



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

**RIFORMA DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI**

*Memoria per l'audizione presso la  
1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali del Senato*

*Roma, 31 maggio 2007*

Signor Presidente,

Signori Senatori,

desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per aver voluto ascoltare l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sul tema, assai delicato, del riordino della normativa relativa alle Autorità indipendenti.

L'argomento, da tempo oggetto di discussione anche in dottrina, è di grande interesse e importanza, in un Paese come l'Italia, ove l'esperienza della regolazione indipendente è ancora relativamente giovane, ma ha già operato sufficientemente a lungo da consentire di trarre importanti e fondate valutazioni.

L'impressione complessiva dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) è che il Disegno di legge AS1366 soddisfi le principali esigenze di riforma delle Autorità amministrative indipendenti, attraverso un intervento misurato, che non stravolge l'esistente e si configura come un'evoluzione in piena coerenza con l'ordinamento comunitario.

Nel positivo assetto delineato dal DDL, ed allineato all'orientamento europeo, ci si limiterà di seguito a considerare solo alcuni aspetti: da un lato, i passaggi che appaiono particolarmente apprezzabili e, dall'altro, quelli circa i quali, ad avviso e in base alle competenze di questa Autorità, il Parlamento potrebbe eventualmente valutare l'opportunità di miglioramenti.

Auspichiamo, comunque, un percorso parlamentare che consenta una rapida attuazione del provvedimento, anche per consolidare i poteri dell'AEEG previsti a sostegno della promozione della concorrenza e della tutela dei consumatori, in un contesto di piena liberalizzazione.

## **1. Principi di diritto comunitario**

L'Unione Europea ha da tempo consolidato il modello delle Autorità indipendenti e, al suo interno, la distinzione fra Autorità di garanzia e Autorità di regolazione.

Infatti, le Direttive comunitarie 2003/54/CE e 2003/55/CE, relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas (abrogative delle Direttive per la formazione dei mercati interni dell'elettricità 96/92/CE e del gas 98/39/CE), hanno consolidato, a livello comunitario, un modello di regolazione già delineato in Italia nei suoi tratti essenziali con la

legge n. 481/95 che istituì le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, tra cui l'AEEG. Le due Direttive impongono a tutti gli Stati membri di costituire “autorità di regolamentazione” del settore, esplicitamente qualificate come “pienamente indipendenti dagli interessi dell'industria”. Inoltre, investono le Autorità di regolazione nazionali di un set minimale di funzioni essenziali, riconoscendo ad esse *“quantomeno il compito di assicurare la non discriminazione, l'effettiva concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato”*, oltre ad ulteriori specifici e più dettagliati compiti (articoli 23 della Direttiva elettricità e 25 della Direttiva gas).

Il legislatore comunitario ha inteso, da un lato, attribuire un ruolo specifico all'organismo di regolazione e, dall'altro, fornire un modello generale, o quanto meno tendenziale, di Autorità indipendente di regolazione dei settori elettrico e gas, al fine di contribuire alla semplificazione ed all'armonizzazione dei vari ordinamenti nazionali, nonché alla creazione di un effettivo mercato unico dell'energia.

Si legge, infatti, nella relazione di accompagnamento per la revisione delle già citate Direttive 96/92/CE e 98/30/CE che *“le autorità nazionali indipendenti di regolazione esplicano una funzione di perno nel garantire un accesso non discriminatorio alla rete, [...] imprimono altresì al mercato connotazioni di trasparenza e di continuità nella regolazione”*. La relazione afferma ancora: *“[...] le autorità garanti della concorrenza possono solo intervenire ex post in caso di distorsione della concorrenza, mentre le autorità di regolazione hanno una funzione attiva ex ante”*.

Coerentemente con questa previsione, le Autorità per l'energia nazionali si sono riunite sin dal 2000 in un organismo europeo, il Council of European Energy Regulators (CEER), di cui l'Autorità italiana è stato uno dei membri fondatori. Su questa base e con lo sviluppo dei mercati dell'elettricità e del gas, nel 2003 la Commissione europea ha ritenuto necessario creare l'European Regulators Group for Electricity and Gas (EREG) con funzione consultiva alle decisioni in materia della Commissione stessa. Con l'approvazione dell'Energy Package dello scorso gennaio, la Commissione ha poi proposto un rafforzamento delle Autorità di regolazione del settore energetico non solo in sede nazionale ma anche internazionale, attraverso una evoluzione di EREG al fine di dotarlo di poteri di intervento vincolanti per le questioni attinenti agli scambi transfrontalieri.

Le Autorità di regolazione di settore hanno assunto inoltre ruoli di coordinamento settoriale anche per ambiti allargati della UE: nel trattato del Sud-Est Europa, firmato il 25 ottobre

2005 tra la Comunità Europea e i Governi di nove Paesi, attraverso il “Board dei regolatori dell’energia” (con compiti consultivi e possibilità di adottare delle *recommendation* relativamente alle dispute sugli scambi transfrontalieri); nell’attivazione del MEDREG (Mediterranean working Group of Regulators of Electricity and Gas), nato con il supporto della Commissione Europea oltre che dei Ministeri italiani competenti, presieduto dall’Autorità Italiana.

Il DDL in esame, riaffermando l’indipendenza delle Autorità e la separazione tra le funzioni di garanzia, esercitate dall’Antitrust su tutti i mercati indistintamente, e quelle di regolazione, esercitate dalle diverse Autorità di regolazione di settore, è dunque pienamente coerente con il quadro comunitario e con il principio secondo cui l’organo vigilante ex post in materia antitrust non può essere lo stesso che detta le regole ex ante per il mercato.

Pertanto, l’idea, anche autorevolmente sostenuta, di attuare una concentrazione in un’unica Autorità delle funzioni di regolazione di specifici settori e di tutela generale della concorrenza su tutti i mercati, risulterebbe incoerente, non solo con il principio di separazione dei suddetti poteri ma anche con la necessaria specializzazione di ciascuna Autorità indipendente in relazione all’interesse pubblico affidato alle proprie cure.

## **2. Indipendenza delle Autorità**

Il DDL tocca in diversi punti il tema dell’indipendenza delle Autorità, che nel complesso ne esce opportunamente rafforzata.

Il nuovo sistema di nomine, ad esempio, introduce un regime di trasparenza e di incompatibilità che certamente favorisce quest’indipendenza. Peraltro, il sistema proposto è simile a quello attualmente in essere per i componenti dell’AEEG, che già vengono nominati previo parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari.

Parimenti apprezzabile la previsione - innovativa - di compiere la scelta dei Commissari tra soggetti che abbiano proposto a tal fine la propria autocandidatura; merita tuttavia una riflessione più approfondita l’opportunità che questa debba essere l’unica modalità di proposta dei Commissari.

Altrettanto importante per il rafforzamento dell’indipendenza è l’abrogazione delle varie disposizioni che prevedono interventi governativi nell’esercizio dei poteri regolatori. Qui l’effetto benefico sull’AEEG è particolarmente diretto e significativo.

Infatti, per effetto di tali abrogazioni,

- l’AEEG riacquista la potestà di individuare “*modalità e condizioni delle importazioni nel caso che risultino insufficienti le capacità di trasporto disponibili*”;
- viene eliminato il potere sostitutivo del Ministero dello Sviluppo Economico nei casi di mancata adozione di atti o provvedimenti di competenza dell’Autorità;
- viene eliminato il potere del Governo di dettare “criteri generali integrativi” per la determinazione delle tariffe.

Sempre in tema di indipendenza ed autonomia, solleva, invece, qualche perplessità l’art. 17 del DDL, con il quale si scende in un livello di dettaglio, nel disciplinare l’organizzazione interna delle Autorità, che rischia di risultare eccessivo; meglio sarebbe lasciare, sulla base del riaffermato principio di “autonomia organizzativa, contabile e amministrativa”, maggior indipendenza e flessibilità alle singole Autorità, ognuna delle quali ha specifiche esigenze, che possono richiedere modelli organizzativi diversi.

### **3. Rapporti con il Parlamento**

Il DDL appare in linea con le conclusioni dell’indagine parlamentare del 2000 e contribuisce certamente a quello sviluppo del dialogo Parlamento-Autorità, più volte auspicato anche dai Presidenti del Senato e della Camera, che dia maggior valore alle relazioni annuali, alle segnalazioni o proposte dell’Autorità e rafforzi in parallelo lo scrutinio parlamentare sulle loro attività.

### **4. Rapporti tra Autorità di regolazione e di garanzia**

Nel contesto dei rapporti che originano dalla disciplina comunitaria di cui al paragrafo 1, di seguito si rappresentano alcuni aspetti particolarmente meritevoli di riflessione supplementare.

Il DDL interviene, opportunamente, istituzionalizzando la prassi, già invalsa tra alcune Autorità, di stipulare apposite convenzioni per disciplinare la collaborazione nelle materie di competenza concorrente, ma soprattutto sottolinea che il rapporto tra le Autorità deve essere ispirato al principio di leale collaborazione.

La formalizzazione di tale principio è senz’altro utile per migliorare l’interazione tra le Autorità; tuttavia il timore è che esso non sia sufficiente per azzerare i rischi di conflittualità nei casi in cui vi sia divergenza tra le rispettive valutazioni del mercato o sulle più opportune iniziative da assumere. L’AEEG già gode di rapporti di collaborazione non solo

leale e proficua ma fluida ed eccellente con l’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (Antitrust); proprio per questo ci sembra opportuno consolidare, anche normativamente, per il futuro, le forme di tale proficua interlocuzione.

Oggi, peraltro, le occasioni di collaborazione tra le Autorità di regolazione e l’Antitrust sono aumentate perché, da un lato, quest’ultima – attraverso l’accettazione degli impegni presentati dalle imprese ai sensi dell’art. 14 ter l. 287/90 – di fatto deve adottare misure regolatorie che possono condizionare o addirittura porsi in contrasto con gli interventi delle Autorità di settore (gli impegni di cui all’art. 14 ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287, non sono altro che regole proposte dal regolato e quindi è opportuno che prima di essere accettate siano vagliate anche dalle Autorità di settore); dall’altro lato, le Autorità di regolazione possono introdurre misure regolatorie asimmetriche (di cui al successivo paragrafo 6), che, implicando una valutazione sul grado di concorrenzialità del mercato e sulla scelta della misura più efficace per migliorarlo, possono a loro volta condizionare l’intervento di tutela *ex post* demandato all’Antitrust.

Attualmente il quadro dei rapporti tra le Autorità di regolazione e Autorità garante della concorrenza e del mercato non è del tutto organico. Infatti:

a) diverse Autorità di settore sono chiamate ad esprimere il proprio parere nei procedimenti che interessano il settore di loro competenza (ad esempio, l’AGCOM in forza dell’ articolo 1, comma 6, lettera c), punto 11) della L. 31/7/97, ed, ora, con l’art. 14, comma 5, del DDL, anche la Banca d’Italia), ma tra queste non figura ancora l’AEEG;

b) mentre l’Antitrust è chiamata ad esprimere il proprio parere sulle misure di regolazione asimmetrica, non è previsto il parere delle Autorità di regolazione nel procedimento di accettazione degli impegni di cui all’art. 14 ter; significativamente, tra le prime applicazioni dell’art. 14 ter, alcune hanno riguardato proprio importanti casi relativi al settore energetico.

La collaborazione spontanea tra l’AGCM e l’AEEG, in sede di valutazione degli impegni si è rivelata molto opportuna e proficua per entrambe le parti, con positivi effetti per il mercato. Tale collaborazione tuttavia non può essere lasciata solo alle autonome iniziative dei Collegi; appare opportuno invece che sia istituzionalizzata attraverso la previsione di pareri obbligatori.

V’è quindi l’esigenza di introdurre regole simmetriche ed omogenee nei rapporti tra potere di regolazione e di garanzia. A tal fine sarebbe necessario: i) prevedere che anche l’AEEG esprima il proprio parere nei procedimenti Antitrust sugli ambiti di propria competenza (la

cui complessità non è certo minore di quella di altri settori o mercati); ii) prevedere che l’Autorità di regolazione competente esprima il proprio parere nei procedimenti Antitrust di accettazione degli impegni.

## **5. Superamento del regime sanzionatorio attraverso impegni dei soggetti regolati**

L’esercizio delle funzioni regolatorie trova nelle attività di vigilanza e di controllo uno strumento conoscitivo ed operativo di particolare rilevanza, poiché permette l’individuazione e l’accertamento di eventuali violazioni dei provvedimenti dell’Autorità di regolazione. Le conseguenze di tale accertamento, danno avvio ad un procedimento che può concludersi con l’irrogazione di una sanzione.

E’ proprio con riferimento al procedimento sanzionatorio che sarebbe auspicabile la previsione legislativa di cosiddetti “impegni” presentati dai soggetti regolati e valutati dall’Autorità, simmetricamente a quanto già previsto dall’art. 14-ter della legge n. 287/90 per l’Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tale previsione consentirebbe infatti, in alcuni casi ancora più efficacemente della sanzione pecuniaria, di sanare una condizione patologica, garantendo, tra l’altro, sia il buon andamento dell’amministrazione, in ragione della ottimizzazione dei tempi procedurali (al riguardo, infatti, una volta concordato l’impegno, l’Autorità può chiudere il procedimento senza accertare l’infrazione) sia il perseguimento di indubbi e diretti vantaggi per i clienti finali.

## **6. Regolazione asimmetrica**

Il DDL, all’art. 2 primo comma, riconosce alle Autorità di regolazione il potere di adottare “*misure temporanee di regolazione asimmetrica*”. Si tratta di un’importante novità perché la regolazione proconcorrenziale deve poter disporre di strumenti *ad hoc* per fronteggiare il potere di mercato delle imprese dominanti; il che è perfettamente in linea con il principio di eguaglianza.

L’AEEG, valorizzando la sua missione proconcorrenziale, ha già messo in atto interventi di regolazione asimmetrica imponendo misure comportamentali all’operatore dominante, che tuttavia non sono state ritenute legittime, proprio per la mancanza di una normativa primaria su cui fondare l’intervento stesso.

Il DDL colma questa lacuna, e questa è senz’altro un’importante novità; tuttavia esso circoscrive in un ambito troppo ristretto il potere di regolazione asimmetrica, prevedendo due limiti che potrebbero ridurre l’incisività di questo intervento:

a) l'inciso “*nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge*” si può prestare ad una interpretazione restrittiva della norma, nel senso di ritenere che essa non sia attributiva di un nuovo potere regolatorio come quello di imporre obblighi comportamentali all'operatore dominante;

b) le misure di regolazione asimmetrica devono essere “temporanee”; il che è perfettamente logico, in quanto la transitorietà è una caratteristica intrinseca della regolazione asimmetrica, purché però non si confonda la temporaneità dell'obbligo con la temporaneità degli effetti; è evidente infatti che una misura asimmetrica per essere efficacemente procompetitiva deve poter produrre degli effetti stabili in termini di apertura del mercato.

## **7. Pubblicazione dei provvedimenti**

L'art.18 del DDL dispone che i regolamenti e gli atti a contenuto generale siano pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino delle singole Autorità nonché, *con funzione meramente informativa*, sul sito internet dell'Autorità emanante.

Quanto a questo, due sintetiche osservazioni:

a) la doppia pubblicazione, sulla G.U. e sul Bollettino, è una complicazione che rischia di creare confusione; ad esempio, se le due pubblicazioni non sono contestuali qual è la data da prendere a riferimento? In caso di difformità del testo prevale quello pubblicato in G.U. o quello pubblicato sul Bollettino?

b) i tempi sono maturi per fare un passo avanti ed attribuire valore legale – e non solo informativo - alla pubblicazione su *internet*, considerato che essa ormai costituisce uno strumento informativo affidabile, tempestivo e con diffusione capillare, al punto che la stessa G.U. viene già consultata via internet.

## **8. Nuova competenza dell'AEEG sui servizi idrici**

La nuova competenza sui servizi idrici, da un lato, è coerente con le competenze dell'AEEG, essendo l'acqua una risorsa essenziale tanto quanto l'elettricità ed il gas, ed anch'essa erogata con un servizio a rete (che pone quindi i classici problemi regolatori delle infrastrutture essenziali per l'erogazione di un servizio universale); dall'altro lato, riguarda un settore non ancora liberalizzato, nel quale quindi l'intervento regolatorio sarà finalizzato non tanto alla promozione della concorrenza ma, come si legge nell'art. 4 del DDL, a promuovere l'efficienza, l'economicità e trasparenza, nonché a garantire i diritti dei



consumatori.

Si tratta quindi di compiti che sono nelle *corde* dell'AEEG, salvi i necessari adattamenti dovuti alle specificità tecniche del settore idrico. Ciò tuttavia non preoccupa, perché, in realtà, anche il gas e l'elettricità presentano fra loro differenze sul piano tecnico.

Il punto delicato è invece quello delle competenze, in quanto, sui servizi idrici, molti sono i soggetti pubblici che hanno poteri di intervento; ad esempio:

- le Regioni definiscono gli ambiti territoriali ottimali (ATO),
- i Comuni e le Province organizzano il Servizio Idrico Integrato e costituiscono gli ATO,
- l'Autorità d'Ambito definisce il piano per l'adeguamento delle infrastrutture, affida il servizio idrico integrato al gestore e controlla l'attuazione del piano,
- il Ministero dell'Ambiente tutela le risorse idriche.

Sarà quindi molto importante il lavoro di razionalizzazione e riordino delle competenze che lo stesso DDL, mostrando consapevolezza di tale criticità, affida al Governo con la delega contenuta nel quarto comma dell'art. 4.

Per l'Autorità, è essenziale che questo riordino venga attuato in modo tale da delineare con chiarezza i confini tra le varie competenze, così da garantire, anche per i servizi idrici, l'effettiva operatività dell'AEEG e la piena autonomia decisionale, in coerenza con la sua natura di Autorità indipendente.