

SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS AL PARLAMENTO E AL GOVERNO RIGUARDANTE L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE-CONTROLLO E LE TARIFFE ELETTRICHE

1. Premessa.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas intende rivolgere al Parlamento e al Governo, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione, di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 14 novembre 1995, n. 481, alcune considerazioni, su aspetti riguardanti l'esercizio delle proprie competenze, che assumono urgente ed estrema attualità relativamente al disegno di legge finanziaria per il 2005, attualmente in corso di esame al Senato.

L'Autorità già in precedenza ha avuto modo di formulare in proposito commenti e proposte e ben comprende che esigenze di spedito *iter* parlamentare del d.d.l. in questione abbiano negativamente influito sulle iniziative volte a rimuovere, con opportuni emendamenti al citato d.d.l., ostacoli all'efficace perseguimento dei fini ad essa assegnati dalla legge n. 481 del 1995, nonché ad evitare future previsioni legislative capaci di nuocere all'andamento delle tariffe elettriche.

Ciò nondimeno, la rilevanza dei temi è tale che questa Autorità ritiene essenziale farne esplicito oggetto di segnalazione per fornire al Parlamento e al Governo elementi di riflessione e proposte con riferimento: (i) all'oblazione delle sanzioni di propria competenza; (ii) al previsto prelievo dalla componente A2 della tariffa elettrica; (iii) alla puntuale delimitazione dei vincoli della prossima legge finanziaria alle sole pubbliche amministrazioni che gravano sul bilancio dello Stato e, quindi, sui saldi di finanza pubblica.

2. Sanzioni ed oblazione.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas assegna decisivo rilievo all'effettiva capacità dissuasiva delle sanzioni applicabili ai soggetti regolati. La possibilità di comminare dette sanzioni è prevista dall'articolo 2, comma 20, lettera c) della legge istitutiva, tra un limite minimo di 50 milioni e un limite massimo di 300 miliardi di lire, senza ulteriori specificazioni.

Recenti pronunce giurisprudenziali hanno ritenuto applicabile a dette sanzioni la possibilità dell'oblazione prevista in via generale per le sanzioni depenalizzate dall'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

A prescindere da ogni altra considerazione, è evidente che una tale facoltà, che si esercita col pagamento del doppio del minimo o di un terzo del massimo della sanzione edittale, attenua fino ad eliminarla la deterrenza della sanzione stessa. Il sistema che ne risulta è assolutamente irrazionale se applicato all'Autorità, anche perché non va dimenticato che il citato articolo 16 è nato con riferimento a infrazioni di modesta entità e nelle quali, soprattutto, si assicurava un rapporto proporzionato tra minimo e massimo della sanzione, proporzione che invece non si riscontra nei casi riferibili all'Autorità per

l'energia elettrica e il gas. Infatti, la rilevantissima distanza tra i limiti massimo e minimo della sanzione e la modestissima entità di quest'ultimo fanno sì che infrazioni anche gravi e generatrici di danni rilevanti per i consumatori possano essere conciliate, col pagamento di 50.500 euro.

È il caso, ad esempio, del black out del 28 settembre 2003, rispetto al quale il procedimento sanzionatorio potrebbe essere paralizzato con l'irrisoria cifra di 50.500 Euro.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas aveva sollecitato l'adozione di una norma che escludesse la possibilità di definire con oblazione le sanzioni irrogate e contestualmente prevedesse la destinazione di almeno il cinquanta per cento del loro provento al ristoro, condizionato alla rinuncia del ricorso ai rimedi giurisdizionali ordinari, dei danni subiti dagli utenti.

Del resto, l'esclusione dell'oblazione è stata espressamente prevista anche per sanzioni di competenza di altre Autorità e particolarmente in tema di difesa del risparmio. Mentre la destinazione dei proventi delle sanzioni a vantaggio dei consumatori trova un precedente specifico nella legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388). Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo detta disposizione, sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori.

È bene sottolineare che una norma di tale natura non comporta maggiori costi né minori entrate per il bilancio dello Stato, cui i fondi delle sanzioni sono attualmente destinati. Semmai sarebbero possibili maggiori entrate per il bilancio dello Stato, atteso che la possibilità di fare oblazione riduce le eventuali entrate ad entità irrisorie e senz'altro inferiori all'introito che deriverebbe dalla metà dell'importo, una volta destinata l'altra metà ai consumatori, in un contesto che esclude l'oblazione.

In sintesi, escludendo la possibilità di oblazione, si raggiungerebbero vari e significativi obiettivi, quali quelli di accentuare l'effetto dissuasivo delle sanzioni applicabili e di procurare risorse da destinare a vantaggio del bilancio dello Stato e dei consumatori.

In proposito va ricordato che il Governo, rispondendo il 23 settembre 2004 alla Camera dei Deputati ad un'interrogazione (n. 5-03475), ha condiviso il negativo effetto dell'attuale regime dell'oblazione sulle sanzioni di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la necessità d'intervenire legislativamente in materia, anche al fine di tenere conto degli interessi dei danneggiati da eventuali disservizi, fin dalla legge finanziaria per il 2005.

A ciò si aggiunga che le recenti direttive comunitarie in materia di energia elettrica e gas espressamente affidano alle Autorità indipendenti dei diversi Stati membri significative competenze di controllo e prescrizione, anche per garantire il rispetto dei principi fissati dalle direttive medesime. Tale potere delle Autorità, non sostenuto da un adeguato strumento sanzionatorio, con effettiva capacità di deterrenza, si tradurrebbe in un sostanziale indebolimento della normativa comunitaria e, conseguentemente, in un'infrazione dello Stato membro.

Ciò premesso, a titolo meramente esemplificativo, si formula il testo della disposizione che potrebbe realizzare il menzionato obiettivo: "Al procedimento d'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 2, comma 20, lettera c) della legge 14 novembre 1995, n. 481, non si applica quanto previsto dall'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689. La metà dell'ammontare riveniente dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas è destinato ad un fondo per

il finanziamento di iniziative a vantaggio dei consumatori, anche di tipo reintegratorio o di risarcimento forfetario dei danni subiti. Le modalità di organizzazione e funzionamento del fondo nonché di erogazione delle relative risorse sono stabilite con regolamento a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentite le competenti Commissioni parlamentari”.

3. Versamenti al bilancio dello Stato a valere su componenti della tariffa elettrica.

Nel contesto della manovra finanziaria (articolo 35-quater dell'emendamento governativo), è previsto un prelievo di 100 milioni di euro all'anno da risorse alimentate con la componente tariffaria A2, destinata anche alla copertura dei costi della società Sogin, società di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, costituita per lo smantellamento degli impianti elettronucleari e per la messa in sicurezza del combustibile nucleare.

Tutte le risorse economiche della Sogin derivano dal settore elettrico, in particolare da due fondi istituiti a suo tempo dall'Enel e conferiti alla nuova società all'atto della sua costituzione. Tali fondi, alimentati dalle tariffe elettriche, riguardano, rispettivamente, lo smantellamento degli impianti ed il trattamento del combustibile nucleare e sono vincolati entrambi alla copertura delle spese da sostenere a questi fini.

L'accantonamento originale, risultando insufficiente a causa della chiusura anticipata delle centrali elettronucleari, è stato oggetto di integrazioni attraverso gli *oneri generali di sistema* gravanti sulla tariffa elettrica.

Il prelievo in discussione, pur in presenza di razionalizzazioni ed efficientamenti nella gestione societaria, potrebbe comportare un ridimensionamento delle attività della Sogin. Attività che, tuttavia, riguardando anche la sicurezza, non possono essere eccessivamente compresse. Sarebbe quindi necessario garantire l'espletamento di tali attività attraverso un ulteriore aggravio degli *oneri generali di sistema*.

Perciò, ove il prelievo sopra paventato divenisse legge, esso avrebbe riflessi tariffari e renderebbe più problematica la manovra dell'Autorità di contenimento degli aumenti, da definirsi in occasione del prossimo aggiornamento per il primo trimestre 2005 e per quelli successivi.

Per le considerazioni sopra esposte, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ritiene opportuno che sia evitato il citato prelievo a valere su componenti della tariffa elettrica.

4. Articoli 2 e 8 del disegno di legge finanziaria per il 2005.

Appare eccessivamente ampia la formulazione degli articoli 2 (*Limite all'incremento delle spese delle pubbliche amministrazioni*) e 8 (*Altri enti*) del disegno di legge finanziaria 2005, disposizioni che, in collegamento con l'elenco 1 allegato alla legge finanziaria, non limitano la loro applicazione alle amministrazioni che gravano sul bilancio dello Stato.

Tale ampia formulazione non risulta funzionalmente collegata con gli obiettivi della legge finanziaria, rivolti al contenimento della spesa a carico del bilancio dello Stato e all'incidenza dei saldi da finanziare. La mancanza di coordinamento che ne deriva, con le possibili incertezze interpretative, e le disfunzioni ed inefficienze che ne potrebbero discendere, dovrebbe – ad avviso di questa Autorità – essere rimossa.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è - per legge ed ormai da anni - interamente ed esclusivamente finanziata attraverso il contributo a carico delle imprese dei settori regolati. Ed infatti, l'articolo 2 della legge n. 481 del 1995, al comma 38, prevede che l'onere per il funzionamento dell'Autorità è finanziato con il contributo degli esercenti i servizi dell'elettricità e del gas. L'Autorità non reca alcun onere, né diretto né indiretto, a carico del bilancio dello Stato, dove non sono presenti capitoli di spesa ad essa riferiti.

Anzi, v'è da dire che correttamente il disegno di legge di bilancio per il 2005 espressamente esclude il passaggio di tali fondi dal bilancio dello Stato, il che in precedenza costituiva un'inutile partita di giro.

Se mai un'interpretazione strettamente letterale, che non tenga conto della particolarità del finanziamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dovesse - anche in via di prima applicazione - trovare accoglimento, si giungerebbe ad un risultato paradossale. L'inclusione dell'Autorità, che già non grava sul bilancio dello Stato, non gioverebbe alle finanze pubbliche, e non coglierebbe quindi l'obiettivo che la disposizione persegue, nuocendo invece gravemente alla funzionalità dell'Autorità.

È necessario che l'Autorità continui a trovarsi nella condizione di poter sviluppare adeguatamente i propri impegni operativi al fine di perseguire in modo efficace gli obiettivi di liberalizzazione e di contenimento dei costi finali per i consumatori di elettricità e gas, indicati con chiarezza dal Governo, sia in atti di indirizzo, sia nelle disposizioni di legge, da ultimo la legge n. 239 del 2004, senza i vincoli di bilancio dai quali il legislatore già la esclude, prevedendo il suo finanziamento a totale carico delle imprese.

A ciò si aggiungano i nuovi compiti e adempimenti, nonché la crescita da 3 a 5 dei Componenti del Collegio, previsti dalla già citata legge n. 239 del 2004 e dalle nuove direttive comunitarie sui mercati dell'energia elettrica e del gas nonché sull'interconnessione con l'estero.

In conclusione, vero è che l'interpretazione sistematica delle norme porta a ritenere che la formulazione letterale allo stato presente nel disegno di legge finanziaria per il 2005, non comprenda l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, per le ragioni sistematiche e razionali sopra menzionate. Si verterebbe in un'ipotesi in cui *lex plus dixit quam voluit*.

Ma è anche vero che sarebbe bene escludere in radice dubbi di qualunque natura e chiarire espressamente la non ricomprensione dell'Autorità nelle amministrazioni incise dagli articoli 2 e 8 del citato disegno di legge.

In conclusione, sia pure per mera chiarezza e per escludere errate interpretazioni, sarebbe opportuno aggiungere:

- 1) all'articolo 2, comma 2, in fine le seguenti parole “, *nonché per il funzionamento delle Autorità amministrative indipendenti di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, nei limiti in cui esse sono finanziate con il contributo di cui all'articolo 38, lettera b, dell'articolo 2 della medesima legge*”;
- 2) all'articolo 8, comma 1, dopo le parole “ad eccezione”, le seguenti parole: “alle Autorità amministrative indipendenti di cui all'articolo 2, comma 2,”.

2 dicembre 2004