

Signor Presidente, Onorevoli Deputati della Repubblica, desideriamo ringraziare la IX Commissione permanente della Camera dei Deputati per aver voluto invitare in audizione il Collegio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in merito alle ipotesi di istituzione di un'Autorità di regolazione delle reti nel settore dei trasporti.

Con la presente memoria vorremmo offrire un contributo ai lavori della Commissione, esponendo in sintesi il modello di regolazione proprio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) quale delineato a livello legislativo ed inверatosi in quindici anni di concreta operatività, con l'auspicio che l'esperienza da questa Autorità sin qui accumulata possa contribuire alla raccolta di indicazioni e di elementi utili alle decisioni che la Commissione riterrà di assumere.

Premessa

La regolazione delle infrastrutture di rete nel settore dell'energia costituisce snodo centrale delle funzioni dell'AEEG e costituisce attività fondamentale del Regolatore che ne ha sempre promosso lo sviluppo, sollecitando investimenti infrastrutturali funzionali allo sviluppo della concorrenza. Ciò in coerenza con la legislazione comunitaria e nazionale, che attribuiscono entrambe rilievo essenziale alla regolazione delle reti in funzione della piena ed effettiva apertura dei mercati energetici. A livello comunitario, infatti, la regolazione delle infrastrutture di reti energetiche è posta in stretta connessione con la disciplina di ogni segmento delle filiere dell'energia elettrica e del gas, con la conseguenza che l'Autorità è preposta alla regolazione e al controllo dei settori energetici nel loro complesso. Al fine di garantire l'efficacia di tale regolazione è essenziale che la stessa sia affidata ad un organismo indipendente sia dal potere esecutivo che dagli operatori economici, come emerge con chiarezza dalle direttive del c.d. Terzo Pacchetto Energia¹ in forza delle quali *“gli Stati membri garantiscono l'indipendenza dell'autorità di regolamentazione e provvedono affinché eserciti i suoi poteri con imparzialità e trasparenza”*². L'autorità di regolamentazione, oltre ad essere indipendente, deve essere dotata di una ampia gamma di funzioni e poteri che vanno dalla previsione *ex ante* delle regole del mercato, essenzialmente finalizzate alla promozione della concorrenza, allo loro concreta e puntuale applicazione, sia nelle forme della risoluzione delle controversie che insorgono sui mercati, sia nel controllo *ex post* della corretta osservanza della regolazione³. Tale varietà di strumenti e di approcci caratterizza l'AEEG, distinguendone l'ambito di intervento rispetto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che svolge essenzialmente funzioni di “garanzia” generale, consistenti nel controllo *ex post* dell'osservanza della normativa antitrust.

L'indipendenza del regolatore e l'effettività dei suoi poteri costituiscono, dunque, l'architrave della normativa comunitaria di liberalizzazione dei mercati energetici. Ogni intervento del legislatore nazionale, in materia di regolazione delle reti energetiche, non



¹ Recepita con d.lgs. 1 giugno 2011, n.93

² art.35, par.4, direttiva 2009/72/CE e art. 39, par.4 direttiva 2009/73/CE

³ Cfr. la lunga elencazione di poteri e compiti attribuiti alle autorità di regolamentazione nazionali, rispettivamente, dagli artt. 35 ss. e 39 ss. delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE

può pertanto attestarsi al di sotto di questo livello minimo di garanzia richiesto a livello europeo.

La normativa comunitaria predica non soltanto, in via generale, l'indefettibilità di un organismo indipendente di regolazione delle reti dell'energia, ma impone al legislatore nazionale di riconoscergli un ampio plesso di poteri indispensabili per assicurare l'efficiente funzionamento dei mercati.

L'esperienza italiana

La legge 14 novembre 1995, n. 481, nell'istituire organismi indipendenti di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ha rappresentato una tappa fondamentale del complesso processo di liberalizzazione e di privatizzazione del settore dei servizi pubblici, avviato sotto l'impulso determinante del diritto comunitario.

Per quanto specificamente attinente ai settori dell'energia elettrica e del gas, la creazione di un'autorità di regolazione ha costituito uno snodo indispensabile per la coerente tenuta del disegno di liberalizzazione dei mercati energetici, consentendo a questi ultimi di modificare i propri assetti organizzativi e di fornitura dei servizi ai clienti finali in tempi sostanzialmente rapidi, indirizzando il sistema in un'ottica assai più favorevole alla concorrenza rispetto alla preesistente situazione di mercati monopolistici, anche se permangono ancora elementi di incompletezza di tale processo.

L'AEEG ha infatti due principali obiettivi:

- a) da un lato, assolve alla funzione di promuovere la concorrenza e l'efficienza nei settori energetici, principalmente attraverso lo strumento della c.d. "regolazione incentivante" costituita – sinteticamente - da un corpo normativo volto sia a definire le condizioni per l'uso delle infrastrutture energetiche in un'ottica pro-concorrenziale, sia ad individuare strutture tariffarie, strumenti di mercato e livelli di remunerazione economica che indirizzano gli operatori energetici verso un'allocazione efficiente delle risorse attraverso un sistema di incentivi e penalità. Sul fronte della promozione della concorrenza l'AEEG opera anche in sinergia con l'AGCM, attraverso collaudate forme di cooperazione quali indagini conoscitive congiunte e segnalazioni, da parte dell'AEEG, di ipotesi di violazioni della normativa *antitrust*;
- b) dall'altro, l'attività dell'AEEG è orientata ad individuare e definire *"adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale"*⁴. Dalla declinazione operativa di tale funzione, discende gran parte dell'attività di tutela dei consumatori, presidio indefettibile di qualunque processo di liberalizzazione dei mercati.

E' quindi di immediata evidenza come il legislatore, nell'istituire l'Autorità, abbia correttamente ed opportunamente chiamato il Regolatore a temperare gli obiettivi di apertura dei mercati alla concorrenza con finalità di ordine generale e sociale. Ciò fa della legge n. 481/95 uno degli approdi più significativi della legislazione in materia di servizi di pubblica utilità, avendo introdotto nel nostro ordinamento uno dei modelli di regolazione fra i più avanzati in ambito europeo. In attuazione di tale modello l'AEEG

⁴ art.1, comma 1, l. n.481/95



ha potuto maturare solide competenze, affinando sul campo la propria specializzazione tecnica nella regolazione di reti di prodotti omogenei (quali, ad esempio, l'energia elettrica, il gas ed i servizi idrici) che diversamente dal settore dei trasporti che è connotato, come noto, da reti di prodotti non omogenei.

Nell'affrontare uno specifico ragionamento sulle caratteristiche che, almeno in termini generali, dovrebbero costituire la dotazione di base di un'Autorità di regolazione delle reti, a nostro avviso più opportuna di una semplice agenzia, comunque denominata, può essere utile avere a riferimento il modello sviluppato a partire dalla ricordata legge n. 481/95, eventualmente aggiornato ed integrato ove ritenuto necessario ed opportuno. Di seguito, pertanto, può rivelarsi di ausilio alla discussione di codesta rispettabile Commissione Trasporti, un sintetico riepilogo dei principali temi caratterizzanti l'istituzione di una Autorità, quali:

- a) l'indipendenza, in particolare per ciò che concerne i criteri di nomina dei suoi componenti, il regime di incompatibilità, la definizione delle dotazioni finanziarie, umane e strumentali, la potestà di autoregolazione interna;
- b) le funzioni ad essa attribuite orientate ad assicurare lo sviluppo di condizioni concorrenziali nei settori di riferimento, la definizione di condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture da parte dei diversi operatori, un equilibrato sviluppo degli investimenti infrastrutturali, adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi, la definizione di livelli tariffari equi, trasparenti ed orientati all'efficienza delle gestioni, i poteri di ispezione e sanzione.

Indipendenza

In via generale, il profilo di indipendenza che contraddistingue le c.d. *Authorities* e le differenzia da altri organismi autonomi si realizza con la rescissione del tradizionale legame strutturale e funzionale che, solitamente, connota i rapporti tra Amministrazioni statali e autorità di Governo.

L'AEEG rientra, a pieno titolo, nel paradigma appena tracciato. Nella sua attività di regolazione e controllo dei settori di competenza, la stessa opera infatti, per espressa volontà di legge, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione⁵.

Nel modello della legge n. 481/1995, l'indipendenza del Regolatore riguarda i profili organizzativi, funzionali, contabili e amministrativi.

In particolare, i cinque componenti dell'organo collegiale dell'AEEG sono scelti tra "*persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore*", durano in carica sette anni e non possono essere riconfermati. Sebbene la loro designazione avvenga su impulso del Governo con delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero dello sviluppo economico, in "*nessun caso*" le nomine possono essere effettuate in assenza del parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari, da esprimersi a maggioranza qualificata dei due terzi. Inoltre, i componenti del Collegio

⁵ art. 2, comma 5, l. n. 481/95

sono sottoposti ad un rigido regime di incompatibilità, a pena di decadenza e di sanzioni amministrative pecuniarie, sia durante che dopo il mandato⁶.

L'AEEG è inoltre dotata di autonomia finanziaria: la copertura dei costi di funzionamento grava integralmente sui *“soggetti operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas”*, tenuti a corrispondere un contributo in misura non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio conseguiti da ciascun soggetto giuridico operante nei settori dell'energia elettrica e del gas⁷; negli ultimi anni l'aliquota applicata non è mai risultata superiore allo 0,3 per mille. Detto contributo è fissato annualmente dalla stessa Autorità con delibera approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, ed è versato direttamente all'AEEG che lo gestisce in totale autonomia. La legge istitutiva prevede, inoltre, che l'entità del contributo debba essere commisurata al fabbisogno dell'AEEG e stabilita dall'Autorità stessa *“ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento”*⁸. In ciò l'Autorità rappresenta un *unicum*, anche nell'ambito del panorama delle stesse autorità amministrative indipendenti, per ciò che concerne appunto la provvista per far fronte agli oneri del suo funzionamento. L'Autorità, infatti, non percepisce alcun contributo pubblico né grava in alcun modo sul Bilancio dello Stato, anche se è tuttavia opportuno sottolineare che, pur non rappresentando un onere per la finanza pubblica, all'Autorità è stato comunque imposto di rispettare i vincoli di cui al d.l. n.78/10 che obbliga al contenimento anche di singoli capitoli di spesa.

Ulteriori obblighi vincolano l'Autorità a trasferire parte delle proprie risorse ad altre autorità amministrative indipendenti⁹. Detto trasferimento sarà reintegrato a partire dal decimo anno successivo alla sua erogazione.

Assai ampia è, infine, l'autonomia organizzativa, contabile e amministrativa riconosciuta dalla legge istitutiva¹⁰, la quale prevede, infatti, che l'AEEG, con propri regolamenti, definisca l'organizzazione, il funzionamento, la pianta organica del personale ed il suo trattamento giuridico-economico.

Compiti e funzioni dell'AEEG nella legge n. 481/95

Regolazione delle reti

Il ruolo nevralgico delle infrastrutture essenziali ai fini dello sviluppo dei mercati rende fondamentale che l'accesso alle reti sia garantito a tutte le imprese che operano o intendono operare nei segmenti liberalizzati, a monte o a valle delle filiere dell'energia elettrica e del gas.

Per tale ragione, la normativa comunitaria e quella nazionale di recepimento hanno introdotto l'obbligo del proprietario/gestore delle reti di consentire l'utilizzo delle stesse per l'immissione e/o il prelievo di elettricità o gas naturale, a tutti i soggetti interessati, senza discriminazioni, in modo trasparente e a prezzi ragionevoli.

⁶ art. 2, comma 8, l. n. 481/95

⁷ art. 2, comma 38, l. n. 481/95

⁸ art. 1, comma 68-bis, l. n. 266/05

⁹ art. 2, comma 241, l. n. 191/09.

¹⁰ art. 2, commi 27 e 28, l. n. 481/95

In relazione alle reti, i poteri di regolazione dell'AEEG investono vari aspetti, tutti in qualche modo connessi all'attività di accesso da parte di soggetti terzi da un lato, ed a tutelare e garantire lo sviluppo e l'integrità delle infrastrutture medesime dall'altro, sia sotto l'aspetto tecnico che di redditività economica; tale funzione di garanzia dell'investimento nelle infrastrutture costituisce presidio fondamentale per la sicurezza del sistema energetico, la continuità e garanzia della fornitura e quindi, in ultima istanza, del servizio reso ai consumatori finali.

Nello specifico, l'AEEG ha il potere di regolazione tariffaria, essendo chiamata a fissare le tariffe per l'accesso e l'uso della rete e le modalità di aggiornamento delle stesse. Al Regolatore spetta il delicato compito di individuare il punto di equilibrio fra i costi delle imprese erogatrici assicurandone l'adeguata remunerazione del capitale investito, le ragioni dei consumatori e i margini di incentivazione necessari a stimolare la concorrenza. A tal fine, l'AEEG definisce *“un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti”*¹¹. La trasparenza delle tariffe di accesso e utilizzo delle reti soddisfa, da un lato, l'interesse pubblico alla promozione della concorrenza e, dall'altro, l'interesse delle imprese che conoscono in anticipo i prezzi del servizio di cui hanno bisogno per operare nei segmenti liberalizzati del mercato.

In linea con il disegno generale della legge istitutiva, nella regolazione tariffaria assume comunque rilevanza primaria anche l'interesse pubblico ad armonizzare *“gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse”*¹². In particolare la regolazione tariffaria tramite il meccanismo del *price-cap*, previsto anch'esso dalla legge n.481/95, costituisce un significativo stimolo all'efficiente gestione della rete, riducendo i relativi costi. Per evitare che la riduzione dei costi di gestione della rete possa in qualche modo compromettere la qualità del servizio erogato, la legge n. 481/95 attribuisce all'AEEG anche il potere di fissare standard – generali e specifici – di qualità del servizio.

La liberalizzazione dei mercati energetici attraverso la separazione tra attività di rete gestite in monopolio e attività di servizio aperte alla concorrenza rendono assai rilevante non solo la disciplina dell'accesso alla rete, ma anche quella della risoluzione delle controversie relative al diniego di accesso o all'accesso a condizioni svantaggiose. Oltre ai poteri normativi e amministrativi è quindi fondamentale che il Regolatore disponga del potere di risolvere, in una posizione di neutralità ed equidistanza, le controversie tra operatori (nello specifico fra il gestore della rete ed il soggetto che ha bisogno della rete per svolgere la propria attività) relative all'accesso e all'uso delle infrastrutture. Tali procedimenti, alternativi al ricorso giurisdizionale, assicurano la competenza specialistica della trattazione e consentono una rapida ed economica risoluzione delle controversie, ferma restando la possibilità del ricorso alla giustizia ordinaria. L'AEEG si è attivata in tal senso prevedendo un sistema di risoluzione delle controversie tra titolari della rete di distribuzione e produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili¹³.

¹¹ art. 1, comma 1, l. n. 481/95

¹² art. 1, comma 1, l. n.481/95

¹³ delibera ARG/elt n. 123/08

Regolazione dei mercati

Come più volte accennato, in linea generale la funzione delle Autorità di regolazione è quella di rendere possibile l'apertura del mercato e l'introduzione della concorrenza in settori caratterizzati dalla presenza di rilevanti monopoli, nonché di garantire l'universalità e l'accessibilità del servizio. In quest'ottica, la liberalizzazione *ex lege* di un determinato servizio non è di per sé incompatibile con interventi regolatori che mirino a salvaguardare la concorrenza e gli interessi dei consumatori. Infatti, la liberalizzazione di un settore non coincide necessariamente con la creazione di un effettivo mercato concorrenziale, in cui i prezzi delle forniture si formano in una reale competizione. Anzi è proprio nella difficile e complessa fase di transizione verso la concorrenza che i consumatori finali hanno maggiore bisogno di tutela, per evitare che l'operatore dominante possa sfruttare a proprio esclusivo vantaggio sia i benefici del proprio potere di mercato, sia quelli connessi all'apertura del mercato medesimo. In considerazione di ciò l'AEEG è titolare di poteri di regolazione anche nei settori liberalizzati della vendita, affinché siano salvaguardate le dinamiche concorrenziali a tutela dei consumatori. Nella legge n.481/1995, i poteri attribuiti all'Autorità di regolazione riguardano, infatti, tutte le fasi della filiera, come emerge chiaramente dall'art 2, comma 5, laddove si legge che *"Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze [dell'AEEG] ricomprendono tutte le attività della relativa filiera"*.

Tutela dei consumatori

Invero, nemmeno il più alto grado di liberalizzazione vanifica la necessità di una regolazione volta alla cura degli interessi dei consumatori, in termini non soltanto di prezzi di fornitura ma anche di controllo della qualità dei servizi forniti, sia tecnica (in particolare, continuità della fornitura, sicurezza della distribuzione gas), sia commerciale (in particolare, correttezza delle fatturazioni). Al riguardo, notevole importanza riveste la trasparenza delle condizioni contrattuali e delle fatturazioni al fine di consentire la comparazione tra le offerte e, dunque, favorire la concorrenza effettiva¹⁴.

Per garantire la qualità e la trasparenza, l'AEEG può emanare specifiche *"direttive"* nei confronti degli esercenti il servizio e definire i *"livelli generali di qualità"* con riferimento *"al complesso delle prestazioni"* erogate e *"i livelli specifici di qualità"* riferiti alla singola prestazione al consumatore¹⁵.

Per far rispettare gli *standard* di qualità, l'AEEG determina *"i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente"* nei casi in cui le imprese erogano il servizio a livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio o nelle direttive dell'AEEG¹⁶.

¹⁴ art. 2, comma 12, lett. l, l. n. 481/95

¹⁵ art.2, comma 12, lett. h, l.n.481/95

¹⁶ art.2, comma 12, lett. g, l.n.481/95

Partecipazione

La legge n. 481/95 delinea un modello di partecipazione particolarmente avanzata che, nell'integrare ed approfondire quello generale prefigurato dalla legge n. 241 del 1990, rende il proprio procedimento amministrativo significativamente rilevante sotto il profilo della c.d. *accountability*, cioè di quell'insieme di comportamenti che consentono a tutti gli attori del sistema di interagire con il processo decisionale, aumentandone così il livello di "riconoscimento" ed autorevolezza.

L'AEEG è, infatti, tenuta ad organizzare periodicamente audizioni per ascoltare le associazioni ambientaliste, dei consumatori, delle imprese¹⁷.

Ma soprattutto, sebbene la legge istitutiva non preveda espressamente la partecipazione ai procedimenti per la formazione degli atti di regolazione generale, l'AEEG, fin dall'inizio della propria attività, sottopone ogni scelta regolatoria alla preventiva consultazione degli operatori che possono formulare osservazioni e proposte, contribuendo così alla costruzione condivisa della regolazione¹⁸.

Tale tipologia di partecipazione si applica non solo ai provvedimenti ordinari ma anche alla redazione del Piano strategico dell'Autorità.

L'Autorità si avvale dello strumento dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) prevista per le autorità amministrative indipendenti¹⁹. Fin dal 2005 è stato infatti avviata una sperimentazione triennale al fine di individuare la metodologia di analisi più opportuna ed adeguata. Tale sperimentazione ha condotto all'adozione di una specifica Guida AIR ad uso interno²⁰.

Effettività della regolazione (*enforcement*)

Complementare all'attività di regolazione così come sinteticamente esposta è l'attività di controllo attraverso la quale il regolatore, da un lato, vigila sul rispetto delle regole da esso stesso create con la partecipazione degli operatori e, dall'altro, sanziona le eventuali violazioni. Questa attività è fondamentale per garantire l'effettività e l'efficacia della regolazione e, pertanto, il Regolatore deve poter chiedere alle imprese operanti sui mercati di riferimento le informazioni e i documenti relativi alla loro attività e controllare le modalità di svolgimento dei servizi, con i più ampi poteri di ispezione, accesso ed acquisizione di documenti e informazioni²¹.

L'orientamento dell'Autorità è quello di accompagnare tutti gli attori dei settori regolati nell'adozione di comportamenti incentrati sul rispetto delle regole da essa definite, utilizzando in primo luogo una strategia di *enforcement* che sia avvale di diversi strumenti, primi fra tutti quello della *moral suasion* e della messa a disposizione di luoghi ed occasioni di confronto fra rappresentanti degli operatori, dei consumatori e delle rispettive associazioni. Di ausilio alla strategia dell'*enforcement* risultano anche le indagini conoscitive in ordine a specifiche problematiche, evitando così che il rispetto

¹⁷ art. 2, comma 23, l. n. 481/95

¹⁸ delibere n. GOP 61/07 e GOP 46/09

¹⁹ art. 12, comma 1, d.lgs. n. 229/03.

²⁰ delibera GOP 46/08.

²¹ art. 2, comma 20, lett. a, l. n. 481/95

delle regole avvenga solo attraverso lo strumento sanzionatorio che rimane l'eventuale punto di caduta finale di un processo assai articolato.

Sanzioni e impegni

Infine, l'AEEG irroga sanzioni in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di omessa o non veritiera comunicazione di informazioni e documenti da parte degli esercenti²². Si tratta di un potere sanzionatorio di portata generale, che riguarda ogni condotta contrastante con i provvedimenti del Regolatore. La legge attribuisce un'ampia discrezionalità nella determinazione dell'ammontare della sanzione (da un minimo di 2.500 euro ad un massimo di 154.937.069 euro) che, comunque, non deve superare il 10% del fatturato rilevante dell'impresa verticalmente integrata²³. L'AEEG ha, pertanto, ritenuto di autoregolamentare l'esercizio di tale discrezionalità, approvando²⁴ apposite *Linee guida sull'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*, laddove è previsto che la sanzione sia determinata attraverso due fasi consistenti nell'individuazione di un importo base, tenuto conto della gravità della violazione e del fatturato rilevante dell'esercente, e nel successivo aumento o diminuzione di detto importo a seconda della personalità dell'agente e del suo eventuale ravvedimento operoso.

Il recente d.lgs. n.93/011 di recepimento del c.d. Terzo Pacchetto Energia, sulla scorta dell'analoga disciplina in materia di illeciti *antitrust*²⁵, consente agli esercenti, coinvolti in un procedimento sanzionatorio, di presentare impegni *“utili al più efficace perseguimento degli interessi tutelati dalle norme o dai provvedimenti violati”*²⁶. In attuazione di tale normativa è quindi in corso di predisposizione un apposito regolamento per la revisione della disciplina del procedimento sanzionatorio attualmente vigente, nonché per l'introduzione delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni.

²² art.2, comma 20, lett.c, l.n.481/95

²³ art.45, comma 4, d.lgs.28 giugno 2011, n.93

²⁴ delibera ARG/com 144/08

²⁵ art.14-ter, l.n.287/90

²⁶ art.45, comma 3, d.lgs.n.93/011

ALLEGATO 2

PAS 20/11

MEMORIA COMPLEMENTARE SULL'IPOTESI DI ISTITUZIONE DI UN'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DELLE RETI IX COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)

6 ottobre 2011

Premessa

Al fine di fornire un'esauriente risposta ai diversi quesiti posti dagli onorevoli Deputati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), nel corso dell'audizione svoltasi il 28 settembre 2011, si sottopone all'attenzione di codesta rispettabile Commissione la seguente memoria complementare, che è da considerare integrativa delle risposte orali fornite dal Presidente e dai Componenti dell'AEEG nella citata seduta del 28.

Estensione delle competenze dell'AEEG al comparto dei trasporti, struttura organizzativa e personale

In termini generali, è opinione dell'AEEG che nel settore dei trasporti, specialmente in una prospettiva di progressiva liberalizzazione, sia opportuna e necessaria la presenza di una Autorità indipendente di regolazione e di controllo come descritta nella memoria depositata a margine dell'audizione del 28 settembre scorso. Sottolineiamo ancora una volta che tale scelta sia da preferire rispetto ad altri istituti di regolazione (agenzie o comitati comunque denominati), per i quali le caratteristiche di indipendenza ed autonomia risultano meno accentuate.

In tale ottica, l'esperienza maturata nella regolazione delle reti e dei mercati energetici dall'AEEG rappresenta un patrimonio di conoscenze e di operatività acquisite in circa quindici anni, che è a disposizione per l'utilizzo anche in quei settori del trasporto per i quali l'omogeneità dei prodotti risulta maggiormente contigua a quelli delle reti energetiche, quale ad esempio la rete ferroviaria, le cui caratteristiche di infrastruttura fisica a rete risultano più marcate rispetto, ad esempio, al trasporto marittimo.

Su espressa richiesta della IX Commissione, in relazione all'eventuale ampliamento di competenze, si rappresentano alcuni elementi utili ad avviso di questo Collegio, ai lavori di codesta Commissione. L'eventuale ampliamento deve tenere conto della necessità di mantenere stabile il processo di regolazione energetica, che resta la *mission* principale dell'AEEG. Occorre, pertanto, valutare con attenzione le ricadute di ordine organizzativo e gestionale di tale ipotesi. Da un lato, infatti, si segnala che l'attuale Collegio ha assunto le sue funzioni appena lo scorso 16 febbraio 2011 e che, in applicazione di quanto disposto dalla c.d. "Legge Marzano"¹, la sua composizione "storica" si è modificata passando da tre (due effettivi) a cinque componenti; un'ulteriore modifica dell'assetto del Collegio potrebbe generare una fase di incertezza del processo regolatorio che non aiuterebbe né i mercati energetici, né quelli dei trasporti in procinto di liberalizzazione, oltre alle evidenti ricadute organizzative - ancora in fase di completamento - sull'intera struttura.

D'altro lato, per evitare di porre in seria criticità l'attività di regolazione dei settori dell'energia in profonda trasformazione (es. fonti rinnovabili, efficienza energetica, mobilità elettrica, nuovi scenari sfidanti nel gas naturale) e, al contempo, per poter gestire efficacemente le eventuali nuove attribuzioni, sarebbe necessario consentire all'AEEG di poter adeguatamente incrementare il proprio personale.

¹ art. 1, comma 15 della Legge 23 agosto 2004, n. 239

Tale nuovo personale – in necessaria coerenza con la storia dell’AEEG - dovrebbe essere reclutato secondo procedure ad evidenza pubblica celeri ed aperte, selezionando tra le migliori professionalità disponibili sia facendo ricorso al mercato sia facendo ricorso alle amministrazioni centrali e periferiche.

Indipendenza dell’AEEG, rapporti con le Regioni e relativo contenzioso

Si sottolinea che la piena indipendenza attribuita all’AEEG è confermata anche a livello comunitario, laddove le direttive del c.d. Terzo Pacchetto Energia (2009/72/CE e 2009/73/CE) impongono agli Stati membri di affidare la regolazione delle infrastrutture (c.d. *essential facilities*) ad organismi indipendenti sia dal potere politico che da quello economico. Nella prospettiva comunitaria il modello di regolazione indipendente delle reti è, infatti, strettamente funzionale allo sviluppo e al buon funzionamento dei mercati, modello che si basa anche sull’osservazione delle migliori pratiche in termini di efficacia della regolazione.

Anche il giudice amministrativo ha precisato che l’AEEG è un’ autorità amministrativa indipendente e che *“l’ordinamento segna un “distacco” non solo organico ma, soprattutto, marcatamente funzionale dell’organo di regolazione rispetto al Governo, al cui indirizzo politico non soggiace”, poiché “l’ordinamento ha inteso scongiurare il rischio (ampiamente invernatosi nel passato del nostro Paese) di una gestione “politica” della vita economica, gestione quest’ultima per sua intima natura “egoistica” giacché condizionata (secondo quanto, appunto, suggerito dall’esperienza) dall’interesse particolare delle formazioni politiche di volta in volta detentrici della maggioranza parlamentare relativa”*².

Sui rapporti tra l’AEEG e le Regioni, in materie di riparto di competenze tra Stato e Regioni, si è pronunciata la Corte Costituzionale, che ha definito l’AEEG una “autorità nazionale”³ riconducibile alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Secondo la Corte, non vi è ragione per ritenere che tale posizione di indipendenza, ovvero il carattere “neutrale” che le Autorità indipendenti assumono rispetto agli interessi cui sono preposte, possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali. Pertanto, *“la legge statale può assegnare all’Autorità, nel rispetto dei criteri indicati dall’art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare, o di cui possa comunque rivendicare legittimamente l’esercizio, sia in quanto sussistano le condizioni per la chiamata in sussidiarietà al livello centrale del compito in questione (sentenza n. 303 del 2003), ovvero in quanto, in casi eccezionali, sia il diritto comunitario ad*

² Tar Lombardia, Sez. III, 10 aprile 2009, n. 3239

³ art. 2, comma 6, della legge n. 481/95

imporre "normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne" (sentenza n. 126 del 1996)⁴."

Autonomia finanziaria, contributo e relativo contenzioso

Come ricordato anche nel corso dell'audizione del 28 settembre, l'AEEG non grava in alcun modo, diretto o indiretto, sul bilancio dello Stato, poiché ai suoi oneri di funzionamento si provvede mediante un contributo, versato dai soggetti operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas, che la legge istitutiva fissa nella misura massima dell'1 per mille dei ricavi. Nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, l'AEEG ha stabilito fin dal 2003 che la misura del contributo dovuto dai soggetti regolati sia pari all'aliquota dello 0,3 per mille, misura confermata anche quest'anno.

Il contributo erogato dai soggetti regolati è di circa 50 milioni di euro l'anno e tale dimensione, ove rapportata all'intero panorama del mercato energetico italiano, consente di escludere che possano verificarsi ricadute significative sui consumatori in termini di incidenza sul sistema tariffario. Il costo complessivo del funzionamento dell'AEEG è inferiore ad 1 euro per cittadino all'anno.

Il pagamento di detto contributo è stato oggetto di contenzioso nel corso degli anni, contenzioso risolto sempre a favore dell'Autorità.

Alcuni operatori hanno impugnato dinanzi al Tar Lazio il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con cui è stato fissato il contributo dell'AEEG per gli anni 2002, 2003 e 2004 ed individuati i soggetti contribuenti. Secondo le società ricorrenti, il contributo avrebbe dovuto essere pagato solo da coloro che svolgono servizi pubblici in senso stretto (ad es. i distributori) e non anche da coloro che svolgono attività liberalizzate come quelle di importazione, produzione e vendita di energia elettrica e gas. Il Tar Lazio, Sezione II, ha respinto i ricorsi, partendo dal presupposto che dalla lettura del combinato disposto degli articoli 1 e 2, comma 38, della legge n. 481/95 si evince che l'AEEG esercita il proprio potere regolatorio anche nei settori del mercato liberalizzati che, se non sono servizi pubblici in senso stretto, possono comunque definirsi servizi di pubblica utilità: *"detta norma, quindi, ha inteso disciplinare la concorrenza e regolazione di tutte quelle attività, le quali, anche se genericamente definite servizi, sono caratterizzate dalla connotazione della pubblica utilità e riguarda non soltanto i pubblici servizi intesi come prestazioni originariamente sottratte alla concorrenza (perché riservate ai pubblici poteri e da queste rese alla collettività degli utenti direttamente o per tramite concessionario, con modalità privilegiate anche se non autoritative), ma anche le attività economiche naturalmente riservate ai privati, che presentano profili di interesse generale e che ne giustifichino l'assoggettamento ad una disciplina settoriale indipendente dalla qualificazione giuridica dell'operatore"*⁵.

⁴ Corte Costituzionale, 27 marzo 2009, n. 88

⁵ (Tar Lazio, Sez.II, 7 giugno 2006, n. 4379)

Di conseguenza, poiché l'attività di regolazione e controllo dell'AEEG riguarda tutti i servizi di pubblica utilità (come può essere definita l'attività importazione e di vendita dell'energia), compresi i servizi pubblici, anche le imprese che svolgono attività liberalizzate sono assoggettate al pagamento del contributo.

Stato dei mercati

Il grado di apertura ed il livello di concorrenza del mercato sono i principali elementi che devono essere valutati al fine di verificare il successo della liberalizzazione del mercato della vendita al dettaglio, nonché di valutare l'evoluzione delle forme di tutela attualmente definite per i due settori energetici. Rispetto all'evoluzione dei mercati della vendita al dettaglio, la percentuale di clienti finali, che hanno effettuato una scelta di libero mercato al 30 giugno 2011, risulta, per il settore dell'energia elettrica, pari a più del 17% per i clienti domestici e pari a circa il 35% delle piccole imprese, mentre per il settore del gas naturale, tale percentuale si attesta rispettivamente al 12% per i domestici e al 48% per tutte le altre tipologie di clienti.

I dati mostrano, quindi, un buon grado di apertura nel mercato della vendita al dettaglio, superiore alla media dei mercati europei più sviluppati, nonostante il processo di liberalizzazione abbia preso il via in tempi relativamente recenti. Il dato risulta differenziato per i due settori, sia in ragione del diverso grado di sviluppo e di liquidità del mercato all'ingrosso sia in ragione del diverso assetto del mercato della vendita al dettaglio nei due settori, in termini di numerosità degli operatori presenti nella vendita al dettaglio e di imprese distributrici con cui si interfacciano tali operatori.

Di seguito, si ritiene utile fornire ulteriori dati ed informazioni che consentono di verificare quale sia il grado di apertura dei mercati energetici successivo all'avvio dei processi di liberalizzazione ed alla contemporanea istituzione dell'AEEG.

In particolare, in qualunque segmento della filiera del mercato elettrico, la numerosità degli operatori è andata aumentando nel corso degli anni, anche in virtù dell'attenta e costante regolazione dei criteri di accesso alle reti ed alle infrastrutture. Il numero dei venditori attivi passa dai 27 del 2000 ai 192 del 2010, con una significativa moltiplicazione di quelli che intermediano grandi quantità di energia o crescono di volume di affari (oltre i 5 TWh).

Energia elettrica – Attività dei venditori nel periodo 2000 – 2010

	2000	2007	2008	2009	2010
<i>Numero di distributori^(A)</i>	194	163	151	147	149
Numero di venditori attivi	27	135	149	177	192
Oltre 10 TWh	1	4	3	2	4
5-10 TWh	1	3	5	6	4
1-5 TWh	5	24	24	22	19
0,1-1 TWh	11	41	41	53	65
< 0,1 TWh	9	63	76	94	100
Volume venduto (TWh)^(B)	43	182	189	181	180
Oltre 10 TWh	21	86	78	68	78
5-10 TWh	8	25	37	44	32
1-5 TWh	11	55	56	46	42
0,1-1 TWh	3	15	16	20	27
< 0,1 TWh	0	2	2	2	2
Volume medio unitario (GWh)	1.580	1.349	1.267	1.022	938
Oltre 10 TWh	20.865	21.561	25.920	34.165	19.474
5-10 TWh	8.158	8.253	7.491	7.415	7.878
1-5 TWh	2.122	2.288	2.334	2.105	2.201
0,1-1 TWh	246	354	385	369	414
< 0,1 TWh	36	27	24	24	20

(A) Esercenti dal 2008 il servizio di maggior tutela che hanno svolto l'attività per almeno un giorno dell'anno.

(B) I volumi relativi alle vendite sul mercato libero coprono solo una parte dei volumi rilevati da Terna, comunque non inferiore all'89% nei vari anni.

Fonte: AEEG - Relazione annuale 2011

Per quanto riguarda il mercato finale della vendita, la tavola seguente mostra anch'essa come esso sia ormai caratterizzato da una molteplicità di operatori.

Energia elettrica – Mercato finale della vendita

SOCIETÀ	CLIENTI DOMESTICI	CLIENTI NON DOMESTICI			TOTALE
		BT	MT	AT E AAT	
Enel	52.118	38.439	11.981	3.654	106.191
Edison	910	3.897	10.818	8.156	23.781
Electrabel/Acea	2.925	3.096	4.918	4.057	14.996
Eni	567	462	4.733	4.784	10.547
A2A	1.787	2.674	3.616	1.609	9.686
Sorgenia	440	4.717	4.113	315	9.585
E.On	167	2.442	5.120	1.467	9.196
Energetic Source	37	2.171	4.460	1.409	8.077
Hera	478	2.409	4.244	315	7.445
Iren	1.006	1.330	2.429	1.021	5.786
Modula	6	335	551	2.850	3.742
Repower	–	1.744	1.822	6	3.572
Exergia	0	804	2.031	209	3.045
Axpo Group	–	316	1.424	1.166	2.907
C.I.E.	1	948	1.803	–	2.752
Dolomiti Energia	446	1.044	1.156	5	2.651
Assoutility	–	97	2.245	109	2.451
Agsm Verona	278	529	1.460	46	2.313
Telecom Italia	–	737	1.416	–	2.152
Confcommercio	–	578	699	–	1.277
Altri operatori	1.880	7.989	20.283	3.460	33.612
TOTALE OPERATORI	63.047	76.757	91.322	34.639	265.765

Fonte: AEEG - Relazione annuale 2011

Il mercato del gas naturale, come sopra accennato, è caratterizzato da una meno accentuata apertura.

Fra i primi venti importatori di gas, solo due detengono quote di mercato tali da potersi confrontare con l'operatore dominante.

Primi venti importatori di gas in Italia nel 2010 (in Mm3 – importazioni lorde)

RAGIONE SOCIALE	QUANTITÀ	QUOTA %
Eni	28.716	39,2
Edison	13.524	18,4
Enel Trade	10.289	14,0
Enoi	1.803	2,5
Sonatrach Gas Italia	1.777	2,4
Sorgenia	1.430	2,0
Gaz de France Suez	1.415	1,9
Plurigas	1.160	1,6
E.ON Ruhrgas	1.069	1,5
Shell Italia	1.020	1,4
BP Italia	998	1,4
Sinergie Italiane	935	1,3
Premiumgas	924	1,3
Speia	873	1,2
Gaz de France Sede secondaria	783	1,1
Egl Italia	617	0,8
Gas Plus Italiana	615	0,8
Elettrogas	563	0,8
Worldenergy	550	0,8
Compagnia Italiana del Gas	465	0,6
Altri	3.778	5,2
TOTALE	73.306	100,0
IMPORTAZIONI (dato del Ministero dello sviluppo economico)	75.341	–

Fonte: AEEG - Relazione annuale 2011

Nel segmento della distribuzione del gas naturale, le dinamiche che sottendono al numero ed alla presenza degli operatori sono connesse più alla definizione amministrativa degli ambiti ottimali che ad effetti determinati da processi concorrenziali.

Mercato del gas naturale – evoluzione della distribuzione (2006 – 2010)

OPERATORI(A)	2006	2007	2008	2009	2010
NUMERO	287	257	272	250	237
Molto grandi	7	8	8	9	9
Grandi	22	23	27	25	23
Medi	31	29	27	22	23
Piccoli	133	120	123	119	114
Piccolissimi	94	77	87	75	68
VOLUME DISTRIBUITO – M(m³)	34.917	30.364	33.923	34.046	36.203
Molto grandi	18.194	15.921	17.286	19.023	20.965
Grandi	7.841	7.096	8.954	8.355	8.245
Medi	3.843	3.455	3.403	2.574	2.913
Piccoli	4.584	3.568	3.937	3.797	3.890
Piccolissimi	455	323	342	296	269

Fonte: AEEG - Relazione annuale 2011

Da ultimo, il segmento della vendita mostra anch'esso una sostanziale stabilità in termini numerici nel corso del tempo, anche se si deve registrare l'eccessiva numerosità degli operatori, in particolare di medie dimensioni.

Mercato del gas naturale – Evoluzione dei venditori (2002 – 2010)

OPERATORI(A)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
NUMERO	504	432	353	258	226	238	217	221	231
Grandi	2	5	4	4	4	4	6	4	4
Medi	42	40	37	38	39	33	29	30	38
Piccoli	222	176	149	100	107	105	98	101	91
Piccolissimi	237	211	163	116	76	96	84	86	98
VOLUME VENDUTO G(m³)	26,6	33,0	31,4	24,5	24,1	21,9	27,1	23,2	29,1
Grandi	7,5	15,8	14,6	8,5	8,3	9,1	15,3	10,2	13,6
Medi	11,2	11,1	11,6	11,5	11,3	8,4	7,5	8,8	11,7
Piccoli	6,8	5,2	4,6	4,2	4,2	4,0	4,0	3,9	3,4
Piccolissimi	1,0	0,8	0,7	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
VOLUME MEDIO UNITARIO M(m³)	53	76	89	95	107	90	123	105	126
Grandi	3.756	3.169	3.640	2.135	2.076	2.287	2.542	2.557	3.396
Medi	267	279	313	301	290	254	260	292	309
Piccoli	31	30	31	42	39	38	41	39	38
Piccolissimi	4	4	4	3	4	4	4	4	3

Fonte: AEEG - Relazione annuale 2011

Ulteriori questioni relative al contenzioso nell'esperienza dell'AEEG

Nel corso degli anni la giurisprudenza amministrativa ha contribuito a definire con chiarezza l'ambito dei **poteri di intervento** dell'AEEG nei settori liberalizzati del mercato elettrico e del gas. Al riguardo, la giurisprudenza si è ormai consolidata nel senso di riconoscere all'AEEG il potere d'intervento in ogni segmento delle filiere del gas e dell'energia elettrica. In particolare, si è riconosciuta la perfetta compatibilità tra liberalizzazione del settore e regolazione affermando che *“la voluntas legis di liberalizzare un settore implica il potere/dovere dell'Autorità di disporre tutte le misure volte a favorire l'affermarsi di un mercato caratterizzato da una effettiva concorrenza, anche nell'interesse dell'utenza, non solo con azioni repressive ex post, ma anche imponendo comportamenti che ex ante possano rimuovere o prevenire effetti distortivi”*⁶.

Tale indirizzo giurisprudenziale è stato codificato dal legislatore nell'art.28 della l. n. 99 del 2009 laddove si legge che: *“Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze (dell'AEEG, ndr) ricomprendono tutte le attività della relativa filiera”*.

⁶ Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 settembre 2007 n. 4895/07, n. 4896/07, n. 4897/07, n. 4898/07, n. 4899/07, n. 4900/07, n. 4901/07, n. 4902/07, n. 4903/07, n. 4904/07, n. 4905/07, n. 4906/07, n. 4907/07, n. 4908/07, n. 4909/07, n. 4910/07, n. 4911/07, n. 4912/07, n. 4913/07, n. 4914/07, n. 4915/07, n. 4916/07, n. 4917/07, n. 4918/07, n. 4919/07, n. 4920/07, n. 4921/07, n. 4922/07, n. 4923/07; da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2011, n. 876

Sempre sul versante dei poteri e, in particolare, sui rapporti con le altre autorità indipendenti, va segnalato che non si è mai verificato in concreto alcun caso di conflitto di competenze né con altre autorità di regolazione né con l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

Da ultimo, si ritiene opportuno fornire a codesta Commissione una tabella contenente al sintesi delle sanzioni irrogate nel periodo 2000 – 2011. L'ammontare delle sanzioni irrogate, al netto delle oblate, rideterminate e annullate, è pari a euro **56.899.817,73**.

Ammontare delle sanzioni pecuniarie irrogate dal 2000 al 2011 (1)

Anno	Numero procedimenti avviati	Numero procedimenti conclusi	Totale sanzioni irrogate	Riduzioni per obblazioni rideterminazioni
dal 2000 al 2003	3	1	48.962.404,50	48.962.404,50 ⁽⁵⁾
2004	51 ⁽²⁾	2	74.248,08	
2005	37	25 ⁽³⁾	523.163,79	
2006	40	47	151.972.337,52	136.892.531,48 ⁽⁵⁾
2007	123 ⁽⁴⁾	38	12.932.438,88	162.916,00
2008	56	56	6.654.993,00	705.645,68
2009	71	80	9.601.408,40	
2010	83	94	5.559.710,04	
2011	47	40	9.823.895,68	
Totale	508	382	243.623.315,39	186.723.497,66

Legenda:

- (1) la tabella è aggiornata al 30 settembre 2011
- (2) di cui 46 relativi al black-out
- (3) di cui 16 relativi al black-out
- (4) di cui 109 relativi alla misura gas
- (5) l'oblazione non è più consentita ai sensi dell'art. 11 bis della Legge 14 maggio 2005, n. 80

Il recente d.lgs. n. 93/2011, di recepimento delle direttive del Terzo Pacchetto Energia, sulla scorta dell'analoga disciplina in materia di illeciti *antitrust*⁷, consente agli esercenti, coinvolti in un procedimento sanzionatorio, di presentare impegni “*utili al più efficace perseguimento degli interessi tutelati dalle norme o dai provvedimenti violati*”.

⁷ art.14-ter, l.n.287/90

Come già evidenziato nella prima memoria relativa alla presente audizione, l'AEEG sta predisponendo un apposito regolamento per la revisione della disciplina del procedimento sanzionatorio attualmente vigente, nonché per l'introduzione delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni.