere l'idea di questa assenza di coordinamento, mi sembra che un dato evidenzia la distorsione. Secondo il Rapporto del 2009 della Fondazione dello Sviluppo Sostenibile, la produzione di energia solare del nostro Paese deve spiccare in due Regioni, Lombardia e Trentino, rispetto ad altre dove, rispetto alla fonte energetica solare, ci si aspetterebbe una maggiore potenzialità di produzione energetica per quella fonte. In definitiva si tratta di effettuare, a livello statale, questa pianificazione unitaria, superando la logica di singola unità territoriale che ha portato alcune Regioni a dire "meno consumo, meno investo in energia rinnovabile". Credo sia importante quindi anche coinvolgere le Regioni nella responsabilità per il mancato raggiungimento dei target europei che vedono coinvolto direttamente lo Stato. L'altro aspetto, su cui questa integrazione e interferenza di competenze si avverte forte, è quello del procedimento amministrativo. Non mi soffermo sugli sforzi fatti dal legislatore per alleggerire il procedimento, di cui parla diffusamente

nel suo contributo Giovanna Pizzanelli, né sul modulo procedimentale scelto nel nostro ordinamento per effettuare l'integrazione di competenze e interessi diversi, cioè la Conferenza dei servizi, di cui poi occorrerà vagliare l'impatto nelle recentissime modifiche di questa estate nelle modalità per superare il dissenso dell'amministrazione posta a tutela ambientale.

Nell'ambito procedimentale, la lacuna di cui volevo evidenziare gli effetti negativi, è quella recentemente superata con l'approvazione delle linee guida sulla collocazione di impianti, di cui si diceva al termine dell'intervento di Camilla Buzzacchi. Questo ritardo settennale ha dato luogo a un fiorire di discipline sostitutive regionali. I dati del Ministero dello Sviluppo Economico dicono che 13 Regioni italiane si sono dotate, negli anni di linee guida proprio per la gestione del procedimento autorizzatorio. Non sempre è stato in termini negativi: abbiamo dei buoni esempi recenti anche nella Regione Lombardia, ma le difficoltà che questo fiorire di decine di linee guida regionale ha creato sono evidenziate in una segnalazione dell'autorità antitrust dell'aprile di quest'anno, dove si ripercorrono le note dolenti, le moratorie prodotte dalle Regioni, l'incertezza di centri decisionali, l'imposizione di oneri pesanti per la realizzazione degli impianti.

Adesso vi sarà da considerare, come storia recente, se questa intervenuta approvazione di linee guida nazionali potrà allentare e superare queste difficoltà di coordinamento, poiché le Regioni sono chiamate a dare attuazione a queste linee guida. Credo che all'interno di queste linee guida vi sia un dato interessante, cioè che le linee guida, prescrivono che le Regioni individuino le aree per impianti di produzione energetica, all'interno degli stessi atti con cui fissano le misure per raggiungere gli obiettivi di burden sharing, come dire che la tutela del territorio viene strettamente correlata all'ottenimento degli obiettivi di efficienza energetica, quindi l'impostazione in parte nuova a cui credo le Regioni siano chiamate.

L'antitrust aveva formulato alcune osservazioni specifiche sul contenuto delle linee guida, in particolare sulle misure compensative, che spesso si traducono in una restrizione forte di accesso al mercato, chiedendone una maggior specificazione all'interno delle linee guida. Mi pare di poter dire che il testo finale delle linee guida abbia in realtà recepito solo parzialmente questo monito e questa indicazione, lasciando forse eccessivamente, dei parametri molto ampi, per l'indicazione di queste misure compensative, che sono proprio il punto di passaggio per l'operatore che voglia investire sul territorio.

Un altro aspetto che vorrei toccare è come questa assenza statale abbia fatto da contraltare a un iperattivismo regionale. Due esempi recenti: la normativa calabrese, della legge regionale Calabria 38/2008, come esempio di intervento fortemente

restrittivo nei confronti dello sviluppo dell'efficienza energetica tramite le fonti rinnovabili. Lì il legislatore regionale è voluto intervenire sulla durata del procedimento, addirittura introducendo limiti alla produzione da fonti rinnovabili, proprio come espressione di quella tendenza del "meno consumo meno prodotto", che è stata sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, censurata dalla Consulta. Su un piano diverso, ma sempre portatore di incertezze e quindi di interferenze di competenze, si pone la vicenda della legge regionale della Puglia, nota tra gli operatori del settore, in quanto aveva introdotto la facoltà di utilizzo della Denuncia di inizio attività in modo molto più ampio rispetto alla normativa regionale, per impianti anche di potenze superiori. In questo caso l'incertezza procedimentale viene addirittura da questa sorta di eccesso di liberalizzazione, cioè la dichiarazione di incostituzionalità, doverosa secondo il quadro che aveva fatto il legislatore statale, della norma regionale, ha alimentato un forte dibattito sugli effetti della pronuncia rispetto agli impianti realizzati ma non allacciati, realizzati o in via di realizzazione, tanto che questa estate è dovuto intervenire il legislatore nazionale con una norma che prevede che sono salvi gli effetti delle DIA già rilasciate, a condizione che gli impianti vengano attivati entro cinque mesi.

Lo cito solo per dire come in realtà la norma regionale sia stata poi ripresa dal legislatore statale creando quella sorta di cortocircuito tra gli operatori. Di conseguenza, tolta la norma regionale, la legge comunitaria annuale recentemente approvata è stata ripresa e si è demandato il Governo a introdurre misure per innalzare gli impianti che possono utilizzare la DIA (Denuncia di Inizio Attività) per la produzione da fonti rinnovabili, sostanzialmente sulla falsariga di quanto aveva fatto anzitempo la Regione Puglia. Vi saranno poi da valutare gli effetti futuri.

Voglio aggiungere solo una battuta sul ruolo regolatore dell'attività di regolazione che diviene, in questo quadro, ancora più determinante, anche per i regimi di sostegno al mercato e i Certificati verdi che sono stati introdotti nel nostro ordinamento. La ricerca si occupa anche di questo passaggio, dei Certificati verdi, che affermano un nuovo ruolo dello Stato all'interno del mercato. Questo ruolo del regolatore però non elimina quella complessità, quella difficoltà di integrazione di cui dicevamo. Sorge una domanda: come far convivere competenze diverse senza giungere alla paralisi del sistema e dell'esercizio delle funzioni amministrative? Il legislatore statale recentemente ha cercato di dare una propria risposta incrementando in alcuni casi le competenze a livello centrale. Ne è un esempio la previsione che le reti di trasporto energetico siano di competenza dell'autorizzazione ministeriale e ne è un esempio l'attribuzione addirittura di poteri commissariali per interventi considerati prioritari per lo sviluppo economico nella produzione e trasporto di energia. Norma questa, però, censurata dalla Consulta e dalla Corte, dichiarata incostituzionale, in quanto si riteneva che interventi che prevedevano

capitali privati non potessero considerarsi urgenti e di interesse nazionale.

La previsione è stata riscritta con la legge 129 dell'agosto di quest'anno, reintroducendo il coinvolgimento della Regione e mantenendo fermo questo potere commissariale su cui in prima battuta la Consulta non si è pronunciata. Bisognerà vedere, in quanto assorbita dalla fusione della precedente pronuncia, se essa terrà anche al vaglio successivo potenziale di costituzionalità.

La Corte, rispetto a questo orientamento del legislatore statale, dà una risposta un po' più articolata all'interrogativo che ponevo. Per le esigenze unitarie e di concentrazione di una parità di interessi, la Consulta come è noto giustifica la cosiddetta "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni amministrative allo Stato, a patto però di attuare la reale collaborazione che impone il coinvolgimento delle Regioni. Tale chiamata invita però la Consulta a individuare strumenti per ricercare comunque l'intesa o supplire alla sua carenza. Questo monito, questo invito della Corte, è ripreso da una recente pronuncia, la 278 del 2010, relativa al cosiddetto ritorno al nucleare, la legge 99 del 2009, da cui è nato un contenzioso costituzionale fittissimo anche, tra gli altri punti, perché non prevedeva un'intesa forte nel meccanismo co-decisorio. La Corte in realtà ha rinviato questa questione, in quanto l'ha valutata inammissibile, perché non era detto che nel decreto attuativo non si riportasse una forte presenza.

Il dato da vegliare è che la delega ha avuto attuazione col decreto legislativo 31 del 2010, che ha previsto un meccanismo per superare il dissenso, cioè la costituzione di un comitato interistituzionale e, in seconda battuta, se neanche lì si raggiungesse l'accordo tra amministrazioni statali e regionali, la rimessione della decisione al Consiglio dei Ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della Giunta della Regione interessata. Mi sembra sia un meccanismo analogo, per certi versi, a quello che era stato introdotto per la mancata intesa nell'autorizzazione degli elettrodotti e che i primi commenti valutano in termini positivi, cioè come potenzialmente adeguato. Pare quindi che la consulta avverta l'esigenza di fondo di evitare le ipotesi di paralisi per contrasto tra le amministrazioni. Viene da chiedersi però se questa conflittualità non possa essere in realtà gestita e affrontata a monte (nella nostra ricerca lo si affronta nei contributi di Pizzanelli). Il dissenso regionale spesso è espressione di preoccupazioni locali in tema di ambiente, di governo del territorio e di salute, di cui parlava Camilla Buzzacchi, di cui le Regioni più vicine alla collettività locale si fanno portatrici.

Un coinvolgimento pubblico, un incremento delle forme di partecipazione cosiddette ex ante con consultazioni, forse potrebbe favorire una maggiore condivisione di obiettivi di efficienza energetica, di interessi, e quindi in qualche modo attenuare il conflitto. In realtà da questo punto di vista l'esperienza italiana non risulta al passo con gli esempi straniere e costituisce forse uno dei tanti tasselli su cui mi sembra si debba ancora lavorare.

Commento alla ricerca

Laura Ammannati
Università di Milano

Ringrazio moltissimo i colleghi di avermi invitato a fare un breve commento, anche se le cose da dire sarebbero moltissime.

Le due presentazioni che sono state fatte ci hanno dato abbondantemente conto della complessità dei temi che la ricerca Il prisma energia affronta e soprattutto ci hanno fatto percepire il grado di complessità che la politica energetica deve affrontare.

Raccogliendo questo invito generale che faceva il Dott. Salomoni, di dire che in fondo ogni ricerca, nel momento in cui termina, rappresenta non un punto di arrivo ma un punto da cui bisognerebbe partire per fare qualcosa di nuovo. Proprio sulla base delle cose che si sono apprese durante la ricerca, vorrei soffermarmi, per brevità, su un punto in particolare che riguarda il tema più generale della politica degli impianti e delle infrastrutture. Al di là di tutta una serie di temi fondamentali, giuridici, relativi alla giurisprudenza costituzionale, amministrativa eccetera che il tema affronta, questo è aspetto concreto, che passa sottotraccia di tutta la ricerca. Quello che adesso i nostri due amici ci hanno detto ne dà conto.

Anticipo quello che voglio dire: per quanto riguarda la politica delle infrastrutture due temi vengono ampiamente considerati nella ricerca, proprio perché sono anche i temi su cui tutta la problematica della politica energetica si muove: quello più generale della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni e l'altro, quello della costruzione dei procedimenti di autorizzazione e di localizzazione per quanto riguarda gli impianti di vario tipo, dalle centrali nucleari ai micro-impianti di produzione di energia rinnovabile. C'è un punto però che la ricerca considera limitatamente, non per colpa dei nostri ricercatori e, che è invece un tema fondamentale per quanto emerge nelle discipline, anche a livello europeo e in recenti riforme di queste discipline, dei procedimenti di autorizzazione e localizzazione dei grandi impianti a livello europeo, ovvero il tema dell'informazione, della comunicazione e della partecipazione dei cittadini, nel senso veramente significativo del termine, alle decisioni in materia di politica energetica. Mi soffermerò poi rapidamente su questo punto.

Vorrei soffermarmi più da vicino su questo tema della politica delle infrastrutture, che risponde alle tematiche di base che la ricerca presenta, cioè gli obiettivi della necessaria diversificazione delle fonti di approvvigionamento, della sicurezza degli approvvigionamenti, questo rispondendo a tutte le esigenze massime di sicurezza della fornitura a livello sia dei privati che delle imprese e, dall'altra parte, rispon-

dendo anche agli obiettivi a partire da Kyoto, di politica energetica a livello europeo. Dall'altra parte la tematica della politica delle infrastrutture è anche legata a un problema di miglioramento delle condizioni di concorrenzialità del mercato dell'energia, proprio perché l'incremento di capacità delle reti e un più ampio intervento dei privati sia nella dimensione nazionale sia nella micro-dimensione locale indubbiamente possono rappresentare un rafforzamento delle condizioni di concorrenzialità del mercato.

Un'altra tematica sulla quale non mi soffermo, che era ampiamente tratteggiata nella ricerca, è proprio come lo stesso tema delle infrastrutture impatti con la grande questione dello sviluppo sostenibile, rispetta alla nozione abbastanza difficile e un po' scivolosa da contenere, che ha tutta una serie di declinazioni. Anche a livello legislativo c'è stato qualche tentativo di definire la nozione di sviluppo sostenibile, come ha fatto il decreto legislativo 4 del 2008. Ma indubbiamente questa nozione non può essere definita una volta per tutte, ma di volta in volta deve trovare delle definizioni più adeguate. Ora sta per essere tradotto questo importante libro di Cass Sunstein, che è diventato il direttore dell'Ufficio per la regolazione, nominato da Barack Obama, "Il diritto della paura", dove si fa una critica piuttosto forte e pesante di queste tematiche, rivedendo in modo provocatorio tutta la tematica del principio di precauzione. Indubbiamente queste cose ci devono far riflettere su quanto questi concetti molto generali debbano essere poi declinati, di volta in volta, a seconda delle situazioni contingenti in cui essi devono essere calati. Questo, però, fa parte di un'altra ricerca che forse potremmo fare.

Uno spunto che emerge adesso dalla presentazione, e che vorrei evidenziare anch'io, è quello della tematica di come la politica delle infrastrutture sia un elemento portante di tutta la pianificazione o programmazione energetica. Usiamo questa parola in senso diverso da quello in cui veniva usata negli anni '70, perché essendo passato oltre un decennio di liberalizzazione non possiamo usarlo con la stessa valenza; certamente, quello di cui in questo momento si sente abbastanza la mancanza a livello generale, è quella cosa che ci era stata promessa del decreto-legge 112 del 2008, poi ripresa successivamente, ovvero la famosa strategia energetica nazionale che avrebbe dovuto non soltanto aprire le porte all'eventuale ritorno del nucleare in Italia, ma anche fissare gli indirizzi fondamentali, a livello nazionale, della politica energetica. Compito che, al di là dei decentramenti e delle liberalizzazioni, credo spetti comunque alla politica e quindi al governo nazionale. Indubbiamente questo è un punto di cui la politica energetica probabilmente sente la mancanza. Arrivando alle cose più concrete a cui volevo fare riferimento, si può parlare della politica degli impianti e delle infrastrutture.

Gli elementi di riferimento principali, di cui due sono ampiamente trattati nella ricerca, sono la questione costituzionale della ripartizione delle competenze e la questione delle procedure di localizzazione degli impianti. Inoltre vorrei soffermarmi un attimo su un elemento fondamentale, molto marginalizzato nei discorsi non solo istituzionali ma anche politici italiani, quello della partecipazione ai procedimenti. Essa rappresenta un elemento caldo, perché effettivamente una mancata chiarificazione di quali sono le forme e in che momento delle procedure i cittadini o le collettività locali, o chi ha interesse alla questione, possono partecipare e dire la loro, in che forma e sulla base di quali informazioni o comunicazioni, indubbiamente rappresenta un po' il tallone d'Achille della politica italiana relativa alle infrastrutture e alla localizzazione delle stesse. Non è un caso che il più volte citato decreto legislativo 31 in materia di nucleare tentasse, in qualche modo, di prevedere alcuni punti importanti, ai quali per il momento non si è tenuto per niente fede – ma non si è tenuto fede a nulla di quel decreto – ovvero la realizzazione di una campagna informativa che avrebbe dovuto essere pregiudiziale a tutte le altre attività che dovevano preludere la cosiddetta rinascita nucleare.

Sulla questione costituzionale e sul riparto delle competenze, non mi soffermo. Concordo pienamente con quanto veniva sottolineato prima, nel senso che tutte le colpe non sono della riforma del Titolo V. I punti negativi di tale riforma vengono da lontano. Probabilmente quella riforma, così come è stata concepita sulla questione delle reti, non è stata felice. Non è un caso che i primi commenti di Sabino Cassese e Carlo Scarpa sul mercato della concorrenza delle regole dicevano di "mettere immediatamente una pezza" sul pasticcio che era stato combinato. Per il momento la "pezza non è stata messa" e, anche se teniamo conto delle esperienze dei Paesi veramente federali, come per esempio la Germania, questo ci dovrebbe far riflettere e riaggiustare questa ripartizione, cosa che probabilmente ci consentirebbe di evitare una quota significativa di conflittualità.

Secondo punto: il procedimento di localizzazione per la costruzione degli impianti. Questo è un tema che riguarda tutto, le infrastrutture tradizionali, le nucleari, le rinnovabili eccetera. La giurisprudenza costituzionale è stata trattata ampiamente e non mi soffermo sul merito. Il punto ovviamente è quello di cercare di risolvere non solo in tempi brevi, ma anche certi, il problema. Se andiamo a guardare tutti i procedimenti di localizzazione, anche a livello europeo, notiamo che non sono brevissimi. Ci sono dei tempi che più o meno variano tra uno e due anni, quindi non sono cose che si fanno immediatamente: decido oggi, annuncio una grande costruzione della centrale nucleare e domani si è concretizzata. Ho sentito tempo fa in un seminario che la Svizzera impiega 17 anni a decidere e portare a termine tutto il procedimento che riguarda la localizzazione di una centrale nucleare. Però

quando ci arriva la cosa funziona. Ovviamente dopo i 17 anni.

Al di là delle battute il problema probabilmente non è quello della brevità, quanto il fatto che ci sia una certezza dei tempi. È una cosa che avete evidenziato molto bene nella ricerca, si tratta del problema di superare le impasse che si vengono a creare all'interno dei procedimenti, che molto spesso, bisogna dirlo, sono prodotti anche da rifiuti pregiudiziali in qualche caso, da parte di alcuni soggetti, certo a tutela di molti interessi, ma spesso discutibili e di cui probabilmente sarebbe opportuno ragionare in termini forse più razionali.

Alcuni elementi interessanti, alcune delle soluzioni, sono stati trovati anche grazie agli stimoli venuti dalla giurisprudenza costituzionale e a cui avete fatto riferimento anche adesso, cioè la costruzione del comitato interistituzionale che in prima battuta può cercare di superare l'impasse dovuta al rifiuto di uno dei soggetti all'interno del procedimento autoritativo, il quale è stato introdotto dalla legge 99 del 2009 per varie situazioni. Qui, effettivamente c'era stato un elemento interessante, in una sentenza della Corte Costituzionale, la 62 del 2005, quella sul mitico caso del sito di Scansano Jonico. Lì, al di là delle precisazioni di tipo procedurale che la Corte Costituzionale faceva rispetto all'acquisire l'intesa della Conferenza per quanto riguardava l'eventuale elenco, acquisire il parere della Regione interessata nel momento in cui si andava a discutere la questione dell'effettiva localizzazione di una costruzione eccetera, la Corte Costituzionale faceva un auspicio, che il legislatore attivasse la sua fantasia istituzionale e riuscisse a trovare dei procedimenti, delle soluzioni innovative. Laddove bisognava riconoscere il valore dell'intesa con la Regione, bisognava anche riuscire a superare quello che chiamava il "dissenso irrimediabile" nei confronti di questi soggetti.

Indubbiamente con queste soluzioni - come il comitato interistituzionale, che è stato trovato e utilizzato anche nella disciplina in materia nucleare, con la sentenza 278, quella sul nucleare, sulla legge 99 - si fa un passo più avanti nel senso di consentire anche l'esercizio di poteri sostitutivi laddove la legislazione in materia nucleare ne consentiva l'esercizio della fase successiva, e laddove anche il comitato non fosse stato in grado di giungervi. Su questo la sentenza 278 non ha obiettato. Questo mi sembra un elemento importante, anche perché la certezza dei tempi non riguarda solo la sicurezza di avere alla fine un'infrastruttura ma, in un momento in cui esiste la liberalizzazione del mercato energetico, essa consente ai privati di programmare gli investimenti e in tempi di crisi economica questo non è un elemento da sottovalutare. È già abbastanza difficile investire in determinati impianti che hanno poi un ritorno nel tempo e quindi chiaramente l'investimento richiede una certezza dei tempi che bisogna poter garantire.

L'ultima questione su cui vorrei soffermarmi è quella che riguarda la comunica-

zione, informazione e partecipazione al procedimento di decisione, in particolare modo sulla localizzazione. Due punti mi sembrano importanti: uno è che la comunicazione, a differenza di ciò che fino ad ora mi pare di poter dire essere avvenuto da noi, non può prescindere da una conoscenza scientifica e tecnologica di tutte le possibili diverse infrastrutture, con tutte le incertezze che questo comporta. Indubbiamente il sapere scientifico crea problemi, produce incertezze laddove invece dovrebbe produrre certezza, ma certamente una comunicazione e un'informazione che siano molto più "razionali", probabilmente non sono un elemento secondario e questo è importante per una partecipazione più consapevole.

Il problema della partecipazione dei privati è al di fuori dei livelli di partecipazione già previsti dalle procedure di VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) o di VAS (Valutazione Ambientale Strategica); le cose vanno in parallelo ma ci sono delle differenze. Se noi lo guardiamo da questo punto di vista sarebbe importante andare a vedere cosa hanno fatto gli altri Paesi, ad esempio la Francia, a partire dal 1995 con la Commission Internationale du Débat Public, che è riuscita a far digerire il passaggio dell'alta velocità in mezzo alle vigne: lì probabilmente avremmo qualcosa da imparare. Questo significa due cose. La prima cosa è che ritengo che il punto sia avere una capacità di qualificare la partecipazione dei cittadini a partire da una situazione di comunicazione e di informazione che deve essere costruita in modo che si utilizzino metodologie e capacità diverse da quelle di noi giuristi. Mi ha molto colpito un'intervista fatta ai cittadini che abitano nella zona intorno a Flamanville dove si sta costruendo la seconda centrale nucleare. Hanno chiesto come vivessero la cosa e la risposta, al di là delle questioni tecniche, è stata che in fondo hanno fiducia nei loro amministratori. Questo è un elemento che colpisce molto, se lo riportiamo alla nostra situazione. Loro credono di non dover mettere la cosa in discussione, non pensano di essere truffati. La stessa cosa si può dire attraversando la Manica e guardando la riforma della partecipazione che è stata fatta in Gran Bretagna. È un'esperienza interessante.

Per quanto riguarda la ripresa degli investimenti per la costruzione di centrali nucleari è stata fatta una consultazione molto ampia, laddove si è detto che era fondamentale per raggiungere gli obiettivi di Kyoto. La stessa cosa è avvenuta per la Finlandia e dico queste cose perché secondo me devono farci riflettere su un certo modo di strutturare i procedimenti e le procedure decisionali.

La seconda cosa, che invece probabilmente riguarda più noi giuristi e comunque il legislatore, è una definizione della fase procedurale in cui si procede alla consultazione. L'elemento fondamentale è che se da noi è prevista la partecipazione, in ogni fase comunque c'è la possibilità in qualche modo di rimettere in discussione

ciò che è stato deciso nella fase precedente. Anche laddove si sia arrivati a una certa decisione, c'è comunque il giudice. Il punto importante, secondo me, è quello che va a definire in modo abbastanza preciso e corretto le varie fasi della decisione e, invece di andare a sottoporre ai cittadini, come avviene nella maggioranza dei casi, una decisione di costruzione o di progetto, avviare la consultazione nelle fasi di tipo istruttorio, laddove lo scambio di informazioni tra i cittadini, le categorie interessate, le collettività locali eccetera e le amministrazioni coinvolte, i soggetti privati, possa essere molto più rilevante. Una volta però che si sia arrivati a una fine, a un certo step, quello deve essere concluso, cioè non si deve ogni volta ripartire da zero e rimettere in discussione le decisioni prese.

Anche in questo caso, dunque, è una questione di trasparenza nelle decisioni, di partecipazione, ma con un problema di tempistica, nel senso che anche qui c'è un problema di definizione dei tempi. Questo implica un'altra questione, che ritengo poco definita nella nostra legislazione, così come emerge un po' sotto traccia anche dalle cose che dite voi, ovvero una scarsa definizione delle responsabilità dei vari soggetti. Un sistema di questo tipo, così come è strutturato anche in altri Paesi, effettivamente richiede una precisazione delle responsabilità dei vari soggetti amministrativi, politici e così via. Nel nostro ordinamento la maggior parte della legislazione in questa materia ci presenta dei sistemi dove abbiamo il concerto di 4 o 5 ministeri, sentito un soggetto "x", con il parere del soggetto "y", e alla fine è molto difficile individuare chi sia effettivamente il soggetto responsabile, che si assume la responsabilità di quella specifica decisione.

Un sistema di responsabilità più definito dunque, che si accompagni anche a un sistema di procedure molto più partecipato di quanto non sia il nostro² è un elemento fondamentale. Credo che questo sia importante in molti campi, ma in quello energetico, così complesso, è assolutamente un punto sul quale dobbiamo confrontarci, a partire dalle cose che ci insegnate nella vostra ricerca. Grazie.

Pippo Ranci Ortigosa

European University Institute e Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Vi ringrazio per l'invito. Io sono un economista e quando mi sono trovato nel cuore della regolazione ho avuto validi collaboratori giuristi, di cui uno è qui in prima fila, che hanno cercato di insegnarmi le cose ma non so quanto ci siano riusciti. Io dunque mi ritengo non ancora in grado di affrontare i problemi tipicamente giuridici e posso darvi un'impressione sull'approccio che la "parrocchia degli economisti" segue nell'affrontare questi problemi. I livelli di governo sono

² *Le nostre procedure sono assai scarse sul fronte delle responsabilità e della certezza dei tempi, della crescita, dell'evoluzione e della decisione*

oggetto di questo libro³, nella misura di due su tre, visto che il livello europeo sta diventando molto importante. L'assegnazione delle competenze, dal punto di vista economico, andrebbe riferita all'area di impatto dei provvedimenti. Se si parla di disciplina delle acque, il bacino idrico, quello fisico, non gli ambiti disegnati, dovrebbe avere confini coincidenti con l'autorità deputata a dettare le norme. Per qualsiasi problema questo dovrebbe essere il criterio.

Su tanti problemi questo è difficile e soprattutto viviamo in un mondo in cui tutto si tiene. Molte azioni dirette ad avere effetto in un'area inevitabilmente ce l'hanno anche su altre aree e molte decisioni private, di fronte alle quali il soggetto pubblico è responsabile, sono legate da interdipendenza con altre decisioni e le diverse decisioni hanno ambiti territoriali di impatto diversi.

Qui entra una caratteristica di base dell'analisi economica, che è di tipo quantitativo, cioè non importa molto che questa azione abbia effetti sul mondo e abbia tantissimi effetti; bisogna concentrarsi su quali sono gli effetti principali e importanti.

L'approccio economico è sempre quantitativo. Quando ci sono due effetti e c'è un problema nello scegliere tra l'uno e l'altro, come nel confronto tra un effetto ambientale e di sicurezza economica, l'economista fa fatica ad accettare una discussione del tipo: "una sentenza ha dichiarato prevalentemente uno e una sentenza ha dichiarato prevalentemente l'altro effetto" anche se magari hanno ragione tutti e due, perché dipende da quanto quel fatto stava incidendo sull'uno e sull'altro interesse o obiettivo e viceversa.

L'approccio quantitativo ovviamente pone molti di problemi, ma soprattutto nella circostanza presente pone il problema principale, che un effetto ha una dimensione territoriale e un altro ne ha una diversa. Si sommano dunque due problemi: capire qual è l'effetto principale e determinare qual è l'autorità competente, posto che i due livelli di governo o le due autorità abbiano competenze approssimativamente coincidenti con l'area di impatto, per un obiettivo o per l'altro.

Se vogliamo costruire una centrale a carbone, questa ha un impatto ambientale sulla zona, che si può quasi agevolmente definire, sempre ovviamente con un approccio quantitativo, perché alcuni micro-effetti ci saranno presenti anche a mille chilometri di distanza, ma ci vuole un minimo di buon senso. Poi c'è un contributo a modificare il mix delle fonti di sistema e questo, se vogliamo considerare il sistema nazionale – cosa che ancora si dà per scontata ma che comincia a non esserlo più, dato il mercato interno – il mix delle fonti è un problema di equilibrio, di riduzione dei rischi, di economicità dell'elettricità che viene generata, a livello

³ *Buzzacchi C., Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze, Giuffrè, Milano, 2010*

nazionale. Prevale l'interesse nazionale sul mix di governo che decide di fare la centrale a carbone? Prevale l'effetto ambientale e dell'ente locale che decide di non fare la centrale a carbone? Di fronte a problemi di questo genere, che non sono solo afferenti all'energia, la tradizione degli studi economici applica lo stesso strumento che applica nelle scelte individuali private, cioè tenta di misurare quanto incide quella decisione su un obiettivo, ad esempio quello del mix energetico, quanto incide sull'altro obiettivo. Quando si sono quantificate queste due cose, si può disegnare una curva del trade off, cioè se tu fai non una centrale, se ne fai più di una centrale o se ne fai un po' di meno. Come il giurista pone quasi tutto in termini di sì o no, l'economista pone quasi tutto in termini di "una particella in più o una particella in meno". La realtà non è mai né dell'uno né dell'altro tipo, ma molti problemi si prestano alla graduazione e anche per la centrale a carbone si possono fare un'unità, due unità, quattro unità, insomma si può graduare.

L'impatto ambientale di quattro unità è molto forte, mentre di una unità è meno forte; il contributo al mix di una unità è molto debole, quindi alla fine si finisce con 2,5: questo è ciò che fa l'economista. Ma non è così semplice, perché una volta quantificato bisogna andare a vedere l'impatto locale della centrale a carbone in genere, ma in particolare di quella, con quel regime morfologico del territorio, dei venti, delle acque, della disponibilità di acqua che stanno lì, e della densità della popolazione; magari anche della cultura della gente, perché ci sono atteggiamenti diversi in base a quanto successo in passato, come mostra il confronto fra la Francia e l'Italia. Ma conta anche la disponibilità di alternative.

Il mix delle fonti nazionali si può migliorare nel senso di ridurre il costo con una centrale a carbone in più e quattro centrali a gas, che sono più piccole, in meno. Questo dà un'economicità, una sicurezza degli approvvigionamenti, per tante ragioni. Oppure si può migliorare ugualmente la sicurezza degli approvvigionamenti costruendo un'uguale capacità di generazione, equivalente, con fonti rinnovabili. Probabilmente il costo è quattro volte tanto, allora andiamo a vedere come si fa. Magari si trova una compensazione da un'altra parte. Ad esempio la localizzazione riduce i costi dei trasporti e quindi il costo in più si può contenere. Le alternative sono infinite, ma noi andiamo a vedere quelle più a portata di mano, più quantitativamente utili e praticabili.

Insomma, è un grosso lavoro, che ha un grosso contributo di ponderazione di una cosa contro l'altra. Gli economisti, riconducono i problemi di competenze a problemi di ponderazione, quindi il problema diventa chi fa la ponderazione. Mi sembra che in fondo il legislatore abbia implicitamente detto che alcuni tipi di decisione normalmente hanno un impatto molto forte su un obiettivo e un po' meno forte sugli altri. Quindi, vale la regola secondo cui è competente il livello

che ha la responsabilità di quella cosa. Tradizionalmente la generazione è nazionale, perché l'approvvigionamento di energia al sistema, posto che ci sia una rete che porta in giro l'energia elettrica e il gas, ha origine e competenza nazionale e non locale. Per vari motivi poi si è arrivati alla concorrente e adesso si discute se proprio si possa tenere, perché la difficoltà di raggiungere delle decisioni ha portato una forte corrente di opinione a dire: "Riportiamo a livello esclusivo nazionale la generazione di elettricità e l'approvvigionamento di gas, cioè d'origine, altrimenti non ne veniamo fuori". C'è quindi un'implicita scelta.

C'è però anche una scelta a favore delle conseguenze ultime, anche se l'impatto sulla vita della gente viene prima. C'è poi un diritto di veto locale non riferito a qualsiasi impianto di generazione: quando si esercita sorgono seri pericoli per la salute. I seri pericoli per la salute, d'altra parte, li affronta anche la normativa nazionale quando pone gli standard tecnici, i limiti all'emissione, non di CO2 ma di singole sostanze localmente nocive. C'è quindi un gioco, una partita che può essere giocata a vari livelli, perché il livello nazionale può anche dire al livello locale: "Io ho messo delle norme tecniche così stringenti per questo tipo di impianti che voi non avete titolo a voler ulteriormente cambiare". È la famosa faccenda degli impianti elettromagnetici, quando l'impatto potenzialmente cancerogeno del campo elettromagnetico creato dagli elettrodotti divenne una questione. Allora, dopo che ci fu una disciplina europea che fissava dei limiti, una nazionale che cercava di fissarne degli altri, localmente se ne fissarono di ancora più stringenti e poi qualcuno a livello nazionale, secondo le migliori conoscenze scientifiche, disse che il rischio era quello, quindi discipline locali che stringessero ancora di più avrebbero comportato un grandissimo costo sul sistema. Si stimò che gli investimenti necessari avrebbero alzato di molto il costo del kilowattora, per una tutela dei cittadini, di fronte a un rischio che appariva minimo rispetto alle norme europee e alla norma nazionale che alla fine si andò a stabilire un po' meno stringente quelle delle norme locali. È sempre la ponderazione che ha un responsabile ultimo, ma quella del responsabile ultimo è sempre una partita che si può giocare, come il Comune è il responsabile ultimo se c'è un attentato ai cittadini ma il governo nazionale può dire di aver posto delle salvaguardie tali nella normativa generale da non rendere necessario l'intervento delle amministrazioni locali.

Questa mi sembra la partita che si gioca. C'è un problema di conoscenze, cioè le decisioni devono essere preparate e motivate. Forse, più che un problema di competenze assegnate o non assegnate, è un problema di metodo imposto. Chiunque sia quello che fa la ponderazione deve preparare gli altri livelli di governo ad accettarla, quindi con l'obbligo di sentire, di dire prima cosa fa, di pubblicare i rapporti scientifici, una serie di disposizioni di metodo.

In secondo luogo, deve essere chiaro l'ambito degli effetti di cui si parla, perché non si può parlare di salute dei cittadini quando ci si occupa di emissioni di gas di serra, perché questi non hanno alcun effetto sulla salute dei cittadini. I gas di serra modificano, in proporzione ogni volta microscopica, delle condizioni generali dell'atmosfera per le quali si teme che sia un effetto anche grave e catastrofico tra molti anni, globale. È una cosa dunque che non ha nulla a che fare con l'impatto locale delle emissioni di anidride solforosa o di ossido di carbonio. Dunque, occorrono metodo e chiarezza su qual è l'obiettivo che si sta cercando di raggiungere o l'interesse che si sta cercando di difendere. C'è poi il grande obiettivo generale che spesso richiede una ripartizione dei compiti, ad esempio l'obiettivo clima ha impegni a livello mondiale, di cui l'Unione europea si è presa una quota, l'ha attribuita agli Stati membri con un esercizio di burden sharing e questi chiedono da dove vengono le emissioni che pongono dei limiti. Per certi aspetti, questi limiti vengono posti addirittura a livello regionale. Di nuovo torna giù la decisione che competeva a un livello molto alto, perché viene poi spezzata e attribuita. Però la decisione non si prende lì ma da un'altra parte. Nella ponderazione viene la tentazione di dire localmente: "Abbiamo già abbastanza problemi, questa cosa l'avete distribuita male. Riprendetela e riallocatela in un altro modo". Questa è buona politica. Non tutto si può risolvere scrivendolo prima.

Un'ultima notazione: non dimentichiamo che siamo in economia di mercato e che uno dei fondamentali interessi è lo sviluppo economico, assieme all'occupazione che ne consegue. Io sono sempre rimasto molto perplesso di fronte ai piani regionali che tendono a dire, per l'equilibrio della Regione, "non più di tante centrali elettriche" e magari dire di che tipo devono essere e dove devono stare. Di questo passo non vedo perché non dovremmo fare lo stesso per gli impianti chimici. Perché non dovrebbero essere ripartiti sul territorio, come le centrali elettriche, anche gli impianti chimici? Noi qui ci avviamo verso una situazione nella quale qualcuno verrà a dire che se il tasso di crescita del Paese è la metà di quello dei Paesi simili è dovuto anche all'eccesso di gabbie che sono state messe. L'imprenditore può avere un'idea e non è detto che quella vada a riempire la casella che il legislatore ha disegnato. Se mi viene un'idea, ho un impianto che sembra innovativo ed efficiente, per mille motivi sono capace di costruirlo qui e se tu proprio vuoi che lo costruisca da un'altra parte, può darsi che io decida di non costruirlo affatto o di costruirlo addirittura all'estero, da un'altra parte. Anche la libertà dell'imprenditore deve essere messa in conto, non per venerarla come un elemento sacro ma, pragmaticamente, per considerarla un fattore di crescita del sistema, che può essere limitata, ma ad un costo, perché anche qui c'è da ponderare tra i diversi obiettivi.

Esperienze a confronto. Ne discutono i protagonisti e le istituzioni

Giovanni Cocco

Criet e Università di Milano - Bicocca

Buongiorno, in veste di moderatore di questa tavola rotonda, chiedo ai discussant di riconsiderare gli interrogativi lanciati dai vari interventi precedenti. L'indirizzo dovrebbe essere quello di parlare ognuno dal proprio punto di vista privilegiato, ma aprendo una finestra sul settore più complessivo dell'energia.

Vorrei dire, come interrogativo, qualcosa che mi sembra non sia ancora emerso con particolare nettezza nella discussione precedente. A parte la bellissima provocazione fatta da Laura Ammannati sull'informazione e partecipazione dei cittadini, questo è un discorso che faremo dopo, perché implica dei ragionamenti sulla democrazia deliberativa, su come si forma e se può avere un seguito in Italia; a parte una convergenza di opinioni sul fatto che manchi una pianificazione energetica nazionale, tranne che nel settore delle rinnovabili, e che questa mancanza sia un fatto su cui riflettere, credo che questa sia una domanda che dovrei rivolgere a tutti i partecipanti alla tavola rotonda.

Mi permetto inoltre di dire che bisognerebbe fare una riflessione quantomeno sullo stato delle liberalizzazioni nel settore dell'energia elettrica e del gas, sia perché si tratta di settori che si sono comportati diversamente rispetto agli altri, sia perché le liberalizzazioni hanno comportato una pluralità di soggetti che sono intervenuti nel mercato e quindi un intreccio di competenze sia tra soggetti privati, sia tra pubblico e privato. Un altro elemento su cui mi sembra si potrebbe dire qualcosa è quello del mix delle fonti energetiche a cui ha accennato Pippo Ranci prima. Questo è un elemento essenziale se vogliamo garantire continuità nel settore dell'energia. Prima era fatto solo da un soggetto monopolista, con un unico livello di competenze, adesso c'è una serie di soggetti che si sono affacciati ma francamente a me non pare che, al di là di uno slogan comunitario 20-20-20, ci sia una definizione del mix delle fonti energetiche, cosa che sarebbe molto importante. C'è un punto sul quale mi sembra ci sia stata veramente scarsa attenzione, a cui tengo moltissimo: nel settore dell'energia si guarda molto alle fonti di produzione dell'energia, perché questa sostanzialmente vuol dire capacità di fare lavoro, che è essenziale per il vivere civile. Non si presta però altrettanta attenzione al concetto di potenza che, secondo le leggi della fisica, è altrettanto importante. Potenza vuol dire energia che in qualche modo viene distribuita in una certa quantità di tempo. In cosa si traduce questo? Nel fatto che si deve avere molta attenzione

anche a come si riesce a immagazzinare energia e a come la si riesce a distribuire senza dispersione. Ci siamo concentrati tutti sulle fonti di produzione, ma questo problema resta sotto traccia, mentre è un problema altrettanto essenziale, perché si può avere un'enorme quantità di energia senza saperla immagazzinare, senza saperla distribuire nel tempo e avendo molte dispersioni.

Su questo, in quanto alle rinnovabili, abbiamo un enorme problema perché non sappiamo, noi italiani, immagazzinarle bene, in quanto fonti intermittenti. In Germania sono invece molto più avanti. Gli interrogativi lanciati dagli scrittori del volume⁴ sono quelli dell'interferenza tra le energie ed altri interessi, in particolare modo quello della tutela della salute. Si dice che le Regioni abbiano preso in considerazione proprio questo problema e in modo particolare il Piano Regionale delle rinnovabili per la Regione Lombardia. C'è stato un accenno da parte di Camilla Buzzacchi sul decreto legislativo 130 del 2010 e la maggiore concorrenza nel settore del gas. Riuscire a capire le differenze su quanto avviene nel settore della concorrenza del gas e dell'energia sarebbe interessante, insieme alle linee guida nazionali di quest'anno per liberalizzare il loro impatto e poi l'ambito procedimentale, cioè i moduli procedurali visti dalle diverse Regioni in modo diverso. Detto questo, darei subito la parola a Mauro Fabrizio Fasano della Regione Lombardia.

Mauro Fabrizio Fasano

Regione Lombardia, Unità Organizzativa Energia e Reti Tecnologiche della Direzione Generale Ambiente, Energia e Reti

Buongiorno e grazie per l'invito. Mi sono sentito a volte vittima e a volte colpevole, durante la prima parte di questo incontro. Mi presento brevemente, in modo da darvi un'idea: io lavoro nella Direzione Generale Ambiente, Energia e Reti e da pochi mesi mi occupo in maniera un po' più specifica di energia e reti tecnologiche. Due o tre settimane fa dalla Professoressa Buzzacchi ho ricevuto questo testo e l'ho esaminato durante i miei fine settimana. Devo dire che questo libro ha avuto un paio di effetti: all'inizio ha contribuito molto ad aumentare il mio livello di incertezza. Tutte le volte che un provvedimento di legge plana sulla mia scrivania, io già sono incerto per i motivi che sono stati esposti e questo libro ha aumentato le mie incertezze. A un certo punto, però, ha avuto un esito consolatorio, perché credo che il problema sia riconosciuto e certificato.

Come risulta anche dal tema dell'incontro, è indubbio che questa è una materia la cui articolazione, fra interessi e competenze, fa fatica a trovare un assetto stabile, chiaro, che dal mio punto di vista ritengo sia necessario per via della strategicità del tema e della materia, sia a livello regionale che nazionale, ma anche a livello

comunitario. Prima si diceva che il tema è stato trattato in parte: non abbiamo tenuto conto delle competenze delle Province, dei Comuni, trascurando altri enti pubblici che parlano e dicono la loro su questo tema. C'è una mancanza di chiarezza essenzialmente tra Stato e Regioni, che viene puntualizzato da Il prisma energia, tant'è che più volte la Corte Costituzionale, come abbiamo detto, è intervenuta qualche volta a comprimere il ruolo delle Regioni che si allargano sulle competenze, visto che non c'è una così grande chiarezza, mentre altre volte è lo Stato ad essere invasivo sulle disposizioni regionali.

Il mio sogno è quello di avere su una norma, il Titolo V della Costituzione, l'articolo 117, questa strana definizione di materia concorrente, di avere un *modus operandi* dello Stato centrale chiaro il più chiaro possibile, che mi dia un obiettivo. Un obiettivo che sia perseguibile – lo dico tutte le volte che cerchiamo di tradurre le norme nazionali in attuazione regionale – e che mi lasci possibilità di agire in maniera autonoma, fermo restando il riconoscimento statale delle funzioni di coordinamento e delle funzioni e dei poteri sostitutivi in caso di inerzia da parte delle amministrazioni regionali. Non tutte le Regioni si muovono alla stessa velocità e non tutte hanno lo stesso passo. Una delle cose di cui più soffro nell'attuare la normativa nazionale è che, quando viene attribuita una competenza, normalmente ci sono tantissime indicazioni sulle modalità operative di attuazione, cioè si entra nei dettagli specifici. Una norma dovrebbe essere quadro generale, su argomenti di questo genere e non entrare sui dettagli operativi e anche amministrativi che a volte ci incastrano in procedimenti e procedure un po' difficoltosi.

Come dicevo, vorrei avere la possibilità di soluzioni diverse da quelle ipotizzate e operative, che magari hanno la stessa efficacia e raggiungono lo stesso obiettivo. Uno degli esempi di questa mancanza di coordinamento è il fatto di non avere mai avuto, da parte dello Stato centrale, nessun obiettivo preciso per quanto riguarda la capacità di generazione e la riduzione dei gas serra, anche se, come è stato detto, ha una dimensione più globale e locale; oppure per quanto riguarda la produzione di fonti rinnovabili. Uno degli ultimi esempi è proprio questo del *burden sharing*, previsto da vari provvedimenti di legge, per ultima la legge 13 del 2009, che non è ancora stata definita dalle norme nazionali. Si parla di distribuzione delle quote, ma non so se sia noto il fatto che non esiste un contatore delle quote: non sappiamo come contarle. L'Italia a Bruxelles non ha avanzato una proposta sul meccanismo di contabilizzazione. Lo stesso piano di azione per le fonti rinnovabili non contiene una distribuzione delle quote per i territori regionali. Per il principio della leale collaborazione a cui spesso fa cenno Il prisma energia, le Regioni hanno dato il via libera all'avvio del programma di Bruxelles, per non incappare nelle solite procedure punitive da parte della Commissione Europea. Ciò è stato citato più volte e le Regioni provano a dare un senso alla propria programmazione.

⁴ Buzzacchi C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010

La stessa Regione Lombardia ci ha provato con il Programma Energetico Regionale 2003, al quale è seguito il Piano di Azione per l'Energia, che poi è diventato per l'ambiente e l'energia nel 2006-2007, al quale si è aggiunto il piano per l'energia sostenibile. È stato tracciato poi il Piano per la Sostenibilità, nel 2010, incentrato sul piano 20-20-20. Recentemente abbiamo pubblicato anche un piano delle tecnologie per la sostenibilità, dove si cerca di fare un conto economico, come diceva il Professor Ranci, sulla stessa convenienza economica di alcuni investimenti sul territorio. Prendo spunto proprio da quell'intervento per fare una considerazione sulle rinnovabili: 2 MW di fotovoltaico in Lombardia hanno un impatto diverso da 2 MW di fotovoltaico in Puglia, se l'impianto è a terra. I terreni agricoli lombardi hanno un valore in sé, in scarsità di territorio, elevatissimo rispetto alle pietraie dell'appennino Dauno. Non si capisce perché lo Stato a un certo punto dica basta agli impianti a terra: proviamo a verificare qual è l'impatto sul territorio, prima di dire di fare in un modo o in un altro.

In Lombardia abbiamo qualche problema ad autorizzare 2-3 MW in 3-4-5 ettari di impianti a terra. Preferiremmo che gli impianti di fotovoltaico coprissero i capannoni industriali artigianali piuttosto che andare sui terreni agricoli. È evidente che in Puglia l'impatto è completamente diverso, su terreni scarsamente produttivi, non irrigui, dove probabilmente è possibile spingere un po' di più su questo tipo di impianti. Questa mancanza di certezze e di chiarezza che più volte è stata delineata, spesso ci butta un po' nello scompiglio. Poco tempo fa abbiamo avuto grande sorpresa nel leggere che i Certificati verdi venivano soppressi con la prima versione della Finanziaria senza che si capisse bene perché. Non abbiamo capito perché non c'è stata la proroga della detrazione fiscale per gli interventi di qualificazione energetica, così come per un investitore privato, per il mercato, è un problema e lo è anche per noi, perché le programmazioni alle quali facevo riferimento prima vorrebbero anch'esse avere una certezza giuridica legislativa.

Una delle tematiche che per me è stata oggetto di tanto lavoro, ad esempio, è stata citata nel libro della certificazione edifici: nel 2005, un decreto legislativo che contiene questa famosissima clausola di cedevolezza all'articolo 17, dice che bisogna attuare una direttiva comunitaria e quindi certificare gli edifici, costruire in un certo modo a partire da una certa data. C'è stato un po' di vuoto normativo: nel 2006 si aspettavano le linee guida nazionali che non sono arrivate e la Lombardia a un certo punto ha deciso di fare da sé, proprio per il perdurare di questo vuoto legislativo. Per la verità abbiamo fatto bene, perché è durato quattro anni, però nelle linee guida, emanate quattro anni dopo, si legge che bisogna adottare misure atte a favorire un graduale avvicinamento dei propri provvedimenti anche nell'ambito delle azioni di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome. Dice cioè

alle Regioni: "Siamo stati zitti per un po' di anni e adesso abbiamo tirato fuori delle regole, però care Regioni, malgrado la vostra autonomia, malgrado il fatto che da quattro o cinque anni sul vostro territorio si agisca in questo modo, provate a riavvicinarvi alle regole nazionali".

Io naturalmente non dò giudizi di merito su questa cosa, però ci crea delle difficoltà. Non è finita qui, sulla certificazione energetica, perché nel 2008 un provvedimento omnibus, curato da un senatore notaio, ha abolito per esempio l'obbligo di allegare alla certificazione energetica gli atti di compravendita, che era quello che dava la certezza dell'obbligatorietà della certificazione energetica nel caso dei rogiti e delle compravendite. Anche in questo caso in fretta e furia abbiamo dovuto provvedere con un regime sanzionatorio amministrativo complesso, peraltro ancora attuato. Non solo, ma abbiamo una censura comunitaria sull'abolizione nella legge nazionale. Insomma, la situazione è complessa: ci sono varie sfaccettature di questo prisma che in questo momento e in questo modo credo non si fermeranno. Probabilmente immagino che la giurisprudenza continuerà a scolpire altre facce di questo articolato prisma.

Giovanni Cocco

Criet e Università di Milano - Bicocca

Mi sembra che la cifra di questo intervento sia la mancanza di certezze che la Regione ha nei confronti dei suoi compiti. C'è solo una cosa che vorrei permettermi di dire, perché forse non ho capito bene le parole del Dott. Fasano, e quelle del Professor Ranci, cioè quando si dice che il problema del gas serra è più globale che locale, come se fosse una cosa che non ci interessa. No, assolutamente: probabilmente ho capito male. Il problema del gas serra e dell'ozono sono stati superati in base a una convenzione internazionale ma, obiettivamente, se io avessi preso una bomboletta spray, non avrebbe voluto dire che non sono degli effetti a livello internazionale e per quanto riguarda le emissioni di CO2 il fatto è ancora più clamoroso. C'è una pubblicazione su "Science" del Professor Hoffert della New York University che dice che noi siamo pericolosamente vicini al livello di particelle per milioni di CO2, che comporterà quell'aumento del 2% dell'alta temperatura, che un aumento sarà letale per tantissimi di noi. Il problema non è mai locale, è sempre "glocale". Detto questo, passo la parola a Luca Franceschini dell'Eni, General Counsel Italian Business.

Luca Franceschini

Eni Spa, General Counsel Italian Business

Grazie Professore. Se il collega Fasano ha parlato delle difficoltà della Regione rispetto alle indicazioni dello Stato, quindi del problema della certezza del quadro normativo nei rapporti tra amministrazione statale e amministrazione regionale,

io mi sento quasi in obbligo di parlare della difficoltà dell'imprenditore rispetto al quadro normativo delineato in modo encomiabile nel libro⁵ che stiamo commentando. Devo dire la verità: il fatto che il libro si occupi principalmente del commento a sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione la dice lunga su come questo tentativo costituito dalla riforma del Titolo V sia incompiuto.

Un sistema normativo non dovrebbe basarsi sulle interpretazioni giurisprudenziali, evidentemente, perlomeno non nel nostro sistema. Il fatto che ci si sia dovuti rivolgere in modo così diffuso alle sentenze del giudice costituzionale lascia intravedere notevoli margini di miglioramento all'interno della normazione.

Noi, per esempio, sappiamo che la riforma del Titolo V della Costituzione era già stata anticipata da un provvedimento di decentramento amministrativo, il 112 del 1998, che si andava a innestare un sistema già di per sé poco chiaro e definito, né gli strumenti che già preesistevano dal punto di vista amministrativo si sono rilevati particolarmente efficaci.

Per fare un esempio molto pratico, anche per parlare di qualcosa che sta alla base dell'energia e non è stata affrontata in modo particolare in questa sede, mi piacerebbe fare un esempio relativo alle attività di ricerca e produzione di idrocarburi, che nell'ultimo periodo sono diventati particolarmente impopolari, dopo il disastro BP del Golfo del Messico. Stiamo parlando di attività che comunque hanno una notevole importanza.

Noi, come Paese, siamo in larga misura dipendenti dalle importazioni ma consideriamo che nel 2008, pure in un contesto estremamente difficile, il 9% del fabbisogno di idrocarburi proveniva dalla produzione nazionale, per cui è sicuramente un campo al quale dobbiamo prestare particolare attenzione. L'estrema difficoltà di intravedere un quadro normativo chiaro, un processo autorizzativo chiaro in termini di responsabilità, come si diceva prima, ha portato una situazione estremamente difficile. Sono dati dell'associazione di categoria, di AssoMineraria, non dati ENI, però consideriamo che nel 2008 c'erano circa 57 progetti cantierabili, cioè pronti per essere eseguiti, per investimenti ammontanti a circa 5 miliardi. Questi investimenti non riescono a partire, alcuni anche nel settore dello sviluppo dell'attività di stoccaggio, ovvero i nuovi campi. E sappiamo quanto lo stoccaggio sia importante.

Tutto questo evidentemente deriva da un quadro normativo non chiaro. Molto spesso viene rimproverato alle imprese il fatto che vorrebbero avere un unico interlocutore a livello centrale. Questo non è vero: certo è che le imprese hanno

bisogno di avere un unico interlocutore a livello di procedimenti amministrativi o comunque un soggetto che tira le fila, perché una parte fondamentale della redditività dei progetti di esplorazione e produzione di idrocarburi deriva dalla tempistica. Come diceva la Professoressa Buzzacchi, non è che si voglia avere necessariamente tempi brevi, ma si vogliono avere tempi certi, perché la programmazione degli investimenti passa da questo, non necessariamente si desidera avere un investimento realizzabile in due mesi, va bene anche due anni purché si sappia prima.

Rispetto a questo, è estremamente difficile trovare una situazione di chiarezza a livello procedimentale. Facendo qualche ricerca proprio sul settore degli idrocarburi ho notato che ci sono vari tentativi. Ad esempio, c'è un tentativo fra il Ministero dello Sviluppo Economico della Regione Lombardia, oltre a uno per la Calabria, per cercare di sfruttare gli strumenti che ci sono, quindi l'articolo 15 della legge 241, di trovare un protocollo d'intesa per regolamentare le fasi che prima la legge di decentramento amministrativo e poi la riforma del Titolo V della Costituzione hanno attribuito, in termini di competenze amministrative e legislative, alla Regione. Diciamo però che sono tentativi sporadici. È evidente che in un settore come quello energetico, in cui c'è anche un alto rischio di insuccesso – sapete che nella ricerca di idrocarburi, soprattutto in un territorio come quello italiano, maturo da quel punto di vista, che non ha grandissime risorse naturali, ha un tasso di successo attorno al 25% a livello nazionale nelle best practices – vuol dire che già è un investimento che parte con un grado di rischio elevatissimo. Se aggiungiamo anche il rischio della "burocrazia", evidentemente diventano progetti che molto spesso non vengono portati avanti. La dimostrazione è che molti degli operatori, nell'upstream, in Italia sono andati via. Questo è un fenomeno per il quale non possiamo dare tutte le colpe alla riforma del Titolo V; è un processo che negli ultimi vent'anni si è realizzato comunque.

Nel luglio scorso c'è stata la presentazione di un disegno di legge, del quale la prima firmataria è la senatrice Vicari, che tende a trovare una soluzione alla mancanza di questo tipo di coordinamento attraverso l'istituzione di un'agenzia per lo sviluppo delle risorse naturali, che cambia un po' l'approccio. Attualmente succede che il procedimento amministrativo per l'autorizzazione di un insediamento – insediamenti non a particolare impatto ambientale – non è mai visto come un procedimento che comporti un beneficio complessivo, ma sempre come qualcosa da evitare, soprattutto dalle comunità locali che comunque, per la solita sindrome "non nel mio cortile", (Nimby) vedono una fonte di pericolo.

Evidentemente nel momento in cui le competenze sono più spostate verso la realtà locale, le amministrazioni locali sono necessariamente e giustamente più sensibili alle esigenze emotive. L'obiettivo di questa agenzia potrebbe essere quello

⁵ Buzzacchi C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010

di far un lavoro di coordinamento, perché non si vuole arrivare a dire che deve essere tutto centralizzato: mi sembra sia un percorso ormai poco attuale.

Dire che la riforma del Titolo V è sbagliata è un ragionamento che secondo me non vale la pena approfondire: occorre trovare delle forme di coordinamento. Forme di coordinamento con un'agenzia centrale che da un certo punto di vista assicuri – leggo il testo del disegno di legge – il raccordo delle attività procedurali degli organismi dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Può essere una via di uscita perché occorre comunque dare al soggetto che investe un quadro di riferimento autorizzatorio certo nei tempi. Ovviamente non è la soluzione immediata, ma secondo me una strada, uno strumento nuovo, potrebbe essere quello di un raccordo tra le varie amministrazioni competenti, che non si esaurisca all'interno degli strumenti previsti abitualmente, come la Conferenza dei Servizi, che comunque non riescono a creare una sintesi perfetta delle varie problematiche.

Giovanni Cocco

Criet e Università di Milano Bicocca

Anche il Dott. Franceschini ha accentuato questa esigenza di certezze nel sistema, ma siamo in una società complessa ed è difficile averne. Sicuramente il coordinamento dei sistemi è più attuabile, ma ormai le conoscenze granitiche non si possono più avere in quest'epoca. Il Dott. Franceschini sottolineava il problema che le comunità locali, nei confronti degli impianti di estrazione degli idrocarburi, hanno una forte diffidenza su tanti aspetti che impattano sull'ambiente e sul territorio. Ritorno quindi qui a un tema classico e centrale, un problema di conoscenza a doppio livello, sicuramente da parte delle imprese, degli effetti delle loro ricerche: quello che è successo nelle coste della Florida è che la stessa società, la BP, non sapeva perché fosse accaduto quell'incidente e come porvi rimedio. Di fronte a queste cose la gente non può non stupirsi e non essere diffidente. Quindi, da questo punto di vista, le conoscenze delle imprese sicuramente vanno aumentate.

Vanno aumentate però anche la conoscenza e la presentazione, come diceva Laura Ammannati prima, l'informazione nei confronti dei soggetti coinvolti. Se si spiega bene alle persone quali possono essere i vantaggi che si hanno certe risorse e quali possono essere i limitati impatti sull'ambiente e sul territorio, secondo me le persone implementano facilmente le scelte che vanno a toccare il territorio.

Cedo la parola al Dott. Alessandro Noce.

Alessandro Noce

Autorità Garante della Concorrenza e Mercato, Direzione Concorrenza Energia

Ringrazio anche io gli organizzatori per l'invito. Come prima considerazione, anche alla luce di quanto è stato detto prima, il mio compito è facilitato quando affrontiamo situazioni così complesse perché l'istituzione in cui lavoro è portatrice

di un interesse unico, quello della tutela della concorrenza, quindi nella famosa ponderazione di cui parlava il Professor Ranci, noi ci possiamo permettere il lusso di attribuire alla concorrenza un peso molto alto, tanto il nostro contributo va nel dibattito e poi c'è qualcuno che farà la ponderazione.

Da questo punto di vista dunque è un compito facilitato nella misura in cui dobbiamo focalizzarci su un aspetto e tutti i nostri interventi hanno questa filosofia. Come veniva sottolineato prima, non sempre i nostri consigli, i nostri suggerimenti vengono accolti e quindi magari ci permettiamo di essere particolarmente prodighi, sapendo che poi i consigli vengono recepiti in parte.

Un'altra considerazione generale, prima di andare su due o tre temi specifici, è che, con riferimento all'energia elettrica, mi sembra che il tema del decentramento dei benefici nel nostro Paese sia un po' schizofrenico. Da osservatore del mercato noto come in questi ultimi 10 anni abbiamo osservato un pervasivo decentramento delle decisioni e una devoluzione delle competenze di bilocale. Ma se si guarda al mercato dell'energia elettrica, chi lo osserva e chi lo conosce, limitandoci a questo, si accorge che il sistema funziona in una maniera che può essere anche interpretata come l'esatto opposto della regola di decentramento dei benefici.

Noi in questi 10 anni abbiamo osservato un tumultuoso sviluppo delle centrali elettriche, che è un bene per il Paese, però guarda caso da parte di quelle Regioni che, per un motivo o per un altro, non potevano veicolare l'energia nella rete nelle zone in cui ce n'era bisogno. Tutti gli impianti sono stati fatti in Piemonte e in Calabria: la Calabria è un lago d'energia che non riesce a mandarla in Sicilia e in Piemonte c'è una grande strozzatura tra Nord-Ovest e Nord-Est che speriamo verrà risolta. Secondo me questo significa che il meccanismo è nato male, perché con un prezzo unico nazionale, che era la media dei prezzi zonal, le comunità locali non si sono mai veramente rese conto che in Sicilia il megawattora costava 130-140 euro e in Piemonte 50. Questa notizia non è mai uscita al di fuori degli addetti ai lavori e ha fatto sì che gli impianti si siano fatti o comunque che la consapevolezza degli investimenti sia stata fortemente distorta. Se un'opera fondamentale come il raddoppio del cavo continente-Sicilia ritarda perché un Sindaco del messinese è preoccupato per l'avifauna, questo secondo me significa che i siciliani non sono consapevoli dell'importanza di quell'opera per la loro Regione, perché non sanno che se qualcuno facesse loro pagare l'energia per quanto costa in Sicilia, la pagherebbero molto di più. Questo secondo me è un problema, nel senso che comunque si sono date competenze alle Regioni o agli Enti locali in tema autorizzatorio, ma nel settore dell'energia elettrica in un sistema annacquato in cui i benefici erano mediati. Tornando invece alla nostra attività, noi siamo intervenuti in molti degli aspetti di cui si è parlato oggi. Mi concentrerei su un paio di questi. Sicuramente uno è il

problema che è stato affrontato sia nelle relazioni sul libro⁶ che dal Dott. Fasano delle linee guida nazionali in tema di autorizzazione agli impianti rinnovabili. Io capisco il punto sottolineato dal Dott. Dott. e mi sembra ragionevole, ma il problema è, che a fronte di un'innegabile inerzia centrale che ha aspettato sette anni per pubblicare queste linee guida, noi, come autorità antitrust, abbiamo ricevuto una serie di segnalazioni da parte degli operatori economici in merito al fatto che non avevano una certezza per programmare gli investimenti. A seconda della localizzazione, molto banalmente, dovevano presentare cose diverse. Infatti erano richiesti requisiti diversi, diverse specifiche, fino ad arrivare a situazioni patologiche come moratorie in certe Regioni, distanze minime, regimi di preferenza per operatori pubblici eccetera. Dal nostro punto di vista, non c'è grossa differenza fra un impianto eolico in Puglia e in Calabria sul fronte del funzionamento del sistema elettrico, dato che gli elettroni, data la rete e i vincoli esistenti, vanno dove trovano minore resistenza. Il problema si pone nella misura in cui una delle due Regioni pone degli ostacoli e l'altra no. Ci sono poi degli altri aspetti che penso anche i colleghi dell'autorità di regolazione affronteranno, cioè dell'enorme numero di domande dell'incapacità della rete di sopportarle e tante altre cose.

Il punto è la distorsione concorrenziale che si è venuta a creare: stamattina si è parlato dell'onerosità del processo centrale, perché a quanto mi risulta le linee guida più volte sono incappate in problematiche fra ministeri, soprattutto in tema paesaggistico, ma la conferenza unificata, con grande difficoltà, ha sempre trovato un accordo. Dal punto di vista concorrenziale, al di là di situazioni particolari per esempio il valore del terreno in Lombardia e in Piemonte, in media le regole devono essere uniformi, altrimenti un imprenditore dovrebbe avere n esperti regionali per poter pianificare un investimento. Noi quindi siamo intervenuti su questo punto, per questo motivo, facendo tesoro di tutte le specificità che possono esserci. Le linee guida sono state emanate. Non sono ancora state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale, ma da quella data le Regioni avranno 90 giorni per conformarsi. Ci sono citazioni particolari che non riguardano la Regione Lombardia: per esempio la Regione Sardegna ad aprile aveva emanato una norma che, anche per motivi di altra natura, consisteva in una moratoria totale sull'eolico. A luglio, qualche giorno prima dell'approvazione delle linee guida, ha emanato una nuova norma che riapre ma in maniera molto restrittiva. Il punto allora è: cosa fa la Regione, farà un'altra legge entro 90 giorni? Le linee guida sono molto chiare: se entro 90 giorni non c'è una legge, c'è un diritto di prevalenza delle linee guida. Noi siamo intervenuti su questo tema, non perché spettava a noi dare dei giudizi su quale sia il livello di governo prevalente, ma perché la confusione che si era genera-

ta certamente era distorsiva della concorrenza. Noi abbiamo avuto esempi di Comuni, per esempio in Puglia e Basilicata, che chiedevano delle compensazioni per impianti eolici veramente esose e siamo intervenuti anche in quel caso scrivendo al Comune, per quello che può valere, dicendo che la compensazione deve avere un valore rapportato al danno ambientale e paesaggistico, non deve essere una royalty sull'impianto. L'altro punto di cui vorrei parlarvi brevemente, su cui il livello di governo ci ha visto intervenire spesso e anche con qualche difficoltà, credo sia anche stato citato mattina negli interventi precedenti, ed è quello idroelettrico. È un altro tema molto delicato dove c'è una situazione molto intricata che parte da procedure di infrazioni comunitarie sul decreto Bersani del 1999, interventi del legislatore nel 2006, interventi della Corte Costituzionale nel 2008, che ha detto: "Tu sei intervenuto per sanare le infrazioni comunitarie, quindi il regime di preferenza per il concessionario uscente e per le società a partecipazione pubblica, però questa proroga di 10 anni che dai come bonus non va bene".

Sono successe tante cose e senza parlare dell'ultima, quella di luglio. La sensazione è che le amministrazioni locali, partendo da quelle più radicate sul territorio – e mi riferisco soprattutto alle province autonome, Bolzano e Trento – abbiano una concezione della risorsa idrica e soprattutto dell'attività privata che su di essa poi si è instaurata negli anni, come di una sorta di diminuzione delle loro prerogative territoriali. Abbiamo visto tutta una serie di iniziative di queste Province autonome, tese a studiare meccanismi per riappropriarsi di questa risorsa, anche mediante accordi con il concessionario uscente. Nella Provincia di Bolzano una società della Provincia autonoma, la SEL, ha fatto una joint venture con Enel, concessionario uscente di 17 concessioni. La legge del 2006 che la Provincia aveva fatto per ottemperare alle nuove norme aveva una norma transitoria che diceva che tutte le domande presentate fino al 2005 sarebbero state riassegnate con il vecchio regime. Noi abbiamo fatto una segnalazione molto dura, nella quale abbiamo detto che questa tipologia di accordo vanificava l'infrazione comunitaria perché rimetteva in gioco Enel come concessionario uscente, che aveva tutto l'interesse a fare un accordo con la Provincia, e comunque una percentuale altissima delle concessioni messe a gara a inizio 2010 sono andati, come dato di fatto, a questa SEL. Abbiamo fatto una segnalazione, non potevamo avviare un procedimento nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano, e la loro risposta è stata una sorta di dialogo fra sordi, nel senso che loro ponevano un obiettivo politico, quello dell'ingresso della Provincia nelle acque dopo cinquant'anni di monopolio Enel e se anche questo significa il venire meno di alcune prerogative – tra l'altro ci sono ricorsi di altre società al Tar, non inerti rispetto a questa situazione. C'è la sensazione che una risorsa come quella idrica sia vista dall'ente locale in una certa maniera, incompatibile con il regime concorrenziale che a livello comunitario è stato sancito.

⁶ Buzzacchi C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010

Da ultimo, a luglio nell'ultimo decreto manovra è stata inserita una norma che forse era necessaria, perché tendeva a mettere ordine in questo ginepraio delle concessioni idroelettriche. L'intervento della Finanziaria 2006 diceva che bisogna fare le gare, però che vanno fatte cinque anni prima della scadenza. Siccome la norma del 2006 spostava la scadenza a 10 anni nessuno se n'era preoccupato. Poi è arrivata la Corte Costituzionale e ha detto che non erano più di 10 anni. Dal 2008 al 2010 non è stato fatto nulla e adesso le concessioni scadono a dicembre 2010 e non ci sono più i cinque anni per fare le gare.

La norma pone dunque una soluzione, prorogando di altri 5 anni le concessioni in scadenza. Come sempre avviene in questi casi però le proroga tutte, non solo quelle che hanno bisogno dei cinque anni, non quelle che scadono a dicembre 2010, ma anche quelle che scadono a dicembre 2014 che sono prorogate al 2019. Noi nella nostra segnalazione abbiamo detto dunque che devono prorogare solo quelle che non hanno il tempo richiesto dalla legge per organizzare la gara, non le altre. Inoltre un emendamento, credo leghista, a questa norma, per quattro province lombarde e una veneta, sulla falsariga di quanto successo a Bolzano, pone una norma in cui questi 5 anni diventano 12 per quelle Province in cui la provincia fa una società mista con l'operatore privato, per creare una società che gestisce.

La cosa particolare, parlando con gli operatori del settore, è che questa norma è chiaramente illegittima, non bisogna nemmeno andare alla Corte Costituzionale, nel senso che è una preferenza del concessionario uscente, una preferenza dell'operatore pubblico, non c'è gara, però l'hanno fatta lo stesso – mi sembra siano le Province di Sondrio, Varese, Brescia e Belluno, chi ha gli impianti – perché intanto fissano un livello, poi dopo si vedrà.

In questo caso, dal mio modo di vedere, tanto più si scende dal livello centrale, tanto più la concorrenza si perde di vista. È una sorta di strabismo: la concorrenza si vede solo dal centro. Dal locale si vede solo l'interesse del proprio territorio, che non ha nulla a che fare con la compatibilità, cioè consentire se una società del Piemonte o della Francia di fare una gara per avere una concessione idroelettrica in Provincia di Sondrio. Grazie.

Giovanni Cocco
Criet e Università di Milano - Bicocca

Ringrazio molto anche il Dott. Noce. Ancora una volta si lamenta la mancanza di regole uniformi, che comportano una distorsione concorrenziale perché ogni ambito locale adatta le regole concorrenziali a proprio modo.

Detto questo, passerei la parola al Dott. Passaro.

Michele Passaro
Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, Unità Procedimenti e Istruttorie

Grazie Professore e agli organizzatori per l'invito. Se il Dott. Noce ci ricordava quanto il suo lavoro sia facilitato dalla forte capacità di attrazione che la tutela della concorrenza esercita sul lavoro dell'antitrust, devo dire che non ho la stessa certezza dal punto di vista del regolatore e soprattutto di chi, all'interno dei regolatori, si occupa di politica e di enforcement.

Prenderei le mosse da quell'ampio filone giurisprudenziale, ben trattato nella ricerca di Camilla Buzzacchi e del Dott. Salomoni, cioè di quanto ormai l'energia sia una materia contigua all'ambiente e alla tutela della concorrenza, da dare vita a un fascio di interessi inestricabile, questa è l'espressione che la Corte cita nell'ultima giurisprudenza. Del resto questa è una considerazione che in qualche modo ci ricorda quanto sia difficile fare una distinzione fra regolazione puramente economica e sociale. La regolazione ambientale resta uno degli aspetti della regolazione sociale.

È difficile individuare il confine e forse non è nemmeno lecito separare una regolazione energetica strettamente economica da una regolazione ambientale. Persino la nostra legge istitutiva ci ricorda quanto il sistema tariffario, quindi la regolazione tipica dell'autorità della regolazione economica tariffaria, deve tener conto, oltre che degli obiettivi economici finanziari dei soggetti esercenti i servizi, anche delle esigenze di tutela ambientale di uso efficiente delle risorse.

La crescente complessità della realtà non deve però farci dimenticare la prospettiva di fondo da cui si sono mossi certi processi storici. In definitiva le autorità di regolazione sono state create proprio per stabilire un certo confine tra un certo tipo di regolazione, la nuova regolazione, e una vecchia che invece si faceva carico in modo poco trasparente di obiettivi di carattere assistenziale, sociale, ambientale, al punto da assecondare in modo del tutto opaco gestioni assolutamente inefficienti.

Rispetto a questo approdo, la regolazione dovrebbe portare a una disaggregazione, a un'imputazione dei costi per le finalità a cui esse rispondono. In qualche modo l'energia si deve pagare per quello che offre in termini di qualità, sicurezza e affidabilità. Non ci sfugge che, rispetto a questo modellino, questo semplice schema, la realtà sia più complessa e più volte ci sono stati tentativi di recupero della politica, di certi momenti di ricomposizione sociale. Ricordo fra tutti un intervento, la legge del 2004, che in maniera più macroscopica, in qualche modo ha ricomposto certi equilibri, tale da far riconsiderare l'autonomia e il modo d'intenderla. Il recupero di obiettivi di politica industriale, l'attribuzione all'autorità per compiti impropri, un potere sostitutivo mai attuato ma esistente e il rafforzamento delle

direttive ministeriali, sono lì a spiegarci quanto il mestiere del regolatore, isolato in una torre d'avorio, sia difficile anche solo da ipotizzare, al punto che forse si può parlare di un modello diverso di regolazione, che non è più quello delle autonomie ma quello dell'interdipendenza funzionale.

Rispetto a questi schemi, qual è la politica di enforcement funzionale, quella che ragionevolmente il regolatore può stabilire? Anche rispetto a questo la legge istitutiva aveva stabilito un modello funzionale a questa idea di separazione, all'idea che la regolazione possa, non dico essere autoreferenziale, ma rispondere a interessi precisi in modo assolutamente trasparente. Dico questo non solo perché la reazione amministrativa spettava al regolatore, cosa non scontata nemmeno tra le nostre autorità. L'autorità per l'energia ha una capacità diretta di enforcement – e non è così per altre autorità di regolazione europee – ma ha anche la capacità di decidere, essa stessa, la politica di enforcement, perché come dice la legge, l'autorità sostitutiva sanziona nel caso in cui ci sia violazione di provvedimenti dell'autorità e in caso ci siano violazioni di richieste di informazioni decise dalla stessa autorità.

Quindi in qualche modo questa capacità di reagire, ma anche di decidere a monte il livello del discrimine tra l'area del lecito e l'area dell'illecito, è una novità che può avere delle interessanti ricadute costituzionali.

Non è un caso che rispetto a questo modellino le uniche eccezioni siano rappresentate da violazioni che rispondono proprio a obiettivi di azione sociale e ambientale. L'autorità può anche sanzionare per due obblighi di acquisto, stabiliti però non dall'autorità ma direttamente con legge, o meglio con direttive comunitarie poi recepite a livello di legislazione nazionale.

Nella ricerca⁷ sono stati ricordati l'obbligo di acquisto di Certificati verdi e l'obbligo di acquisto di titoli di efficienza energetica, quindi Certificati bianchi.

Progressivamente il legislatore, quando ha voluto stabilire un enforcement che valga a contemperare interessi non necessariamente economici ha affidato la perimetrazione dell'illecito a fonti normative di livello diverso, quindi non di regolazione da parte dell'autorità.

Qual è il modello di enforcement che ci aspetta di qui a qualche mese o qualche anno? Io credo che si vada più o meno consapevolmente verso un modello diverso, forse più partecipe di una regolazione che non può dirsi autonoma rispetto a interessi diversi. Se guardiamo le due direttive di terza generazione, quelle comunitarie, in particolare l'articolo 37 e l'articolo 41 della direttiva rispettivamente elettrica e gas, ci accorgiamo come questa metta una norma alla quale vi prego

di prestare attenzione. D'ora in poi l'autorità potrà sanzionare non soltanto per violazione della regolazione, o meglio per violazione di pertinenti decisioni giuridicamente vincolanti e dell'autorità di regolazione e ovviamente dell'autorità di agenzia per la cooperazione del regolatore dell'energia, ma potrà sanzionare anche per violazione di obblighi imposti direttamente dalle direttive e quindi dagli strumenti di recepimento di queste direttive.

Questo sposta molto il modello perché la politica di enforcement viene disegnata direttamente dal legislatore e non più dal regolatore.

Ci sarebbe altro: credo non interessi l'autorità italiana, ma quelle stesse direttive comunitarie in realtà instaurano un modello diverso, laddove il regolatore non può sanzionare sappiate, Stati membri, che avete la possibilità di attribuire al regolatore la possibilità di proporre alle giurisdizioni competenti la possibilità di sanzionare. Questo è in qualche modo un ritorno a quello che nel sistema italiano c'era con le figure antesignane delle autorità indipendenti. Il vecchio garante per la radiodiffusione e l'editoria aveva proprio questo compito, poteva proporre alla giurisdizione ordinaria eventuali violazioni di norme sulla radiodiffusione e sull'editoria. Questo perché era un organo di vigilanza parlamentare, o meglio un organo più o meno indipendente che, per conto del Parlamento, svolgeva una verifica dello stato di attuazione della legge, qualcosa di molto diverso dall'autorità di regolazione. Leggendo la nota interpretativa della Commissione Europea, ne ho tratto motivi di rassicurazione per la nostra autorità: quella ovviamente è stata inserita per autorità simili alla nostra, che non possono essere direttamente tributarie di potestà sanzionatorie perché nei vari Stati membri ci sono vincoli costituzionali che lo impediscono. Basta però solo la prima novità, quella che invece ci riguarda direttamente, per ricordarci quanto a questo punto forse anche il mestiere del regolatore dovrà cambiare. Potremo sanzionare solo laddove l'illecito verrà tipizzato direttamente dal legislatore.

Questo mi consente di riprendere le mosse da cui sono partito. Forse in futuro sarà sempre meno possibile separare la regolazione energetica strettamente economica dalla regolazione ambientale. La ricerca lo ricordava molto bene: ormai la materia energia è così contigua all'ambiente, alla tutela della concorrenza e ad altri interessi, che spetterà a un insieme di autorità fare una ponderazione di interessi, un intreccio di procedimenti, di cui forse sarà più difficile individuare la responsabilità.

Se questo rappresenta la fine di un'epoca, quindi la fine di un modello esistente forse solo nei manuali di regolazione, un modello di trasparenza, di certezza, che rappresenti il ritorno invece a un modello di sovrapposizione e di ibridazione di competenze, forse è materia che gli studiosi dovranno affrontare. Grazie.

⁷ I risultati della ricerca sono pubblicati nel volume Buzzacchi C., *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano, 2010

Giovanni Cocco*Criet e Università di Milano - Bicocca*

Il Dott. Passaro ci ha tratteggiato molto bene il ruolo del regolatore, passando attraverso i diversi stadi: quello in cui la legislazione era ancora oscura, quella vecchia, e invece il passaggio successivo, quello della nascita delle autorità di regolazione, per arrivare a porsi il problema di un periodo post-regolazione, cioè il futuro assetto che dovrebbe passare forse per un ruolo più partecipe più forte dell'autorità di regolazione ma anche per un cambiamento delle prospettive.

Darei ora la parola al Dott. Massimo Ricci.

Massimo Ricci*Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, Direzione Mercati*

Associandomi ai ringraziamenti dei colleghi per l'invito, io mi occupo, all'interno dell'Autorità, di qualcosa di un po' diverso, laddove la regolazione è disegnata dall'autorità per avere un obiettivo di coordinare o regolare quegli aspetti tipici dei servizi a rete, per fare in modo che le forze di mercato si possano esprimere al meglio. È sempre difficile spiegare cosa fa l'Autorità di Regolazione in termini di regolazione dei mercati, perché la prima domanda che ci si pone è che il mercato non deve essere regolato, deve funzionare per conto suo.

Faccio un breve excursus, cercando di toccare alcuni temi che mi hanno colpito, delle discussioni che sono state fatte. Io sono un ingegnere e poi ho avuto ottimi maestri economisti, di cui il Professor Ranci è uno dei principali. Il ragionamento che si è fatto, oggetto di tutte le discussioni, di fatto riguarda le infrastrutture, perché l'impatto della regolazione di cui si sta parlando sostanzialmente è di carattere autorizzatorio, cioè la possibilità di realizzare infrastrutture.

Nel settore dell'energia questa possibilità impatta su due settori, uno liberalizzato dalla concorrenza al mercato e un altro invece considerato monopolio naturale. Uno è quello degli impianti di produzione di energia elettrica in senso lato e della produzione di idrocarburi, l'altro quello dello sviluppo delle reti. L'impatto della regolazione autorizzatorio ha sottoscritto entrambi questi aspetti, spesso in maniera diversa. Il principale difetto, davanti agli occhi di tutti, su tutta la filiera, soprattutto dell'energia elettrica, è una scarsità di coordinamento tra questi due processi. Il Professor Ranci prima secondo me ha fatto un'analisi molto lucida sul fatto che quando un operatore si muove sul mercato e anche quando si muove nell'ambito di un processo autorizzativo – il cittadino comune che partecipa al processo autorizzativo – è portatore di un certo insieme di interessi, quindi il primo impiego che ha la regolazione in senso lato, anche quella delle leggi, è di fare in modo che gli operatori di mercato abbiano i corretti segnali economici.

Questo è il principale elemento, di cui il prezzo unico nazionale è un primo ambito di difettosità, nel senso che si comincia a distorcere il segnale economico. Non solo non si internalizza un'esternalità, per esempio, quando si cerca di mettere una tassa sulla CO2 si cerca di internalizzare un'esternalità ambientale, ma qui si esternalizza un'internalità, nel senso che in Sicilia il prezzo è 130, non 70, quindi nel momento in cui si fa pagare ai consumatori siciliani 70 di fatto si sta facendo pagare agli altri il loro costo. Questo è un primo problema che esiste nella regolazione. Il secondo è che gli operatori agiscono nel mercato per sviluppare le infrastrutture e qui l'energia elettrica è molto diversa dal gas e dagli idrocarburi in senso lato, nel senso che le infrastrutture di mercato, se ci pensate, non sono altro che infrastrutture che trasformano l'energia, a parte le rinnovabili che sono un settore particolare. Gli impianti di produzione di energia elettrica prendono l'energia primaria, che a sua volta è stata trasportata lì, e la trasformano. È vero che sono infrastrutture diffuse, ma sono infrastrutture che trasformano l'energia, tant'è vero che se si guarda la produzione di energia elettrica, noi ne importiamo il 20% e se si guarda quella di energia in senso lato ne importiamo più dell'80%, perché l'energia che serve per l'energia elettrica la importiamo a sua volta.

La scelta delle infrastrutture di produzione di energia elettrica, che comunque sono rilevanti per il buon funzionamento del mercato, è lasciata agli operatori. Quella delle infrastrutture invece è gestita da soggetti che fanno riferimento direttamente e normalmente a meccanismi di carattere concessorio, come succede nelle reti nazionali o nella rete gas, ma questo per una minor forza della legislazione iniziale, vista anch'essa come liberalizzata. Di fatto, però, anche quello è un monopolio naturale.

Come dicevo prima, da un lato c'è la possibilità degli operatori di fare centrali dove vogliono e qui parlo degli operatori di mercato, tornerò dopo sulle rinnovabili. Dall'altra parte invece c'è un sistema che, se non si adegua corrispondentemente, rischia che gli operatori facciano centrali dove non servono. Le centrali servono dappertutto, premesso che ci sia poi un sistema per portare fuori quest'energia. C'è dunque l'esigenza di coordinare dei processi di tipo autorizzatorio molto diversi, con soggetti che agiscono con diversi incentivi. Da un lato gli operatori di mercato e dall'altro degli operatori che sono sì di mercato, ma per esempio Terna è una società per azioni che agisce in regime di concessione. La struttura di incentivi se riesce a dare dei soggetti per realizzare questo connubio, di fatto, non ha avuto dei risultati rilevanti. Non li ha avuti anche perché la regolazione è stata carente, nel senso che gli operatori che hanno organizzato le centrali non hanno chiesto e non hanno avuto alcuna certezza, dal punto di vista contrattuale, che l'energia che loro realizzavano sarebbe andata a finire ai consumatori. L'elemento certezza, al

quale io aggiungerei la stabilità, è l'altro elemento che emerge molto chiaramente, soprattutto quando si parla di investimenti come le centrali nucleari, che hanno tempi di ritorno di cinquant'anni. Oggi ci si chiede chi si prende un rischio di questo tipo e si fa fatica a rispondere alla domanda che è l'origine di tutto questo dibattito. Accanto alla certezza dunque c'è anche la stabilità. Questo ha portato al problema che oggi abbiamo, cioè che le centrali sono state realizzate dagli operatori di mercato ma oggi questi si trovano di fronte a un rischio che non conoscevano. Non parliamo ovviamente di operatori di mercato cliente finale.

Un punto sulle rinnovabili: negli elementi di interesse che vengono portati nelle varie tecnologie e nei vari settori, io distinguerei sempre quando l'operatore decide con i soldi suoi da quando invece decide con soldi di qualcun altro. Sapete tutti che il fotovoltaico è per 4/5 pagato dalla collettività: che si arrivi alla situazione per cui abbiamo più di 100.000 MW di richiesta di connessione ad un impianto... tenete presente che tutto il parco nazionale di produzione di energia elettrica è di 70-80.000 MW, quindi abbiamo richieste di nuovi impianti rinnovabili superiori al totale capacità esistente, completamente fuori. La gestione di questo processo, arrivato a questo punto, presenta delle criticità probabilmente insormontabili, nel senso che comunque queste richieste ci sono e c'è un meccanismo di gestione non adeguato a selezionarle. Si sta cercando, con interventi normativi, di fare un coordinamento da questo punto di vista. L'ultimo punto riguarda un problema di certo molto rilevante nella società moderna in generale, quello della responsabilizzazione.

C'è veramente una criticità, secondo me sempre più rilevante, sia nel mercato delle grosse multinazionali, sia nella regolamentazione del pubblico rispetto alla responsabilizzazione degli operatori. Si cerca sempre di trovare dei meccanismi che associno l'evento a un insieme di accadimenti che non consentono di risalire alla responsabilità. Secondo me il punto non è tanto chi decide, ma che deve essere chiaro ex ante quali sono le competenze di ognuno e quale soggetto possa dire sì o no e perché. La partecipazione dei cittadini è fondamentale, però i cittadini eleggono i loro rappresentanti perché operino delle scelte difficili. Sarebbe complicato per i cittadini decidere se il nucleare serve o no. Non dobbiamo dimenticarci che c'è un trade off tra l'interesse del cittadino come singolo, l'interesse del cittadino come Comune, come Regione, come Stato, come Europa, ecc.. È lo stesso cittadino, ma il problema è che il suo interesse cambia a seconda della larghezza con cui considera la comunità. Pensare a delle decisioni prese collettivamente secondo me, anche per esperienza personale, non funziona in alcun tipo di realtà. Ci possono essere i pareri che portano gli interessi di ciascuno, ma deve essere sempre chiaro chi decide su un argomento. Se non si riesce a fare questo, per la mia esperienza personale si può fare sempre di meno, tant'è vero che le autorità di regolazione

sono depotenziate a livello europeo e l'autorità di regolazione è il modo in cui il sistema ha deciso di delegare a un soggetto indipendente parte della regolazione, quindi un soggetto che non è portatore di interessi ma che fa regolazione con l'unico obiettivo di farla ottimale per tutti, proprio per fare in modo che questo soggetto sia auditabile, come è normale succeda in democrazia, non per ciascun intervento che fa ma sulla sua organicità. Secondo me è una cosa che si vede sempre con più fatica e che il dibattito di oggi conferma.

Giovanni Cocco

Criet e Università di Milano - Bicocca

Ringrazio il Dott. Ricci per il suo intervento. Vorrei darle un brevissimo stimolo sulle rinnovabili, perché giustamente constatata che il costo degli investimenti per le rinnovabili assai spesso è addossato alla collettività e c'è una serie di agricoltori che, ad esempio, hanno sostituito i campi di girasole con gli impianti, perché conviene di più. Qui dobbiamo decidere: cosa vogliamo fare? Vogliamo adottare una politica in cui distribuiamo su diverse fonti energetiche il rischio o l'opportunità di continuità e di sicurezza del servizio, sì o no? Secondo me sì, perché credo sia un problema centrale e allora dobbiamo capire perché queste fonti rinnovabili costano tanto, perché sono così alti i costi di investimento. Quindi cosa dobbiamo fare? Dobbiamo porre dei grossi incentivi e investimenti per la ricerca di base che sviluppi delle tecniche che consentano di rendere più commercializzabili delle fonti rinnovabili, altrimenti non ne usciamo. Inoltre le fonti tradizionali ricevono sussidi dodici volte superiori a quelli delle fonti rinnovabili: un certo equilibrio si dovrebbe raggiungere. Detto questo, abbiamo ancora qualche minuto per chi vorrà prendere la parola.

Massimo Ricci

Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, Direzione Mercati

Tengo a chiarire che il mio commento era in riferimento non alla politica industriale, per quali fonti rinnovabili fare e quante, ma come arrivare a certi obiettivi. Un conto è stabilire degli obiettivi e un altro è stabilire come arrivarci. La certezza che si ha è che la modalità con cui si raggiungono gli obiettivi determina quanto si spende. Per esempio, il trade off tra dare un incentivo molto elevato per diffondere su un territorio una tecnologia laddove quella tecnologia non è ancora matura tecnicamente, invece che investirlo in ricerca, è una scelta che si fa. Il punto è che molto spesso si tende a vedere molto più facilmente gli effetti della decisione ma non quelli della mancata decisione. Questo è un campo in cui effettivamente l'autorità ha detto che il governo deve fissare gli obiettivi, ma forse bisogna lasciare al regolatore, a livello indipendente, che stabilisca delle modalità ottimali per cercare di raggiungere quegli obiettivi. Questo è il modo in cui cerchiamo di dare il nostro contributo che ad oggi non è di nostra competenza.

Alessandro Noce*Autorità Garante della Concorrenza e Mercato, Direzione Concorrenza Energia*

Una cosa che forse posso aggiungere: come autorità antitrust noi abbiamo sempre segnalazioni di lamentele, siamo parte del dibattito che non è stato affrontato in maniera organica oggi, per il fatto che da noi l'energia costa più di altri Paesi. Questo è un dato di fatto, se si guarda l'energia elettrica, i dati sono irrevocabili.

Qui si ritorna al problema della conoscenza, l'energia in Italia costa di più perché il mix energetico è più dispendioso. A parità di concorrenza noi pagheremo sempre di più l'energia perché abbiamo un mix energetico squilibrato verso fonti care.

Secondo me una chiarezza nel dibattito dovrebbe andare in quella direzione: è chiaro che attualmente, al di là della scelta politica sulle rinnovabili, queste costano e costeranno sulla nostra bolletta. Penso sia una cosa importante dirlo con franchezza, aggiungendo che questo è il nostro obiettivo, altrimenti c'è una spinta avanti e indietro per cui si fanno iniziative legislative, anche nazionali, veramente raffazzonate sul mercato elettrico, cose che si fanno e poi si portano indietro, tentativi di cambiare le cose. C'è una doppia anima: da un lato noi abbiamo un problema oggettivo delle industrie italiane e dei consumatori, cioè che paghiamo un bene primario come l'energia più della Francia e della Germania. Non so sul nucleare, non so sul carbone pulito, ma dal nostro punto di vista siamo sempre tirati in ballo, come autorità antitrust, quando invece manca un messaggio chiaro su priorità e obiettivi. Il fatto che da noi costi di più non è un caso, non è perché siamo più cattivi ma c'è un motivo specifico.

Mauro Fabrizio Fasano*Regione Lombardia, Unità Organizzativa Energia e Reti Tecnologiche della Direzione Generale Ambiente, Energia e Reti*

Ho letto la relazione del Presidente Ortis che ha presentato quest'anno alla Camera e mi sembrava che fosse uno dei problemi dei costi dell'energia, quello della separazione delle reti, soprattutto nell'approvvigionamento del gas. Non voglio però aprire una polemica, ma solo stimolare una discussione. A proposito di costo delle rinnovabili, forse gli economisti potrebbero darci una mano per cercare di capire quali rinnovabili costano e quali no. Io nel mio piccolo provo a fare questa cosa rispetto agli obiettivi. Oggi 25 ettari di fotovoltaico in Regione Lombardia, come estensione totale e coproduzioni molte elevate, quanto contribuiscono al raggiungimento di quegli obiettivi di cui si parlava? 0,01: questa è la verità. I costi del fotovoltaico sono scesi tantissimo, cinque anni fa un kWh installato costava € 7.500, oggi ne costa € 2.200. Non è detto che quel tipo di energia rinnovabile sia in assoluto "dopata" da un sistema di incentivazione molto spinto, quella che consente di raggiungere obiettivi insostenibili, per usare un termine di moda.

Massimo Ricci*Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, Direzione Mercati*

Solo una questione sulle reti gas: il sistema gas evidentemente porta il dibattito a livello europeo, ma addirittura sovraeuropeo, perché sapete tutti che la concorrenza nel gas non è una questione certamente nazionale. In realtà fa cambiare completamente ambito. Tutta la discussione che abbiamo fatto finora, a livello di rapporto nazionale e regionale, si sposta immediatamente a livello sovranazionale, quindi è nazionale solo per quanto riguarda l'autorizzazione delle infrastrutture nazionali. Probabilmente la rete gas nazionale ad oggi non ha grossi problemi, ma il punto è che la concorrenza si gioca a un livello molto più ampio. Oggi ci sono già infrastrutture nell'elettrico e nel gas che attraversano l'Austria e che interessano, in misura limitata, il cittadino austriaco, senza che abbia alcun beneficio. Oggi un tema molto poco discusso, secondo me, è quello delle compensazioni, cioè come fare in modo che infrastrutture sempre più di interesse globale abbiano una ricaduta immediata su chi ne subisce le conseguenze, cosa che aiuterebbe a capire se le conseguenze, nel momento in cui sono misurate correttamente, sono parenti del valore di quelle infrastrutture. Nel momento in cui un'infrastruttura mi costa tantissimo, perché devo pagare a livello di compensazioni locali adeguate, questo mi dà anche una mano a capire quali sono i benefici. Questo è un tema estremamente rilevante, perché il cittadino non ha difficoltà a vedere i problemi locali che genera un'infrastruttura, ma ha difficoltà a vedere i benefici o le conseguenze a livello più alto e per questo a mio parere non basta l'informazione.

Chiusura dei lavori

Massimo Beccarello

Criet e Università di Milano - Bicocca

Credo siano superflue le conclusioni, anche perché abbiamo trattato diffusamente il tema e credo sia solo opportuno ringraziare i colleghi, la Professoressa Buzzacchi e il Professor Salomoni, perché grazie a questa ricerca hanno stimolato un dibattito estremamente interessante.

Un grazie soprattutto ai colleghi e agli amici che sono intervenuti, perché effettivamente l'hanno arricchita con una serie di considerazioni di grande attualità.

Fare le conclusioni da economista è un po' problematico perché il tema è squisitamente giuridico, ma visto che il nostro centro di ricerca vuole soprattutto sviluppare la tematica energetica cercando di individuare i nessi di complementarità tra un approccio economico e un approccio giuridico-istituzionale, credo che mai come oggi sia emersa la difficoltà di far convivere due paradigmi con i quali ci misuriamo, due paradigmi di un modello competitivo o liberalizzato del mercato, che è quello della concorrenza del mercato che ci ha ispirato nella fine degli anni '90 e negli anni 2000 e il modello della concorrenza per il mercato.

Oggi credo che con il tema dell'individuazione della concorrenza, di come procedere in questo assetto di mercato liberalizzato che è fortemente condizionato da una serie di tutele di importanti interessi generali, abbiamo visto che, purtroppo, coniugare questi due modelli genera una serie di transazioni che possono portare a inefficienze e spreco di risorse. Quindi, come stimolo di ricerca e approfondimento credo sia estremamente importante quello che abbiamo sentito oggi. Anzi, è uno stimolo per procedere nel tentativo di avanzare delle proposte e dei contributi su questo tipo di tematica.

Credo che il fine tuning dell'assetto istituzionale del mercato del volto dell'energia nei prossimi decenni sia estremamente importante. Ci sono importanti investimenti portati avanti dal settore privato, grandi tematiche di interesse generale che devono essere tutelate.

Credo che vada fatta anche una riflessione su un altro punto, che aggiungo come economista, stimolato da questo tipo di dibattito. Oggi abbiamo ampiamente considerato il tema delle fonti rinnovabili e credo che vadano fatte anche delle riflessioni su altre dimensioni del ruolo pubblico. Più volte sono state riportate le esigenze di individuare correttamente i costi e i benefici che derivano da scelte di indirizzo di politica industriale, costi e benefici che potrei tradurre in linguaggio giuridico come il perimetro dei diritti e dei doveri che devono essere tutelati dal punto di vista giuridico. Cosa non facile perché sono difficilmente individuabili e

non abbiamo ancora una technicality, una modellistica che ci consenta di considerarli ampiamente. Forse sarebbe anche pretestuoso farlo.

Ritengo, però, che vada considerato o ricollocato anche il ruolo del pubblico in questo dibattito. Vorrei fornire due dati: oggi abbiamo parlato di rinnovabili, obiettivi ambiziosi, però solo un terzo di questi obiettivi ambiziosi è chiaramente definito come deve essere incentivato. Lasciamo perdere poi se sia tanto o poco, se i nostri sono gli incentivi più alti al mondo con i risultati più scadenti, come dicono i dati OCSE.

Possiamo interrogarci finché vogliamo, perché un impianto di fonti rinnovabili costa mediamente il 30% in più: un dato medio, questo, che considera tutte le tecnologie, ma è evidente che quanto esposto questa mattina evidenzia i problemi. Non dimentichiamoci, però, che i due terzi delle rinnovabili sono finanziate o sussidiate con la fiscalità generale. È stato ricordato il Piano Nazionale per le Fonti Rinnovabili e quel Piano sta in piedi se facciamo quasi 22 Mtep di efficienza energetica, l'altro grande convitato di pietra.

Da una stima, per quanto grossolana, fatta dall'Enea quel piano costa allo Stato circa 38 miliardi. Oggi il bollettino statistico della Banca d'Italia dice che abbiamo raggiunto un nuovo record storico: 1.838 miliardi di debito pubblico. La grande domanda che dobbiamo porci e alla quale trovare forse le risposte sul piano allocativo è se da qui al 2020 riusciremo a guardare a questi obiettivi. Parlo dell'Italia, ma evidentemente è un ragionamento fatto anche a livello europeo.

Perché tocco l'aspetto pubblico? Quando c'era il grande dibattito sulle rinnovabili nel 2004, l'Austria tentò di dire che "le rinnovabili sarebbero state finanziate con il ricorso alla fiscalità generale". La commissione disse di no, che sarebbe stato un aiuto di Stato e non lo si poteva adottare. Se però guardiamo all'esperienza ex post, vedete che c'è una serie di elementi che devono essere messi a punto, perché hanno degli importanti effetti sul piano allocativo.

Io credo che dalla giornata di oggi abbiamo ricevuto tantissimi stimoli dal punto di vista delle esigenze di approfondimenti e ricerche. Sono veramente grato a voi tutti e a coloro che sono intervenuti perché credo ci sia un gran lavoro da fare e grandi iniziative di ricerca da portare avanti per tentare di dare delle risposte a queste tematiche estremamente complesse, che vanno gestite con modalità dinamiche, tenendo conto degli step successivi con i quali traggiamo questi importanti obiettivi europei. Grazie a tutti.

Anna Marzanati

Criet e Università di Milano - Bicocca

Più se ne parla e più emergono criticità che ci spronano ad approfondire anche l'indagine scientifica nella speranza di portare una briciola all'elaborazione che può avere anche dei riflessi pratici utili alla collettività.

Come Criet, con il supporto del Dipartimento di Diritto dell'Economia che io rappresento qui, abbiamo impostato e attiveremo a breve un Osservatorio sulle Public Utilities, che vogliamo sia allargato ai diversi servizi di interesse economico generale, i servizi pubblici ecc., con una specificità.

Cosa vorremo fare di diverso e nuovo? Intanto, farne davvero una sede di elaborazione scientifica, in cui economisti e giuristi collaborino strettamente. Abbiamo sentito anche oggi le diverse posizioni e come i contributi siano diversi, ma così fortemente intersecantisi. Al nostro Osservatorio vorremmo anche dare il contributo degli stakeholders, quindi imprese, categorie di utenti, funzionari pubblici, tutti quelli che oggi abbiamo cercato di mettere attorno a un tavolo. Abbiamo notato che spesso c'è una sorta di barriera all'ingresso nel dialogo tra gli operatori e gli studiosi, e allora se riusciamo a innestare questo circolo virtuoso in questo Osservatorio, in cui con il contributo di tutti si possono elaborare alcune idee da portare avanti, tenderemo di farlo. Per fare questo abbiamo costituito un comitato scientifico e abbiamo intenzione di focalizzare e porre il focus di volta in volta su una utility, il servizio idrico o l'energia, i trasporti o altro, evidenziandone le criticità e poi creeremo un sito, un luogo dove da un lato e da subito i nostri giovani ricercatori cominceranno a creare una banca dati di normativa, atti di diverso tipo, giurisprudenza, informazioni, novità del settore. Ci sarà la redazione di un position paper sull'argomento che verrà subito aperto a una sorta di tavola rotonda virtuale, con un luogo fisico in cui chiederemo il contributo degli operatori per segnalare criticità, ma anche prospettive di soluzioni possibili. Tutto questo per arrivare a una sorta di tavola rotonda di elaborazione dei risultati parziali delle ricerche per continuare il nostro lavoro poi e arrivare entro l'anno all'elaborazione di una ricerca finale presentata in un convegno di livello nazionale – pensiamo che nel giro di 12 mesi questo si possa fare – nel quale si illustreranno i risultati.

Naturalmente l'Osservatorio vuole essere in generale sulle utilities e i focus di volta in volta dovrebbero portare qualche risultato concreto, soprattutto se riusciamo a innestare questo circolo virtuoso tra studiosi economisti, studiosi giuristi e operatori dei vari settori.

Da questo momento siete tutti invitati a collaborare, sarete tutti contattati, perché aspettiamo il contributo di tutti. Ringrazio anch'io, a nome del Presidente del Criet, tutti per la partecipazione.

Trascrizione testi, Studio Acta
Revisione testi, Laura Gavinelli e Camilla Buzzacchi
Grafica, M&C Marketing Comunicazione, Milano
Criet Account, Laura Gavinelli
Stampa, Litogi Milano.