

MEMORIA 11 DICEMBRE 2013

563/2013/I

**SCHEMA DI DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
RECANTE: "REGOLAMENTO PER L'INDIVIDUAZIONE DEGLI
ATTIVI DI RILEVANZA STRATEGICA NEI SETTORI
DELL'ENERGIA, DEI TRASPORTI E DELLE COMUNICAZIONI"
(ATTO DEL GOVERNO N. 40)**

Memoria per l'audizione presso l'8^a e la 10^a Commissione del Senato della Repubblica

Roma, 12 dicembre 2013

Signori Presidenti, Gentili Senatrici e Senatori,

desidero ringraziare l'8^a e la 10^a Commissione del Senato della Repubblica per aver voluto invitare in audizione l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, anche a nome dei miei Colleghi Alberto Biancardi, Luigi Carbone, Rocco Colicchio e Valeria Termini, in merito all'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento per l'individuazione degli attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni" (atto del Governo n. 40).

Nella presente memoria questa Autorità si sofferma solo sulle questioni connesse all'individuazione degli attivi di rilevanza strategica per la sicurezza energetica nazionale; sicurezza energetica che il decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 – cui lo schema di decreto dà attuazione – declina su due dimensioni: quella della sicurezza e continuità degli approvvigionamenti energetici per il Paese e quella dell'operatività delle reti e degli impianti.

Con la memoria l'Autorità oggi offre un contributo ai lavori della Commissione, dando contestualmente la piena disponibilità a fornire ulteriori dati ed integrazioni alle considerazioni che mi accingo ad esporre, sia in forma scritta, sia rispondendo direttamente ad eventuali domande e richieste di chiarimenti che le Senatrici ed i Senatori vorranno avanzare.

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni

Roma, 12 dicembre 2013

Lo schema di decreto individua gli attivi di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale in relazione ai quali il Governo può – ai sensi del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21 (D.L. 21/2012) - esercitare poteri speciali di intervento. Specificatamente, tali poteri speciali possono essere esercitati nel caso in cui - per effetto di un cambiamento nella titolarità, nel controllo, nella disponibilità o nella destinazione di reti, impianti, beni o rapporti giuridici (attivi di rilevanza strategica) - si configuri una minaccia di grave pregiudizio per gli interessi essenziali della difesa o della sicurezza nazionale (art. 2, commi 1 e 2).

Tali poteri si sostanziano, tra l'altro, nella possibilità di imporre condizioni, di esercitare veti o di esprimere autorizzazioni condizionate a delibere, atti o operazioni che abbiano per effetto modifiche della titolarità, del controllo, della disponibilità o della destinazione dei medesimi attivi. In casi eccezionali, il Governo può inoltre opporsi all'acquisto di partecipazioni in società che detengano attivi di rilevanza strategica da parte di un soggetto esterno all'Unione europea (art. 2, commi 5 e 6).

In generale, le diverse infrastrutture energetiche hanno una destinazione o finalità predefinita per il raggiungimento di interessi generali coniugati ad una logica di intrapresa del soggetto gestore (legittima sia nelle attività a mercato, che in quelle a rete). Tuttavia, l'insorgere di funzioni obiettivo ultronee agli interessi generali del Paese (di tipo politico-strategico) potrebbe disallineare le destinazioni originarie con il *modus operandi* della singola infrastruttura.

Nella memoria questa Autorità intende soffermarsi solo sulle questioni connesse con la sicurezza energetica, che il D.L. 21/2012 declina su due dimensioni: a) quella della sicurezza e continuità degli approvvigionamenti energetici per il Paese e b) quella dell'operatività "non condizionata da obiettivi ultronei" delle reti e degli impianti (articolo 2). Tenendo conto della finalità della norma, il perimetro degli attivi di rilevanza strategica dovrebbe dunque includere tutte le reti, gli impianti, i beni o i rapporti giuridici per i quali un cambiamento di titolarità, controllo o destinazione possa comportare una grave minaccia per la sicurezza e la continuità degli approvvigionamenti energetici o per l'operatività ultroneamente incondizionata del sistema energetico nazionale.

Lo schema di D.p.R. include tra gli attivi di rilevanza strategica per quanto attiene all'energia:

- la rete nazionale di trasporto del gas naturale e relative stazioni di compressione e centri di dispacciamento come individuata ai sensi dell'art. 9 del D.lgs 23 maggio 2000, n.164 e s.m.i.;

- la rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica e i relativi impianti di controllo e dispacciamento;
- gli impianti di stoccaggio del gas;
- le infrastrutture di approvvigionamento di energia elettrica e gas da altri Stati;
- le attività di gestione connesse all'uso di queste reti e infrastrutture energetiche.

Con riferimento a tali infrastrutture e attività correlate, va innanzitutto sottolineato come la normativa e la regolazione di settore, complessivamente, contengano un'ampia serie di previsioni anche a tutela della sicurezza energetica. In particolare, con riferimento al rischio di cambiamenti di destinazione (intesa come finalità o utilizzazione) delle infrastrutture che possano comportare una grave minaccia per la sicurezza. Va osservato che l'attività di trasmissione e dispacciamento di energia elettrica, nonché quella di stoccaggio di gas naturale sono svolte in regime di concessione e soggette, pertanto, a condizioni molto stringenti. Tali condizioni riguardano sia i requisiti individuali richiesti per poter diventare concessionario, che le modalità amministrative e tecniche di svolgimento dell'attività in concessione e le condizioni per la decadenza o la rinuncia alla concessione.

D'altronde, lo stesso schema di provvedimento, all'art. 5, prevede che i poteri speciali dello Stato di cui all'art. 2 del D.L. 21/2012 "si applichino nella misura in cui la tutela degli interessi essenziali previsti dal medesimo articolo 2, ivi compresi quelli connessi ad un adeguato sviluppo infrastrutturale, non sia adeguatamente garantita dalla sussistenza di una specifica regolamentazione di settore, anche di natura convenzionale connessa ad uno specifico rapporto concessorio."

Al riguardo il richiamo alla "inadeguatezza" della regolamentazione di settore, rispetto al fine di tutela degli interessi sottesi all'esercizio dei poteri speciali, sembra doversi riferire allo scrutinio del Governo in merito alla sussistenza dei profili indicati dalla lettera a) del richiamato art. 2, comma 7, del D.L. 21/2012 riguardanti aspetti estranei alla competenze del regolatore nazionale¹.

Non si ritiene parimenti estensibile tale operazione nel senso di rendere possibile uno scrutinio del Governo sulle valutazioni effettuate dal regolatore nazionale per effetto e sulla base di disposizioni europee di settore (cfr. profili di cui alla lettera b) dell'articolo 2, comma 7 del D.L. 21/2012).

Potrebbe, quindi, risultare opportuno un testo finale di detto articolo 5 che meglio precisi i profili ora descritti.

¹ Ovvero, "l'esistenza, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, di motivi oggettivi che facciano ritenere possibile la sussistenza di legami fra l'acquirente e paesi terzi che non riconoscono i principi di democrazia o dello Stato di diritto, che non rispettano le norme del diritto internazionale o che hanno assunto comportamenti a rischio nei confronti della comunità internazionale, desunti dalla natura delle loro alleanze, o hanno rapporti con organizzazioni criminali o terroristiche o con soggetti ad esse comunque collegati".

Fermo restando quanto sopra, l’Autorità ritiene in generale opportuna la scelta operata nello schema di D.p.R. di considerare di rilevanza strategica gli attivi di dispacciamento, trasmissione e trasporto, nonché di quelli di stoccaggio, al fine di tutelare la sicurezza energetica nazionale da possibili minacce connesse ad un cambiamento nella loro titolarità o controllo.

Infatti, tali infrastrutture sono uniche ed essenziali (essendo diseconomiche duplicarle) per assicurare la fornitura di energia elettrica e gas naturale in condizioni di sicurezza sul territorio nazionale. I titolari del controllo o della titolarità sono nella condizione potenziale di creare un danno grave e diffuso al sistema energetico nazionale. A titolo di esempio, restrizioni artificiali della capacità di trasporto dall’estero potrebbero pregiudicare la sicurezza di approvvigionamento energetico per l’intero Paese.

A tale proposito va tuttavia rilevato che, con riferimento al settore elettrico, non tutte le interconnessioni con l’estero rispettano il criterio di rilevanza ed indispensabilità per la sicurezza energetica. Si ritiene quindi che possano essere esclusi dagli attivi di rilevanza strategica le linee di interconnessione la cui indisponibilità non pregiudica la sicurezza del sistema. E’ ragionevole, in particolare, attendersi che si possano considerare non strategiche le interconnessioni in media tensione, data la scarsa rilevanza in termini di volumi di energia importabile.

Per quanto riguarda, invece, gli impianti di stoccaggio di gas naturale, va rilevato che in questo caso non si è in presenza di un’infrastruttura o di un’attività non duplicabile, ma piuttosto, di una molteplicità di operatori il cui contributo individuale alla sicurezza energetica non è certo. Tuttavia, il basso apporto dato dalla produzione nazionale alla copertura della domanda e le rigidità ancora presenti nel funzionamento del settore del gas naturale in Italia fanno dello stoccaggio una risorsa indispensabile ai fini della continuità della fornitura e della sicurezza. Per questa ragione si concorda con la scelta di includere, almeno fino alla prevista revisione del perimetro, gli impianti di stoccaggio di gas naturale tra gli attivi di rilevanza strategica.

Nella valutazione del tema, più ampio delle infrastrutture strategiche, preme ricordare che le norme in discussione oggi sono volte a tutelare l’interesse generale a fronte di eccezionali cambiamenti degli assetti societari che possano interessare l’ossatura infrastrutturale del sistema energetico italiano. Ciò porta la norma in oggetto ad avere un campo potenziale di azione molto ampio, con una visione che potremmo chiamare “orizzontale”. Accanto a questo opera un sistema di regolazione settoriale, in attuazione del quadro normativo europeo come recepito dal legislatore italiano con il decreto legislativo 93/11, volto, invece, ad assicurare che gli sviluppi infrastrutturali siano realizzati secondo criteri di selettività – dando priorità alle infrastrutture considerate

strategiche ai fini della realizzazione della politica energetica del Paese e secondo criteri di efficienza economica. Le due finalità sono diverse ma le azioni conseguenti si complementano.

Per una regolazione selettiva degli sviluppi infrastrutturali è necessario mettere in campo strumenti che consentano di individuare ciò che è più utile per la comunità energetica nazionale, sulla base di una metrica condivisa anche a livello europeo. Difficile che i benefici delle infrastrutture energetiche siano confinati ad un solo Paese viste le tantissime interconnessioni (e ciò vale anche per i costi). Ciò è tanto più importante in questa fase del ciclo in cui, a differenza del passato, gli investimenti infrastrutturali sono sostenuti in larga parte da obiettivi di politica ambientale o di sicurezza degli approvvigionamenti, piuttosto che dalla crescita della domanda. Questo è ancora più vero in un contesto di grande incertezza sugli scenari energetici. Tutto ciò pone sulle “spalle” delle Istituzioni, tra queste il Regolatore, la responsabilità di programmare e remunerare investimenti addizionali che gli operatori non sarebbero disposti a sostenere. Se un certo sviluppo infrastrutturale non è attraente per il mercato, innanzitutto ne vanno comprese le ragioni prima di attivare meccanismi di socializzazione del costo. È ben vero, tuttavia, che vi sono molte situazioni in cui il mercato da solo fa fatica ad assicurare uno sviluppo ottimale. Qui deve intervenire il Regolatore. L’analisi puntuale dei benefici connessi con le nuove infrastrutture ed il confronto con i relativi costi diventa quindi presupposto necessario per la quantificazione del loro valore per il sistema e per la definizione di una regolazione economica coerente.