

Deliberazione 18 gennaio 2007, n. 11/07

Obblighi di separazione amministrativa e contabile (*unbundling*) per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 18 gennaio 2007

Visti:

- la direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 (di seguito: direttiva 2003/54/CE);
- la direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 (di seguito: direttiva 2003/55/CE);
- il regolamento (CE) 1606/2002 del Parlamento Europeo e Consiglio, del 19 luglio 2002;
- la legge 9 gennaio 1991, n. 9, ed in particolare l'articolo 21;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95);
- il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;
- il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164;
- il decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (di seguito: decreto legislativo n. 6/03);
- la legge 23 agosto 2004, n. 239;
- il decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 38 (di seguito: decreto legislativo n. 38/05);
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) 11 maggio 1999, n. 61/99 (di seguito: deliberazione n. 61/99);
- la deliberazione dell'Autorità 21 dicembre 2001, n. 310/01 (di seguito: deliberazione n. 310/01);
- la deliberazione dell'Autorità 21 dicembre 2001, n. 311/01 (di seguito: deliberazione n. 311/01);
- la deliberazione dell'Autorità 27 giugno 2005, n. 127/05;
- il documento per la consultazione 16 marzo 2006 recante "Obblighi di separazione funzionale e di separazione contabile (*unbundling*) per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas".

Considerato che:

- le disposizioni della legge n. 481/95 rispondono, tra l'altro, alla finalità di promuovere la concorrenza e l'efficienza nei settori dell'energia elettrica e del gas anche attraverso la regolazione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti;
- la promozione della concorrenza è, tra l'altro, ostacolata nel caso in cui possano essere tratti sussidi incrociati e vantaggi informativi dalla gestione delle infrastrutture essenziali per lo sviluppo del mercato (di seguito: infrastrutture essenziali per la liberalizzazione);
- ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera f) della legge n. 481/95, l'Autorità emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, al fine di impedire la sussidiatura incrociata tra attività;
- con deliberazione n. 61/99 l'Autorità ha definito le direttive per le separazioni contabile e amministrativa per i soggetti giuridici che operano nel settore dell'energia elettrica e i relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione;
- con deliberazione n. 310/01 l'Autorità ha semplificato e aggiornato la deliberazione n. 61/99;
- con deliberazione n. 311/01 l'Autorità ha definito le direttive per le separazioni contabile e amministrativa per i soggetti giuridici che operano nel settore del gas e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione;
- le deliberazioni n. 310/01 e n. 311/01 ai fini della separazione amministrativa prescrivono la gestione autonoma delle attività come se le stesse fossero esercitate da imprese separate;
- le deliberazioni n. 310/01 e n. 311/01 in materia di separazione contabile prescrivono l'adozione di sistemi di contabilità generale atti a rilevare la destinazione per attività dei fatti amministrativi;
- il modello di separazione introdotto con le deliberazioni n. 310/01 e n. 311/01 costituisce solo una delle possibili applicazioni del concetto di separazione contabile e amministrativa di cui alla legge n. 481/95;
- le analisi condotte dall'Autorità circa l'applicazione delle deliberazioni n. 310/01 e n. 311/01 hanno evidenziato la necessità di apportare modifiche ed integrazioni alla separazione amministrativa e contabile, proprio al fine di assecondare il processo di liberalizzazione dei due mercati. In particolare è stata riscontrata una diffusa inadeguatezza nella gestione delle attività come se fossero imprese separate;
- tale necessità emerge anche dalle istruttorie conoscitive congiunte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sullo stato della liberalizzazione del settore del gas e del settore dell'energia elettrica che hanno rilevato come entrambi i mercati italiani sono caratterizzati da insufficienti livelli di concorrenza;
- la separazione giuridica, da sola, non è sufficiente a garantire né l'assenza di sussidi incrociati né la neutralità della gestione delle infrastrutture essenziali per la liberalizzazione;

- un altro presupposto indispensabile al compiuto dispiegarsi della concorrenza è la neutralità nella gestione delle infrastrutture essenziali per la liberalizzazione che può essere assicurata solo attraverso la terzietà della gestione sia delle infrastrutture medesime che delle informazioni derivanti dai servizi di misura;
- tale obiettivo sarebbe efficacemente realizzabile, in particolare per le attività di trasporto e di stoccaggio del gas e di trasmissione dell'energia elettrica, attraverso la separazione proprietaria, nei termini in cui l'Autorità ha reiteratamente indicato in apposite segnalazioni al Parlamento e al Governo tese a dare impulso alle necessarie implementazioni del quadro normativo primario;
- allo stato, le direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, pur non contemplando l'obbligo di separazione proprietaria, prevedono, accanto alle disposizioni in materia di separazione e trasparenza della contabilità per le imprese operanti nei settori dell'elettricità e del gas, anche disposizioni in materia di separazione e indipendenza, quantomeno sotto il profilo della forma giuridica, dell'organizzazione e del potere decisionale:
 - dei gestori delle reti di distribuzione del gas naturale e dell'elettricità;
 - dei gestori delle reti di trasmissione dell'energia elettrica;
 - dei gestori del sistema di trasporto del gas naturale.

Considerato che:

- l'articolo 1 del decreto legislativo n. 6/03, con decorrenza dall'1 gennaio 2004, ha introdotto modifiche della disciplina riguardante le società per azioni, con riferimento anche al contenuto del bilancio di esercizio e dei suoi allegati;
- il decreto legislativo n. 38/05 prevede che:
 - le società con titoli quotati, le società con strumenti finanziari diffusi tra il pubblico, le banche, le Società di intermediazione Mobiliare (SIM), le Società di Gestione del Risparmio (SGR) ed altri enti finanziari vigilati hanno l'obbligo (a partire dal 2006, ma con facoltà di anticiparne l'adozione al 2005) di redigere il bilancio d'esercizio in base agli IAS/IFRS;
 - le società controllate (anche congiuntamente) da una delle società di cui sopra o collegate ad essa, oppure controllate da una società che redige il bilancio consolidato o collegate ad essa (con l'esclusione di quelle che possono redigere il bilancio in forma abbreviata), hanno la facoltà (ma non l'obbligo) di redigere il bilancio d'esercizio in base agli IAS/IFRS;
 - le società diverse da quelle precedentemente indicate (sempre con l'esclusione di quelle che possono redigere il bilancio in forma abbreviata) avranno la facoltà di redigere il bilancio d'esercizio in base agli IAS/IFRS quando sarà emanato un apposito decreto ministeriale che ne definirà la decorrenza;
 - l'eventuale opzione per l'utilizzo degli IAS/IFRS, quando vi sia solo la facoltà, non è revocabile, salvo che ricorrano circostanze eccezionali;

- le deliberazioni n. 310/01 e n. 311/01, segnatamente nei loro allegati, fanno riferimento ai contenuti del bilancio di esercizio come definiti prima dell'entrata in vigore delle modifiche di cui ai precedenti alinea.

Considerato che:

- un procedimento di consultazione è stato promosso dall'Autorità per acquisire le osservazioni delle parti interessate in merito tra l'altro:
 - al passaggio ad un modello di separazione amministrativa incentrato sull'indipendenza funzionale delle attività in concessione ovvero essenziali per la liberalizzazione;
 - alla possibilità di realizzare la separazione contabile facendo ricorso non necessariamente alla contabilità generale, ma anche a quella analitica, anche in considerazione del fatto che l'indipendenza funzionale delle attività in concessione o che gestiscono infrastrutture essenziali per lo sviluppo di un libero mercato energetico, dovrebbe garantire l'assenza di sussidi incrociati nei confronti delle attività di libero mercato;
- nel settore del gas, in Italia, si riscontra una situazione per cui la concreta allocazione degli impianti di stoccaggio e GNL nonché l'affidamento della gestione degli stessi ad un ristretto numero di società, rende difficilmente realizzabile l'obiettivo di accesso non discriminatorio al servizio, necessario allo sviluppo concorrenziale della filiera;
- tale situazione di fatto non è destinata a mutare nel breve termine, data la rilevanza degli investimenti connessi e le complessità di tipo autorizzativo ed amministrativo legate alla realizzazione di nuovi impianti;
- nel territorio italiano le attività di stoccaggio e di GNL presentano sotto questo profilo significative differenze rispetto agli altri Paesi europei.

Ritenuto che:

- sia necessario modificare la vigente disciplina della separazione amministrativa tra attività, in linea con le direttive europee attualmente in vigore, introducendo vincoli di separazione funzionale che garantiscano l'indipendenza delle attività di gestione di infrastrutture essenziali per la liberalizzazione, intestando il potere decisionale a soggetti che operino in condizioni di effettiva autonomia e senza conflitti di interessi;
- i vincoli di separazione funzionale debbano essere applicati anche nel caso in cui già esista una separazione giuridica delle attività che ne sono oggetto;
- gli obblighi di separazione funzionale possano essere transitoriamente sospesi, in relazione all'esercizio congiunto della attività di distribuzione dell'energia elettrica e di misura dell'energia elettrica e/o all'esercizio congiunto delle attività di distribuzione del gas naturale e di misura del gas naturale, rinviando scelte definitive specifiche per tali attività ad un momento successivo in cui possa essere valutata l'efficacia della separazione funzionale prevista per l'attività di distribuzione, a seguito di specifiche analisi da parte dell'Autorità, condotte anche attraverso verifiche ispettive;
- le operazioni necessarie alla raccolta, alla validazione, all'eventuale ricostruzione, all'archiviazione, all'elaborazione e alla messa a disposizione

- ai soggetti interessati dei dati di misura, costituiscano porzioni delle due filiere funzionali alla liberalizzazione;
- per esigenze di coordinamento ed economicità, non debba essere sottoposto a separazione funzionale l'esercizio congiunto delle attività di:
 - a) produzione e misura dell'energia elettrica, con esclusivo riferimento alla attività connesse alla misura dell'energia elettrica prodotta in sito ed immessa in rete;
 - b) trasmissione, dispacciamento e misura dell'energia elettrica con esclusivo riferimento alle attività connesse alla misura dell'energia elettrica trasportata sulla rete di trasmissione nazionale;
 - c) trasporto e dispacciamento e misura del gas naturale con esclusivo riferimento all'attività connessa alla misura del gas naturale che transita sulla rete nazionale di gasdotti;
 - d) stoccaggio e misura del gas naturale, con esclusivo riferimento alla attività connessa alla misura del gas naturale nel sito di stoccaggio;
 - e) stoccaggio e trasporto del gas naturale con esclusivo riferimento ai casi in cui i giacimenti siano destinati esclusivamente alle operazioni di stoccaggio strategico e/o all'erogazione del servizio per il bilanciamento operativo delle imprese di trasporto del sistema;
 - f) rigassificazione del gas naturale liquefatto e misura del gas naturale, con esclusivo riferimento alla attività connesse alla misura del gas naturale rigassificato;
 - sia opportuno definire con successivo provvedimento linee guida per l'implementazione da parte degli esercenti di un programma di adempimenti contenente le misure necessarie per la disciplina della separazione funzionale ed in particolare per escludere comportamenti discriminatori nella gestione delle attività oggetto di separazione funzionale;
 - in presenza di regole di separazione funzionale sia possibile una semplificazione degli adempimenti contabili, coerentemente anche con quanto richiesto dagli operatori;
 - di conseguenza possa essere rivisto l'impianto normativo concernente la separazione contabile, prevedendone la semplificazione;
 - in particolare, ai fini della separazione contabile, non sia necessario fare ricorso esclusivamente alla contabilità generale, ma sia possibile integrarla anche con informazioni derivanti dalla contabilità analitica, proprio in considerazione del fatto che l'assenza di sussidi incrociati nei confronti delle attività di libero mercato dovrebbe essere garantita attraverso l'indipendenza funzionale delle attività in concessione o che gestiscono infrastrutture essenziali per lo sviluppo di un libero mercato energetico;
 - sia opportuno, nel rispetto del principio di proporzionalità, prevedere semplificazioni del nuovo regime di separazione amministrativa e contabile da applicarsi agli esercenti di minore dimensione;
 - l'applicazione del regime semplificato di cui al punto precedente sia incompatibile con il beneficio di riconoscimenti di costo ulteriori rispetto a quelli previsti per la generalità delle imprese, a motivo del fatto che detto

regime comporta un livello di garanzia inferiore in ordine alla corretta ed univoca allocazione dei costi alle attività e, di conseguenza, non costituisce una fonte informativa adeguata ad escludere l'imposizione di oneri impropri a carico agli utenti;

- sia necessario adottare specifiche disposizioni per i soggetti giuridici che operano nella distribuzione, misura e vendita di altri gas tramite reti;
- sia opportuno assicurare organicità e omogeneità delle disposizioni in materia di separazione funzionale e contabile per i soggetti che operano nei settori del gas e dell'energia elettrica e che sia, di conseguenza opportuno, adottare un Testo integrato che ne contenga l'intera disciplina;
- sia opportuno, in ragione della complessità della materia, adottare disposizioni puntuali in ordine alle concrete modalità applicative onde favorire interpretazioni e comportamenti applicativi uniformi;
- sia opportuno demandare alla Direzione tariffe la definizione degli schemi contabili per la raccolta dei dati economici e patrimoniali dei conti annuali separati;
- sia necessario che la disciplina della separazione contabile semplificata operi contestualmente a quella della separazione funzionale, diversamente risultandone compromesse l'adeguatezza dei flussi informativi strumentali all'espletamento delle funzioni attribuite all'Autorità dalla legge n. 481/95 e la gestione indipendente delle infrastrutture essenziali per la liberalizzazione;
- sia, altresì, opportuno riservare ad un successivo provvedimento dell'Autorità l'adozione di un programma di ispezioni e verifiche, sull'implementazione da parte degli operatori interessati delle misure di separazione amministrativa e contabile effettivamente vigenti

DELIBERA

1. di approvare il Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in materia di separazione amministrativa e contabile (*unbundling*) per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione (di seguito: Testo integrato di *unbundling*), allegato alla presente deliberazione di cui forma parte integrante e sostanziale (*Allegato A*);
 2. di fissarne l'entrata in vigore in corrispondenza con il primo esercizio che si apre dopo il 31 dicembre 2006;
 3. di prevedere che, per le imprese che ne facciano richiesta alla Direzione tariffe, entro e non oltre il 28 febbraio 2007, l'applicazione delle disposizioni di cui alle Parti V e VI del Testo integrato di *unbundling*, possa essere differita al primo esercizio che si apre dopo il 31 dicembre 2007. La mancata richiesta di differimento entro i termini indicati comporta l'applicazione di quanto disposto al precedente punto 2;
 4. di stabilire all'1 gennaio 2008 il termine per la prima attuazione degli obblighi di cui al comma 8.1 del Testo integrato di *unbundling*;
- 4bis. di stabilire che le disposizioni di cui alla Parte IV del Testo integrato di *unbundling*, si applicano fino al 31 dicembre 2014, salvo proroga del termine

medesimo da parte dell'Autorità ove le condizioni di sviluppo della concorrenza lo rendano opportuno, tenuto conto di considerazioni di efficienza ed equilibrio economico.

5. di rimandare ad un successivo provvedimento la definizione delle linee guida in materia di predisposizione del programma di adempimenti di cui al comma 13.2 del Testo integrato di *unbundling*;
6. che, in caso di inefficacia anche parziale del Testo integrato di *unbundling*, si applichino le disposizioni di cui alle deliberazioni n. 310/01 e n. 311/01 del 21 dicembre 2001;
7. di prevedere che, in parziale deroga a quanto disposto agli articoli 33 e 35 del Testo integrato di *unbundling*, la pubblicazione degli schemi contabili per la raccolta dei dati economici e patrimoniali dei conti annuali separati, relativamente al primo anno di applicabilità, avvenga entro il 30 aprile 2007.
8. di dare mandato al Direttore della Direzione tariffe dell'Autorità affinché siano definite:
 - modalità di comunicazione da parte degli esercenti tenuti all'iscrizione nell'anagrafica operatori dell'Autorità ai sensi della deliberazione GOP 35/08 di assoggettamento o meno agli obblighi di separazione contabile;
 - istruzioni applicative delle norme in materia di separazione contabile, entro il medesimo termine di cui al punto 7;
 - una procedura informatica di acquisizione dei dati di contabilità separata e dei dati numerici rilevanti per i due settori, in tempi compatibili con la trasmissione dei dati relativi al primo esercizio successivo al 31 dicembre 2006;
9. di dare mandato al Direttore della Direzione Vigilanza e Controllo dell'Autorità d'intesa con il Direttore della Direzione Tariffe di definire un programma di ispezioni e verifiche, da svolgersi nel quadriennio 2008-2011 anche tramite sopralluoghi, sull'implementazione da parte degli operatori interessati delle misure di separazione effettivamente vigenti, in particolare, con riferimento alle disposizioni in materia di indipendenza e terzietà nella gestione di dati e informazioni provenienti dall'attività di misura;
10. di abrogare le deliberazioni dell'Autorità n. 310/01 e n. 311/01 del 21 dicembre 2001, a far data dalla entrata in vigore del Testo integrato di *unbundling*, compatibilmente con quanto disposto ai commi 3 e 6;
11. di pubblicare la presente deliberazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sul sito internet dell'Autorità (www.autorita.energia.it).

18 gennaio 2007

Il Presidente: Alessandro Ortis