



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE AUTORITA'  
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI**

*Sommario e Memoria per l'audizione presso la  
Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*

*Roma, 26 maggio 2010*

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero ringraziare, vivamente anche a nome del collega Fanelli, la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati per questa audizione, che ci consente di fornire un contributo su temi così rilevanti, e per noi di diretto interesse, come i ruoli, le funzioni e l'organizzazione delle Autorità amministrative indipendenti, nell'ambito del sistema istituzionale e normativo europeo e nazionale.

A pochi mesi dal termine del nostro mandato settennale, questa occasione costituisce un momento importante: i) per esprimere profonda gratitudine per esser stati chiamati a svolgere un ruolo di servizio pubblico istituzionale di particolare rilievo per il nostro Paese; ii) per offrire una testimonianza diretta circa la nostra esperienza di regolazione e controllo.

Perciò, in preparazione dell'odierna audizione abbiamo predisposto una "memoria" ed un "sommario" di essa, per porre all'attenzione del Parlamento anche considerazioni che possano auspicabilmente favorire eventuali interventi legislativi, volti a rendere ancora più efficace ed efficiente l'attività di regolazione e controllo dell'Istituzione che ho l'onore di presiedere.

Alessandro Ortis

Allegati:

- A. **Sommario** per la presentazione della *Memoria*
- B. **Memoria** per l'audizione ed allegati

## SOMMARIO

### **Memoria dell’Autorità per l’energia e il gas per l’Audizione per la Commissione Affari Costituzionale della Camera dei Deputati**

1. Le Autorità amministrative indipendenti nel quadro istituzionale
2. Il ruolo e l’indipendenza dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas (AEEG)
3. I fondamentali per l’indipendenza e l’autonomia dell’AEEG
  - 3.1 Nomina e caratteristiche del mandato dell’organo di vertice
  - 3.2 Autonomia economico-finanziaria
  - 3.3 Autonomia organizzativa e risorse umane
  - 3.4 Rapporti con Parlamento e Governo
  - 3.5 Rapporti con altre Autorità indipendenti
4. Il sindacato sull’attività dell’AEEG
5. La regolazione nei settori elettrico e gas
  - 5.1 Fasi regolate della filiera
  - 5.2 Fasi liberalizzate della filiera
  - 5.3 Prezzi dell’energia
  - 5.4 Qualità tecnica e commerciale del servizio
  - 5.5 Tutela dei consumatori
  - 5.6 Vigilanza e Robin Hood Tax
6. Eventuale ampliamento delle competenze dell’AEEG al servizio idrico
7. Conclusioni

## 1. Le Autorità amministrative indipendenti nel quadro istituzionale

Le Autorità amministrative indipendenti si possono considerare, pur nell'eterogeneità delle rispettive competenze e assetti organizzativo-funzionali, oramai consolidate nel nostro ordinamento nazionale e parte integrante del nostro patrimonio istituzionale.

Passando in rassegna gli specifici contesti si può ben comprendere come la ragion d'essere delle Autorità sia stata determinata, in funzione di distinti momenti storici e in ragione di specifiche e concrete problematiche, dalla necessità di tutelare materie sensibili e, di norma, di rilievo costituzionale, che vanno dalla libera iniziativa economica ai diritti dei risparmiatori, al pluralismo dell'informazione, alla riservatezza dei dati personali, alla fruizione di beni essenziali di largo consumo e di rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese. Tra essi l'energia elettrica e il gas di cui è chiamata ad occuparsi la nostra Autorità.

Pur nella diversità dei ruoli ricoperti (di regolazione e/o di garanzia) e delle competenze affidate, vi sono dei tratti comuni alle diverse Autorità: quali l'elevato grado di specializzazione professionale, che richiede competenze molto definite; la rilevanza dei "valori" da presidiare; la funzione di arbitri imparziali e neutrali dei mercati. Tali aspetti costituiscono il presupposto e l'elemento distintivo della "indipendenza" riconosciuta alle Autorità rispetto ad altri organismi della nostra Pubblica Amministrazione.

Nella maggioranza dei casi la nascita delle Autorità e i loro ruoli sono da correlare ad una forte riduzione della partecipazione diretta dello Stato nell'economia ed alla incidenza sempre maggiore del diritto comunitario, finalizzato alle liberalizzazioni, all'apertura dei mercati ed alla loro integrazione.

L'attività svolta dalle Autorità in questi anni e i risultati raggiunti depongono a favore della necessaria presenza, nel nostro ordinamento, e specie a presidio di mercati interessati dai processi di liberalizzazione, di organismi pubblici dotati di un alto livello di capacità tecnica, di competenze specifiche, di indipendenza e di autonomia, in grado di agire in modo efficace e trasparente.

Certo non si possono sottacere le problematiche che si sono manifestate in ordine a possibili situazioni di sovrapposizione di competenze tra le stesse Autorità e fra queste ultime e il Potere esecutivo.

Ciò renderebbe opportuno un intervento del legislatore, anche eventualmente di natura costituzionale<sup>1</sup>, volto a rendere i confini tra le sfere di competenza dell'organo politico e delle Autorità di regolazione più chiari e coerenti con le indicazioni dell'Unione Europea. Per le Autorità, l'efficacia dell'operato non può prescindere dal conferimento ad esse di idonei poteri pubblici di regolazione, garanzia e vigilanza e, prima ancora, dal rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia.

---

<sup>1</sup>Nella storia recente, si sono già verificati due importanti tentativi di dare copertura costituzionale alle Autorità: infatti, sia il disegno di riforma elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita nella XIII legislatura (l. cost. 1/97), sia la legge costituzionale approvata dal Parlamento nel mese di novembre 2005, nel corso della XIV legislatura, poi respinta con il referendum del 25 e 26 giugno 2006, prevedevano l'introduzione di un art. 98-bis della Carta, appositamente dedicato alle Autorità indipendenti, che avrebbero così ottenuto un esplicito riconoscimento in Costituzione. Quest'ultimo disegno di legge costituzionale prevedeva peraltro la possibilità per il legislatore di istituire Autorità amministrative indipendenti e inseriva, tra le prerogative del Presidente della Repubblica, quella di nominarne i Presidenti.

## 2. Il ruolo e l'indipendenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG)

Il ruolo e l'indipendenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) trovano puntuale rispondenza nel quadro normativo di riferimento nazionale e comunitario.

Per quanto riguarda l'assetto normativo nazionale, la legge istitutiva (14 novembre 1995, n. 481) stabilisce che l'Autorità opera *“in piena autonomia e in piena indipendenza di giudizio e di valutazione; ed è preposta alla regolazione del settore di propria competenza”* (art. 2, comma 5, legge n. 481/95).

Analogo riconoscimento si riscontra in sede comunitaria. Con riferimento alla legislazione europea, va infatti ricordato che l'Unione Europea, dopo aver da tempo consolidato il modello delle Autorità amministrative indipendenti nel settore energetico, è di recente intervenuta sul tema, in occasione dell'approvazione del terzo pacchetto di direttive comunitarie sulle liberalizzazioni dei settori energetici (approvato dal Parlamento europeo il 13 luglio 2009), affermando che: *“per tutelare l'indipendenza dell'Autorità di regolamentazione, gli Stati membri provvedono affinché l'Autorità di regolamentazione possa prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico, e disponga di dotazioni di bilancio annuali separate e di autonomia di esecuzione del bilancio assegnatole, nonché di risorse umane e finanziarie idonee allo svolgimento delle sue attività”* (cfr. articoli 35 della Direttiva 2009/72/CE e 39 della Direttiva 2009/73/CE).

Con questa disciplina comunitaria, di cui si è avviato il recepimento nell'ordinamento italiano (nell'ambito del disegno di legge recante *“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge Comunitaria 2009”*, appena approvato in via definitiva dal Parlamento), viene consolidata la centralità del ruolo delle Autorità nazionali di regolamentazione per l'energia, prevedendo al contempo e in aggiunta un organismo di coordinamento di dette Autorità a livello europeo (ACER), in particolare per le questioni transfrontaliere. La recente riforma comunitaria, come sopra riportato, provvede altresì a potenziare il principio dell'indipendenza delle Autorità di regolazione sia rispetto agli interessi economici degli operatori del settore sia rispetto al potere politico. Ciò evidenzia la natura dell'indipendenza quale presupposto essenziale per il completamento del processo di armonizzazione del mercato unico europeo.

L'indipendenza dell'AEEG dal potere politico in generale, e dal Governo, in particolare, risulta tanto più necessaria in settori, quali quelli energetici, dove alto è il rischio di conflitto di interessi tra lo “Stato-proprietario”, ancora detentore di partecipazioni azionarie rilevanti in importanti imprese che operano nei mercati energetici e lo “Stato-regolatore”, comunque chiamato a tutelare la parità delle condizioni dei contendenti in una economia di mercato.

La rilevanza del concetto di indipendenza per una Autorità di regolazione trova un'ulteriore ragion d'essere nella necessità di sottrarre le decisioni “tecniche”, proprie del Regolatore, a qualunque contingenza specifica, anche eventualmente legata ai cicli elettorali. Al contrario, stabilità e credibilità delle decisioni regolatorie favoriscono gli investimenti privati di lungo periodo.

### **3. I fondamentali per l'indipendenza e l'autonomia dell'AEEG**

#### *3.1 Nomina e caratteristiche del mandato dell'organo di vertice*

I profili dell'indipendenza e dell'autonomia sono e debbono essere garantiti anche attraverso disposizioni che riguardano: i criteri di nomina, le caratteristiche del mandato, la composizione ed il funzionamento dell'organo di vertice, il finanziamento, l'organizzazione e il personale.

Riguardo al processo di nomina del Presidente e dei Componenti del Collegio, si richiamano come molto appropriate: i) la previsione dei requisiti di “*alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore*” per i componenti; ii) le modalità per la loro nomina “*multipartisan*” (la designazione dei componenti dell'organo di vertice da parte del Governo è infatti sottoposta al parere vincolante delle competenti Commissioni parlamentari, con voto a maggioranza dei due terzi dei componenti). Tale meccanismo di nomina ha anticipato la più recente normativa europea ed è con essa già sostanzialmente allineato.

Il sistema così definito potrebbe essere ulteriormente implementato con una procedura che renda ancor più trasparente l'esame delle candidature e che garantisca la coerenza dei profili prescelti con le funzioni da svolgere. Una misura possibile, tra le molte, potrebbe essere quella di rendere pubbliche le candidature e le audizioni, nonché disponibili i curricula di tutti i candidati, introducendo altresì l'obbligo della motivazione delle nomine. In tal modo, l'assoluta trasparenza del meccanismo di nomina ed un controllo diffuso circa l'esercizio di tale potere garantirebbe ulteriormente l'indipendenza dei componenti. Circa le attuali caratteristiche del mandato, appare molto opportuno conservare: a) la durata in carica di sette anni (più lunga rispetto al mandato parlamentare e ad un solo periodo regolatorio tariffario quadriennale); b) il divieto di rinnovo del mandato; c) l'inamovibilità durante il mandato (salve ovviamente le ipotesi di gravi violazioni di legge o di doveri deontologici); d) il regime di incompatibilità, durante l'incarico, con qualsiasi altra attività professionale o di consulenza, con l'essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati e con il ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, nonché il divieto di mantenere o avere qualsivoglia interesse, diretto o indiretto, nelle imprese operanti nel settore di competenza dell'Autorità; e) il regime di simili incompatibilità che si estende nei quattro anni successivi alla cessazione dell'incarico.

#### *3.2 Autonomia economico-finanziaria*

Strettamente connesso con il tema dell'indipendenza è quello dell'autonomia economica e del finanziamento delle Autorità indipendenti.

Mentre con riferimento all'autonomia contabile, il panorama delle Autorità indipendenti si presenta omogeneo, non altrettanto può dirsi riguardo all'autonomia finanziaria, per la quale sono previste forme di finanziamento statale, auto finanziamento o miste.

L'AEEG fa parte della categoria delle Autorità autofinanziate. L'applicazione ormai ultradecennale di questo metodo di autonomia economica consente di ritenerlo un sistema adeguato, che ha consentito all'Autorità di svolgere efficacemente il proprio mandato, sostenendone l'autonomia.

L'AEEG non percepisce infatti alcun finanziamento pubblico, nè grava in alcun modo sul Bilancio dello Stato. Infatti si autofinanzia completamente tramite il contributo fornito per legge dagli operatori economici regolati, dei settori dell'energia elettrica e del gas; l'importo del contributo non può essere superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio di tali operatori e viene versato direttamente all'AEEG. In proposito desidero ricordare che l'Autorità, in un'ottica di efficiente gestione delle risorse, ha sempre contenuto negli ultimi sette anni il contributo allo 0,3 per mille, valore ben inferiore al richiamato limite dell'1 per mille previsto dalla legge.

L'intera procedura di definizione dell'aliquota contributiva è oggi in capo all'Autorità, fatta salva l'approvazione dell'aliquota stessa da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro dell'Economia e delle finanze.

Tuttavia, il quadro ricordato risulta ora fortemente intaccato da quanto previsto dalla legge Finanziaria per l'anno 2010, nella parte in cui si stabilisce, sia pure per un arco triennale definito, il finanziamento di alcune Autorità amministrative indipendenti tramite una sorta di prestito da parte di altre Autorità.

Tale misura, per altro pesante ed improvvisa, produce il rischio che sugli operatori dei settori regolati finiscano per gravare oneri del tutto estranei alle esigenze di regolazione, controllo e vigilanza del settore e, per altro verso, non proporzionali ad alcun indice di progressività nè di forza economica: il contributo versato dagli operatori si configurerebbe quindi come un prelievo a tutti gli effetti fiscale, privo di qualsiasi legame con la prestazione dagli stessi ricevuta<sup>2</sup> e non finalizzato solo al finanziamento dell'Autorità amministrativa competente.

La legge Finanziaria per il 2006<sup>3</sup> ribadiva di contro il principio della necessaria corrispondenza tra l'attività economica svolta dai soggetti tenuti al versamento del contributo ed i settori di competenza dell'Autorità che riceveva detto contributo. Prescriveva altresì una stretta connessione tra il "quantum" del prelievo effettuato e la necessità di finanziamento dell'Autorità di regolazione competente.

Sempre in tema di finanziamento dell'AEEG, va segnalato come risulterebbe opportuna l'affermazione dell'estraneità del meccanismo di completo autofinanziamento dell'Autorità rispetto alle norme di legge di limitazione della spesa pubblica (tipicamente le leggi finanziarie) tese a sostenere il Bilancio dello Stato.

Come si è visto, infatti, l'AEEG non grava sul bilancio dello Stato e il suo consolidato modello di autofinanziamento, oltre a risultare rispondente di per sé alle nuove disposizioni comunitarie sul punto, non fa venir meno un possibile e già esistente sindacato – *ex ante* ed *ex post* – sulla gestione amministrativo-contabile dell'Autorità.

In ragione di queste peculiarità, il legislatore ha di volta in volta adottato opportuni provvedimenti specifici volti ad escludere l'AEEG da una serie di vincoli di finanza pubblica disposti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, assoggettate parzialmente o totalmente al contributo dello Stato.

---

<sup>2</sup> In tal senso si veda la sentenza del TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 19 giugno 2006, n. 1435, ove si legge che "il prelievo de quo non è assimilabile ad una prestazione imposta di carattere tributario, soggetto, come tale, alla predetta riserva di legge: questa, infatti, opera solo allorché al depauperamento patrimoniale dell'obbligato non corrisponda alcun specifico onere di dare o di fare da parte dell'Amministrazione. Viceversa, il contributo in questione appare assimilabile ad un corrispettivo per l'attività svolta dall'Autorità nei confronti dei soggetti amministrati per un servizio agli stessi reso direttamente o indirettamente (TAR Lazio, Roma, II, 9/12/1993, n.1633; idem, 4/12/2003, n.11596), che trova specifica previsione nell'art.2, comma 38, lettera b, della legge n.481/1995".

<sup>3</sup> Cfr. art. 65 e successivi della legge n.266/05.

La nostra esperienza ci spinge a concludere che l'estensione a tutte le altre Autorità amministrative del tipo di autofinanziamento già previsto per la nostra Autorità, potrebbe rappresentare il metodo appropriato per garantire ad ogni Autorità la stessa indipendenza e responsabilità economica, la stessa conseguente autonomia decisionale ed operativa<sup>4</sup>.Ciò, peraltro sanerebbe *in toto* anche il conflitto di interesse in cui si trovano alcune Autorità, i proventi delle cui sanzioni contribuiscono al sostentamento delle Autorità medesime. Nel caso dell'Autorità per l'energia, invece, le sanzioni sono integralmente destinate a progetti a vantaggio dei consumatori di energia, proposti dall'Autorità e definiti con Decreto del Ministro dello sviluppo economico.

### 3.3. *Autonomia organizzativa e risorse umane*

Per l'espletamento delle funzioni e dei compiti assegnati, l'AEEG può contare, grazie alla stessa legge istitutiva (articolo 2, comma 28 e 30 della legge n. 481), su un'opportuna autonomia organizzativa interna. Tuttavia la stessa legge istitutiva ha attribuito alla AEEG un contingente massimo di personale oggi fissato in 120 unità di ruolo e 60 a tempo determinato. Tale rapporto fisso tra personale di ruolo e a tempo determinato costituisce un *unicum* nel panorama pubblico italiano, oltre a rendere inevitabile l'affidamento di delicate attività ordinarie anche a detto personale a tempo determinato.

La limitata dotazione organica dell'Autorità sta determinando un forte condizionamento operativo. Essa infatti, mai aggiornata da più di 10 anni, è oggi mal compatibile con i numerosi e significativi provvedimenti normativi intervenuti nei settori di competenza, specie nell'ultimo quinquennio, che hanno portato ad incrementare ruolo e compiti dell'AEEG; tra questi l'estensione della vigilanza a mercati e settori industriali non sottoposti ad attività di regolazione economica (si cita uno per tutti l'articolo 81, comma 18, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, che attribuisce all'Autorità per l'Energia il compito di vigilare sul rispetto del divieto di traslazione della maggiorazione d'imposta per i soggetti che operano nei settori petrolifero e dell'energia - c.d Robin Hood Tax). Si tratta di compiti aggiuntivi per assolvere ai quali l'AEEG, pur promuovendo decisamente continuamente lo sviluppo dei livelli di professionalità del personale in organico, ha dovuto ricorrere anche a forme flessibili di collaborazione consentite agli organismi pubblici (collaborazione coordinata e continuativa, lavoro interinale, ecc.) e l'attivazione di comandi e distacchi da altre pubbliche amministrazioni.

In considerazione di quanto sopra, appare evidente che la dotazione di personale dell'Autorità necessita di interventi tesi a rendere più flessibile la gestione delle risorse ed a prevedere un incremento delle risorse stesse per far fronte ai nuovi compiti assegnati. In proposito, va sottolineato che tale esigenza potrebbe essere soddisfatta senza alcun onere per il bilancio dello Stato e senza alcun aumento delle quote utilizzabili dall'Autorità per il suo autofinanziamento; ciò anche grazie a prudenti scelte di efficienza gestionale adottate da tempo per i propri bilanci.

---

<sup>4</sup> Tema peraltro affrontato da un apposito Ordine del Giorno approvato dalla Camera dei Deputati in data 9 dicembre 2009, nell'ambito dell'esame del disegno di legge "Finanziaria per il 2010", con il quale si impegna il Governo "ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, disposizioni affinché all'onere derivante dal funzionamento delle autorità amministrative beneficiarie come indicate all'articolo 2, comma 231, dell'AC 2936, si provveda attraverso modalità da individuarsi in via definitiva senza più oneri a carico delle autorità contribuenti."

### 3.4 Rapporti con Parlamento e Governo

Il rafforzamento dell'indipendenza delle Autorità, di cui si sono appena declinati gli aspetti più rilevanti, non determina il venir meno della corretta interlocuzione con il Parlamento e il Governo, cui compete il necessario ruolo di indirizzo politico nei settori in riferimento. L'equilibrio tra i suddetti valori, tuttavia, non risulta sempre di facile attuazione.

Per quanto riguarda l'AEEG, lo strumento per il mantenimento di questo equilibrio può individuarsi nella legge istitutiva laddove afferma che il Governo, nell'ambito del DPEF (oggi, Decisione di Finanza Pubblica), indica *“il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese”*.

La DFP, o comunque uno strumento di programmazione generale che coinvolga Parlamento e Governo, appare, dunque, come la cornice adeguata per gli indirizzi di politica industriale e sociale e per gli obiettivi di politica energetica, nell'ambito dei quali il Regolatore è tenuto a svolgere la propria attività.

Tuttavia, come peraltro già accaduto, interventi puntuali e prescrittivi con contenuto di carattere tecnico, che incidono direttamente sull'esercizio delle potestà attribuite al Regolatore, rischiano di turbare questo equilibrio, con conseguenze sugli stessi settori regolati.

D'altra parte, l'AEEG, nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, giustamente non opera in maniera avulsa dai decisori politici. La stessa legge istitutiva prevede, infatti, all'articolo 2, comma 21, che l'Autorità, al termine di ogni anno *“presenti al Parlamento ed al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta”*; inoltre le recenti leggi n. 2/09 (articolo 3, comma 10) e n. 99/09 (articolo 28, comma 2) hanno ampliato i momenti di dialogo istituzionale e gli strumenti di *reporting* richiesti alla AEEG, verso le Istituzioni rappresentative<sup>5</sup>.

Infine, la legge istitutiva, proprio per consolidare il legame e il regime di responsabilità della stessa AEEG verso gli Organi rappresentativi della collettività, prevede che l'Autorità svolga *“attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza”*.

Tuttavia, l'esperienza maturata in quasi quattordici anni di attività induce a ritenere indispensabile un rafforzamento degli strumenti e delle modalità previsti dalla legge per realizzare un'interlocuzione più strutturata tra l'Autorità e le Istituzioni politico-rappresentative del Paese. Un'analisi attenta dell'evoluzione dei rapporti istituzionali intercorsi porta infatti a riscontrare un livello di comunicazione ancora incompleto, con particolare riferimento agli esiti delle Segnalazioni a Governo e Parlamento su tematiche relative ai settori di interesse dell'AEEG.

In tale contesto, sarebbe auspicabile un'integrazione della disciplina normativa relativa alla *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*, positivamente introdotta dal Parlamento nell'ambito della legge Sviluppo (Legge 99/09).

L'art. 47 della legge 99/09 prevede infatti che, nell'elaborazione di tale *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*, siano tenute in considerazione le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonché quelle contenute nelle

---

<sup>5</sup> Si citano: la Relazione annuale alle Commissioni parlamentari sullo stato dei mercati energetici; il Rapporto annuale sui mercati elettrici a pronti, a termine e servizi di dispacciamento; la Segnalazione al Ministero dello Sviluppo economico sul funzionamento dei mercati dell'energia; il Rapporto annuale sul meccanismo dei titoli di efficienza energetica; la Relazione annuale sull'attività di vigilanza del divieto di traslazione della cosiddetta Robin Hood Tax.

relazioni annuali dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e delle altre autorità indipendenti. Sul punto, occorre rilevare che la legge 481/95 ha attribuito all'AEEG, tra i suoi compiti primari, proprio quello di promuovere la concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale; alla luce di ciò, si ritiene opportuno un intervento normativo teso a prevedere esplicitamente che anche le proposte formulate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, per i settori di propria competenza, al pari di quelle dell'Antitrust, siano tenute in considerazione ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale, anticipando eventualmente il termine per la presentazione al Parlamento ed al Governo della Relazione annuale sullo stato dell'attività.

### 3.5 Rapporti con le altre Autorità indipendenti

Una significativa parte del dialogo istituzionale, che vede coinvolta l'AEEG, è quella con altre Autorità amministrative indipendenti, in particolare Consob, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Garante per la protezione dei dati personali e Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni.

In particolare, la cooperazione tra l'AEEG e la Consob è stata formalizzata nel 2008, con l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 58/1998 (articolo 66-bis), di attuazione della Direttiva 2004/39/CE sui mercati di strumenti finanziari (cosiddetta Direttiva MIFID), che prevedono che la Consob eserciti le proprie attribuzioni, in alcuni casi, d'intesa ed in altri sentita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Al fine di coordinare le rispettive azioni nell'ambito dei mercati regolamentati dei derivati dell'energia elettrica e del gas, la Consob e l'Autorità hanno stipulato nell'agosto del 2008 un apposito Protocollo di intesa che regola le procedure per il rilascio delle intese e dei pareri da parte dell'Autorità e lo scambio di informazioni nello svolgimento della vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva.

Anche la collaborazione tra le Autorità di regolazione e l'Antitrust si è sviluppata in questi ultimi anni; ciò anche per la crescente necessità – ultimamente addirittura sancita dalle Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE – di mantenere distinte le funzioni di garanzia, esercitate dall'Antitrust su tutti i mercati indistintamente, e quelle di regolazione, esercitate dalle diverse Autorità di settore.

L'art. 37 della citata direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, attribuisce infatti alle Autorità di regolamentazione degli Stati Membri il compito di “*garantire, in collaborazione con le altre Autorità competenti, che le misure di tutela dei consumatori incluse quelle all'allegato 1, siano effettive e applicate*”. Tale direttiva conferma dunque la necessità – come già rilevato - di una coerente e proficua ripartizione di ruoli tra Autorità di regolazione di settore e Autorità antitrust: la prima chiamata a definire *ex ante* regole e strumenti a garanzia degli interessi dei consumatori ed a verificarne il rispetto, inibendo e sanzionando eventuali violazioni della regolazione di settore; la seconda chiamata a sanzionare *ex post* eventuali comportamenti delle imprese che, nell'esercizio di attività non coperte dalla regolazione di settore, risultino non conformi ai principi della diligenza professionale di cui agli articoli 20 e successivi del decreto legislativo 6 ottobre 2005 n. 206. Inoltre, se da un lato, l'Antitrust, in sede di accettazione degli impegni presentati dagli operatori ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 287/90, si trova ad adottare misure che potrebbero, in linea di principio, porsi in contrasto con gli interventi dell'Autorità di settore, dall'altro, l'Autorità di regolazione settoriale può talvolta introdurre misure

regolatorie che implicano una valutazione sul grado di concorrenzialità dei settori di competenza, incidendo, potenzialmente, sugli interventi di tutela *ex post* dell'Antitrust.

Alla luce di tale positiva esperienza, potrebbe essere opportuno che siano introdotte nel diritto nazionale specifiche disposizioni idonee a valorizzare e consolidare istituzionalmente, in tema di tutela dei consumatori di energia elettrica e gas naturale, gli strumenti per la collaborazione con l'Antitrust e le altre Autorità competenti.

Nello specifico, le occasioni di collaborazione e cooperazione, tra l'Antitrust e l'AEEG, si sono già positivamente sviluppate nel tempo, sulla base di una condivisa, proficua e spontanea tensione ad un leale rapporto di collaborazione. Tuttavia, anche alla luce delle recenti novità introdotte dal legislatore comunitario, sembra opportuno che la collaborazione tra l'AEEG e l'Antitrust sia sostenuta per il futuro, oltre che dalla sperimentata ed apprezzabile attitudine spontanea, anche da regole simmetriche ed omogenee ispirate a criteri di reciprocità, nell'interesse superiore di una ottimale promozione della concorrenza e della connessa regolazione settoriale. In tal senso potrebbe essere pure utile prevedere, con norma, un parere dell'AEEG, sia nei procedimenti condotti da Antitrust sia nelle procedure di accettazione degli impegni, riguardanti specificatamente i settori elettrico e gas.

#### **4. Il sindacato sull'attività dell'AEEG**

Come già accennato per un'Autorità di regolazione indipendente quale quella dell'energia, deve necessariamente prevedersi una parallela, solida *accountability* o sindacabilità, riguardante la formazione, l'applicazione e gli effetti delle decisioni.

- Una sindacabilità che riguardi, *ex ante*, anche le forme di partecipazione alla fase decisionale dell'Autorità. Ci si riferisce in particolare: ai processi di consultazione pubblica (in alcuni casi anche sottoponendo i provvedimenti ad Analisi di impatto della regolazione) che consentono la partecipazione dei diversi soggetti portatori di interessi; alle audizioni periodiche degli operatori del settore e delle formazioni associative dei consumatori e degli utenti; alle particolari garanzie del contraddittorio per i procedimenti sanzionatori nei confronti di singole imprese.

- Tra le varie forme di sindacato *ex post* sull'operato dell'Autorità, si può citare pure il controllo sull'attività amministrativo contabile da parte di organi di controllo interni (Collegio dei revisori) ed esterni (Corte dei Conti), nonché la sindacabilità giurisdizionale presso la giustizia amministrativa.

Il sindacato giurisdizionale sui provvedimenti dell'Autorità, attivabile da ciascun soggetto legittimato, viene svolto ordinariamente dalla giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato), i cui organi, come noto, possono intervenire sospendendo o annullando, in tutto o in parte, i provvedimenti dell'Autorità. E' un sindacato di particolare rilevanza che si è dimostrato intervenire con scrupolo e tempestività su materie ed atti che, in ragione dei settori e delle tematiche coinvolte, si presentano spesso con un elevato contenuto di complessità e tecnicità. Gli esiti del sindacato giurisdizionale stanno confermando la stabilità della regolazione della AEEG; infatti ammonta a meno del 2% il numero delle delibere definitivamente annullate sul totale delle delibere adottate tra il 1997 e il 2010.

## 5. La regolazione nei settori elettrico e gas

Quando, all'inizio degli anni '90, si è affrontata la questione di predisporre la cornice legale entro cui attuare le privatizzazioni e le liberalizzazioni, che hanno interessato molti settori economici precedentemente partecipati dallo Stato o caratterizzati da un assetto monopolistico pubblico, il legislatore ha compiuto, relativamente al comparto energia, una scelta di grande flessibilità: la legge n. 481/95, infatti, invece di stabilire in modo analitico gli obblighi e i divieti per gli operatori economici e dettare una disciplina organica degli strumenti di intervento da parte del regolatore, si è limitata, da un lato, ad introdurre alcune norme di comportamento per le imprese - che spetta poi alla stessa Autorità concretizzare di volta in volta - dall'altro, a fissare una serie di principi ai quali l'Autorità deve attenersi e di finalità da perseguire nello svolgimento della sua attività, quali la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; la garanzia di adeguati livelli di qualità, la diffusione e fruizione dei servizi, la definizione di un sistema tariffario certo e trasparente, la tutela degli interessi di utenti e consumatori.

In questo contesto, l'AEEG ha pertanto svolto un ruolo nuovo, rispetto al contesto istituzionale nazionale, volto a contribuire a "traghettare" il sistema energetico italiano verso dinamiche di mercato. Essa ha quindi stabilito tanto le regole entro le quali potesse dispiegarsi la competizione tra le imprese, quanto quelle a cui dovesse informarsi il rapporto tra tali imprese e i consumatori finali. Inoltre, ha stimolato la ricerca dell'efficienza economica da parte degli imprenditori. In primo luogo, attraverso meccanismi redistributivi dei recuperi di efficienza (ulteriori rispetto a quelli imposti dal *price cap* imposto dalla legge) realizzati allo scadere dei periodi tariffari quadriennali, recuperi che sono stati poi equamente ripartiti tra consumatori ed esercenti. In secondo luogo, l'AEEG ha adottato veri e propri strumenti tariffari incentivanti per lo sviluppo delle infrastrutture più rilevanti per il mercato e i consumatori.

La presenza di un Regolatore istituzionale indipendente ha dunque accompagnato il mercato dell'energia nel conseguimento di risultati che il solo agire di forze di mercato, mal regolate e mal monitorate, non avrebbe potuto consentire.

Oggi lo stato dei mercati energetici è caratterizzato essenzialmente da:

- servizi regolati, le cui tariffe sono determinate dall'Autorità, che comprendono tutte le attività connesse a monopoli naturali infrastrutturali quali la trasmissione, il dispacciamento, la distribuzione e, nel caso del gas, lo stoccaggio; anche i livelli di qualità tecnica di tali servizi sono fissati e regolati dall'Autorità;
- mercati *retail* o dettaglio, nei quali i prezzi sono liberi, ma sussiste ancora l'obbligo, per i venditori, di offrire condizioni di prezzo fissate dall'Autorità ai clienti tutelati, costituiti sostanzialmente dai clienti domestici e dalle piccole imprese che non abbiano ancora scelto di accettare offerte sul mercato libero;
- mercati all'ingrosso, nei quali i prezzi sono liberi e le contrattazioni (tra produttori o importatori e grossisti o clienti) avvengono tramite contratti bilaterali o, nel caso dell'energia elettrica, attraverso mercati regolati (cd "borsa elettrica").

L'AEEG determina poi anche i livelli di qualità tecnica, ad esempio la continuità del servizio, e di qualità commerciale, ovvero delle garanzie e delle prestazioni (diverse dal

prezzo) che i venditori debbono garantire ai clienti, quali, ad esempio, tempistica, trasparenza dell'informazione, indennizzi automatici.

### *5.1 Fasi regolate della filiera*

Nell'ambito delle fasi regolate della filiera, l'AEEG determina, dunque, le tariffe secondo le modalità appena richiamate, assicurando, inoltre, livelli di qualità tecnica e commerciale. Se si osserva l'andamento delle componenti tariffarie, si nota che esse hanno ottenuto esiti soddisfacenti. Prendendo, ad esempio, il periodo compreso tra il primo trimestre 2004 e il secondo trimestre 2010 tali componenti hanno nel complesso mostrato un andamento sostanzialmente costante, addirittura registrando riduzioni in termini nominali per il settore elettrico, ove la tariffa è passata dai 3,8 c€/kWh agli attuali 2,5 c€/kWh. Per il settore gas la tariffa è rimasta pressoché costante fino al secondo semestre 2009, quando, limitatamente alla distribuzione (non al trasporto) del gas, hanno subito un necessario adeguamento per il riconoscimento di alcuni maggiori costi del servizio, riconducibili principalmente all'ammodernamento degli impianti per migliorare soprattutto sicurezza e qualità dei servizi. Tale incremento, per alcune parti, è comunque subordinato ad una serie di ispezioni e verifiche che l'Autorità ha avviato su base annua.

Le tariffe, però, non si limitano a consentire il mantenimento in buone condizioni delle infrastrutture esistenti, ad un costo tendenzialmente calante; infatti, nel corso degli ultimi anni si è resa evidente la necessità di dotare il Paese di nuove e maggiori infrastrutture: reti elettriche e del gas, rigassificatori e stoccaggi gas. L'azione regolatoria ha dunque svolto anche una importante funzione incentivante, innanzi tutto in termini di creazione e mantenimento di un "ambiente" favorevole agli investimenti da parte degli operatori, seppur con la necessità da parte di questi ultimi di reperire le risorse finanziarie (le tariffe coprono investimenti effettivamente realizzati, non costituiscono anticipo finanziario per effettuarli); in secondo luogo, la regolazione ha adottato vere e proprie maggiorazioni (comprese tra il 3 e il 4%) incentivanti per specifiche tipologie di investimenti, da cui ci si aspettano ricadute particolarmente convenienti per gli utenti.

Il suddetto quadro regolatorio assume un significato ancora maggiore se si considera che le decisioni d'investimento da parte degli operatori avvengono, oggi, in un contesto internazionale di crisi economica e finanziaria. La stabilità garantita dalla regolazione svolge pertanto anche una funzione anticiclica, offrendo un concreto contributo anticrisi ed accompagnando il rilancio dell'economia.

A tale riguardo è significativo osservare come, comparando l'andamento dei titoli di due importanti operatori di rete quali Terna e Snam Rete Gas con l'andamento dell'indice azionario generale della Borsa, tra ottobre 2008 ed aprile 2009, si evidenziano per Terna e Snam rete Gas perdite più contenute, nell'ordine del -6,2% e -14,8% rispettivamente, rispetto alle perdite del complesso dei titoli pari al -26,1%. La migliore performance dei titoli azionari delle due maggiori società di rete rispetto all'andamento generale della borsa è risultato essere confermato anche successivamente: nel periodo compreso tra ottobre 2009 e aprile 2010, infatti, Terna guadagnava il 15,5%, SRG l'8,8% mentre l'indice FTSE MIB perdeva il 6,5%.

Per quanto riguarda le interconnessioni con l'estero, l'AEEG impartisce disposizioni in materia di gestione delle congestioni, in importazione ed esportazione, volte a consentire l'accesso ordinato agli operatori oltre che garantire l'uso efficiente della

capacità, favorendo il trasporto dell'energia elettrica disponibile al minor costo per il sistema italiano.

Uno dei compiti più delicati del Regolatore è poi quello di garantire che le modalità di accesso alla rete, di cui tutti gli operatori devono far uso, siano assolutamente terze e trasparenti (trasporto e distribuzione del gas naturale e dell'elettricità), non determinino discriminazioni tra gli operatori medesimi e garantiscano al contempo la continuità e la qualità dell'esercizio. In tale ambito si inserisce la regolazione dell'*unbundling*, ossia dell'imposizione di obblighi strutturali, volti a garantire la neutralità della gestione delle reti e, più in generale, delle infrastrutture essenziali per lo sviluppo di un libero mercato energetico; ciò anche in assenza di una auspicabile e sollecita separazione proprietaria, che resta una necessità per le attività di trasporto e stoccaggio di gas naturale, anche per la capacità di attrarre investimenti, come già sperimentato e verificato con successo nel settore elettrico e per i vantaggi con essa ottenibili a favore dell'efficienza di mercato e dei consumatori.

## 5.2 Fasi liberalizzate della filiera

Le fasi liberalizzate dei settori gas ed elettrico sono caratterizzate da dinamiche strettamente legate, da una parte, al mercato internazionale delle materie prime, dall'altro – specie nel caso dell'energia elettrica – al mercato all'ingrosso interno al nostro Paese. L'insieme di tali dinamiche determina il prezzo che i consumatori finali di energia devono pagare in bolletta. L'AEEG ha fornito un supporto allo sviluppo dei mercati, sia introducendo regole volte a ridurre il peso degli operatori dominanti nei due mercati, pur tenendo conto delle asimmetrie tra settore elettrico e gas relative a proprietà e gestione degli *asset*, sia, più in generale, stabilendo una completa e dettagliata griglia normativa in ordine ai limiti e alle modalità entro cui sviluppare la propria azione concorrenziale, che costituisce un sicuro riferimento per gli operatori.

Per quanto riguarda i consumatori finali, sia per il gas che per l'elettricità, l'Autorità, anche in base a precise disposizioni di legge, determina i prezzi di riferimento che le aziende devono obbligatoriamente offrire ai propri clienti *ex* domestici, fissando così, sulla base di parametri di lunga durata e di taglia internazionale, uno standard rispetto ai quali le aziende sono stimolate a presentare offerte competitive. Inoltre, l'introduzione di meccanismi di salvaguardia per i consumatori finali (le offerte obbligatorie costituiscono anche il prezzo che deve essere praticato dalle aziende a quegli utenti che non abbiano scelto alcun fornitore sul libero mercato) ha contribuito a rendere meno difficoltoso il passaggio alla piena apertura dei mercati, soprattutto per le categorie più esposte alla mancanza di reali offerte competitive, quali famiglie e piccole e medie imprese.

L'avvio di dinamiche concorrenziali nell'ambito del mercato all'ingrosso del settore elettrico ha permesso (attraverso l'Acquirente Unico, che opera sul mercato all'ingrosso per conto di tutti i clienti, anche domestici che non sono ancora transitati nel mercato libero), di estendere i benefici che ne sono derivati a tutto il mercato *retail*. Inoltre, la dinamica concorrenziale ha innescato un processo di libera scelta di un nuovo fornitore nel mercato libero che ha riguardato circa 4 milioni di clienti. Nei due anni e mezzo di completa apertura del mercato, in effetti, è passato al mercato libero il 9,2% dei clienti domestici (la base è di più di 28 milioni di punti di prelievo) e il 21% circa delle piccole imprese (la base è di più di 6 milioni di punti di prelievo a cui bisogna aggiungere più di

1 milione e mezzo di aziende che erano già passate al mercato libero anteriormente al 1 luglio 2007).

Nel mercato del gas minore è stata la possibilità per i clienti finali di beneficiare di riduzioni nel prezzo della materia prima, a causa di una minore concorrenzialità – rispetto al settore elettrico – nel mercato e della mancanza di un mercato all'ingrosso regolato. A questo proposito, basti pensare al ruolo che l'operatore dominante, ENI, ancora esercita nel mercato, detenendo una percentuale pari a circa il 60% delle forniture di gas al mercato nazionale ed esercitando una fortissima influenza sul mercato. Non a caso, il recentissimo Schema di decreto legislativo recante misure per la maggior concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali, emanato in attuazione della delega attribuita al Governo, ai sensi dell'art. 30, comma 6, della legge n. 99/09 ha previsto una sostanziale riduzione del tetto massimo per le importazioni e le vendite sul mercato finale del gas naturale dal 60 al 40%, prevedendo però che tale tetto possa essere mantenuto al 60% a fronte di un impegno del soggetto *incumbent* a sviluppare 4 miliardi di metri cubi di capacità aggiuntiva di stoccaggio. Ciò ha confermato la necessità di un potenziamento di queste infrastrutture essenziali, che nemmeno le tariffe fortemente incentivanti dell'Autorità erano riuscite a stimolare, poiché il loro sottodimensionamento risulta funzionale al controllo dei prezzi. Come spesso auspicato in passato dall'AEEG, anche in queste sedi parlamentari, la misura ora all'esame in sede consultiva delle Camere, soprattutto se rimossi gli elementi di criticità recentemente segnalati, consentirebbe al sistema Paese di poter finalmente sfruttare le eventuali opportunità di prezzi favorevoli del gas sui mercati di approvvigionamento internazionale, divenendo oltretutto luogo significativo di stoccaggio energetico a supporto del mercato.

### 5.3 Prezzi dell'energia

L'obbligo di offrire un prezzo di riferimento dell'energia elettrica e del gas determinato dal Regolatore (sulla cui legittimità si è pronunciata la Corte di giustizia europea il 20 aprile di quest'anno) svolge anche un ruolo calmierante sui prezzi stessi. I meccanismi di calcolo dell'aggiornamento trimestrale dei prezzi per il gas che tengono conto delle quotazioni medie di un paniere di prodotti petroliferi nei nove mesi precedenti e di una stima sui tre mesi successivi, hanno permesso di attenuare l'impatto che la volatilità dei prezzi internazionali degli idrocarburi (con periodi di picco sia in aumento che in diminuzione) avrebbe determinato sui consumatori finali. Anche per il settore elettrico, l'AEEG aggiorna trimestralmente le condizioni di prezzo, ma tale aggiornamento è fatto sulla base dell'andamento dei prezzi dell'energia all'ingrosso, ovvero del costo di approvvigionamento dell'Acquirente Unico e sulle stime di fabbisogno effettuate da quest'ultimo.

Ad esempio, per il secondo trimestre 2010, le *condizioni economiche di riferimento* per il gas naturale di una famiglia tipo (con riscaldamento autonomo e consumo annuale pari a 1400 metri cubi) hanno riscontrato una incidenza della componente energia per l'acquisto della materia prima, sulla bolletta, rispetto ad altre componenti (costi infrastrutturali, costi vendita e imposte), pari al 33% circa. Per quanto riguarda l'energia elettrica, l'incidenza della "componente energia" (che rappresenta il costo di approvvigionamento per l'energia elettrica prodotta o importata, essendo dunque la voce più direttamente influenzata dalle quotazioni internazionali degli idrocarburi) sul totale della bolletta ammontava, nel medesimo periodo e con riferimento alle condizioni

economiche fissate dall'Autorità per i clienti in "regime di maggior tutela", al 61% circa della spesa totale lorda, ovvero il 71% circa della spesa totale al netto delle imposte.

Tuttavia un confronto tra l'andamento dei prezzi del petrolio (Brent) rispetto agli andamenti dei prezzi dell'energia elettrica e del gas mostra come l'aumento del prezzo del petrolio, che ha raggiunto nella seconda metà del 2008 gli oltre 140\$ al barile, con un incremento di circa il 270% per cento rispetto al primo trimestre 2004 (preso come periodo di riferimento base), ha sortito un incremento massimo, differito al quarto trimestre 2008, di circa il 47% per il prezzo dell'energia elettrica e di circa il 42% per il gas, sempre riferite ad un consumatore domestico tipo.

Tra le importanti attività svolte dall'AEEG in materia di prezzi si evidenzia, peraltro, il monitoraggio svolto costantemente con riferimento al meccanismo degli oneri di sistema (la cui incidenza è pari all'8,88% del costo totale della bolletta tipo, con una variazione pari al 40% nel periodo primo trimestre 2004 - secondo trimestre 2010) che, traducendosi in un prelievo di tipo parafiscale, presentano peraltro problemi di equità redistributiva soprattutto per quei costi, quali le incentivazioni delle fonti rinnovabili, che stanno incidendo in modo sempre più crescente in bolletta.

Infine, in materia di prezzi, ricordiamo come l'Autorità si sia impegnata a definire le modalità di applicazione dei cosiddetti *bonus* per l'energia, volti ad agevolare le famiglie in stato di disagio economico e le famiglie presso le quali vive un soggetto in gravi condizioni di salute, tramite opportuni risparmi sulla bolletta dell'elettricità (risparmio annuo del 20% circa) e del gas (risparmio annuo del 15% circa). Al momento, per il bonus elettrico le domande hanno superato il milione e mezzo; quelle per il bonus gas il mezzo milione.

#### *5.4 Qualità tecnica e commerciale dei servizi*

La riduzione graduale e calibrata delle tariffe dei servizi, ottenuta tramite l'attività regolatoria, non ha comportato alcuno scadimento della qualità dei servizi stessi, al contrario la qualità è migliorata in modo significativo.

- **La qualità tecnica.**

La regolazione della continuità del servizio elettrico attraverso incentivi e penalità, ha portato a ridurre le interruzioni elettriche (senza preavviso e di durata superiore a 3 minuti), sia per numero medio (sceso a 2,37 interruzioni lunghe all'anno per cliente nel 2008) sia per durata complessiva (scese a circa 50 minuti/anno di interruzione per cliente nel 2008, al netto delle interruzioni attribuibili ad eventi eccezionali). In aggiunta, l'estensione della regolazione anche alle interruzioni brevi ha prodotto benefici in particolar modo per i clienti industriali con processi automatizzati. Particolare soddisfazione è data infine dalla progressiva riduzione del divario pregresso tra regioni del Nord e regioni del Centro-Sud. Per quanto riguarda il settore gas, negli ultimi 5 anni la sicurezza nella distribuzione è migliorata, con risultati coerenti con la tipologia di regolazione ad incentivi adottata (rete ispezionata superiore al 45% delle percentuali obbligatorie; tempo di reazione medio nazionale alle chiamate di pronto intervento pari a 33 minuti).

L'Autorità ha altresì avviato due campagne - che stanno portando il paese all'avanguardia in Europa e, per il gas, nel mondo - per quanto riguarda il sistema di misura dei consumi dei clienti finali, stabilendo l'installazione di contatori elettronici sia nel settore elettrico (già ad uno stadio molto avanzato che si concluderà il 31 dicembre 2011) sia in quello del gas (processo che terminerà entro

il 31 dicembre 2016). L'introduzione di questi dispositivi "intelligenti" faciliterà il controllo diretto dei consumi dei clienti attraverso la lettura a distanza, consentendo una maggiore semplicità e accuratezza dei processi di lettura e della successiva elaborazione, con bollette che saranno calcolate sulla base dei consumi effettivi, superando sostanzialmente il problema delle fatturazioni sulla base di stime e dei conseguenti conguagli. Il nuovo sistema di misurazione consentirà anche al cliente finale di gas naturale di operare scelte più consapevoli, potendo usufruire di prezzi differenziati per fasce giornaliere e stagionali, agevolando altresì l'uso sempre più razionale dell'energia anche da parte dei piccoli consumatori finali.

- La qualità commerciale.

L'introduzione di indennizzi riconosciuti ai consumatori per mancato rispetto di specifiche regole imposte dall'Autorità ha permesso di erogare, nel corso degli ultimi dieci anni, più di 650.000 indennizzi complessivi. I dati sulla qualità qui forniti non sono riferiti all'anno in corso; l'aggiornamento è in corso e sarà completato in tempo per la presentazione della Relazione annuale a Parlamento e Governo il prossimo 15 luglio. In ogni caso, nel solo anno 2008 gli indennizzi sono stati pari a 50.000 con un esborso a favore dei consumatori di circa 3,5 milioni di euro. L'AEEG, particolarmente attenta al consolidamento complessivo della qualità della vendita, ha inoltre pubblicato un *testo integrato* riguardante, fra l'altro: la tempestività e la qualità della risposta ai reclami, la correttezza delle fatturazioni, la qualità dei *call center* dei venditori di cui pubblicheranno semestralmente una graduatoria aggiornata.

### 5.5 Tutela dei consumatori

La tutela degli interessi di utenti e consumatori di energia elettrica e gas naturale rappresenta una delle principali missioni della AEEG. Al fine di perseguire tale finalità la legge istitutiva prevede dunque specifici poteri in materia di qualità dei servizi, di trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi stessi nonché di valutazione dei reclami di utenti e consumatori; tali compiti sono peraltro assistiti da poteri ispettivi, inibitori e sanzionatori, e gli stessi proventi delle sanzioni sono destinati ad un apposito fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio di consumatori selezionati dal CNCU. Proprio per rafforzare la tutela dei consumatori, l'AEEG ha pure istituito due gruppi di coordinamento: uno con le Associazioni dei Consumatori, al fine di raccogliere segnalazioni tempestive di comportamenti diffusi degli esercenti nei confronti dei clienti finali, istanze relative a problematiche generali e proposte di interventi migliorativi della regolazione; l'altro con le Associazioni di categoria rappresentanti le Piccole e Medie Imprese, quali consumatrici di energia, con lo scopo di approfondire le tematiche relative allo sviluppo della concorrenza e dell'economicità e qualità dei servizi nei mercati energetici, integrando così i processi di consultazione ordinari già a disposizione delle medesime.

Nell'attuale assetto istituzionale, dunque, la tutela dei consumatori nei mercati energetici affidata all'AEEG si manifesta tanto nella definizione di regole a garanzia degli interessi dei consumatori, quanto nell'*enforcement* di queste regole e quindi nell'accertamento, nell'inibizione e nella sanzione delle relative violazioni.

Questo assetto istituzionale realizza due obiettivi:

1) garantire al consumatore una protezione specialistica attraverso un'Autorità di regolazione dotata di specifiche competenze in mercati caratterizzati non solo da forti interessi pubblici ma anche da una particolare evoluzione tecnologica, commerciale e normativa determinata dallo stesso intervento del regolatore verso la graduale apertura dei mercati alla concorrenza;

2) salvaguardare la certezza e il rispetto del quadro regolatorio a garanzia di tutti gli operatori, le cui condotte devono essere valutate una sola volta (in forza del principio del *ne bis in idem*) e senza rischio di sovrapposizioni di competenze da parte di altri organi istituzionali che possano mettere in discussione o modificare il quadro regolatorio (ciò a garanzia dell'uniformità dell'interpretazione, della economicità dell'azione amministrativa e del principio di specialità).

### *5.6 Vigilanza e Robin Hood Tax*

L'obiettivo di tutela dei consumatori di energia elettrica e gas, attribuita alla AEEG dalla legge istitutiva, non viene perseguito soltanto attraverso interventi finalizzati al contenimento di costi, tariffe e prezzi e al miglioramento della qualità dei servizi. Viene infatti sviluppata altresì una costante azione di controllo e vigilanza sui settori di competenza, anche con l'ausilio della Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico e della Guardia di Finanza e, in caso di violazioni di norme o delibere, sono previsti procedimenti sanzionatori. Dal 2005 sono state avviate azioni di recupero di importi indebitamente percepiti per 166 milioni di Euro (82 già incassati definitivamente, 34 incassati ma ancora soggetti a esito del contenzioso pendente), mentre sono state irrogate sanzioni per 181 milioni di Euro.

Una menzione a sé merita l'attività di vigilanza affidata all'Autorità con l'art. 81 del decreto-legge n. 112/2008, affinché gli operatori dei settori energia elettrica, gas e petrolifero, non pongano in essere azioni che abbiano come effetto finale quello di traslare la maggiorazione del 6,5% dell'IRES sui prezzi al consumo.

L'attività di vigilanza a cui è chiamata l'Autorità, oltre a configurarsi come articolata ed estremamente delicata, si estende così a mercati e settori industriali normalmente non sottoposti ad attività di regolazione economica da parte dell'Autorità stessa, configurandosi dunque come competenza innovativa, che richiede, per essere effettuata in maniera efficace, un indispensabile adeguamento delle sue risorse umane ed organizzative. Nonostante il numero ridotto di risorse impiegate, nel 2009 è stata espletata un'attività di vigilanza sul comportamento di circa 500 operatori, ciascuno dei quali con specifiche peculiarità derivanti dalla diversità di dimensioni, organizzazione, prodotti trattati (energia elettrica, gas e prodotti petroliferi), attività svolta (produzione, distribuzione, stoccaggio, intermediazione) e nel 43% dei casi esaminati si è resa necessaria una prosecuzione degli accertamenti, avendo riscontrato una crescita dei ricavi non coerente con quella dei costi. Risulta, dunque, che tale attività di vigilanza comporta complesse azioni di indagine, comunicazione preventiva, concomitante e successiva nei confronti e nell'interesse degli operatori vigilati, nonché una conseguente e rilevante attività di contenzioso; tutto ciò con un'insufficiente impegno di risorse umane, particolarmente professionali.

## 6. Eventuale ampliamento delle competenze dell'AEEG al servizio idrico

Con l'intento di garantire benefici effettivi ai consumatori e di fornire un'adeguata soluzione alle più urgenti problematiche concorrenziali, appare infine opportuno sottolineare l'attuale frammentarietà dell'assetto istituzionale di un altro settore avviato alla liberalizzazione - quello dei servizi idrici<sup>6</sup> - e la necessità di garantire, nel miglior modo possibile, sia l'esigenza di sicurezza dei cittadini in ordine ad un bene essenziale quale l'acqua, sia una ormai improcrastinabile ripresa degli investimenti nel settore, garantendo tariffe certe (sia per i cittadini consumatori sia per le imprese) nonché livelli standard di qualità del servizio.

Per soddisfare tali esigenze ed in particolare per consentire di attivare il finanziamento privato degli investimenti necessari, non vi è dubbio che sia indispensabile un'Autorità indipendente. Nel caso non si giudichi preferibile la creazione di una nuova Autorità indipendente, l'AEEG sarebbe in condizione, naturalmente laddove richiesta, di estendere a tale comparto la propria attività di regolazione e controllo, mettendo così a disposizione del settore le proprie competenze e le positive esperienze di regolazione economica già maturate nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, servizi a rete che presentano numerose affinità strutturali e funzionali con quelli del settore idrico. In ogni caso poi, per garantire l'indipendenza e la piena funzionalità dell'Autorità preposta alla regolazione dei servizi idrici, dovrebbero essere riconosciute ad essa autonomia organizzativa, contabile ed amministrativa, nonché risorse umane e strumentali adeguate ai compiti istituzionali attribuiti.

Nel settore dei servizi idrici, - come per l'elettricità ed, in particolare, per il gas<sup>7</sup> - ben si integrerebbero dunque i ruoli del Ministero di riferimento (in questo caso quello dell'ambiente, come già il Ministero per lo sviluppo economico per i settori energia), di un Regolatore indipendente e degli Enti Locali. In linea di massima, la ripartizione delle competenze potrebbe così articolarsi:

- 1) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, tutte le funzioni direttive in materia di tutela sociale, con ovvio riferimento anche alle problematiche di tutela ambientale e qualità dell'acqua, nonché i compiti relativi alla sicurezza del sistema, con particolare riguardo alla sicurezza degli impianti di adduzione, potabilizzazione, trasporto, distribuzione, recupero e depurazione delle acque; ciò in piena analogia a quanto previsto in materia di competenze governative (MSE) per i sistemi gas ed energia elettrica;
- 2) all'Autorità potrebbero essere riservate:
  - le funzioni di regolazione economica del servizio (criteri di remunerazione dei costi, operativi e di capitale, relativi all'erogazione del servizio idrico, controllo e incentivazione al miglioramento della qualità), con la definizione di regole che promuovano e supportino l'adeguato sviluppo delle infrastrutture, introducendo anche recuperi di efficienza da parte degli operatori; il tutto in un quadro di

---

<sup>6</sup> In forza delle disposizioni introdotte dall'art. 15 del decreto legge n. 135/09, come convertito nella legge n. 166/09.

<sup>7</sup> Per una approfondita sintesi della ripartizione di competenze tra ente locale ed Autorità di regolazione con specifico riferimento al comparto della distribuzione gas, cfr. Relazione tecnica allegata alla delibera 55/04 dell'AEEG.

maggior trasparenza rispetto ai costi e nella gestione dei servizi, a tutela dei consumatori e con l'utilizzo di meccanismi capaci di intercettare le specificità locali, come già avviene con buoni risultati nei settori dell'elettricità ("perequazione specifica aziendale") e del gas naturale ("regime individuale");

- la gestione di eventuali strumenti di tutela sociale (sulla falsariga del bonus sociale già attivato a livello nazionale per gas ed elettricità), anche modulabili a livello locale;
  - la definizione dei livelli generali e specifici di qualità (tecnica e commerciale) del servizio (così come per i settori elettricità e gas) e la connessa tutela dei diritti degli utenti;
- 3) al sistema delle autonomie regionali e locali sarebbero riservate le scelte di indirizzo strategico locale, in merito alle quali merita mettere in rilievo tre aspetti:
- l'implementazione di tali funzioni di indirizzo strategico potrebbe essere perseguita anche ponendo vincoli ed obblighi in capo al gestore del servizio (normalmente individuato tramite procedure competitive idonee a selezionare il miglior offerente presente sul mercato) attraverso l'atto con il quale l'ente locale (che è e resta titolare del servizio) autorizza il gestore ad esercitare il servizio stesso (generalmente tramite una concessione);
  - per gli aspetti relativi alla tutela sociale, i comuni potrebbero adattare al settore idrico l'esperienza già maturata con successo nel caso dei bonus elettrico e gas. Questi sono stati stabiliti dalla legge, strutturati nelle loro linee generali dall'AEEG, applicati tramite l'interfaccia diretta dei Comuni sul territorio, con l'appoggio di un *service* centrale realizzato dall'Anci e coordinato dall'AEEG stessa; in tale prospettiva, peraltro, sarebbe possibile, anche per il settore idrico, modulare localmente eventuali agevolazioni sociali, secondo le decisioni degli enti locali preposti, pur nelle linee generali fissate centralmente dall'Autorità;
  - con specifico riferimento alla definizione delle tariffe, anche in questo caso le competenze del Regolatore nazionale e degli Enti Locali risulterebbero complementari. Il Regolatore, dotato delle adeguate competenze tecniche e privo del conflitto<sup>8</sup> dato dall'essere al contempo azionista, regolatore e rappresentante degli interessi dei cittadini su uno specifico territorio, sarebbe in condizione di definire: da un lato, i costi del servizio da riconoscere agli operatori, secondo criteri omogenei a livello nazionale, garantendo adeguati livelli di trasparenza e stabilità (condizioni essenziali per l'afflusso di un livello di investimenti adeguato); dall'altro le logiche di fissazione delle tariffe per gli utenti, garantendo la fondamentale correlazione tra consumi e costi.

## 7. Conclusioni

In molti e diversi settori economici emerge, con sempre maggiore evidenza, l'esigenza di garantire e rafforzare la capacità operativa e l'indipendenza dei soggetti pubblici preposti alla regolazione ed alla vigilanza. Si pensi, a tal proposito, a quanto avvenuto

---

<sup>8</sup> Del resto, proprio per superare il possibile conflitto di interessi tra soggetto pubblico/imprenditore e soggetto pubblico/regolatore, nei settori dell'energia elettrica e del gas se le funzioni di regolazione sono state affidate ad un'Autorità indipendente, anziché ad un organismo pubblico espressione del Governo, il quale si sarebbe trovato ad essere contestualmente azionista, tramite il MEF, di società operanti nei settori energetici (Eni, Enel, Terna..etc..) e soggetto preposto alla regolazione dei medesimi comparti.

nel settore finanziario, dal quale si è sviluppata la grave crisi internazionale che ha caratterizzato l'intero anno 2009; essa è riconducibile anche al diffondersi di prodotti finanziari, transazioni e meccanismi di scambio non trasparenti e non adeguatamente regolati, monitorati e corretti.

Da questo punto di vista, l'esperienza della crisi ha evidenziato come lo sviluppo globale dei mercati renda necessaria l'implementazione anche di meccanismi sempre più armonizzati di *governance* pubblica e regolazione.

D'altro canto, la difficile esperienza della crisi ha reso evidente l'esigenza che i soggetti preposti alla regolazione dei settori economici siano privi di conflitti di interesse e realmente indipendenti da tutti gli interessi coinvolti: si pensi, a tal proposito, alle conseguenze generate, nel settore finanziario, anche solo dal dubbio confine tra gli interessi del mercato azionario e quelli delle società di *rating* chiamate a "dare i voti" a chi in quel mercato opera.

In generale, in relazione all'assetto delle Autorità indipendenti presenti nel nostro ordinamento, in Italia e nella UE, si registra ancora una certa frammentazione e disomogeneità, sia tipologica che funzionale, dovuta al diverso momento temporale di istituzione e delle specifiche esigenze che ne hanno determinato la nascita, nonché dalla presenza di numerosi interventi legislativi modificativi dell'ordinamento delle singole istituzioni; interventi che in molti casi ne hanno rimodellato organicamente funzioni e organizzazione.

Per quanto riguarda l'AEEG basti ricordare gli interventi che ne hanno modificato la composizione dell'Organo di vertice (da 3 a 5 membri) ovvero che hanno modificato le attribuzioni, talvolta aggiungendo compiti anche non direttamente riconducibili al settore di competenza (Robin Hood Tax), talaltra trasferendo alcune importanti decisioni pubbliche di settore dall'AEEG all'amministrazione ministeriale.

Dall'esperienza ultradecennale può affermarsi l'esigenza non tanto di avere una riforma generale delle Autorità indipendenti che tenda a unificarne caratteristiche e modalità di funzionamento, quanto semmai una riforma che tenda ad armonizzarne alcune connotazioni generali; tra queste, una copertura costituzionale a tutela della loro indipendenza, attraverso il riconoscimento espresso, delle autorità indipendenti presenti nel nostro ordinamento, al fine di consolidarne il posizionamento ed il profilo istituzionale ed attribuendo ad esse altresì la legittimazione ad agire come poteri dello Stato nell'ambito dei conflitti di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale. Ciò costituirebbe un efficace presidio a garanzia della loro indipendenza non solo istituzionale ma anche funzionale.

Altri aspetti fondamentali, sui quali potrebbe giovare una opportuna armonizzazione, sono quelli legati ai sistemi di nomina, alle caratteristiche generali del mandato, all'autonomia economico-finanziaria ed organizzativa.

In tal senso, come peraltro sottolineato anche da altre Autorità già audite nell'ambito di questa indagine conoscitiva, il sistema di nomina previsto per l'AEEG - basato sul criterio della designazione governativa da sottoporsi al parere vincolante delle competenti commissioni parlamentari, espresso a maggioranza qualificata - sembra porsi come modello ottimale. Una piena trasparenza del processo di selezione e nomina, la pubblicità dei curricula dei candidati e la previsione di loro audizioni pubbliche pre nomina, potrebbero essere elementi adatti per rafforzare il sistema stesso di nomina, già sperimentato per l'AEEG.

La necessità di rafforzare ed armonizzare i sistemi di *regolazione* nazionali, e di tutelarne l'indipendenza, si manifesta in maniera specifica per il settore energetico anche a livello EU.

Infatti, tale esigenza ha spinto il legislatore comunitario, nell'ambito delle ultime direttive facenti parte del c.d. "terzo pacchetto energia", a rafforzare l'indipendenza e l'autonomia delle Autorità nazionali di regolazione, nonché ad istituzionalizzare e rafforzare, anche tramite la nascita di un'apposita Agenzia dei Regolatori Europei (ACER), la collaborazione a livello sovranazionale tra le Autorità di regolazione nazionali dei vari Paesi membri.

Per le altre e più specifiche connotazioni delle Autorità indipendenti, può risultare maggiormente utile intervenire specificatamente sui singoli ordinamenti così da meglio cogliere per ognuna di esse le peculiarità (sempre esistenti) dei singoli contesti e delle problematiche dei singoli settori.

Così, per l'AEEG ed alla luce di quanto illustrato, si ritengono opportuni i seguenti sviluppi:

- dimensionamento idoneo del personale, in termini numerici; con flessibilità di gestione; facendo riferimento alle specifiche competenze professionali necessarie per l'espletamento efficiente dei compiti attribuiti dal legislatore;
- conservazione del sistema di finanziamento indipendente; anche alla luce della recente normativa comunitaria, è opportuno che esso continui ad essere caratterizzato dalla dedicata contribuzione dei soggetti che operano nei settori elettrico e gas a favore esclusivo della sola Autorità settoriale competente e non anche di altre Autorità;
- sostegno dell'autonomia economico-finanziaria, consolidando, per via legislativa, l'estraneità della AEEG dai vincoli di finanza pubblica disposti per le Amministrazioni beneficiarie, parzialmente o totalmente, di contributi dello Stato; ciò in ragione della corrente autonomia finanziaria della AEEG e mantenendo comunque e giustamente, anche per l'AEEG, l'attuale controllo *ex ante* sul prelievo a carico dei soggetti regolati ed il controllo *ex post* da parte della Corte dei Conti;
- miglior definizione, attraverso disposizioni normative specifiche, dei rapporti tra potere di regolazione e potere di garanzia; ciò prevedendo adeguati strumenti anche per il Regolatore di settore, con particolare riguardo alla tutela dei consumatori dell'energia elettrica e del gas, e definendo misure che valorizzino istituzionalmente la cooperazione con le altre Autorità e l'interlocuzione con Parlamento e Governo.

**MEMORIA**

**Indagine conoscitiva sulle Autorità Amministrative Indipendenti**

**Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati  
Roma, 26 maggio 2010**

**INDICE**

<b>1</b>	<b>RUOLO E FUNZIONI DELL’AUTORITÀ PER L’ENERGIA ELETTRICA E IL GAS.....</b>	<b>1</b>
1.1	Ruolo delle Autorità di regolazione dell’energia elettrica e del gas nel quadro comunitario dei processi di liberalizzazione.....	1
1.2	Funzioni assegnate all’Autorità dalla legge istitutiva.....	4
1.3	Ulteriori funzioni assegnate all’Autorità per l’energia elettrica e il gas.....	7
<b>2</b>	<b>ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO .....</b>	<b>11</b>
2.1	Procedimento di nomina del Presidente e dei componenti.....	11
2.2	Funzionamento del Collegio e struttura organizzativa.....	12
2.3	Personale .....	14
2.4	Codice etico.....	17
2.5	Cassa Conguaglio del Settore Elettrico.....	17
<b>3</b>	<b>RAPPORTI ISTITUZIONALI INTERNI.....</b>	<b>19</b>
3.1	Rapporti con il Governo .....	19
3.2	Rapporti con il Parlamento.....	20
3.3	Rapporti con le Regioni.....	22
3.4	Rapporti con le altre Autorità Indipendenti.....	22
3.5	Comunicazione.....	24
<b>4</b>	<b>I RAPPORTI ISTITUZIONALI INTERNAZIONALI.....</b>	<b>28</b>
4.1	Quadro comunitario: attività e sviluppi legislativi .....	28
4.2	Rapporti extra comunitari e altre attività internazionali.....	31
4.3	Confronti internazionali ( <i>benchmarking</i> ) delle Autorità europee di regolazione dell’energia.....	35
<b>5</b>	<b>ATTIVITÀ DELL’AUTORITÀ .....</b>	<b>39</b>
5.1	Funzioni dell’Autorità: un quadro complessivo .....	39
5.2	Procedimenti di consultazione e partecipazione dei soggetti regolati.....	41
5.3	Procedimenti di vigilanza e garanzie dei soggetti regolati .....	43
5.4	Stabilità e semplificazione della regolazione .....	46
5.5	<i>Outsourcing</i> e avvalimento .....	48
<b>6</b>	<b>POTERI PARAGIURISDIZIONALI E TUTELA DEI CONSUMATORI .....</b>	<b>52</b>
6.1	Arbitrati e conciliazioni.....	52
6.2	Tutela dei consumatori e class action.....	53
6.3	Rapporti con l’Autorità Giudiziaria Ordinaria .....	56
<b>7</b>	<b>RISORSE FINANZIARIE .....</b>	<b>58</b>
7.1	Finanziamento dell’AEEG .....	58
7.2	Bilancio dell’AEEG .....	61
7.3	Confronto internazionale ( <i>benchmarking</i> ) sulle modalità di finanziamento delle Autorità di regolazione dell’energia .....	62
7.4	Contratti e appalti .....	63
	<b>Allegati.....</b>	<b>65</b>

# **1 RUOLO E FUNZIONI DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS**

1.1 Ruolo delle Autorità di regolazione dell'energia elettrica e del gas nel quadro comunitario dei processi di liberalizzazione. 1.2 Funzioni assegnate all'Autorità dalla legge istitutiva. 1.3 Ulteriori funzioni assegnate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

## **1.1 Ruolo delle Autorità di regolazione dell'energia elettrica e del gas nel quadro comunitario dei processi di liberalizzazione**

L'Italia si è dotata di un'Autorità indipendente di regolazione dell'energia elettrica e del gas con la legge 14 novembre 1995, n. 481, circa otto anni prima che l'ordinamento comunitario introducesse l'obbligo per ogni Stato membro dell'Unione europea di istituire un Regolatore indipendente dagli interessi dell'industria per i settori dell'energia elettrica e del gas.

Tale obbligo è stato sancito, per la prima volta nell'ordinamento comunitario, dalle direttive europee del 2003 relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (2003/54/CE) e del gas (2003/55/CE), che insieme al Regolamento per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica (Regolamento n. 1228/2003) formavano il cosiddetto "secondo pacchetto energia".

Le direttive comunitarie approvate nel 2003 hanno quindi introdotto a livello comunitario, seppure in una forma ancora debole, un modello di regolazione già delineato in Italia nei suoi tratti essenziali con la legge n. 481/95, che istituiva le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, tra cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Le due direttive imponevano a tutti gli Stati membri di costituire "Autorità di regolamentazione" del settore, esplicitamente qualificate come "pienamente indipendenti dagli interessi dell'industria". Inoltre, investivano 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 in tema di determinazione delle tariffe di accesso e uso delle reti e di monitoraggio del mercato.

Tuttavia, alla luce delle persistenti differenze, sia relative al diverso grado di indipendenza sia ai poteri e differenti funzioni dei Regolatori nei ventisette paesi dell'Unione europea, il legislatore comunitario ha recentemente adottato due nuove direttive elettricità (2009/72/CE) e gas (2009/73/CE), abrogative di quelle del 2003 (cosiddetto "terzo pacchetto energia"; si veda il capitolo 3 per maggiori dettagli), in cui viene notevolmente rafforzato il ruolo dei Regolatori indipendenti dell'energia.

Un apposito capitolo delle nuove direttive, che dovranno essere recepite nell'ordinamento nazionale degli Stati membri entro il 3 marzo 2011<sup>1</sup>, è appositamente mirato a rafforzare i poteri e l'indipendenza dei Regolatori che vengono uniformati verso uno standard europeo di elevato livello di indipendenza: uno standard alla cui definizione il modello italiano ha contribuito notevolmente, come viene dimostrato nel successivo cap. 3 di questo documento.

Il "terzo pacchetto energia" prevede, rispettivamente all'articolo 35 della direttiva elettricità (2009/72/CE) e all'articolo 39 della direttiva gas (2009/73/CE), che ogni Stato membro si doti di un'unica Autorità di regolazione, effettivamente indipendente non più soltanto dagli

---

<sup>1</sup> L'iter di recepimento di tali direttive nel nostro ordinamento è stato avviato nell'ambito del disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge Comunitaria 2009" (AS 1781-B), approvato definitivamente dal Senato, in quarta lettura, in data 12 maggio 2010 ed attualmente in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. I criteri di delega per il recepimento delle Direttive in materia di energia sono contenuti all'articolo 17 di tale provvedimento.

interessi industriali (come già previsto dal secondo pacchetto del 2003), ma anche da ogni organismo pubblico (Governo nazionale o governi regionali) o privato: si tratta di un passaggio motivato in base al fatto che *“l’esperienza tuttavia dimostra che l’efficacia degli interventi dei Regolatori è spesso limitata dal fatto che essi non sono sufficientemente indipendenti rispetto alla pubblica amministrazione e che non sono dotati delle competenze e del potere discrezionale necessari”* e pertanto *“ai fini del buon funzionamento del mercato interno dell’energia elettrica i Regolatori dell’energia devono essere in grado di prendere decisioni su tutti gli aspetti della regolamentazione ed essere interamente indipendenti da altri interessi pubblici o privati”*<sup>2</sup>.

In base alle direttive del terzo pacchetto energia, gli Stati membri devono assicurare che il Regolatore sia dotato di personalità giuridica, autonomia finanziaria e sufficienti risorse per espletare i propri compiti. Con le nuove direttive, il legislatore comunitario ha da un lato rafforzato i compiti delle Autorità in materia di regolazione dei mercati (articoli 37 della direttiva elettricità e 41 della direttiva gas) e dall’altro ampliato i loro obiettivi (articoli 36 della direttiva elettricità e 40 della direttiva gas) attribuendo un ruolo specifico all’organismo di regolazione al fine di contribuire alla semplificazione ed all’armonizzazione dei vari ordinamenti nazionali, nonché alla creazione di un effettivo mercato unico dell’energia. I Regolatori dell’energia europei dovranno quindi essere tutti dotati dei poteri necessari per assumere decisioni vincolanti per le imprese elettriche e del gas e per imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti delle imprese che non rispettano i loro obblighi, come già avviene nel caso italiano in base alla legge n. 481/95. Tuttavia, il terzo pacchetto energia prevede anche che ai Regolatori dell’energia debba essere conferito il potere necessario per adottare le misure idonee a garantire vantaggi per il consumatore, promuovendo la concorrenza effettiva e necessaria per il buon funzionamento del mercato interno dell’energia elettrica: un tema che per essere realizzato richiede quindi una stretta collaborazione con l’Autorità Antitrust – una collaborazione che in Italia ha già trovato occasioni importanti per manifestarsi (vd capitolo 4).

Con il terzo pacchetto energia, dunque, si rafforza il ruolo che le Autorità nazionali di regolazione sono chiamate a svolgere nel quadro dei processi di liberalizzazione avviati: nel nostro Paese, sulla spinta dell’ordinamento comunitario, nel 1999 per quanto concerne il settore dell’energia elettrica (decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79) e nel 2000 per il gas. Con questi provvedimenti legislativi sono state aperte alla concorrenza le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, mantenendo in regime di monopolio le attività di trasmissione/trasporto, dispacciamento e distribuzione. Successivamente il processo italiano di liberalizzazione si è arricchito con la legge 125 del 2007, in attuazione delle disposizioni della Direttiva 54/03/CE, che ha sancito la completa apertura dal lato della domanda.

Insieme all’armonizzazione delle competenze dei Regolatori nazionali dell’energia e al rafforzamento della loro indipendenza, sotto il profilo istituzionale la maggiore novità del terzo pacchetto energia è sicuramente costituita dalla creazione di un’Agenzia per la cooperazione dei Regolatori dell’energia, insieme alla creazione di organismi di cooperazione per la gestione delle reti europee e la definizione di codici di rete europei.

La tavola che segue illustra in sintesi le caratteristiche principali della liberalizzazione dei mercati dell’energia elettrica e del gas in Italia.

---

<sup>2</sup> Direttiva 2009/72/CE, considerata n. 33 e 34. Analoghe considerazioni sono contenute nella direttiva gas.

**Tavola 1** - Quadro sinottico della liberalizzazione in Italia nei mercati dell'energia elettrica e del gas

	<b>Mercato elettrico</b>	<b>Mercato del gas naturale</b>
<b>Apertura del mercato</b>	Apertura graduale per soglie di clienti idonei; completa apertura al termine fissato dalla direttiva (1 luglio 2007)	Apertura graduale fin dal 2000 e completa dal 1 gennaio 2003
<b>Esistenza tetti antitrust</b>	Tetto sulle vendite finali definitivo e senza scadenza	Tetto decrescente (sulle immissioni) e definitivo (sulle vendite finali), entrambi con scadenza al 31 dicembre 2010 <sup>1</sup>
<b>Cessioni di <i>assets</i></b>	Imposta ad ENEL la cessione di circa il 27% della propria capacità di generazione (15.000 MW)	Nessuna cessione imposta
<b>Separazione delle infrastrutture di rete</b>	Separazione proprietaria	Separazione legale
<b>Distribuzione</b>	Concessione fino al 2030	Concessione per 12 anni assegnata a mezzo gara, ma con fatto tuttora problemi interpretativi della legge (v. art. 23 bis D.L. 112/08)
<b>Risultati in termini di quote di mercato dell'<i>incumbent</i>, al 2008, nei mercati all'ingrosso e al dettaglio</b>	Mercato ingrosso: ENEL 31,8% della generazione lorda Mercato dettaglio: ENEL 47% (comprende maggior tutela, salvaguardia e mercato libero)	Mercato all'ingrosso: ENI 62% della disponibilità di gas (produzione + importazioni nette) Mercato finale: ENI 38,5%

<sup>1</sup> Cfr. art. 19, commi 2 e 3, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164. Tali tetti sono peraltro in via di revisione nell'ambito dello schema di Decreto Legislativo recante "*Misure per la maggiore concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali*" (Atto Senato n. 213), adottato dal Consiglio dei Ministri in data 23 aprile 2010 in attuazione della delega contenuta all'articolo 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009 n. 99, attualmente all'esame delle competenti commissioni parlamentari e su cui l'Autorità è intervenuta con una apposita Segnalazione a Parlamento e Governo (PAS 10/10).

## 1.2 Funzioni assegnate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas dalla legge istitutiva

*Finalità della legge n. 481/95 nel quadro dei processi di privatizzazione degli anni '90*

I mercati dell'energia elettrica e del gas naturale sono caratterizzati da due peculiarità: la natura di servizio pubblico dell'attività di fornitura ed il carattere monopolistico della rete. La presenza di tali caratteristiche ha a lungo giustificato un assetto monopolistico dei relativi comparti industriali: si riteneva infatti che le imprese pubbliche fossero le più adatte ad assicurare l'erogazione di un servizio fondamentale per la collettività e che il regime di monopolio consentisse loro di utilizzare i ricavi derivanti dalla fornitura dell'energia in zone facilmente accessibili, come quelle urbane, per compensare le perdite derivanti dall'erogazione del servizio nelle zone difficili da raggiungere, come quelle montuose (cd. sussidi incrociati).

Per questi motivi in Italia, con la legge n. 136/1953, fu istituito l'Ente nazionale idrocarburi, ENI, con il "compito di promuovere ed attuare iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali", titolare della esclusiva sia nella ricerca e coltivazione degli idrocarburi nelle zone del territorio nazionale più ricche di minerali, sia nella costruzione ed esercizio delle reti di trasporto nazionale degli idrocarburi. Con successivi interventi normativi l'esclusiva di ENI venne estesa anche alla ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle piattaforme marine e allo stoccaggio sotterraneo. In questo modo ENI e le società da esso controllate sono diventate monopoliste di fatto nel settore del gas in Italia.

Analogamente, nel settore dell'energia elettrica, la legge n. 1643/1962, dando attuazione all'articolo 43 della Costituzione, ha disposto la nazionalizzazione delle imprese elettriche e la creazione di un apposito ente pubblico economico, l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, ENEL, con il "compito di esercitare nel territorio nazionale le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta".

Il modello dello Stato imprenditore, presente in tutte le fasi della filiera energetica in qualità di unico proprietario e gestore della rete, nonché di unico produttore e fornitore di energia, è tuttavia entrato in crisi a partire dalla fine degli anni ottanta, in Italia come nel resto d'Europa, per ragioni in parte tecnologiche in parte giuridiche.

Da un lato, il progresso delle tecnologie informatiche e di comunicazione ha consentito di far funzionare la rete anche in presenza di una pluralità di operatori, effettuando misurazioni e fatturazioni separate del servizio di trasporto. Dall'altro, l'obiettivo di costruire un mercato unico europeo ha reso evidente l'esigenza di eliminare i monopoli nazionali, presenti in maniera rilevante nei servizi a rete, al fine di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione di beni, servizi e capitali.

In Italia il superamento del monopolio pubblico nei comparti dell'energia elettrica e del gas naturale si è verificato nel corso degli anni a cavallo tra il 1990 ed il 2000, periodo nel quale la liberalizzazione dei due settori è avvenuta in parallelo con il processo di privatizzazione dei relativi enti pubblici economici, processo motivato dall'esigenza di ridurre il debito pubblico e di rimpinguare le casse dello Stato.

Con il decreto legge n. 333/1992, convertito nella legge n. 359/1992, significativamente intitolato "*Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*", ENI ed ENEL sono state trasformate in società per azioni (privatizzazione formale) e il loro capitale sociale è stato dapprima attribuito al Ministero del Tesoro e poi diffuso tra il pubblico dei risparmiatori e degli investitori istituzionali (privatizzazione di fatto).

Il ritirarsi dello Stato dalle società dominanti nei mercati dell'energia sollevava tuttavia il rischio che al monopolio pubblico se ne sostituisse uno privato. Ne era consapevole lo stesso legislatore che nel 1994 subordinò espressamente le dismissioni delle partecipazioni azionarie pubbliche nei settori strategici, tra cui quello dell'energia, alla istituzione di "organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe ed il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico" (legge n. 474/1994). Lo Stato imprenditore ha lasciato così spazio allo Stato Regolatore che invece di pianificare, dirigere e operare direttamente sul mercato, si limita a fissare le regole di funzionamento del mercato e a controllarne l'applicazione.

Un'applicazione concreta del nuovo ruolo dello Stato nell'economia è rappresentata dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, che ha istituito l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, amministrazione indipendente dal potere politico e caratterizzata da specifiche competenze tecniche, cui sono state affidate le funzioni di regolazione e di controllo dei mercati energetici, che si andranno ora ad analizzare.

### *Funzioni di regolazione, di vigilanza e di consulenza istituzionale*

La funzione di regolazione consiste nel delineare le regole di funzionamento del mercato e ha ad oggetto: le condizioni tecniche e quelle economiche (tariffe) di accesso e di interconnessione alle reti; la separazione contabile ed amministrativa tra le attività svolte dalle imprese verticalmente integrate, nonché la separazione funzionale; la produzione ed erogazione dei servizi e in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente; i progetti di risparmio energetico; i regimi di incentivazione relativi agli impianti di energia elettrica alimentati da fonti assimilate alle fonti rinnovabili; la cogenerazione; le condizioni standard di erogazione dell'elettricità e del gas ed, in via transitoria, i prezzi di riferimento per le forniture di elettricità e gas ai clienti domestici e ai piccoli imprenditori (cd. servizio di maggior tutela e salvaguardia) che le imprese di distribuzione o vendita sono tenute ad indicare tra le proprie offerte commerciali.

La funzione di controllo e garanzia consiste nel far rispettare le regole di funzionamento del sistema di competenza dell'Autorità. In particolare, l'Autorità verifica il rispetto delle condizioni di accesso alle reti e più in generale lo svolgimento dei servizi, attraverso l'esercizio di poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli quantitativi inferiori a quelli previsti. Nell'ambito del controllo sulla separazione contabile e amministrativa, l'Autorità verifica inoltre i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza. Richiede ai soggetti esercenti i servizi le informazioni e i documenti sulle loro attività, li diffida a cessare i comportamenti lesivi dei diritti degli utenti e impone il pagamento di indennizzi. Irroga sanzioni amministrative pecuniarie nei casi di violazione delle proprie delibere e di mancata comunicazione delle informazioni e dei documenti richiesti. Verifica la conformità ai criteri tariffari delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate; valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali l'Autorità interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio predisposto dal gestore. Inoltre, l'Autorità risolve le controversie tra utenti ed esercenti attraverso procedure di conciliazione o di arbitrato e quelle tra gestori della rete e titolari di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

Alle funzioni di regolazione e di garanzia e controllo va poi aggiunta la funzione di impulso e consultiva, che consiste nella formulazione di proposte, segnalazioni e pareri, indirizzati soprattutto al Governo e al Parlamento (articolo 2, comma 6, legge n. 481/1995).

L'Autorità propone poi al Governo le modifiche normative necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni del mercato e all'evoluzione della normativa comunitaria (articolo 2, comma 12, lettera a), legge n. 481/1995); esprime parere obbligatorio ma non vincolante nell'ambito del procedimento per la definizione della rete nazionale di gasdotti e su molte altre questioni previste dalla legislazione successiva alla legge 481/1995. L'Autorità è infine tenuta a segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato eventuali intese restrittive della concorrenza o abusi di posizione dominante nei mercati energetici (articolo 2, comma 33, legge n. 481/1995).

L'Autorità risponde del proprio operato su molti versanti. Oltre al controllo del giudice amministrativo sui propri provvedimenti (cfr. capitolo 5), essa è chiamata a presentare annualmente, entro il 30 giugno di ogni anno, al Parlamento e al Presidente del Consiglio una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, oltre a trasmettere, entro il 30 gennaio di ogni anno, alle Commissioni Parlamentari competenti una relazione sullo stato dei mercati energetici (articolo 28, legge n. 99/09), trattando in particolare le problematiche connesse all'utilizzo e all'integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nonché gli aspetti relativi alla necessità di assicurare l'economicità dell'energia offerta ai clienti finali, condizioni di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale nonché la tutela degli utenti/consumatori, con particolare riferimento alle famiglie che versano in condizioni economiche disagiate. L'Autorità deve presentare inoltre, entro il 30 settembre di ogni anno, al Ministero dello Sviluppo Economico una Segnalazione sul funzionamento dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale (articolo 3, legge n. 2/09), contenente proposte finalizzate a migliorare l'organizzazione degli stessi, attraverso interventi sui meccanismi di formazione del prezzo, e a promuovere la concorrenza, con particolare riferimento all'adozione di misure relative alla promozione dell'integrazione dei mercati regionali europei dell'energia elettrica e di misure finalizzate allo sviluppo dei mercati a termine fisici e finanziari.

#### *Materie trasferite alla competenza dell'Autorità*

La legge n. 481/95, nell'affidare all'Autorità, con formula ampia, "la regolazione ed il controllo" (articolo 2, comma 5, legge n. 481/1995) del settore energetico, ha disposto il trasferimento ad essa di molte funzioni amministrative in precedenza svolte da altre amministrazioni operanti nei settori di competenza. A tal fine, l'articolo 2, comma 14, della medesima legge prevede infatti che all'Autorità "sono trasferite tutte le funzioni amministrative esercitate da organi statali e da altri enti e amministrazioni pubblici, anche a ordinamento autonomo, relative alle sue attribuzioni (...) fatte salve le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo e le attribuzioni riservate alle autonomie locali."

L'articolo 3, comma 1, della legge istitutiva sancisce poi il trasferimento all'Autorità di tutte le competenze - tariffarie e non tariffarie - del soppresso Comitato Interministeriale Prezzi (CIP). Pertanto, i poteri dell'Autorità comprendono anche quelli esercitati in passato dal CIP, con la conseguenza che i provvedimenti del CIP possono essere modificati o abrogati dalla stessa Autorità, essendo essa subentrata nelle sue funzioni. La legge istitutiva dunque, pur con qualche significativa eccezione, ha delineato un sistema di ripartizione delle competenze di regolazione che la dottrina giuridica ha definito "monistico", in cui la generalità dei compiti e dei poteri di regolazione veniva affidate ad un unico soggetto istituzionale, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'appunto.

La legislazione successiva, a partire dai due provvedimenti di liberalizzazione del settore (decreto legislativo n. 79/99 per l'energia elettrica e decreto legislativo n. 164/00 per il gas naturale) e dalla legge di riordino del comparto (legge n. 239/04), ha tuttavia modificato il quadro sopra descritto, erodendo alcune competenze dell'Autorità a favore del Ministero per lo Sviluppo Economico e delineando un sistema di regolazione che oggi può essere definito di tipo "dualistico", in cui le competenze di regolazione sono di fatto ripartite tra due soggetti, l'Autorità ed il Ministero, secondo criteri e modalità rinvenibili di volta in volta nei singoli provvedimenti normativi.

### **1.3 Ulteriori funzioni assegnate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas**

Se da una parte alcune competenze inizialmente attribuite all'Autorità sono state successivamente ritrasferite alle amministrazioni centrali (un aspetto che dovrà essere rivisto in occasione del recepimento del "terzo pacchetto energia"), dall'altra sono stati attribuite all'Autorità funzioni ulteriori rispetto a quelle contemplate dalla legge istitutiva. Sotto questo profilo assumono particolare rilevanza i compiti assegnati dal legislatore all'Autorità in materia di promozione dell'efficienza energetica e di vigilanza sul divieto di traslazione della maggiorazione di imposta IRES su alcune società che operano nei settori energetici (incluse i prodotti petroliferi, che non rientrano tra le competenze istituzionali tipiche dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas).

#### *Promozione dell'efficienza energetica – certificati bianchi*

L'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e l'articolo 16, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, hanno introdotto, tra gli obblighi connessi al servizio di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale, quello di perseguire, rispettivamente, l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia secondo *target* quantitativi e modalità da definirsi in successivi decreti ministeriali. A queste previsioni normative è stata data una prima attuazione con i decreti del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del Ministro dell'ambiente 24 aprile 2001. Tali decreti, successivamente sostituiti e integrati dai decreti ministeriali 20 luglio 2004, dal decreto ministeriale 21 dicembre 2007 e dal decreto legislativo n. 115/08, hanno introdotto il meccanismo dei titoli di efficienza energetica (TEE o certificati bianchi). Il meccanismo prevede:

- obiettivi obbligatori di risparmio energetico in capo ai distributori di energia elettrica e di gas naturale, da conseguirsi tramite la diffusione di tecnologie efficienti nell'uso finale dell'energia presso i consumatori finali;
- possibilità di adempiere agli obblighi tramite interventi realizzati in proprio dai distributori obbligati, oppure tramite l'acquisto di titoli di efficienza energetica attestanti il conseguimento di risparmi energetici da parte di altri soggetti;
- creazione di un apposito mercato di titoli di efficienza energetica;
- una copertura tariffaria di parte dei costi sostenuti dai distributori per adempiere agli obblighi;
- sanzioni in caso di inadempienza agli obblighi da parte dei singoli distributori.

La richiamata normativa affida all'Autorità la definizione della regolazione tecnica ed economica attuativa, la gestione e il monitoraggio dell'intero meccanismo, unitamente al compito di formulare al Governo proposte per migliorarne l'efficacia.

Nell'esercizio di tali poteri di regolazione, l'Autorità ha provveduto:

- alla definizione ed all'aggiornamento delle "linee guida per la preparazione, l'esecuzione e la valutazione consuntiva dei progetti di risparmio energetico realizzati nell'ambito del meccanismo, inclusi i criteri e le modalità per il rilascio dei TEE";
- allo sviluppo e aggiornamento, coerentemente con i criteri generali definiti nelle citate "linee guida", di metodologie semplificate per la quantificazione dei risparmi energetici conseguiti da specifiche tipologie di interventi; (il d.lgs n. 115/08 ha previsto il passaggio delle competenze in materia all'Enea, a seguito di appositi decreti attuativi che devono essere emanati);
- alla definizione del contributo tariffario da erogarsi ai distributori obbligati per il conseguimento degli obiettivi di risparmio energetico e del suo meccanismo di aggiornamento annuale;
- alla definizione, su proposta della società Gestore dei Mercati Energetici S.p.a. (GME), delle regole di funzionamento del mercato dei TEE e delle transazioni bilaterali;
- alla definizione dei criteri generali per l'irrogazione di sanzioni ai distributori inadempienti agli obblighi di risparmio energetico;
- alla ripartizione annuale tra i distributori obbligati dell'obiettivo annuale di risparmio energetico fissato dalla normativa e alla definizione delle modalità per la verifica del loro conseguimento.

Nell'esercizio dei compiti di gestione e di monitoraggio del meccanismo l'Autorità verifica il rispetto delle regole da parte di tutti i soggetti ammessi ad operare nel sistema; avvalendosi anche del supporto tecnico dell'Enea mediante un'apposita Convenzione, effettua la valutazione dei progetti presentati dagli operatori e ne certifica i risparmi conseguiti, autorizzando il GME alla successiva emissione dei corrispondenti TEE; effettua controlli a campione per verificare che i progetti siano stati realizzati secondo la normativa e quanto dichiarato dagli operatori. Nel caso in cui tali controlli evidenzino la violazione della normativa, l'Autorità provvede a ristabilire l'equivalenza tra i TEE emessi e i risparmi energetici effettivamente conseguiti. Inoltre, l'Autorità verifica il conseguimento degli obiettivi annuali, definisce il corrispondente contributo tariffario spettante a ciascun distributore obbligato e applica, salvo che il fatto costituisca reato, le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Per facilitare le operazioni di gestione l'Autorità ha sviluppato un apposito sistema *on-line* per la trasmissione e la gestione di tutti i flussi informativi con gli operatori, l'ENEA e il GME.

L'attività di regolazione svolta e i risultati conseguiti dal meccanismo vengono pubblicati in appositi *Rapporti Statistici Semestrali e Rapporti Annuali*. In questi ultimi, nonché attraverso specifiche Segnalazioni al Governo, l'Autorità individua le eventuali criticità nel funzionamento del sistema e avanza proposte sugli interventi normativi e di regolazione auspicabili per il loro superamento.

Il meccanismo è entrato in vigore nel gennaio 2005. Sino ad oggi i risparmi energetici certificati dall'Autorità hanno sempre superato gli obiettivi annuali fissati dal Legislatore. Questi risultati sono stati conseguiti con un ottimo rapporto costo-efficacia, contribuendo anche al contenimento delle emissioni di gas di serra, allo sviluppo del settore dei prodotti e dei servizi energetici e alla sicurezza del sistema energetico.

I compiti dell'Autorità di promozione dell'efficienza energetica e di amministrazione del sistema dei certificati bianchi sono destinati a mutare in base alle previsioni del decreto legislativo n. 115/08, di cui si attende l'emanazione dei decreti ministeriali attuativi.

### *Vigilanza sull'addizionale IRES "Robin Hood Tax"*

Una menzione specifica merita pure l'attività di vigilanza affidata all'Autorità con l'art. 81, comma 16 e seguenti, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008, affinché gli operatori del settore energia elettrica e gas e del settore petrolifero con più di 25 milioni di euro di fatturato non pongano in essere azioni il cui effetto finale sia quello di traslare sui prezzi al consumo l'addizionale Ires (cosiddetta "Robin Hood Tax") posta a loro carico.

Il quadro normativo è stato modificato dalla legge n. 99/2009 che, tra le altre disposizioni, ha previsto, da un lato, la semplificazione degli adempimenti per gli operatori con minor fatturato annuo e, dall'altro, l'aumento di un punto percentuale della maggiorazione Ires.

Nel corso del 2009 è stato realizzato il sistema informativo idoneo alla raccolta ed all'elaborazione dei dati utili ai fini della vigilanza, rendendo immediatamente operative le procedure. Il monitoraggio condotto sul comportamento di ben 503 operatori (di cui 202 del settore dell'energia elettrica e gas e 281 del settore petrolifero), che non ha precedenti nel suo genere per la natura contabile delle informazioni controllate, consente di ottenere una rappresentazione delle situazioni e delle dinamiche del comparto energia rispetto alle quali analizzare, ai fini della vigilanza sul divieto di traslazione, la posizione del singolo operatore.

Tale attività di vigilanza presenta specifiche peculiarità dovute alla diversità di dimensione degli operatori, alla differente organizzazione, ai prodotti trattati (energia elettrica, gas, prodotti petroliferi), attività svolta (produzione, distribuzione, stoccaggio, intermediazione) ed ha comportato un'intensa attività di indagine, comunicazione preventiva, concomitante e successiva, nonché una rilevante attività di contenzioso (sull'attività svolta negli anni 2008 e 2009 l'Autorità ha presentato una dettagliata Relazione al Parlamento e al Governo).

### *Altri compiti affidati all'Autorità sia sul fronte nazionale che internazionale*

In seguito all'istituzione dell'Autorità per effetto della legge n. 481/1995, sono intervenuti nei settori di competenza numerosi provvedimenti normativi che hanno incrementato le funzioni ed il mandato istituzionale dell'Autorità, attribuendo ad essa nuovi compiti.

Tra tali provvedimenti si segnalano in particolare l'articolo 1, comma 375, della legge n. 266/05 ed il decreto interministeriale 28 dicembre 2007, che hanno assegnato all'Autorità compiti in materia di definizione di tariffe elettriche agevolate in favore dei clienti domestici economicamente svantaggiati (c.d. "bonus elettrico"); il decreto legge n. 185/08, come convertito con legge n. 2/09, che ha esteso tale bonus sociale anche al settore gas; il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 21 giugno 2007 in materia di ricerca di sistema nel settore elettrico con riguardo, segnatamente, all'attribuzione all'Autorità di funzioni sostitutive del Comitato di Esperti di Ricerca per il Settore Elettrico (CERSE); la legge Finanziaria 2008 (legge n. 244/2007, articolo 2, comma 165, lettera f ter) che, in attuazione dell'articolo 23 della Direttiva 2003/54/CE, ha attribuito all'Autorità il compito di svolgere anche una funzione paragiurisdizionale per la risoluzione delle controversie tra produttori di energia e gestori di rete, mediante decisioni vincolanti tra le parti; i molti compiti derivanti dall'attuazione della legge n. 99/09, tra cui le funzioni di proposta in merito alla risoluzione anticipata delle convenzioni Cip n. 6/92 ed al calcolo della componente "costo evitato del combustibile" (CEC) del medesimo provvedimento.

Da ricordare infine le importanti funzioni relative alla definizione ed alla gestione delle agevolazioni tariffarie riconosciute alle vittime del terremoto in Abruzzo dell'aprile 2009, assegnati all'Autorità in forza di ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri e di decreti del Commissario delegato.

Infine, si segnala il Decreto Legge 20 maggio 2010 n. 72, recante “*Misure urgenti per il differimento di termini in materia ambientale e di autotrasporto, nonché per l’assegnazione di quote di emissione di CO2*”, che prevede misure per l’assegnazione di quote di emissione di CO2 ad operatori energetici ed industriali, per gli impianti entrati in funzione dopo l’adozione del Piano Nazionale di Assegnazione delle quote medesime per il periodo 2008 – 2012. Tale provvedimento, attualmente all’esame del Parlamento per la conversione in legge, attribuisce a questa Autorità il compito di definire i crediti spettanti agli operatori nuovi entranti con riferimento all’andamento dei prezzi delle quote CO2 sui mercati europei.

## **2 ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO**

2.1 Procedimento di nomina del Presidente e dei componenti. 2.2 Funzionamento del Collegio e struttura organizzativa. 2.3 Personale. 2.4 Codice etico. 2.5 Cassa Conguaglio del Settore Elettrico.

### **2.1 Il procedimento di nomina del Presidente e dei componenti**

*Modalità di nomina e requisiti dei componenti; durata in carica; incompatibilità; evoluzione delle disposizioni in tema di struttura del Collegio.*

L'Autorità è un organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico. Al fine di tutelare l'indipendenza dell'Autorità dal Governo, le designazioni governative devono però essere sottoposte al parere vincolante ed obbligatorio delle competenti Commissioni Parlamentari<sup>3</sup> espresso dalla maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto, garantendo così un consenso parlamentare *bipartisan* sulle personalità da nominare.

Tale parere viene peraltro espresso con voto segreto ed in seguito all'audizione orale dei candidati designati dal Governo.

L'attuale composizione del collegio dell'Autorità è frutto di alcune modifiche legislative intervenute nel corso del tempo: la legge istitutiva prevedeva infatti che l'Autorità fosse composta dal presidente e da due membri (articolo 2, comma 7, legge n. 481/1995), mentre l'articolo 1, comma 15, della legge n. 239/2004 ha disposto l'aumento da due a quattro dei membri del collegio.

L'articolo 2, comma 8, legge n. 481/1995, prevede inoltre che i componenti siano scelti tra "persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore" senza però porre limitazioni in merito alle categorie professionali di provenienza come invece previsto dall'articolo 10, comma 2, legge n. 287/1990 per la nomina dei componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

I componenti del collegio durano in carica sette anni e non possono essere confermati. Sia i componenti che i funzionari dell'Autorità, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali e sono soggetti al segreto d'ufficio.

I componenti del Collegio sono soggetti ad un rigido regime di incompatibilità, a pena di decadenza, che si estende anche ai quattro anni successivi alla scadenza dell'incarico: durante l'incarico, infatti, essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, né avere interessi anche indiretti nelle imprese che operano nel settore di competenza (articolo 2, comma 8, legge n. 481/95). Nei quattro anni successivi alla scadenza dell'incarico non possono avere rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nei settori di competenza dell'Autorità (articolo 2, comma 9, legge n. 481/95), e la violazione di tale previsione comporta l'applicazione di sanzioni pecuniarie, secondo quanto disposto dal medesimo articolo 2, comma 9 della legge istitutiva.

---

<sup>3</sup> Si tratta della X Commissione della Camera dei Deputati "Attività produttive, commercio e turismo" e della X Commissione del Senato "Industria, commercio, turismo".

### *Disposizioni comunitarie in tema di nomina dei componenti delle Autorità di regolazione dell'energia (III pacchetto)*

Le già citate direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE introducono per la prima volta, rispettivamente agli articoli 35 e 39<sup>4</sup>, una disciplina comune in tema di nomina dei membri delle Autorità nazionali di regolamentazione e di indipendenza dal Governo e da qualsiasi altro potere pubblico o privato. Occorre peraltro rilevare come, nel definire le caratteristiche che dovranno possedere le Autorità di regolazione di tutti gli stati membri dell'Unione Europea, l'assetto istituzionale dell'Autorità sia stato preso a *bench* dal legislatore comunitario.

Infatti, gli articoli 35 e 39 (paragrafo 4) prevedono che gli Stati membri debbano garantire l'indipendenza delle Autorità di regolamentazione, provvedendo affinché esse esercitino i propri poteri con imparzialità e trasparenza. A tal fine, gli Stati membri devono provvedere, in particolare, affinché l'Autorità di regolamentazione sia giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato, garantendo che anche le persone responsabili della sua gestione agiscano in maniera indipendente da qualsiasi interesse commerciale e non sollecitino né accettino istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati.

Secondo quanto disposto dal paragrafo 5 degli articoli 35 e 39 delle citate direttive, gli Stati membri devono inoltre provvedere affinché le Autorità di regolamentazione possano prendere decisioni autonome, in maniera indipendente da qualsiasi organo politico. A tal fine, la lettera b) del paragrafo 5 sancisce che i membri del comitato delle Autorità di regolamentazione siano nominati per un mandato prefissato compreso tra i cinque e i sette anni, rinnovabile una sola volta e che ad essi sia riconosciuto un particolare *status* di inamovibilità, potendo essere revocati dal mandato soltanto se non rispondono più ai requisiti prescritti dalle stesse direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE oppure in seguito alla commissione di gravi irregolarità rilevanti ai sensi delle leggi nazionali.

## **2.2 Funzionamento del Collegio e struttura organizzativa**

### *Autonomia organizzativa, regolamentare e contabile*

Il legislatore per l'ottimale perseguimento delle funzioni istituzionali, che richiedono capacità di intervento sia di portata generale a lungo termine che tempestivo e puntuale, in settori ove insistono rilevanti interessi economici e in rapida evoluzione, ha espressamente previsto che l'Autorità operi, oltre che in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione (articolo 2 comma 5, legge 481/95) "con autonomia organizzativa, contabile e amministrativa" (articolo 2, comma 27, legge 481/95).

In particolare la legge istitutiva prevede che l'Autorità con propri regolamenti definisca le norme interne concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento (articolo 2, comma 28, legge 481/95).

In tal senso vanno inquadrati il regolamento di contabilità, il regolamento per la disciplina dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, e, in particolare il regolamento di organizzazione e funzionamento.

---

<sup>4</sup> Occorre chiarire in premessa subito che i due articoli introducono, in tema di indipendenza dei Regolatori, una disciplina identica per il settore elettrico e per il settore del gas, potendosi dunque trattare la materia in maniera unitaria.

### *Il Regolamento di organizzazione e funzionamento*

Nel Regolamento di organizzazione e funzionamento sono indicate disposizioni riguardanti l'organo di vertice (assunzione delle funzioni, dimissioni dei Componenti, ecc.), le relative modalità di funzionamento (convocazione, validità delle deliberazioni, verbalizzazione, ecc.), nonché norme più specificatamente dedicate alla organizzazione con particolare riferimento all'attuazione del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo dalle funzioni di gestione di cui alla legge istitutiva (articolo 2, comma 10). In dette norme del regolamento di organizzazione vengono descritte le strutture organizzative di primo livello e le relative missioni, nonché ruolo e compiti del Segretario generale, del Direttore generale, del responsabile di Direzione (macrostruttura) e del responsabile di Unità (microstruttura), nonché il sistema dei controlli interni (da quello di legittimità e regolarità amministrativo contabile in capo al Collegio dei revisori, al controllo di gestione, finalizzato a verificare l'efficienza e l'economicità della gestione intestato presso la Direzione generale).

Da ultimo, rilevante è la espressa previsione nel regolamento di organizzazione dell'adozione di un Codice Etico che individua linee guida di comportamento per lo stesso organo di vertice, per i dipendenti e per i collaboratori tutti dell'Autorità (si veda il successivo paragrafo 2.4).

### *Funzioni del Segretario Generale e del Direttore Generale*

Gli elementi distintivi dell'attuale modello organizzativo riguardano l'istituzione della figura del Segretario generale, a diretto supporto del Collegio, che coordina l'assistenza organizzativa a detto Organo di vertice e lo supporta, segnatamente, nei processi di pianificazione, sviluppo e controllo strategico delle attività che, ai sensi della legge istitutiva e, più in generale, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, sono posti in capo all'Organo di vertice dell'Amministrazione, oltre all'attività di relazioni istituzionali nazionali ed internazionali.

Altra figura rilevante del modello organizzativo dell'Autorità è costituita dal Direttore generale, quale elemento apicale della gestione che, ai sensi della legge istitutiva, compete ai dirigenti. Al Direttore generale, in particolare, è assegnato il coordinamento delle Direzioni e la valutazione dei dirigenti; nella sua diretta sfera di attribuzioni vengono altresì imputate attività strumentali e di controllo operativo (quali il controllo di gestione).

### *La struttura organizzativa delle Direzioni: evoluzione nel tempo e situazione attuale*

Gli interventi organizzativi sono stati realizzati in una logica di funzionalità con l'evoluzione del contesto istituzionale ed operativo dell'Autorità, considerando l'assetto organizzativo un elemento dinamico in continua manutenzione ed evoluzione.

In tale contesto nel 2001 si è realizzato un primo processo di sostanziale revisione dell'assetto organizzativo iniziale e, successivamente, nel 2004, si è realizzata un'ulteriore fase di approfondimento, analisi e revisione dell'organizzazione dell'Autorità combinato con un più profondo progetto di sviluppo organizzativo, realizzato anche con l'ausilio di una società esterna di consulenza aziendale, selezionata attraverso procedura di gara. Nell'ottica ed in coerenza con i principi di cui sopra, nel 2006, l'Autorità ha proceduto ad alcune integrazioni e modifiche dell'assetto organizzativo, funzionali all'obiettivo di portare ad armonizzazione e convergenza i settori dell'energia elettrica e del gas.

Il processo di riorganizzazione ha condotto alla definizione di una struttura che ha inteso integrare la componente di processo con quella settoriale. L'attuale articolazione organizzativa dell'Autorità è riprodotta nell'organigramma allegato al presente documento,

dalla quale emerge l'individuazione delle unità organizzative di primo livello (Direzioni) e di quelle di secondo livello (Unità).

## 2.3 Personale

### *Disposizioni di legge in tema di inquadramento del personale dell'AEEG*

All'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'espletamento delle funzioni e compiti assegnati dalla legge n. 481/95 veniva originariamente attribuito dalla stessa legge istitutiva (cfr. articolo 2, commi 28 e 30), un contingente massimo di personale originariamente fissato "in centoventi unità", di cui "ottanta unità" di personale di ruolo e "quaranta unità" di personale a tempo determinato.

Ciò rende evidente come il rapporto tra personale di ruolo e a tempo determinato costituisca un *unicum* nel panorama pubblico italiano e come la predeterminazione, per legge, di detti contingenti, oltre a rendere inevitabile l'affidamento di attività ordinarie anche al personale a tempo determinato, costituisce una rigidità notevole rispetto alla articolazione e complessità e numerosità, via via crescente delle funzioni e compiti affidati, che renderebbero necessaria una maggior flessibilità oltre che un incremento delle risorse umane.

In ordine a quanto già evidenziato sui contingenti di personale, infatti, non può non registrarsi il rilevante impatto che su di essi producono i numerosi e significativi provvedimenti normativi nei settori di competenza, intervenuti negli ultimi anni, che hanno portato ad incrementare notevolmente ruolo e compiti dell'Autorità. Si segnalano di seguito gli interventi più recenti in tema di: tariffa sociale (articolo 1, comma 375, della legge n. 266/05 e decreto interministeriale 28 dicembre 2007); liberalizzazione dei mercati dell'energia (decreto legge 18 giugno 2007 n. 73 convertito in legge 3 agosto 2007 n. 125); ricerca di sistema nel settore elettrico (il decreto del Ministero dello sviluppo economico 21 giugno 2007); risoluzione delle controversie tra produttori di energia e gestori di rete (la Finanziaria 2008, articolo 2, comma 165, lettera f-ter); vigilanza circa il divieto imposto agli operatori economici di settore di traslare sui prezzi al consumo l'onere della maggiorazione di imposta prevista per gli stessi, c.d Robin Hood Tax (decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, articolo 81, comma 18).

A ciò vanno aggiunte le rilevanti innovazioni introdotte dalle direttive comunitarie di settore approvate nel 2009 che allargano le competenze delle Autorità nazionali di regolazione e che dovranno essere recepite nell'ordinamento italiano (si veda il cap.5, in particolare il par. 5.1).

Anche in considerazione di quanto sopra, è evidente che l'efficacia delle ulteriori rilevanti azioni richieste all'Autorità per l'energia elettrica e il gas in forza dei sopra richiamati provvedimenti risulti necessariamente subordinata ad un incremento di risorse di ruolo e a tempo determinato rispetto alla dotazione complessiva prevista dalla legge istitutiva (180 unità complessive).

### *La pianta organica e le funzioni assegnate per legge all'AEEG*

All'Autorità, per l'espletamento delle funzioni istituzionali è stato assegnato, per legge, un contingente di personale a tempo indeterminato pari a 120 unità, rimettendo alla stessa Autorità nell'ambito di detta cornice la determinazioni in merito alla "pianta organica del personale di ruolo (cfr. articolo 2, comma 28, legge n. 481/95). In attuazione di questa previsione legislativa l'Autorità ha definito "la pianta organica del personale di ruolo", anch'essa sottoposta al regime di manutenzione evolutiva in considerazione della corrispondente evoluzione delle funzioni dell'Autorità e del relativo assetto organizzativo. La

pianta organica, che è sviluppata tenendo conto che in base al Regolamento del personale i dipendenti di ruolo dell'Autorità sono attualmente articolati in quattro carriere (esecutivi, operativi, funzionari, dirigenti), è ormai saturata.

### *Il Regolamento del personale*

La legge istitutiva (articolo 2, comma 28), prevede espressamente che l'Autorità con proprio regolamento definisca il trattamento giuridico ed economico del proprio personale, in base ai criteri fissati nel contratto collettivo di lavoro in vigore presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze proprie funzionali e organizzative.

La volontà del legislatore e l'operato conseguente dell'Autorità sono state nel senso di individuare una disciplina generale di riferimento che funga da cornice del rapporto di lavoro, lasciando margini, peraltro, al contemperamento con le specifiche esigenze dell'Autorità derivante dalla specificità della sua funzione istituzionale. In coerenza con ciò i temi fondamentali del rapporto di impiego quali l'orario di lavoro, il trattamento di fine rapporto, la struttura della retribuzione e i valori economici della retribuzione base riferite alle diverse carriere sono stati trattati in modo omogeneo con il "contratto collettivo di lavoro" di riferimento (dell' Antitrust a sua volta di derivazione da quello della Banca d'Italia). Per altri istituti, quali lo sviluppo delle carriere e il sistema di incentivazione del personale secondo criteri meritocratici, viceversa, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare una propria specifica regolamentazione.

### *I rapporti sindacali*

In conformità di quanto avviene presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale, quand'anche formalmente assunta dall'Autorità con provvedimento unilaterale (regolamento), scaturisce da oramai un decennio dalla negoziazione con le Organizzazioni Sindacali formalmente costituite in Autorità (attualmente sono presenti 3 sigle sindacali: FIBA-CISL, FISAC-CGIL, FALBI-CONFSAL).

Le relazioni sindacali in Autorità sono a loro volta disciplinate da un protocollo che regola le diverse modalità del confronto e le regole della rappresentatività interna.

Il positivo confronto sindacale negli anni, pur nella dialettica connessa alla diversità dei ruoli ha portato a significative innovazioni nel rapporto di lavoro quali, ad esempio, l'introduzione della previdenza complementare per i dipendenti, ovvero la definizione di un nuovo sistema di valutazione delle performance e dei comportamenti organizzativi, secondo criteri di differenziazione, oggettivazione e meritocrazia.

### *L'Autorità come Pubblica Amministrazione*

Non appare dubitabile che l'Autorità debba ricondursi nel panorama generale delle Pubbliche Amministrazioni. A tal fine la stessa legge istitutiva ne rimarca alcuni tratti salienti, quali il richiamo alle modalità concorsuali per il reclutamento del personale, un sistema contabile di tipo pubblico assoggettato al controllo della Corte dei Conti, una disciplina organizzativa su base regolamentare, il ricorso avverso gli atti e i provvedimenti dell'Autorità in via esclusiva al Tribunale amministrativo regionale.

Peraltro, lo stesso legislatore riconosce la specialità del ruolo dell'Autorità: basti pensare – oltre al particolare e restrittivo regime previsto, anche per i quattro anni successivi alla

cessazione del mandato per il Collegio dell'Autorità – all'articolo 2, comma 31, della legge n. 481/95, il quale dispone che *“il personale dipendente in servizio anche in forza di contratto a tempo determinato non può assumere altro impiego o incarico né esercitare attività professionale, anche se a carattere occasionale, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese del settore. La violazione di tali divieti costituisce causa di decadenza dall'impiego ed è punita ... con una sanzione amministrativa pecuniaria ...”*. La disciplina sull'incompatibilità è stata ripresa ed integrata (estensivamente rispetto al disposto di legge) dall'articolo 17 del Regolamento del personale.

La specialità del ruolo dell'Autorità, inoltre, è stata dal legislatore riconosciuta, rispetto alle ordinarie prerogative delle Pubbliche Amministrazioni in termini di indipendenza e di autonomia da cui discendono, tra l'altro, la definizione di un proprio regolamento del personale, la definizione di una propria pianta organica del personale di ruolo.

In tale contesto va inquadrata la disposizione di cui all'articolo 2, comma 28 della legge n. 481/95 che esclude l'applicazione all'Autorità delle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni (ora d.lgs. n. 165/2001), fatto salvo per il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti.

La legge istitutiva, quindi, chiarisce che all'Autorità non si applicano le disposizioni generali in materia di impiego pubblico; con ciò riconoscendo al rapporto di lavoro presso l'Autorità una propria peculiarità.

La specialità dell'ordinamento dell'Autorità nel panorama delle Pubbliche Amministrazioni così delineata dal legislatore in quanto funzionale all'ottimale perseguimento del ruolo e funzioni assegnate, è stata altresì riaffermata anche da una recente pronuncia del Consiglio di Stato che, argomentando in materia di contratti a tempo determinato, ha affermato la peculiarità della specifica normativa dell'Autorità stessa, rispetto a quella generale, quand'anche di derivazione comunitaria.

Ciò nondimeno l'Autorità, si è autonomamente e volontaristicamente posta sempre nelle condizioni di tenere adeguatamente conto dell'evoluzione legislativa nel settore del pubblico impiego. Si citano al riguardo:

- la disciplina delle valutazioni delle performance del personale, che anticipa, sostanzialmente nei medesimi termini, la cosiddetta “Riforma Brunetta”;
- la regolamentazione per le assunzioni di dipendenti con contratto a tempo determinato che prevede procedure ad evidenza pubblica e fortemente selettive;
- le misure adottate in termini di contenimento delle spese per lavoro straordinario o per missioni;
- la pubblicazione sul sito internet dell'Autorità dei dati relativi alle assenze a vario titolo del personale dell'Autorità (che peraltro evidenzia l'assiduità dell'impegno dei dipendenti);
- la pubblicazione sempre sul sito internet dell'Autorità degli incarichi e delle consulenze in essere;
- la pubblicazione, nell'ambito della relazione annuale, dei dati retributivi medi del personale;
- l'adozione di un Codice Etico contenente rigorose norme comportamentali vincolante anche per il Collegio e i collaboratori dell'Autorità (cfr. paragrafo 2.4);
- la definizione dell'acquisizione delle risorse umane per il tramite di un programma di assunzioni su base pluriennale;

- l'autonoma regolamentazione della disciplina per il conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza;
- la regolamentazione della disciplina per comandi o distacchi da altri organismi.

## **2.4 Codice etico**

L'esigenza di un comportamento particolarmente rigoroso, avvertita fin dalla sua costituzione, ha condotto l'Autorità all'approvazione, nel 1998, di un Codice etico a cui devono attenersi tutti gli appartenenti ad essa, compresi i membri del Collegio.

Il Codice, al cui rispetto sono tenuti tutti i dipendenti e collaboratori dell'Autorità, fornisce direttive in merito al corretto svolgimento dei compiti loro affidati e ai rapporti con il pubblico e le imprese. Riguardo al primo aspetto, costituiscono requisiti indispensabili l'imparzialità, la riservatezza, la correttezza nei rapporti con soggetti interessati a qualunque titolo all'attività svolta dall'Autorità. Il Codice, oltre ai principi generali, contiene disposizioni su tutta una serie di questioni: dal divieto di assumere decisioni o svolgere attività in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi; al divieto di accettare per sé o per altri regali o altre utilità da soggetti operanti nei settori di competenza dell'Autorità, ad eccezione dei regali d'uso di modico valore; al divieto di svolgere attività collaterali, quando rivestano i caratteri dell'incompatibilità.

Particolare attenzione merita la disposizione relativa alle incompatibilità derivanti dalla cessazione del rapporto di lavoro, che estende ai dirigenti dell'Autorità il divieto – previsto dalla legge istitutiva per i soli componenti del Collegio per i quattro anni successivi dalla cessazione del loro incarico – di intrattenere, per un periodo di tempo determinato, rapporti lavorativi in imprese operanti nei settori di competenza o di assumere funzioni di amministratore o di sindaco delle stesse.

Le funzioni di vigilanza sull'applicazione del Codice etico sono assegnate ad un Garante del Codice etico, scelto tra persone di notoria indipendenza, da individuarsi tra coloro che esercitano o abbiano esercitato le funzioni di magistrato delle giurisdizioni superiori, tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o tra gli avvocati che abbiano esercitato la professione per più di venticinque anni.

## **2.5 Cassa Conguaglio del Settore Elettrico**

### *Funzioni della Cassa conguaglio del settore elettrico*

La Cassa conguaglio per il settore elettrico, (di seguito: Cassa), esercita attività funzionali agli interessi generali curati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, e segnatamente:

- attività di esazione, erogazione e controllo previste per l'amministrazione dei conti istituiti presso la Cassa stessa in attuazione delle disposizioni adottate dall'Autorità;
- ulteriori attività richieste dall'Autorità nel quadro della generale forma di collaborazione prevista dall'articolo 2, comma 22, della legge 14 novembre 1995, n. 481, e quale soggetto ordinamentale funzionale ai poteri ed alle attività dell'Autorità;
- attività di svolgimento delle istruttorie per la determinazione dell'entità dell'integrazione tariffaria spettante alle imprese elettriche minori da proporre all'Autorità.

Le attività svolte dalla Cassa possono pertanto essere suddivise in due macrocategorie.

1. Funzioni a carattere amministrativo-contabile: nell'ambito di tali funzioni si colloca l'attività di gestione dei Conti (o dei Fondi) amministrati, corrispondenti ad altrettanti conti correnti accesi presso l'Istituto cassiere. Questa attività è stata regolata dall'Autorità, nelle sue articolazioni principali, con i Testi Integrati emanati per ciascuna attività della filiera dei settori dell'energia e, per aspetti più specifici, con diverse deliberazioni ad essi collegate. In modo specifico l'attività amministrativa e contabile consiste nella riscossione delle componenti tariffarie, nell'erogazione dei contributi e nell'eventuale attivazione delle procedure di recupero dei crediti.
2. Funzioni di accertamento ed istruttorie: l'Allegato A del TIT ha disposto che la Cassa, "ai fini delle determinazioni di sua competenza, può procedere ad accertamenti di natura amministrativa, tecnica, contabile e gestionale, consistenti nell'audizione e nel confronto dei soggetti coinvolti, nella ricognizione di luoghi ed impianti, nella ricerca, verifica e comparazione di documenti", stabilendo di affidare alla Cassa stessa, un potere di accertamento nei confronti dei soggetti amministrati. Nell'ambito di tali funzioni, rientrano le attività di accertamento ed istruttorie affidate alla Cassa in materia di:
  - a. perequazione generale;
  - b. perequazione Specifica Aziendale (PSA);
  - c. regimi tariffari speciali;
  - d. integrazioni tariffarie alle imprese elettriche minori;
  - e. regime individuale gas (RIG);
  - f. efficienza energetica;
  - g. ricerca di sistema.

#### *Vigilanza sulla Cassa conguaglio del settore elettrico*

Le attività dalla Cassa vengono svolte dalla stessa nel rispetto delle deliberazioni dell'Autorità e secondo gli indirizzi generali da essa disposti.

In particolare, l'Autorità effettua l'attività di vigilanza attraverso:

- l'imposizione di obblighi normativi relativi alle modalità operative della Cassa: l'Autorità d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze adotta il regolamento di organizzazione e funzionamento della Cassa;
- la nomina del Presidente e dei componenti degli organi Collegiali, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze;
- lo scioglimento degli organi nel caso in cui riscontri irregolarità o inefficienze nella gestione, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze;
- l'approvazione della nomina del Direttore generale;
- l'approvazione del piano delle assunzioni, dell'organizzazione degli uffici e della consistenza dell'organico;
- l'imposizione di obblighi informativi relativi all'attività svolta;
- la definizione della struttura del bilancio di previsione e del relativo rendiconto consuntivo d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle finanze, sentito il Comitato di gestione;
- il rilascio del parere al Ministero dell'Economia e delle finanze per l'approvazione del rendiconto finanziario annuale.

### 3 RAPPORTI ISTITUZIONALI INTERNI

3.1 Rapporti con il Governo. 3.2 Rapporti con il Parlamento. 3.3 Rapporti con le Regioni. 3.4 Rapporti con le altre Autorità indipendenti. 3.5 Comunicazione.

#### 3.1 Rapporti con il Governo

##### *Indirizzi del Governo di politica generale*

Pur essendo gerarchicamente e funzionalmente indipendente dal potere esecutivo, l'Autorità non opera in maniera avulsa da esso. L'articolo 2, comma 21, della legge n. 481/1995 prevede infatti che *“il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria<sup>5</sup>, indichi alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese”* (cfr anche l'articolo 1, comma 11, della legge n. 239/2004).

L'Autorità è inoltre tenuta ad illustrare al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Parlamento, con una Relazione annuale, le iniziative assunte nel quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità in conformità agli indirizzi di politica generale elaborati dal Governo (articolo 1, comma 12, legge n. 239/2004).

In tema di rapporti tra l'Autorità ed il potere esecutivo, occorre infine ricordare che l'articolo 1, comma 14 della citata legge n. 239/2004 ha previsto un potere sostitutivo del Governo nel caso in cui l'Autorità non adotti atti o provvedimenti di sua competenza. Tale potere può essere esercitato previo sollecito ad adempiere da parte del Ministro dello sviluppo economico e solo in seguito al protrarsi dell'inerzia del Regolatore per i successivi sessanta giorni, periodo al termine del quale l'atto può essere adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta dello stesso Ministro dello sviluppo economico.

##### *Relazioni tra la regolazione e le politiche del Governo*

Il Governo dispone, dunque, di un potere generale di indirizzo nei confronti dell'Autorità da esercitarsi nell'ambito del Documento di Programmazione economico-finanziaria (definito dall'entrata in vigore della legge n. 196/2009, Decisione di Finanza Pubblica - DFP). Non può dunque tale potere concretizzarsi in interventi puntuali e prescrittivi, con contenuti di carattere tecnico o volti ad incidere direttamente sull'esercizio dei poteri di regolazione; si tratta invece di indicazioni generali che riflettono le grandi direttrici di sviluppo della politica energetica e gli interessi generali della collettività, con un contenuto più prettamente “politico”, tesi ad orientare l'attività del Regolatore.

L'originario assetto normativo è stato peraltro confermato dalle direttive di ultima generazione in materia di energia, confluite nel cosiddetto “terzo pacchetto energia”. Le direttive comunitarie, infatti, da una parte, stabiliscono<sup>6</sup> che le Autorità nazionali di regolamentazione *“non sollecitano né accettano istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici o privati nell'esercizio delle funzioni di regolamentazione”*, ma, dall'altra, chiariscono che *“tale requisito lascia impregiudicati la stretta cooperazione (...) con altre pertinenti Autorità nazionali e gli orientamenti di politica generale elaborati dal governo”*, purché *“non connessi con i compiti e le competenze di regolamentazione”* affidate alle Autorità medesima.

---

<sup>5</sup> Si noti peraltro che, a decorrere dall'anno 2011, il DPEF verrà sostituito dalla Decisione di finanza pubblica, introdotta e disciplinata dalla legge n. 196/2009.

<sup>6</sup> Cfr. art. 35 della direttiva 2009/72/CE ed art. 39 della direttiva 2009/73/CE

### *Segnalazioni al Governo nell'ambito della funzione consultiva*

La legge istitutiva, all'articolo 2, comma 6, attribuisce all'Autorità il potere di formulare al Governo e al Parlamento, anche su proprio impulso, proposte, segnalazioni e pareri nelle materie di propria competenza.

Nell'ultimo settennato l'Autorità ha fatto ricorso a tale strumento di dialogo istituzionale in ventotto occasioni, trattando problematiche relative allo stato dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, alla tutela dei consumatori, alle variabili che incidono sulla formazione dei prezzi, al livello della concorrenza nei mercati energetici ed alle possibili misure per favorirne lo sviluppo. Non sono poi mancate segnalazioni relative ad aspetti più propriamente ordinamentali, con particolare riferimento alla disciplina relativa agli strumenti posti a tutela dell'indipendenza istituzionale e dell'autonomia finanziaria dell'Autorità medesima.

La legislazione più recente ha poi introdotto ulteriori forme di collaborazione e relazione istituzionale tra l'Autorità e il Governo.

In primo luogo l'articolo 3, comma 10-ter, del decreto legge n. 185/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 2/2009, prevede che l'Autorità invii al Ministero dello sviluppo economico, entro il 30 settembre di ogni anno, una segnalazione sul funzionamento dei mercati, contenente anche proposte finalizzate a migliorare l'organizzazione degli stessi attraverso interventi sui meccanismi di formazione del prezzo, nonché a promuovere la concorrenza nei settori di competenza. In particolare, l'Autorità, nell'ambito di tale segnalazione, può proporre l'adozione di misure relative alla promozione dell'integrazione dei mercati regionali europei dell'energia elettrica, anche attraverso l'implementazione di piattaforme comuni per la negoziazione dell'energia elettrica e l'allocazione della capacità di trasporto transfrontaliera con i Paesi limitrofi. Possono inoltre essere proposte misure per lo sviluppo dei mercati a termine fisici e finanziari dell'energia, attraverso l'implementazione di nuovi prodotti, anche di lungo termine, al fine di garantire un'ampia partecipazione degli operatori, un'adeguata liquidità e un corretto grado di integrazione con i mercati sottostanti. Alle proposte dell'Autorità possono far seguito, entro il mese di gennaio dell'anno successivo, eventuali decreti ministeriali.

Inoltre, l'articolo 47 della legge n. 99/2009 stabilisce che il Governo, su proposta del Ministero dello Sviluppo economico, presenti ogni anno alle Camere un "*disegno di legge per il mercato e la concorrenza*", tenendo a tal fine in considerazione le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle altre Autorità indipendenti.

Sono inoltre previste, a legislazione vigente, alcune relazioni o rapporti informativi, di carattere prevalentemente tecnico, che l'Autorità predispone e trasmette al Ministero dello sviluppo economico per fornire informazioni ed indicazioni su alcune materie di sua competenza. Si tratta, in particolare, del "*Rapporto sul monitoraggio dello sviluppo degli impianti di generazione distribuita*" (previsto dall'articolo 1, comma 89 della legge n. 239/2004), del "*Rapporto annuale su mercati elettrici a pronti, a termine e servizi dispacciamento*" (previsto dall'articolo 11 del D.M. 29/4/09), oltre al già citato "*Rapporto annuale meccanismo titoli efficienza energetica*" (previsto dall'articolo 7 del D.M. 20/7/2004).

## **3.2 Rapporti con il Parlamento**

### *La relazione annuale al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri*

Come già evidenziato, l'Autorità presenta annualmente al Parlamento ed al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, relazione che

fornisce un resoconto sullo stato delle liberalizzazioni nei mercati energetici ed offre una particolareggiata sintesi dell'attività di regolazione, di controllo e consultivo-istituzionale svolta dall'Autorità.

Nell'ambito di tale relazione, l'Autorità è inoltre tenuta ad illustrare le iniziative assunte nel quadro delle esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità, in conformità agli indirizzi di politica generale formulati dal Governo nell'ambito del DFP, di cui si è trattato in precedenza.

Infine, l'Autorità, in base a quanto previsto dall'articolo 28, comma 2, della legge n. 99/2009, riferisce, entro il 30 gennaio di ogni anno, alle Commissioni Parlamentari competenti sullo stato dei mercati energetici, trasmettendo una relazione sulle problematiche connesse all'utilizzo e all'integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, sugli aspetti relativi all'economicità dell'energia offerta ai clienti finali, alla definizione delle condizioni di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale ed alla tutela degli utenti/consumatori, con particolare riferimento alle famiglie che versano in condizioni economiche disagiate.

### *Le audizioni parlamentari*

Il dialogo tra l'Autorità ed il Parlamento si attua, oltre che nella presentazione delle relazioni previste dai provvedimenti normativi summenzionati, anche nello svolgimento di frequenti audizioni, relative ai temi di propria competenza, dinnanzi alle commissioni parlamentari di volta in volta interessate.

Negli ultimi sette anni l'Autorità è stata chiamata in audizione complessivamente sedici volte, di cui nove presso la Camera dei deputati e sette presso il Senato della Repubblica.

Le audizioni svolte presso la Camera dei deputati si sono svolte principalmente dinnanzi alla Commissione Attività produttive (quattro), commissione competente per le materie di interesse dell'Autorità, ma non sono mancate audizioni davanti alla Commissione Unione europea (uno), alla Commissione Ambiente (uno), alla Commissione Agricoltura (uno), alla Commissione Bilancio (uno) ed alla Commissione Affari costituzionali (uno).

Anche per quanto riguarda il Senato della Repubblica, l'Autorità è stata chiamata in audizione principalmente presso la Commissione Industria (3 volte), cui sono affidate le materie di competenza dell'Autorità. Vanno tuttavia ricordate anche le audizioni tenutesi presso la Commissione Affari costituzionali (due), la Commissione Territorio e Ambiente (uno) ed infine quella presso la Commissione straordinaria per il controllo dei prezzi (uno), istituita nel corso della XVI legislatura.

Le audizioni hanno avuto ad oggetto: lo stato dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, i relativi problemi strutturali e le prospettive; la dinamica dei prezzi dell'energia elettrica e del gas naturale e le variabili che incidono sulla formazione dei medesimi; i sistemi di incentivazione delle energie rinnovabili e le relative ricadute economiche ed ambientali; lo stato dei sistemi di efficienza energetica; i cambiamenti climatici e le emissioni climalteranti; l'assetto e la riforma delle Autorità indipendenti.

Non sono poi mancate audizioni dedicate all'analisi di specifici disegni di legge all'esame del Parlamento, sia afferenti la riforma dei settori di interesse dell'Autorità (AS 772 relativo alla riforma dei servizi pubblici locali; AS 691 relativo al completamento del processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale, sia relativi ad aspetti più propriamente ordinamentali dell'Autorità come organismo indipendente (AS 1366 relativo alla riforma delle Autorità indipendenti, nel panorama della Pubblica Amministrazione).

### 3.3 Rapporti con le Regioni

#### *Cenni sul rapporto tra l'Autorità e le regioni*

L'Autorità non intrattiene strette relazioni istituzionali con le Regioni italiane. Infatti, pur rientrando, nel nuovo titolo V della Costituzione, la materia “*produzione, trasporto, e distribuzione nazionale dell'energia*” tra le competenze concorrenti tra Stato e Regioni (articolo 117, comma 3), le attribuzioni dell'Autorità appaiono in gran parte riconducibili a funzioni di esclusiva competenza dello Stato, quali la “*tutela della concorrenza*” (articolo 117, comma 2, lettera e), Cost.) o la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (articolo 117, comma 1, lettera m), Cost.). Ciò è stato recentemente ribadito anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 88 del 2009, nella quale la Consulta ha affermato che “*la peculiare collocazione dell'Autorità nell'apparato amministrativo dello Stato, quand'anche indotta da vincoli comunitari, non ne elide il carattere nazionale, così che resta necessario accertare se le attribuzioni di cui detta Autorità gode, al fine di regolare e controllare il settore di propria competenza, siano compatibili con la sfera di competenza costituzionalmente riconosciuta alle Regioni*” e che “*la legge statale, pertanto, può assegnare all'Autorità, nel rispetto dei criteri indicati dall'articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare*”, arrivando a concludere che le competenze attribuite all'Autorità dalla legge n. 244/07 concernenti la promozione di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili sono rispettose del dettato costituzionale.

Occorre peraltro ricordare che, in tema di energia, le Regioni sono titolari di alcune importanti competenze, anche legislative, concernenti la definizione e la gestione delle procedure autorizzative relative alla realizzazione degli impianti e delle infrastrutture energetiche, materie che però non rientrano tra le competenze dell'Autorità.

### 3.4 Rapporti con le altre Autorità Indipendenti

#### *I rapporti con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

Le principali fonti normative primarie che regolano i rapporti tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono rappresentate dalle rispettive leggi istitutive. In particolare, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, rispetto ai settori di propria competenza, segnala all'Antitrust la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni poste a tutela della concorrenza (articolo 2, comma 33, legge n. 481/1995). All'Antitrust è inoltre riconosciuto il diritto di chiedere all'Autorità per l'energia, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle proprie funzioni (articolo 10, comma 4, legge n. 287/1990).

Con riferimento ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale, l'Antitrust svolge funzioni di garanzia rispetto al principio costituzionale della libera iniziativa economica, tutelando la concorrenza e il mercato da condotte lesive del citato principio. All'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono invece assegnate funzioni di regolazione settoriale e promozione della concorrenza.

La rilevanza della distinzione tra le funzioni di garanzia e quelle di regolazione è stata rafforzata da quanto previsto dagli articoli 13 della Direttiva 2009/72/CE e 14 della Direttiva 2009/73/CE, che sanciscono per la prima volta a livello di normazione comunitaria la cooperazione tra Autorità di regolazione di settore e Autorità preposte alla tutela della concorrenza, riconoscendo a ciascuna delle due categorie un ruolo specifico e distinto.

Negli anni ci sono state occasioni di cooperazione tra l'Antitrust e questa Autorità. Tra le più significative possono essere evidenziate le istruttorie conoscitive congiunte sullo stato della liberalizzazione dei settori del gas naturale (2004) e dell'energia elettrica (2005) e sull'attività di stoccaggio nel settore del gas naturale (2008), nonché le segnalazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Antitrust sulle dinamiche di formazione dei prezzi dell'energia elettrica nel sistema delle offerte in alcuni periodi del 2004 e del 2005 e sul servizio continuativo di rigassificazione di gas naturale liquefatto presso il terminale di Panigaglia tra il 2002 e il 2004.

Per quanto riguarda una più esaustiva disamina del ruolo delle due Autorità nell'ambito della tutela dei consumatori e delle pratiche commerciali scorrette, si rimanda al capitolo 6. Si segnala, invece, che, qualora nell'ambito delle proprie attività di valutazione dei reclami e di vigilanza a tutela dei consumatori l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ravvisi fattispecie di competenza dell'Antitrust (tipicamente nelle ipotesi di pubblicità ingannevole e/o pratiche commerciali scorrette di cui al Codice del Consumo), trasmette tali segnalazioni per i seguiti di competenza. Analogamente, l'Antitrust trasmette all'Autorità le segnalazioni aventi ad oggetto possibili violazioni di provvedimenti della medesima.

#### *I rapporti con la CONSOB*

La cooperazione tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e la Consob, che ha ad oggetto i mercati regolamentati dei derivati sull'energia elettrica e il gas, è stata avviata nel 2008, con l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nell'articolo 66-bis del decreto legislativo n. 58/1998. Il citato articolo, che è stato introdotto in occasione del recepimento della cosiddetta direttiva Mifid (Direttiva 2004/39/CE sui mercati di strumenti finanziari), prevede infatti che la Consob debba esercitare le proprie attribuzioni in materia di mercati regolamentati dei derivati sull'energia d'intesa con l'Autorità in alcuni casi e sentita l'Autorità in altri.

La Consob è tenuta a perseguire, tra le sue finalità, la tutela degli investitori, l'efficienza, la trasparenza e lo sviluppo del mercato degli strumenti finanziari, mentre l'Autorità opera per sviluppare e preservare la stabilità, l'economicità e la concorrenzialità dei mercati dell'energia elettrica e del gas, nonché la sicurezza e l'efficiente funzionamento delle reti nazionali di trasporto energetico.

Al fine di coordinare le rispettive attività, la Consob e l'Autorità hanno stipulato nell'agosto del 2008 un apposito Protocollo di intesa, che regola le procedure per il rilascio delle intese e dei pareri da parte dell'Autorità e lo scambio di informazioni nello svolgimento della vigilanza regolamentare, informativa e ispettiva. L'implementazione del Protocollo è stata affidata ad un comitato tecnico bilaterale, la cui attività è stata sinora concentrata sul monitoraggio dell'evoluzione del regolamento e delle transazioni relativi all>IDEX, ossia il segmento del mercato dei derivati gestito da Borsa Italiana S.p.A. e dedicato ai *futures* sull'energia elettrica.

#### *I rapporti con il Garante per la protezione dei dati personali*

Lo sviluppo della liberalizzazione nei settori dell'energia elettrica e del gas ha comportato l'avvio di relazioni istituzionali e operative anche con il Garante per la protezione dei dati personali; la fruttuosa collaborazione instaurata ha permesso di individuare soluzioni bilanciate tra i diversi interessi pubblici curati dalle rispettive autorità indipendenti. Ad esempio, in materia di accesso ai dati di base dei clienti finali domestici per la formulazione di proposte commerciali inerenti la fornitura di energia elettrica e gas naturale, l'Autorità e il Garante privacy hanno interagito con una serie di provvedimenti (deliberazione dell'Autorità n. 157/07; successiva deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 25 luglio

2007, n. 39; deliberazione dell’Autorità ARG/com 15/09) che ha portato a definire con procedura di cooperazione il contenuto minimo dell'avviso da far pervenire ai clienti finali in merito all'esercizio dei diritti rispetto al trattamento dei dati personali da parte dei venditori di energia elettrica e di gas naturale, nell'ambito della formulazione di proposte commerciali per la fornitura di energia elettrica e/o gas. Ulteriori procedure di collaborazione sono in corso per quanto concerne la gestione della morosità.

### **3.5 La comunicazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas**

L’Autorità per l’energia elettrica ed il gas ha tra i suoi compiti principali quello di “pubblicizzare e diffondere la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi, al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell’offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali”. L’Autorità attribuisce pertanto grande importanza a tutta l’attività di comunicazione, che si svolge attraverso diversi canali.

#### *La comunicazione istituzionale tramite internet*

Al fine di far conoscere in maniera sempre più diffusa le funzioni dell’Autorità e soprattutto la sua azione a tutela dei consumatori, sono stati sviluppati e utilizzati nuovi canali di comunicazione, tra cui il sito *web*.

L’Autorità ha da tempo individuato nella comunicazione via *web* un canale sempre più strategico per poter svolgere un’efficace azione di informazione. Nel corso del 2009 l’intero sito è stato ridisegnato e sono stati ampliati i contenuti e i servizi agli utenti.

Sezioni del sito sono dedicate agli operatori, ai consumatori ed alla comunicazione di massa, con produzione continua di comunicati rivolti anche ai media e che illustrano le caratteristiche dei provvedimenti.

Una novità di rilievo in tema di comunicazione istituzionale tramite internet è costituita dalla decisione dell’Autorità di usufruire tempestivamente dell’opportunità offerta dalla legge n. 69/09 per la modernizzazione degli strumenti di pubblicità legale, eliminando da subito alcuni oneri legati alla pubblicazione cartacea attraverso una piena digitalizzazione dei propri atti. Pertanto, anticipando la scadenza legislativa del 30 giugno 2010, l’Autorità ha stabilito che le delibere a contenuto generale verranno pubblicate esclusivamente sul sito internet, eliminando le pubblicazioni sulla Gazzetta Ufficiale e sul Bollettino come invece originariamente previsto dalla legge istitutiva.

Con questa decisione, l’Autorità ha inteso proseguire e rafforzare l’azione già avviata per la semplificazione e la razionalizzazione dei processi di comunicazione e diffusione della propria attività normativa. Si è andata, infine, consolidando la sezione “pubblicazioni” del sito internet, divenuto ora l’unico mezzo di diffusione degli stessi bollettini dell’Autorità; tale sforzo ha permesso di ridurre gli oneri relativi alla produzione e distribuzione delle pubblicazioni istituzionali contribuendo alla finalità generale di riduzione della spesa.

#### *Lo sviluppo di servizi telematici*

Nell’ambito dello sviluppo del sito internet è stato dato particolare rilievo al *Trova Offerte*, uno strumento interattivo che permette di trovare e confrontare informazioni sulle offerte per la fornitura di elettricità rivolte ai clienti domestici ed è stato facilitato l’accesso alle sezioni dedicate al Bonus elettrico e gas, ai prezzi biorari che verranno progressivamente applicati dal 1° luglio 2010 a tutti coloro che hanno un contratto di fornitura di energia elettrica alle

condizioni stabilite dall'Autorità ed all'Atlante dei Diritti del Consumatore di Energia, per ora pubblicato in formato statico ma che diventerà a breve uno strumento anch'esso interattivo.

E' stato altresì migliorato il motore di ricerca interno del sito che permette ora di eseguire ricerche *full text* su specifiche tipologie di documenti presenti sul sito. L'utilizzo di strumenti statistici che tengano traccia delle parole introdotte come termini della ricerca permetterà di conoscere più approfonditamente le esigenze degli utenti del sito e di conseguenza consentirà di migliorare le informazioni e le possibilità di accesso alle medesime.

Sul sito dell'Autorità è stato inoltre reso disponibile un *report* mensile sul numero complessivo dei clienti che hanno utilizzato il servizio di *call center*.

Sul medesimo sito sono inoltre presenti tutte le informazioni relative ad alcuni importanti strumenti a tutela dei consumatori, quali in particolare:

- *l'Atlante dei Diritti del Consumatore di energia*, che costituisce un pratico strumento per tutti i consumatori, ma anche un sostegno a disposizione delle Associazioni dei consumatori per aiutarle nella difesa dei cittadini su tutto il territorio; tale strumento è la prima guida che raccoglie in modo organico tutti i diritti, garanzie e tutele previste nell'ambito delle disposizioni approvate dall'Autorità; un vademecum del consumatore di energia per consentirgli di far valere i propri diritti nei confronti del fornitore o del distributore di energia;

- il *Pesa Consumi*, accessibile dalla sezione *Prezzi biorari per tutti*, strumento che aiuta il consumatore a capire quanto i diversi elettrodomestici utilizzati influiscono sui propri consumi nei diversi momenti della giornata. Infatti, dal 1° luglio 2010, verranno introdotti gradualmente per i clienti domestici in maggior tutela i nuovi prezzi biorari con i quali l'elettricità avrà un costo differenziato a seconda dei momenti in cui viene consumata. Tale strumento consente al consumatore di adottare i migliori comportamenti di consumo e di scegliere nel mercato libero l'offerta più conveniente;

- le sezioni dedicate al *Bonus elettrico* ed al *Bonus gas* per fornire ai consumatori, indipendentemente dal mercato di appartenenza, tutte le informazioni necessarie per usufruire di tali agevolazioni nel caso ne abbiano diritto;

- *l'elenco dei venditori al mercato libero*, ad iscrizione volontaria, che servono o intendono servire i clienti finali domestici e gli altri clienti finali in bassa tensione; le società di vendita per potere essere iscritte nell'elenco devono soddisfare alcuni requisiti di affidabilità stabiliti dall'Autorità, che riguardano, ad esempio, la solidità finanziaria e la diffusione della propria rete commerciale sul territorio;

- la *graduatoria dei call center dei venditori* di energia (per entrambi i mercati di energia, sia libero che tutelato) per fornire al consumatore che intende cambiare il proprio fornitore di energia un ulteriore parametro di giudizio, stante il fatto che il call center è, oltre alla bolletta, il principale canale di contatto con il proprio fornitore; la graduatoria dei *call center* viene pubblicata a cadenza semestrale e riguarda circa 30 venditori (i primi in termini di numero di clientela) di energia elettrica e di gas e rappresenta il risultato della verifica dei livelli effettivi di qualità offerti ai consumatori, così da consentire una valutazione comparativa dei servizi offerti dalle singole aziende di vendita, anche in relazione ai risultati conseguiti nel semestre precedente; la graduatoria di merito è stilata in base ad un *punteggio globale* IQT che misura l'accessibilità al servizio (PA) e la sua qualità (tempi di attesa e possibilità di parlare agevolmente con un operatore, PQ) e la *soddisfazione* (PSC) dei clienti attraverso la richiamata di un *campione* di clienti di ogni impresa di vendita che hanno telefonato ai *call center*, al fine di verificarne il livello di soddisfazione in relazione alle chiamate appena effettuate (le indagini svolte registrano un livello medio di soddisfazione dei clienti soddisfacente ed in graduale miglioramento anche se con situazioni differenziate a seconda del venditore preso in esame); da novembre 2010 verrà inoltre pubblicato, sempre a cadenza

semestrale, una nuova graduatoria sulla qualità della risposta ai reclami da parte dei venditori, in grado di mettere a confronto le diverse aziende operanti nel mercato libero e tutelato in termini di numero di reclami ricevuti, di tempi di risposta e di indennizzi automatici riconosciuti alla propria clientela.

Sul portale telematico dell'Autorità sono infine disponibili tutte le informazioni relative allo *Sportello per il consumatore di energia*. Tale sportello risponde all'esigenza di far fronte all'incremento del contenzioso tra il cliente finale medesimo e il proprio fornitore (e di conseguenza il numero di reclami e segnalazioni inviate all'Autorità), connesso all'avanzare del libero mercato nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale, nonché all'inoltro di richieste di informazioni sempre più numerose, da parte dei clienti finali, che non traggono origine da un previo contenzioso con il gestore. L'Autorità ha perciò perseguito l'obiettivo di garantire la funzionalità del sistema di gestione dei reclami ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettera m), della legge n. 481/95, specie nella delicata fase di completa apertura del mercato della vendita ai clienti finali, salvaguardando le esigenze di imparzialità e di efficacia della funzione nonché le garanzie dei privati interessati, dinanzi al concreto rischio che l'efficacia della funzione di valutazione reclami, istanze e segnalazioni fosse pregiudicata dalla distrazione delle risorse e delle competenze a ciò dedicate allo svolgimento di attività materiali, informative e conoscitive, preparatorie e strumentali alla citata attività. A tal fine, l'Autorità ha perciò promosso il progetto di istituire, presso l'Acquirente unico S.p.A., un *call center* in grado di fornire, per proprio conto, informazioni ai consumatori relative alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas. Inoltre l'Autorità ha deciso, fermo restando il mantenimento in capo alla stessa della funzione di valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, di avvalersi della *Cassa congruaglio per il settore elettrico* (CCSE), per lo svolgimento di attività materiali, informative e conoscitive anche preparatorie e strumentali nell'ambito della valutazione dei reclami, istanze e segnalazioni, presentati dai clienti finali. In un'ottica di economicità, sinergia e uso efficiente delle risorse, l'Autorità si è successivamente posta l'obiettivo di riunire il *call center* dell'Acquirente unico S.p.A. e la gestione dei reclami mediante CCSE in un'unica struttura denominata *Sportello per il consumatore*.

In applicazione della legge 99/09, che all'articolo 27, comma 2, prevede che l'Autorità si avvalga delle società Gestore dei servizi elettrici S.p.A. e Acquirente unico S.p.A. per il rafforzamento delle attività di tutela dei consumatori di energia, anche con riferimento alle attività relative alle funzioni di cui all'articolo 2, comma 12, lettere l) e m), della legge n. 481/95, la gestione in avvalimento dello *Sportello per il consumatore di energia* è stata attribuita alla società Acquirente Unico S.p.A.. Lo Sportello è divenuto operativo dal 1° dicembre 2009 ed è composto da un *Call center* e da una *Unità reclami*.

Il *Call center dello Sportello per il consumatore di energia* rappresenta un canale di immediato accesso, che consente al consumatore di ricevere informazioni sulle modalità di svolgimento dei servizi elettrici e del gas, sulle opportunità della liberalizzazione e sui diritti dei consumatori (attualmente sono 5 i settori per i quali il *Call center* fornisce informazioni: bonus elettrico e gas, liberalizzazione dei mercati, prezzi biorari e modalità di presentazione di un reclamo, inclusa la possibilità di verifica dello stato di avanzamento di una pratica già istruita).

Per quanto riguarda l'*Unità reclami dello Sportello per il consumatore di energia*, il suo compito è di gestire i reclami scritti dei clienti che non hanno ricevuto una risposta soddisfacente da parte del proprio fornitore di energia o che non hanno ricevuto nessuna risposta. I reclami vengono trattati sulla base di un Regolamento approvato dall'Autorità con delibera GOP 28/08 e s.m.i., affinché lo Sportello provveda a fornire le corrette risposte al cliente reclamante ed a segnalare alla all'Autorità i casi in cui si presentino i presupposti per un intervento di competenza.

Con la costituzione dello *Sportello per il consumatore di energia* l'Autorità ha realizzato una struttura che da una parte migliora la possibilità del cliente finale di trovare una modalità semplice e rapida di risoluzione delle controversie con l'esercente il servizio di distribuzione e vendita di energia elettrica e gas e, dall'altra, favorisce il corretto dispiegarsi della concorrenza grazie alla diffusione dell'informazione ed alla riduzione delle forti asimmetrie informative che pregiudicano il cliente finale. Lo *Sportello* consente altresì di potenziare la capacità dell'Autorità di verificare il buon funzionamento degli strumenti di tutela introdotti e il corretto andamento del mercato, agevolando anche una crescita delle Associazioni dei consumatori e di una loro interlocuzione strutturale con l'Autorità.

#### *Le iniziative di comunicazione a rilevanza nazionale congiunte con la Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Per l'adempimento di questo preciso compito, l'Autorità ha individuato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri una delle principali istituzioni di riferimento per lo sviluppo di iniziative di comunicazione a rilevanza nazionale e per garantire la conoscenza di iniziative e tematiche di particolare interesse per il più vasto pubblico dei consumatori.

Con la Presidenza del Consiglio è stata, quindi, avviata una proficua collaborazione istituzionale sul fronte della comunicazione; una collaborazione che ha riguardato, in particolare, una tematica di grande valenza per le famiglie italiane in stato di grave disagio economico o con soggetti afflitti da grave infermità fisica che necessitano di apparecchiature salva-vita, ossia quella relativa all'introduzione del *bonus* elettrico e del *bonus* gas - previsti dal Governo e resi applicativi dall'Autorità - per consentire una diminuzione della spesa per le forniture appunto di energia elettrica e gas.

Tra le iniziative di comunicazione più rilevanti su tematiche di interesse per i consumatori, è da segnalare anche il Protocollo di Intesa siglato dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio e dall'Autorità per la rilevazione della *customer satisfaction* rispetto ai servizi offerti dal numero verde promosso dall'Autorità e gestito dall'Acquirente Unico.

Il Protocollo, siglato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Renato Brunetta e il Presidente dell'Autorità, ha esteso per la prima volta anche al settore dell'energia elettrica e del gas l'iniziativa "Mettiamoci la faccia" per la rilevazione immediata della soddisfazione del cittadino-cliente.

## 4 RAPPORTI ISTITUZIONALI INTERNAZIONALI

4.1 Quadro comunitario: attività e sviluppi legislativi. 4.2 Rapporti extra comunitari e altre attività internazionali. 4.3 Confronti internazionali (*benchmarking*) delle Autorità europee di regolazione dell'energia.

### 4.1 Il quadro comunitario: attività e sviluppi legislativi

L'Autorità italiana ha da sempre dedicato particolare attenzione e risorse allo sviluppo ed al consolidamento della dimensione internazionale delle proprie attività, al fine di adeguare la sua organizzazione ed il suo funzionamento ad uno standard internazionale di *best practice* di regolazione, per essere in linea con quanto stabilito dalle direttive comunitarie in materia energetica.

Oggi, ancor più che in passato, consapevoli sia del fatto che l'energia rappresenta uno strumento propedeutico a qualsiasi ipotesi di sviluppo economico sia che la disponibilità futura dell'energia da fonti tradizionali (petrolio e gas) non è garantita, è fondamentale ricorrere a nuove politiche energetiche per favorire l'integrazione di diversi mercati e lo sviluppo di grandi progetti infrastrutturali.

E' proprio in questo quadro che l'Autorità italiana opera attraverso un'intensa attività di cooperazione internazionale, non solo dal punto di vista multilaterale (promuovendo la nascita e partecipando attivamente ad associazioni regionali di Regolatori per l'energia) ma anche bilaterale (attraverso l'organizzazione di incontri tecnici ad hoc, nonché la conclusione di veri e propri protocolli d'intesa o gemellaggi).

#### *CEER – ERGEG*

L'Autorità è membro fondatore ed oggi vicepresidente del CEER (*Council of European Energy Regulators*), organizzazione internazionale che deriva da un'attività di collaborazione informale tra i Regolatori dell'energia di Italia, Portogallo e Spagna, avviata sin dal 1997 e successivamente estesa ad altri sette paesi, sancita da un *Memorandum* d'intesa nel marzo 2000. Tale *Memorandum* conferiva al CEER la natura di organismo di consultazione reciproca, senza struttura formale, per l'adozione di posizioni comuni secondo il principio del consenso. Aperto ai Regolatori indipendenti dell'area, ha visto la progressiva adesione di tutti i paesi UE, oltre a Norvegia ed Islanda.

Dal marzo 2000 il CEER si è riunito regolarmente e si è dato un'organizzazione basata su gruppi di lavoro settoriali o tematici, svolgendo un ruolo trainante nello sviluppo della regolazione europea, in stretto rapporto con la Commissione.

Considerato il prezioso lavoro svolto dal CEER e l'obbligo di istituire Regolatori settoriali, sancito dalle Direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE e dal Regolamento 1228/2003, la Commissione con propria Decisione n. 2003/796 ha istituito l'ERGEG (*European Regulatory Group for Electricity and Gas*), per rafforzare ulteriormente la collaborazione tra Commissione e Regolatori.

L'ERGEG, formato dai Regolatori europei del settore energetico, ha compiti consultivi nei confronti della Commissione europea relativamente alla realizzazione del mercato interno dell'elettricità e del gas. Oltre ai Regolatori dei paesi UE, aderiscono quelli dei "paesi candidati" e, come osservatori, quelli dell'area EEA (*European Economic Area*), nonché i rappresentanti della Commissione. Attraverso l'ERGEG l'Autorità ha svolto e sta svolgendo

un ruolo rilevante per la definizione e la promozione delle strategie di integrazione regionale, che hanno come obiettivo finale la realizzazione di un singolo mercato europeo dell'energia.

Nel 2006 proprio ERGEG ha lanciato due iniziative, una per il settore elettrico (*Electricity Regional Initiative* – ERI) e una per quello del gas (*Gas Regional Initiative* – GRI): la suddivisione del mercato europeo in macro aree regionali, infatti, può essere utile, da un lato, ad individuare le barriere ancora esistenti nei processi competitivi e, dall'altro, a superarle. L'Autorità italiana ha ricevuto dall'ERGEG il compito di coordinare i Regolatori dei mercati elettrici della regione Centro-Sud (Austria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Slovenia) con l'Autorità austriaca E-control ed i Regolatori dei mercati del gas e della regione Sud-Sud Est (Austria, Bulgaria, Grecia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria).

### *Il Terzo Pacchetto Energia*

Come già evidenziato, con l'approvazione, il 13 luglio 2009, del cosiddetto "Terzo Pacchetto Energia", è iniziato il conto alla rovescia per la trasposizione e l'implementazione effettiva delle norme in esso contenute da realizzare entro il mese di marzo 2011.

Il nuovo quadro Regolatorio europeo risulta ora caratterizzato:

- da nuove misure di separazione delle reti dei sistemi di trasmissione dalla produzione e dalla fornitura di energia elettrica e gas con clausole di reciprocità per i paesi membri e di salvaguardia nei confronti di possibili investimenti di Paesi Terzi;
- da un rafforzamento sostanziale delle competenze, dei poteri e dell'indipendenza dei Regolatori nazionali;
- dalla creazione di un'Agenzia per la cooperazione fra i Regolatori per l'energia a tutela dell'interesse pubblico, volta a favorire l'armonizzazione dei mercati nazionali e a colmare il gap Regolatorio sulle questioni transfrontaliere;
- dalla creazione di organismi europei di cooperazione fra i gestori di reti di trasporto di energia elettrica e gas (ENTSO – European Network Transmission System Operators) per lo sviluppo e la gestione delle reti nell'ottica di una rete unica europea;
- dalla definizione di Codici di rete europei per la gestione armonizzata dei diversi aspetti tecnici e di mercato della trasmissione e di piani di investimento decennali per le reti europee.

Nel 2008 i Regolatori europei riuniti nel CEER/ERGEG hanno creato un gruppo di lavoro, denominato *Energy Package Working Group* (ENP WG), per seguire attentamente le negoziazioni in atto tra Parlamento europeo e Consiglio europeo e predisporre una serie di emendamenti tesi a migliorare le proposte legislative iniziali della Commissione, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'Agenzia europea come istituzione effettivamente preposta a prendere decisioni vincolanti su tutte le questioni transfrontaliere.

L'Autorità italiana è stata fortemente impegnata su questo fronte attraverso la partecipazione a numerosi incontri con i deputati della Commissione ITRE del Parlamento europeo volti ad illustrare gli aspetti tecnici e regolamentari delle proposte ed il supporto costante fornito alla delegazione italiana *dell'Energy Working Party* del Consiglio Europeo.

### *La nascita dell'Agenzia europea per il coordinamento dei Regolatori (ACER)*

L'esigenza di una maggiore armonizzazione nei meccanismi di funzionamento dei mercati nazionali, il riconoscimento del cosiddetto *regulatory gap* sulle questioni transfrontaliere e una valutazione positiva dell'esperienza ERGEG hanno indotto la Commissione europea a

proporre, con apposito Regolamento, la costituzione di un'Agenzia europea di regolazione con il compito di fornire un quadro di riferimento stabile per la cooperazione fra i Regolatori nazionali. L'agenzia non si configura tanto come Regolatore europeo o sostituto delle funzioni di regolazione nazionali ma come garante della cooperazione fra Regolatori nazionali e dell'integrazione a livello europeo dei quadri di regolazione nazionali.

L'agenzia è un organismo europeo con personalità giuridica riconosciuta in tutti gli Stati membri, dotato prevalentemente di poteri di segnalazione e raccomandazione nei confronti dei TSO, dei Regolatori e della Commissione; i poteri decisionali sono attribuiti solo in casi particolari che riguardano le questioni transnazionali. L'Agenzia europea, oltre ad ereditare le funzioni consultive generali di ERGEG nei confronti della Commissione europea, assume le funzioni di:

- sorveglianza Regolatoria sulla cooperazione fra TSO;
- rilascio di pareri su Codici tecnici e di mercato, sul programma annuale di lavoro e sul programma decennale di investimento dei TSO;
- segnalazione alla Commissione nel caso in cui i TSO non assicurino la non-discriminazione, la concorrenza e il funzionamento dei mercati;
- coordinamento della cooperazione fra Regolatori nazionali;
- attribuzione del regime di esenzione per le infrastrutture che interessano il territorio di più paesi;
- decisione su questioni transfrontaliere nei casi di mancato accordo fra Autorità di regolazione nazionali.

La struttura di *governance* dell'Agenzia europea di regolazione è articolata in:

- un consiglio d'amministrazione composto da nove membri (due nominati dalla Commissione, due dal Parlamento europeo e cinque Consiglio), che garantisce il controllo e l'amministrazione della struttura;
- un comitato dei Regolatori costituito da ognuno dei ventisette Regolatori nazionali (rappresentati ad alto livello), tra cui anche l'Autorità italiana, responsabile dei pareri e delle decisioni che sono adottati con maggioranza dei due terzi dei membri;
- un direttore, di riconosciuta esperienza e professionalità nel settore dell'energia, nominato dal consiglio di amministrazione previo parere favorevole del comitato dei Regolatori, scelto da un elenco di tre candidati proposto dalla Commissione in seguito ad un invito pubblico a manifestare interesse;
- una commissione dei ricorsi, composta da sei membri indipendenti di riconosciuta professionalità, responsabile dei ricorsi avverso le decisioni dell'Agenzia medesima.

Il 4 maggio di quest'anno ha avuto luogo la prima riunione inaugurale del Consiglio dell'Agenzia europea ed il primo atto ufficiale è stato la nomina del Presidente (Lord John Mogg) e del Vice presidente (Walter Boltz); il loro incarico avrà una durata di due anni e mezzo. Il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) ha poi designato Alberto Pototschnig, esperto italiano di regolazione dell'energia, già dirigente dell'Autorità, come Direttore della struttura operativa dell'Agenzia, che avrà sede a Lubiana (Slovenia).

#### *Rapporti con le istituzioni comunitarie*

Nell'ambito delle attività di relazioni istituzionali internazionali, l'Autorità collabora costantemente con i rappresentanti delle istituzioni comunitarie (Parlamento, Commissione e

Consiglio), al fine di fornire un supporto tecnico alle decisioni inerenti il mercato interno dell'energia elettrica e del gas. Tale collaborazione è assicurata sia a livello tecnico sia a livello di vertice.

L'Autorità, inoltre, mantiene un dialogo continuo con le rappresentanze delle istituzioni comunitarie in Italia, anche con lo scopo di organizzare campagne informative su tematiche inerenti il settore energetico rivolte ai cittadini italiani.

Infine, il supporto dell'Autorità è assicurato anche alla rappresentanza italiana a Bruxelles per fornire chiarimenti sulle questioni energetiche in discussione nelle sedi comunitarie di particolare rilevanza per il mercato nazionale.

## **4.2 Rapporti extra comunitari e altre attività internazionali**

### *Il bacino Mediterraneo e il MEDREG*

Da sempre il bacino del Mediterraneo ha rappresentato un'area di estrema rilevanza politica ed economica, oltre che sociale e culturale. Il settore energetico, ancor più di altri, risulta essere al centro dei rapporti fra i Paesi di questa regione e fra loro e l'Unione europea.

In questo contesto e nel convincimento che i Regolatori possano svolgere un ruolo rilevante nel processo Euro-Mediterraneo e nella politica di vicinato dell'Unione Europea relativamente al settore energetico, l'Autorità italiana ha promosso la creazione di MEDREG (*Association of the Mediterranean Regulators for Electricity and Gas*).

MEDREG, nato come "gruppo di lavoro permanente" nel 2006, si è costituito nel novembre 2007 come Associazione *no-profit* di diritto italiano, con sede in Italia, a cui aderiscono i Regolatori (Autorità o Ministeri competenti) di 20 paesi del Mediterraneo: Albania, Algeria, Autorità Palestinese, Bosnia-Erzegovina, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Giordania, Grecia, Israele, Italia, Malta, Marocco, Montenegro, Portogallo, Slovenia, Spagna, Tunisia, Turchia.

Principale scopo è quello di promuovere l'elaborazione di proposte per l'armonizzazione Regolatoria e lo sviluppo dei mercati dell'energia elettrica e del gas nel Mediterraneo, attraverso lo scambio di esperienze e di informazione e la promozione di attività di formazione in tema di regolazione per i suoi membri.

L'Autorità italiana è stata eletta alla presidenza dell'Associazione per due mandati consecutivi a riconoscimento dell'impegno profuso dal nostro Paese nella realizzazione degli obiettivi e nella gestione amministrativa della stessa Associazione. Per tale ragione l'Autorità è stata scelta come sede ufficiale della struttura di "Segretariato MEDREG", di imminente costituzione presso la sede di Milano dell'Autorità.

Dal punto di vista operativo, l'Associazione MEDREG lavora attraverso un'Assemblea Generale (che si riunisce ogni sei mesi), uno *Steering Committee*, formato dal Presidente, dai due Vice-Presidenti e dai 4 *Chairmen* dei Gruppi di Lavoro di MEDREG, con funzioni di coordinamento delle attività e di preparazione dei lavori dell'Assemblea Generale (che si riunisce circa quattro volte l'anno principalmente tramite *call conference*) e di quattro Gruppi di Lavoro *ad hoc* (AGs) permanenti (che si riuniscono almeno due volte l'anno).

I Gruppi di Lavoro sono impegnati nell'analisi dei mercati energetici dell'area (dal punto di vista istituzionale e tecnico) e nella predisposizione di documenti contenenti proposte per promuovere l'indipendenza dei regolatori della regione, proteggere i consumatori, facilitare le attività di investimento e l'integrazione dei mercati del bacino del Mediterraneo. I *Reports* più significativi, predisposti dai quattro gruppi di lavoro ed approvati dall'Assemblea generale, vengono inviati alle Direzioni competenti della Commissione europea, al fine di assicurare la

massima diffusione possibile delle attività condotte dall'Associazione nell'area del Mediterraneo.

L'Autorità italiana ha coordinato con successo il primo contratto di servizio (*Service Contract*) firmato da MEDREG e dalla Commissione europea il 20 dicembre 2007 e conclusosi il 31 dicembre 2009. Tale contratto prevedeva un finanziamento alle attività MEDREG, da destinare in particolare ai cosiddetti MPC - *Mediterranean Partners Countries* (Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Tunisia e Turchia).

Considerando i risultati positivi raggiunti nell'ambito del primo contratto, la Commissione europea ha confermato il suo supporto finanziario al progetto attraverso un nuovo contratto della durata di tre anni: gennaio 2010 – dicembre 2012. Tale contratto è stato firmato dal Presidente dell'Autorità italiana, in veste di Presidente MEDREG, il 28 dicembre 2009. Nell'ambito di tale contratto saranno peraltro assunti, dall'associazione MEDREG, due *expert*, che presteranno servizio nell'ambito del segretariato MEDREG, presso la sede di Milano dell'Autorità.

L'Autorità italiana, al fine di facilitare il raggiungimento degli obiettivi, ha fatto leva anche su una interlocuzione sempre più costante con le istituzioni governative e parlamentari del Bacino. In questo contesto si inserisce anche il ruolo di "osservatore permanente" che l'Assemblea parlamentare del Mediterraneo (PAM) ha attribuito a MEDREG nel 2008.

Occorre infine ricordare che l'Autorità non solo offre il proprio contributo ai lavori dell'Assemblea parlamentare del Mediterraneo (PAM) nell'ambito di MEDREG, ma altresì svolge importanti attività di supporto ai parlamentari italiani impegnati in attività istituzionali internazionali nell'ambito dell'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (EMPA) e della stessa PAM.

### *Il Sud-Est Europa e il Trattato della comunità dell'energia*

L'Unione europea, ed in particolare il nostro Paese, al fine di promuovere un'adeguata strategia di sicurezza degli approvvigionamenti che fa capo al Ministero dello sviluppo economico, ha interesse che il proprio mercato energetico sia integrato e quindi esteso all'area del Sud Est Europa (SEE). Tale area, infatti, rappresenta una vera e propria opportunità per l'importazione di energia elettrica a basso costo (oltre che da fonti rinnovabili) e di gas naturale. Ciò risulta evidente dai numerosi progetti in fase di realizzazione per la costruzione di infrastrutture, in particolare il progetto di gasdotto Italia-Grecia (IGI) di Edison e della compagnia greca Depa, e dal forte interesse dimostrato da parte delle imprese energetiche italiane per progetti di interconnessione elettrica.

Per queste ragioni, l'Autorità ha partecipato a tutto il processo - iniziato con il Forum di Atene del 2000 - che ha portato alla firma del Trattato che istituisce la Comunità energetica del Sud-Est Europa (EnCT), firmato ad Atene il 25 ottobre 2005 dalla Comunità europea, da otto Paesi della regione dei Balcani (Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia - FYROM, Repubblica del Montenegro, Romania, Serbia) e dalla missione delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK). A seguito del loro ingresso nell'Unione europea (1 gennaio 2007), Bulgaria e Romania sono divenute *Participant* (partecipanti politici) del Trattato. Tale *status* giuridico è riconosciuto anche ad Austria, Cipro, Francia, Germania, Regno Unito, Grecia, Italia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, in virtù della loro localizzazione geografica di confine. Tali Paesi, a differenza dei Paesi membri, possono prendere parte alle discussioni senza diritto di voto.

L'obiettivo principale dell'EnCT è la creazione di un contesto Regolatorio stabile e armonizzato, di carattere macroregionale, capace di attrarre investimenti, facilitare gli scambi di energia e aumentare la concorrenza tra gli operatori e la sicurezza delle forniture.

L'Autorità italiana continua a monitorare gli sviluppi del suddetto Trattato partecipando al *Board* dei Regolatori ed ai suoi tre gruppi di lavoro sull'energia elettrica, sul gas e sui consumatori.

#### *Gemellaggi con Autorità di regolazione extraeuropee ed altri rapporti o accordi bilaterali*

L'Autorità può vantare una consolidata esperienza di collaborazioni e gemellaggi internazionali, che si sono dimostrati un ottimo strumento per far apprezzare il modello di regolazione italiano, rafforzare le competenze dei Regolatori beneficiari e porre le basi per rendere i loro mercati di riferimento capaci di attrarre investimenti esteri.

Tali esperienze risalgono al 2002, quando l'Autorità ha iniziato e portato a termine tre progetti di gemellaggio con le Autorità di regolazione di Lituania, Repubblica Ceca e Turchia. Nel marzo 2007 è iniziato il quarto e più impegnativo progetto di gemellaggio con l'Autorità ucraina di regolazione per il settore energetico, NERC, interamente finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma TACIS (*Technical Assistance Community Independent States*). Per lo svolgimento delle attività è stato costituito un consorzio guidato dall'Autorità, con il ruolo di *project leader*, e formato dai Regolatori di Austria (E-Control) e Repubblica Ceca (ERO). Il gemellaggio si è concluso il 3 aprile 2009.

A seguito di un nuovo bando lanciato dalla Commissione europea, questa volta nel settore del gas - denominato *Regulatory and Legal Capacity Strengthening of Natural Gas Regulation in NERC* - l'Autorità per l'energia elettrica e il gas si è aggiudicata il suo quinto progetto di gemellaggio ed ha intrapreso una seconda nuova esperienza con i colleghi ucraini del NERC. Anche in questa occasione l'Autorità ha istituito un consorzio con le Autorità di regolazione della Romania (ANRE), dell'Ungheria (HEO) e della Grecia (RAE). Questo secondo progetto mira al rafforzamento delle capacità del NERC per la definizione di una regolazione incentivante nel settore del gas; al raggiungimento di standard di qualità in linea con quelli europei; a favorire l'*unbundling* della distribuzione e della produzione; a promuovere l'armonizzazione della regolazione e della legislazione primaria e secondaria ucraina con l'*aquis* comunitario.

Inoltre, sempre con riferimento ai rapporti bilaterali, l'Autorità italiana è costantemente chiamata a collaborazioni più o meno approfondite con Regolatori ed altri *stakeholders* istituzionali internazionali.

Recentemente l'Autorità ha sviluppato delle cooperazioni in ambito Regolatorio con diversi paesi, tra cui Algeria, Brasile, Cina, Francia, Giappone, Grecia, Malta, Tunisia, Russia, etc.

Fra le suddette forme di cooperazione, è importante segnalare l'accordo di partenariato siglato il 14 maggio 2007 con il Regolatore albanese ERE (*Electricity Regulatory Authority*). Tale accordo, previsto inizialmente solo per il settore della regolazione elettrica, è stato esteso nel 2008 anche al settore del gas.

#### *International Energy Regulatory Network*

Il progetto IERN (*International Energy Regulators Network*) è stato lanciato nel 2003 in occasione del 2° *World Forum on Energy Regulation* (WFER) di Roma e rappresenta uno strumento chiave per il collegamento e lo scambio di informazioni tra i regolatori e tutti gli operatori del settore in tema di regolazione energetica. L'Autorità italiana ha raccolto il mandato e curato le fasi di prima ideazione e progettazione della piattaforma IERN. Nel 2005

la *Florence School of Regulation* ha iniziato a collaborare con l’Autorità per l’implementazione dei contenuti tecnici e scientifici del progetto, predisponendo anche le necessarie azioni di coinvolgimento a sostegno dell’iniziativa delle principali associazioni regionali dei regolatori per l’energia (CEER per l’UE, NARUC per il Nord America, ARIAE del sud America, Caput del Canada) e delle istituzioni di cooperazione economica internazionale (Unione europea, Banca europea degli investimenti, Agenzia internazionale per l’energia e Banca mondiale). Il sito IERN è stato ufficialmente presentato *online* nel 2006 (in occasione del 3° WFER di Washington). Dal 2007 il CEER ha attivato un apposito gruppo di lavoro (TF FIERN) per il coordinamento del progetto in ambito europeo ed ha promosso, con le associazioni regionali di regolatori che cofinanziano il progetto, uno *Steering Committee*, presieduto dall’Autorità italiana, con il compito di implementare il progetto.

Con l’avvio di ICER (cfr. paragrafo successivo), all’inizio del 2010, la piattaforma IERN è stata significativamente ampliata per ospitare le attività *on-line* dei quattro gruppi di lavoro virtuali della Confederazione mondiale dei regolatori per l’energia.

Il sito, che viene costantemente aggiornato dalla *Florence School of Regulation*, presenta oggi in modo estremamente flessibile ed efficace la situazione della regolazione energetica a livello mondiale attraverso una mappa interattiva del mondo, in cui è possibile reperire le informazioni di base sull’esistenza e le caratteristiche del regolare nazionale.

#### *ICER: la confederazione mondiale dei Regolatori dell’energia*

La Confederazione internazionale dei Regolatori per l’energia (ICER) è stata lanciata in occasione del quarto “Forum mondiale sulla regolazione energetica” (WFER IV, Atene, 18-21 ottobre 2009) con l’obiettivo di promuovere iniziative e quadri Regolatori sempre più efficaci ed armonizzati a livello mondiale, per rispondere proattivamente alle emergenti sfide e problematiche globali, con soluzioni a carattere altrettanto globale.

ICER raggruppa 11 Associazioni di Regolatori: AFUR (Africa) ARIAE (America Latina), CAMPUT (Canada), CEER (l’Associazione dei Regolatori dell’Unione europea), EAPIRF (Asia orientale e Pacifico), ERRA (Europa centrale ed orientale), MEDREG (l’Associazione dei Regolatori del Mediterraneo), NARUC (Stati Uniti), OOCUR (Paesi dei Caraibi), RERA (Africa meridionale) e SAFIR (Asia meridionale).

Le attività di ICER sono seguite da quattro gruppi di lavoro virtuali su: *Security of Supply; Climate Change; Competition and Affordability; Education, Training and Best Practice*.

L’Autorità italiana, in rappresentanza di MEDREG, ha ricevuto l’incarico di presiedere il gruppo strategico relativo alla sicurezza ed affidabilità dei sistemi energetici mondiali. Compito di tale gruppo sarà quello di interagire e coordinare i Regolatori mondiali, tramite le organizzazioni regionali dei Regolatori, allo scopo di reperire possibili informazioni rilevanti in materia di sicurezza nell’ambito dei settori gas ed elettrico, ma anche con riferimento al petrolio e carbone in quanto settori strettamente correlati con i primi, per ciò che riguarda per ciascun paese: i rischi connessi alla fornitura di energia; le criticità verificatesi nel passato e le misure a suo tempo messe in atto; la previsione di appositi meccanismi per incrementare la sicurezza nel medio lungo termine. Tutto ciò con l’obiettivo di presentare proposte concrete in tema di interventi Regolatori possibili al V Forum mondiale dei Regolatori dell’energia che si terrà nel 2012.

### **4.3 Confronti internazionali (*benchmarking*) delle Autorità europee di regolazione dell'energia**

Prima ancora che la normativa comunitaria nel 2003 imponesse l'istituzione di Regolatori nazionali con competenze minime, la liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas, avviata negli anni novanta, è stata accompagnata in tutti gli Stati membri dell'Unione europea dall'istituzione di organismi di regolazione settoriale con adeguati livelli di competenza tecnica e indipendenza dagli interessi dei soggetti regolati. Nel periodo di transizione da un assetto monopolistico, prevalentemente pubblico, verso un mercato effettivamente concorrenziale, la regolazione ha il compito di garantire sia il corretto funzionamento del mercato, limitando il potere degli operatori ex-monopolisti, sia il raggiungimento di obiettivi di interesse generale quali la fornitura di energia di una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente comparabili e trasparenti.

In tale contesto, si osserva che le competenze ed il grado di indipendenza attribuiti ai diversi Regolatori nazionali hanno risentito dei rispettivi ordinamenti giuridici, delle eterogenee condizioni dei mercati nazionali e delle differenti culture in materia di servizio pubblico. In generale i Paesi, che più nettamente hanno compiuto la scelta di liberalizzare e privatizzare i settori dell'energia elettrica e del gas naturale, hanno dato vita ad organismi di regolazione con specifici poteri, competenze e prerogative di indipendenza (Inghilterra e Italia).

Al contrario, i Paesi che hanno con più reticenza e gradualità imboccato il percorso della liberalizzazione si sono dotati di Regolatori nazionali con un grado di indipendenza minore e con competenze prevalentemente consultive (per es. Francia, Germania e Spagna).

L'implementazione delle Direttive del 2003 (cd. "Secondo Pacchetto Energia") hanno contribuito in parte a rendere coerenti sia i profili istituzionali sia le competenze attribuite dal legislatore nazionale ai Regolatori di ciascuno Stato membro. Tuttavia l'insoddisfacente livello di armonizzazione fra normative nazionali, nonché l'asimmetria in termini di competenze e poteri attribuiti ai Regolatori nazionali dagli Stati membri – acuita peraltro dall'allargamento dell'Unione europea ai cosiddetti nuovi Stati membri nel 2004 - sono stati riconosciuti dalle istituzioni comunitarie quali importanti ostacoli al completamento del disegno europeo di liberalizzazione. Come già illustrato nei precedenti paragrafi, il Terzo pacchetto energia ha inteso porre rimedio a tale situazione, dettando espressamente, per la prima volta, taluni criteri per garantire l'indipendenza e l'autonomia del Regolatore, nonché fissando in maniera precisa i compiti e i poteri che gli Stati membri, in fase di recepimento della normativa comunitaria, dovranno attribuire ai rispettivi Regolatori nazionali. L'Unione europea auspica, dunque, un significativo processo di convergenza delle competenze dei Regolatori europei sotto la spinta delle direttive comunitarie di ultima generazione.

Dai numerosi studi internazionali condotti ponendo a confronto i diversi organismi Regolatori dell'Unione, sotto il profilo dell'indipendenza, dei poteri e delle competenze attribuite, il Regolatore italiano appare in linea con le previsioni normative comunitarie.

Di seguito si fornisce una sintesi dei risultati dell'analisi condotta in ambito europeo, relativamente agli elementi principali che caratterizzano i vari Regolatori nazionali.

#### *Indipendenza*

In tutti gli Stati membri dell'UE l'organo di governo del Regolatore è collegiale; i componenti del Collegio sono nominati per un periodo inferiore o uguale a cinque anni in quattordici paesi su ventisette (solo tre casi uguale o superiore a sette anni); nella maggior parte dei paesi

(ventitre su ventisette) ed i membri non sono rinnovabili. Solo in quattro paesi, fra cui l'Italia, non sono previste norme che disciplinano la decadenza anticipata del Collegio.

La nomina dei membri del Collegio è nella maggior parte dei casi di origine governativa anche se soggetta spesso al vaglio, più o meno stringente, del Parlamento.

Negli Stati membri dell'UE è garantita la massima indipendenza, formale e di fatto, dagli interessi, sia diretti sia indiretti, dei soggetti regolati. Norme particolari che riguardano il conflitto d'interessi dei membri del Collegio sono presenti in quasi tutti i paesi; in quindici paesi, fra cui l'Italia, tali previsioni riguardano anche il periodo immediatamente successivo al mandato.

L'indipendenza del Regolatore da Governo e Parlamento non è solitamente sancita dalla legge istitutiva della gran parte dei Paesi europei, anche se quasi tutti i Regolatori europei, con l'eccezione del Regolatore olandese, sono istituzioni separate dai Ministeri.

Nella maggior parte dei casi i Regolatori operano nel rispetto di indirizzi di politica generale emanati dal Governo o dal Parlamento e solo in pochi casi è riconosciuto al Governo il potere di modificare le decisioni del Regolatore.

### *Autonomia*

Le Autorità di regolazione godono solitamente di autonomia decisionale, spesso condivisa con altre Autorità nazionali (diciotto paesi su ventisette).

Il ricorso avverso le decisioni delle Autorità di regolazione può essere proposto dinanzi gli organi della giustizia amministrativa, di quella ordinaria o delle Autorità antitrust nazionali; solo in sei paesi (Slovenia, Slovacchia, Belgio, Spagna, Lussemburgo, Olanda) il Governo può intervenire in appello sulle decisioni del Regolatore.

Nella maggior parte degli Stati membri il finanziamento del Regolatore non è a carico del bilancio dello Stato ma grava, nella forma della contribuzione percentuale sui consumi, sul fatturato o sulla produzione, sul settore di riferimento. Solo in otto paesi (Francia, Germania, Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia) esso grava sul bilancio dello Stato e in Finlandia e Olanda il finanziamento è condiviso fra soggetti regolati e il bilancio dello Stato (vedi anche Capitolo 7).

Nella maggior parte dei paesi il Regolatore gode di autonomia organizzativa, mentre la gestione delle risorse umane è ricondotta alla normativa nazionale del pubblico impiego con poche eccezioni (es. in Austria, gli Uffici del Regolatore, E-control, sono un'organizzazione separata dal Collegio e operano quale società di diritto privato).

Sotto il profilo della dotazione delle risorse umane e finanziarie, i Regolatori differiscono notevolmente fra di loro. Si registra una correlazione positiva fra la dimensione del paese e le risorse del Regolatore. Nella maggior parte degli organismi Regolatori europei il livello dei salari è in linea con quello della fascia alta del pubblico impiego e inferiore a quello delle imprese.

### *Accountability*

Tutti gli organi di regolazione europei hanno obblighi formali di *accountability* nei confronti delle Autorità parlamentari e governative che, nella maggior parte dei casi, si limitano alla presentazione di una relazione annuale sull'attività. In Lussemburgo, Irlanda e Portogallo questa deve essere approvata dal Parlamento.

Quasi tutte le Autorità di regolazione si sono dotate di specifiche procedure di consultazione con gli *stakeholders* prima dell'adozione di decisioni importanti, di norma in forma scritta e accompagnate da audizioni molto spesso non pubbliche (salvo in alcuni paesi fra cui Italia e UK); solo in Italia e Regno Unito sono state sviluppate metodologie di Analisi di impatto della regolazione (AIR).

### *Competenze e responsabilità*

Entrando nel merito delle responsabilità e competenze, emerge da tutti gli studi condotti che l'ambito stesso delle competenze dei Regolatori nazionali varia molto nei diversi paesi in entrambi i settori. I Regolatori non hanno infatti competenze omogenee su tutti i segmenti della filiera (generazione, trasmissione, distribuzione, vendita), esse variano notevolmente anche nell'ambito della tutela dei consumatori, dell'efficienza energetica, della promozione delle energie rinnovabili, in materia di sicurezza e qualità del servizio, nonché sicurezza degli approvvigionamenti.

Inoltre, variano notevolmente i poteri (decisionali, consultivi o di segnalazione) nell'ambito delle rispettive competenze e della condivisione dei poteri con altre istituzioni governative e non governative.

In sintesi, l'esame delle competenze e responsabilità dei Regolatori con le principali caratteristiche istituzionali sopramenzionate, permette, alla luce delle indagini di *benchmarking* condotte in questi anni, l'individuazione di quattro modelli di regolazione in Europa:

- il Regolatore indipendente e dotato di forti poteri normativi, impositivi e di vigilanza (Italia, Regno Unito, Belgio, Irlanda, Austria e Portogallo);
- il Regolatore consulente dell'esecutivo che condivide gran parte delle proprie competenze con altre istituzioni nazionali (Francia, Germania, Spagna, Grecia e Lussemburgo);
- il Regolatore "leggero" con funzioni prevalentemente di regolazione ex-post (Svezia, Danimarca e Finlandia).

### *Poteri*

Nella maggioranza dei Paesi (ventuno su ventisette) i Regolatori hanno poteri di imporre decisioni vincolanti in alcuni ambiti; nella maggior parte dei casi, si tratta di poteri sanzionatori o di pubblicazione di rapporti comparativi. In 6 paesi i Regolatori non hanno quasi nessun potere di imporre le proprie decisioni. In tutti i Paesi è previsto che il Regolatore, in ambiti e circostanze ben specificate, abbia poteri di accesso alle informazioni dei soggetti regolati.

### *Efficacia dell'operato dei Regolatori*

Alcuni studi internazionali comparati hanno anche valutato l'efficacia degli organismi di regolazione dal punto di vista degli *stakeholders*. Fra questi, Eurelectric (2005) ha condotto un'indagine presso gli investitori istituzionali su una serie di caratteristiche dell'operato dei Regolatori (chiarezza, neutralità, trasparenza ed efficienza): l'Autorità italiana, quella inglese e, in minor misura quella finlandese, hanno ricevuto il miglior apprezzamento da parte degli

investitori<sup>7</sup>. Lo studio condotto da Europe Economics (2006) presenta risultati in aggregato molto variegati: mentre sono comprese ed apprezzate le competenze dei Regolatori, si giudica insufficiente il loro grado di indipendenza, trasparenza nell'assunzione delle decisioni nonché dotazione di risorse.

---

<sup>7</sup> *“Turning to the issue of the score that the different European regulatory models obtain, it is worth stressing that UK regulation is clearly recognised as being the most preferred in terms of clarity, neutrality, transparency and efficiency.*

*Among the remaining regulation frameworks, only that implemented in Italy and to a lesser extent the one implemented in Finland are well positioned in the majority of the characteristics. With transparency being the most appreciated quality, it is worth remarking that regulation frameworks in the UK, Italy and Finland are ranked highest in both accessibility to the regulatory process and stability of regulatory objectives and procedures”* (fonte: *“European Electricity Regulations from the Point of View of Investors”*. Rapporto Eurelectric, 2005)

## 5 ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ

5.1 Funzioni dell'Autorità: un quadro complessivo. 5.2. Procedimenti di consultazione e partecipazione dei soggetti regolati. 5.3 Procedimenti di vigilanza e garanzie dei soggetti regolati. 5.4 Stabilità e semplificazione della regolazione. 5.5 *Outsourcing* e avvalimento.

### 5.1 Funzioni dell'Autorità: un quadro complessivo

Le funzioni assegnate originariamente alle Autorità indipendenti di regolazione e controllo dei servizi di pubblica utilità dalla legge istitutiva possono essere classificate in tre grandi gruppi:

- Funzioni di regolazione, volte a definire ex-ante regole applicabili in via generale a tutti i soggetti che svolgono nel mercato una specifica attività (sono attività, ad esempio, la generazione, la compravendita all'ingrosso, la trasmissione, il dispacciamento, la distribuzione, la misura e la vendita al dettaglio dell'energia elettrica);
- Funzioni di vigilanza e garanzia, volte a verificare ex-post l'effettivo comportamento dei soggetti in termini non solo di controllo della conformità alle regole stabilite ma anche in generale di garanzia della tutela dei diritti dei consumatori, attraverso penetranti poteri conoscitivi, ispettivi, prescrittivi e sanzionatori;
- Funzioni di consulenza e collaborazione istituzionale, volte a fornire al Governo, al Parlamento, alle altre Autorità indipendenti e agli organismi comunitari sia il dovuto supporto per gli atti di competenza di tali istituzioni, attraverso gli strumenti classici delle proposte (ad esempio in materia di concessioni dei servizi infrastrutturali), dei pareri e delle intese, sia segnalazioni nelle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria.

Questo quadro funzionale originario è mutato nel tempo, arricchendosi per certi versi (si pensi all'assegnazione all'Autorità di funzioni strettamente amministrative quali ad esempio l'attuazione del meccanismo dei certificati bianchi per la promozione dell'efficienza energetica o, più di recente, della vigilanza finalizzata alla verifica del divieto di traslazione della maggiorazione IRES su un settore, quale quello dei prodotti petroliferi, sul quale l'Autorità non aveva mai avuto competenze dirette o indirette), o impoverendosi per altri versi – paradigmatica a questo proposito è la modifica intervenuta nel 2003 in materia di importazione dell'energia elettrica, dove la competenza è stata trasferita dall'Autorità al Ministero in virtù di una normativa primaria<sup>8</sup>.

La recente approvazione del “Terzo pacchetto” europeo in materia di mercato interno dell'energia fornisce, allo stato attuale, un test di completezza delle diverse funzioni e poteri attribuiti all'Autorità, dal momento che le due direttive contengono elenchi molto puntuali di funzioni di regolazione, monitoraggio e vigilanza che gli Stati membri devono, come minimo, attribuire alle Autorità indipendenti di regolazione dell'energia elettrica e del gas (potendo comunque attribuire ulteriori funzioni).

---

<sup>8</sup> Il caso richiamato è quello dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, modificato dall'art. 1-quinquies, comma 5, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, in legge 27 ottobre 2003, n. 290.

### *Funzioni di regolazione*

Tra le funzioni di regolazioni indispensabili (*core duties*) previste dal Terzo pacchetto rientrano le principali funzioni già assegnate all'Autorità per l'energia: i poteri tariffari, in relazione alle reti di trasmissione/trasporto e distribuzione; la regolazione della separazione funzionale, contabile e amministrativa allo scopo di evitare sussidi incrociati (*unbundling*); la fissazione di standard e requisiti in tema di qualità del servizio e della fornitura. Tuttavia, è importante sottolineare che il terzo pacchetto individua tra i *core duties* delle Autorità indipendenti di regolazione dell'energia anche funzioni di regolazione che attualmente la legge italiana attribuisce ad altre istituzioni: si tratta in particolare della competenza in materia di accesso alle infrastrutture di importazione ed esportazione (*cross-border*) incluso le procedure per l'allocatione della capacità e la gestione delle congestioni e le decisioni in materia di servizi di bilanciamento<sup>9</sup>. Sarà pertanto necessario, in sede di recepimento, adeguare le funzioni di regolazione dell'Autorità alle nuove disposizioni comunitarie.

### *Funzioni di vigilanza e garanzia*

Il Terzo pacchetto dedica una particolare attenzione alle funzioni di monitoraggio: citando solo i più importanti, si tratta del monitoraggio dei mercati, sia al dettaglio che all'ingrosso, sia per quanto riguarda l'effettiva apertura di tali mercati che per quanto riguarda il loro corretto funzionamento competitivo; monitoraggio degli investimenti degli operatori dei sistemi di trasmissione; monitoraggio degli obblighi di trasparenza della formazione dei prezzi; monitoraggio delle pratiche contrattuali restrittive; monitoraggio dell'adeguatezza del parco di generazione e degli investimenti in questo segmento della filiera produttiva. Anche in questo caso, il legislatore nazionale è chiamato ad importanti scelte in sede di recepimento, potendo assegnare alcune funzioni di monitoraggio anche a organismi diversi dall'Autorità indipendente di regolazione ma che comunque dovranno operare in modo servente rispetto all'Autorità, assicurando la massima efficacia e tempestività nella messa a disposizione delle informazioni oggetto di monitoraggio.<sup>10</sup>

Il Terzo pacchetto prevede inoltre, in tema di funzioni di garanzia, penetranti poteri per la tutela dei consumatori, di cui l'Autorità italiana già dispone, che dovranno però essere arricchiti alla luce delle disposizioni comunitarie in materia di *dispute settlement*. I poteri previsti a livello comunitario per l'*enforcement* sono quelli di cui l'Autorità già dispone, incluso il potere sanzionatorio che deve essere elevato fino al 10% del fatturato rilevante.

### *Funzioni di consulenza istituzionale e collaborazione*

Certamente le maggiori novità del Terzo pacchetto arrivano sul versante della collaborazione tra le Autorità a livello comunitario, con la costituzione dell'Agenzia per la collaborazione dei Regolatori dell'energia (ACER), e l'obbligo per gli Stati membri di prevedere particolari forme di raccordo tra i Regolatori nazionali e la nuova Agenzia europea. Particolarmente significativo, a questo proposito, è il fatto che tra i *core duties* delle Autorità indipendenti di regolazione dell'energia siano previsti quelli di “*garantire che i gestori dei sistemi di trasmissione e distribuzione e, se necessario, i proprietari dei sistemi, nonché qualsiasi impresa elettrica, ottemperino agli obblighi che ad essi incombono a norma della presente direttiva e di altre disposizioni della pertinente normativa comunitaria, anche per quanto riguarda le questioni transfrontaliere*”<sup>11</sup>. Sono previste inoltre specifici obblighi per gli Stati

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio per l'elettricità, la Direttiva 2009/72/EC, art. 37 comma 6.

<sup>10</sup> Ancora, ad esempio per l'elettricità, si veda la Direttiva 2009/72/EC, art. 37 comma 2.

<sup>11</sup> Direttiva 2009/73/EC, art. 41 comma 1 lettera b) e Direttiva 2009/72/EC art. 37 comma 1 lettera b)

membri per assicurare la facoltà alle Autorità nazionali di cooperare a livello regionale per la creazione di pratiche competitive dei mercati transfrontalieri dell'energia e della capacità.

In sintesi, il Terzo pacchetto disegna una lista di funzioni che non solo è “sostanzialmente più lunga della lista di questioni per le quali era prevista la competenza delle Autorità di regolazione sotto le attuali direttive”<sup>12</sup>, ma che in alcuni casi travalica il già pur ricco assetto di competenze dell'Autorità italiana; e inoltre, il Terzo pacchetto pone una sfida nuova, che è quella della cooperazione dei Regolatori nazionali a livello europeo, che attraverso il funzionamento della nuova Agenzia europea dovrà trovare soluzioni ben più sofisticate ed evolute (ad esempio, i codici di rete europei) di quelle che è stato possibile finora sviluppare nell'ambito del lavoro di *advising* alla Commissione svolto egregiamente dall'*European Regulatory Group for Electricity and Gas* (ERGEG).

## **5.2 Procedimenti di consultazione e partecipazione dei soggetti regolati**

### *La disciplina della partecipazione alla formazione degli atti di regolazione*

La partecipazione dei soggetti interessati alla formazione degli atti di regolazione è stata da subito una delle caratteristiche operative dell'Autorità interessata ad aprire i suoi procedimenti all'apporto dei soggetti regolati ben oltre le necessità imposte dalla legge generale sul procedimento amministrativo.

Già prevista dalla deliberazione n. 61/97 è stata ulteriormente rafforzata nel corso del 2009 con l'approvazione della “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas” (del. GOP 46/09).

La nuova disciplina ha inteso conciliare i principi di trasparenza e di partecipazione diffusa all'esercizio del potere di regolazione con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa. Al fine di migliorare il dialogo con gli operatori del mercato, la nuova disciplina del procedimento di regolazione riconosce un ruolo centrale alla fase della consultazione degli operatori, intesa quale importante strumento di democrazia deliberativa, di trasparenza e di qualità della regolazione.

In particolare, l'Autorità ha delineato una disciplina organica della consultazione, fissando:

- il contenuto del documento di consultazione: elementi essenziali del progetto di regolazione; questioni sulle quali l'Autorità sollecita i soggetti interessati a presentare osservazioni e proposte; modalità e termine per la presentazione di osservazioni e proposte; eventuale schema dell'atto di regolazione da adottare;
- le modalità e i termini minimi per la presentazione delle osservazioni: modalità telematiche e termine minimo di 30 giorni, ridotto a 7 in casi di urgenza adeguatamente motivati.

Con la nuova disciplina, l'Autorità ha altresì inteso valorizzare gli esiti della consultazione, prevedendo espressamente che l'atto finale di regolazione debba tener conto nella motivazione anche delle osservazioni presentate nel corso della consultazione.

Infine, con la stessa delibera l'Autorità ha dettato regole in materia di pubblicità, prevedendo la pubblicazione sul sito internet dell'Autorità del documento di consultazione, delle osservazioni presentate dagli operatori e degli stessi atti di regolazione.

---

<sup>12</sup> Note interpretative dei servizi della Commissione, gennaio 2010

### *L'Analisi di impatto della regolazione (AIR)*

L'Analisi di impatto della regolazione (di seguito: AIR) è una metodologia che ha lo scopo di migliorare la qualità dei provvedimenti Regolatori. L'Air permette, infatti, di stabilire anticipatamente se un intervento di regolazione sia necessario ed efficace, attraverso la descrizione degli obiettivi del provvedimento in discussione; il confronto tra le opzioni alternative; la valutazione dei benefici e dei costi per i destinatari (attuali e potenziali) delle regole; gli effetti positivi e negativi sui processi economici, sociali e ambientali.

La legge di semplificazione n. 229/03, art. 12, ha previsto che *“Le Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o Regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.”* Di conseguenza l'Autorità, nel corso del 2004, con determinazione del Direttore generale n. 123/04, 30 giugno 2004, ha avviato le attività per l'introduzione dell'AIR, mediante l'istituzione di un apposito nucleo di lavoro.

L'Autorità ha ritenuto che l'introduzione dell' AIR non potesse che avvenire in modo sperimentale e graduale. Per questo, con delibera 31 marzo 2005, n. 58/05, ha sottoposto a consultazione pubblica un documento di carattere generale *“Linee Guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione – AIR – nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”* con l'obiettivo di sviluppare un primo confronto con operatori e associazioni e di ricevere le loro osservazioni e proposte.

Conclusasi positivamente questa prima fase, nel secondo semestre dell'anno, con la delibera 28 settembre 2005, n. 223/05, l'Autorità ha avviato una sperimentazione vera e propria, al fine di testare ed affinare i contenuti della metodologia, in particolare i criteri per selezionare i casi; le modalità di organizzazione interna dell'Autorità; le modalità di consultazione degli organismi rappresentativi degli interessi destinatari degli interventi Regolatori; le modalità di valutazione economica delle opzioni. La sperimentazione ha avuto durata triennale ed è stata effettuata su alcuni dei provvedimenti principali (4 nel 2006, 4 nel 2007, 4 nel 2008).

A conclusione di tale sperimentazione, l'Autorità si è dotata, con delibera 3 ottobre 2008, GOP 46/08, di una Guida per l'analisi dell'impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Guida). Con questa decisione l'Autorità è stata la prima fra le Autorità indipendenti italiane ad adempiere formalmente al dettato dell'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229. Fra il 2006 e oggi sono stati sottoposti ad AIR 14 provvedimenti.

### *Piano strategico triennale, Piano operativo annuale e le audizioni annuali*

Allo scopo di garantire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati ai processi di regolazione, l'Autorità ha sviluppato, soprattutto negli ultimi anni, importanti strumenti di pianificazione o programmazione sia strategica triennale che annuale operativa.

Nel 2005, sono state pubblicate le prime linee guida per il Piano triennale 2005-2007. Da allora, con la prima delibera dell'anno, l'Autorità, di prassi, adotta un Piano strategico triennale scorrevole, che viene reso pubblico all'inizio dell'anno e che ha la finalità di delineare attività ed obiettivi, indicandone tempistiche ed unità responsabili.

Il Piano strategico triennale, quale vera e propria agenda dei lavori dell'Autorità, indica dunque una serie di obiettivi generali che vengono poi declinati in obiettivi strategici, operativi e specifici ed ha come già accennato, la finalità di accrescere, oltre ai livelli di trasparenza della propria azione, anche quelli di partecipazione dei soggetti interessati, favorendo la più ampia condivisione dei provvedimenti Regolatori adottati.

L'attuazione operativa, nell'arco annuale, degli obiettivi del Piano strategico triennale, viene di seguito realizzata attraverso l'adozione di un Piano operativo annuale, che indica ancora più in dettaglio gli obiettivi specifici, che spesso si traducono in documenti per la consultazione e deliberazioni. Sono poi evidenziate le tempistiche di realizzazione programmate. Anche un estratto di tale piano, così come avviene per il Piano strategico triennale, viene reso pubblico.

La programmazione operativa annuale viene inoltre elaborata in concomitanza alla definizione del bilancio di previsione e coerentemente ai budget assegnati annualmente ad ogni Direzione.

Sul piano dell'organizzazione, dunque, attraverso l'introduzione degli strumenti sopra descritti, negli ultimi anni sono andate sempre più intensificandosi e consolidandosi le attività di pianificazione strategica e programmazione nonché le attività di coordinamento interno tra Collegio e Direzioni.

Va infine segnalato come, al fine di un ulteriore confronto sulle strategie e sugli obiettivi di media durata, il Piano strategico triennale venga, ogni anno, fatto oggetto di un'audizione generale, a consultazione pubblica, che di norma è programmata subito dopo la presentazione al Parlamento ed al Governo della Relazione annuale.

### **5.3 Procedimenti di vigilanza e le garanzie dei soggetti regolati**

*Poteri ispettivi, prescrittivi e sanzionatori dell'AEEG.*

Per lo svolgimento delle proprie funzioni l'Autorità si avvale di poteri ispettivi (art. 2, comma 12, lett. g), legge n. 481/95), prescrittivi (art. 2, comma 20, lett. d), l. cit.) e sanzionatori (art. 2, comma 20, lett. c) l. cit.). Attraverso i primi, l'Autorità controlla lo svolgimento e le condizioni di erogazione dei servizi regolati (ad esempio in materia di qualità del servizio, sicurezza, libero accesso alle reti, tariffe, contributi incentivanti ed integrazioni tariffarie), verificando l'applicazione delle proprie disposizioni in materia da parte degli esercenti; mediante i secondi, ordina la cessazione dei comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, da parte dei soggetti esercenti il servizio; infine, in forza dei poteri sanzionatori irroga (salvo che il fatto costituisca reato) sanzioni amministrative pecuniarie, entro i limiti edittali, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o di mancata ottemperanza, da parte degli esercenti, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazioni dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri.

*Il Regolamento delle procedure istruttorie (DPR 244/2001).*

I procedimenti dell'Autorità diretti all'adozione di provvedimenti individuali sono disciplinati dal regolamento di cui al d.P.R. n. 244/2001. Le disposizioni ivi contenute garantiscono la piena conoscenza degli atti istruttori, attraverso la possibilità di accedere agli atti e documenti inerenti il procedimento e la comunicazione delle risultanze istruttorie; assicurano il contraddittorio, in forma scritta e orale, mediante la facoltà degli interessati di presentare memorie, documenti, deduzioni e pareri, e di essere sentiti nell'audizione finale davanti al Collegio; esplicitano i poteri di accesso ed ispezione; prevedono le modalità di comunicazione degli atti del procedimento nonché la verbalizzazione delle operazioni ispettive e delle dichiarazioni espresse nel corso delle medesime, nonché delle audizioni. E', pertanto, garantita un'ampia partecipazione procedimentale e la massima trasparenza dell'azione amministrativa.

### *La funzione sanzionatoria.*

L'esercizio della funzione sanzionatoria dell'Autorità si è progressivamente intensificata nel tempo, assumendo un rilievo sempre più centrale, specie dopo che la legge n. 80/2005 ha escluso l'applicabilità dell'istituto dell'oblazione di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981 alle sanzioni dall'Autorità. Infatti, la maturità della regolazione nel settore dell'energia ha accentuato il bisogno di interventi volti a garantire l'effettivo rispetto delle norme da parte degli operatori.

La centralità della funzione repressiva è peraltro evidenziata dalla stessa legge istitutiva che (articolo 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/95) definisce in termini ampi sia le tipologie di illecito, che costituiscono presupposto per l'esercizio del potere sanzionatorio (violazione dei provvedimenti dell'Autorità, rifiuto da parte degli esercenti di fornire le informazioni richieste dall'Autorità, non veridicità delle informazioni rese), sia (per quanto riguarda le sanzioni amministrative pecuniarie) lo spettro entro cui l'Autorità può graduare le concrete modalità di esercizio di tale potere (compreso tra un minimo edittale pari a 2.500 euro ed un massimo pari a circa 150 milioni di euro).

Proprio l'ampiezza della forbice edittale e l'ampia discrezionalità che deriva all'Autorità in sede applicativa ha portato la stessa ad autovincolarsi con l'adozione, nell'anno 2008, della deliberazione ARG/com 144/08, di approvazione delle "Linee guida sull'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie". Con tale documento l'Autorità ha ritenuto di orientare la propria discrezionalità sulla quantificazione delle sanzioni entro un quadro chiaro, non discriminatorio che tenga conto della prassi amministrativa e degli orientamenti giurisprudenziali. Di seguito viene fornita una tabella che riepiloga il numero dei procedimenti sanzionatori complessivamente gestiti dall'Autorità e le sanzioni irrogate.

**Tavola 2** – procedimenti e sanzioni irrogate dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas (2000-2009)

<b>Anno</b>	<b>Numero procedimenti avviati</b>	<b>Numero procedimenti conclusi</b>	<b>Numero Sanzioni</b>	<b>Importo totale sanzioni irrogate in euro</b>
2000	1	0	0	0
2001	1	2	2	49.063.404,50
2002	1	0	0	0
2003	2	1	0	0
2004	51	5	3	74.248,08
2005	39	24	5	523.163,79
2006	40	48	26	151.972.337,52
2007	123	38	10	12.526.097,68
2008	57	55	37	6.680.815,84
2009	71	80	43	9.601.408,40
<b>Totale</b>	<b>386</b>	<b>253</b>	<b>126</b>	<b>181.378.071,31</b>

## 5.4 Stabilità e semplificazione della regolazione

### *Il contenzioso e la stabilità della regolazione*

Gli esiti del contenzioso dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas degli anni 1997 – 2009, con dati aggiornati al 31 dicembre 2009, sono illustrati nella Tavola 3, mentre per il dato relativo alla stabilità dell’azione amministrativa si rinvia alla Tavola 4.

**Tavola 3** – Esiti del contenzioso dal 1997 al 2009

	<b>Rigetto</b>	<b>Accoglimento</b>	<b>Accoglimento parziale</b>
<b>Decisioni del Tar</b>			
- su istanza di sospensiva	294	89	51
- di merito	546	190	189
<b>Decisioni del Consiglio di Stato</b>			
su appelli dell’Autorità	140	105	30
su appelli della controparte	81	21	26

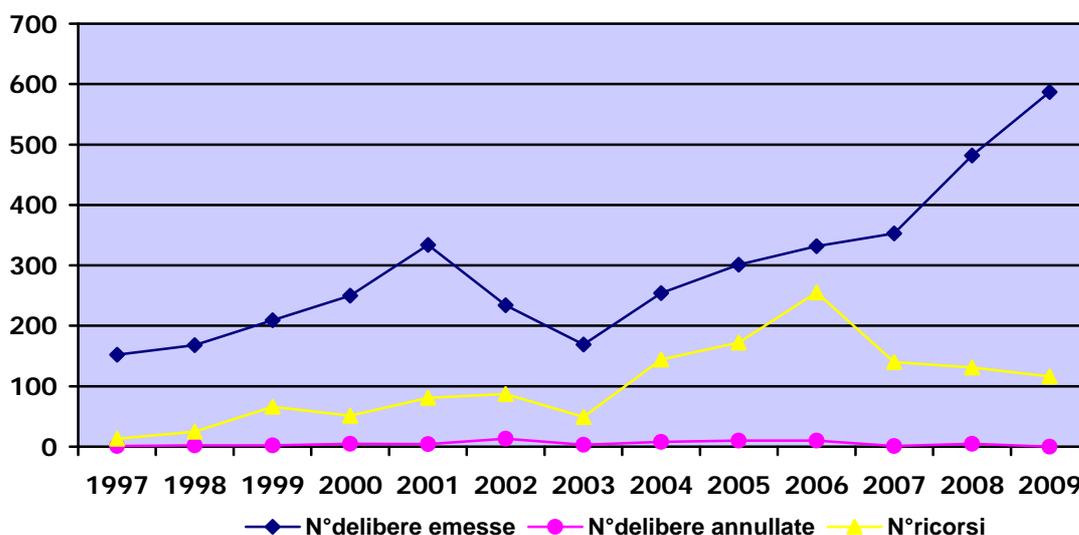
**Tavola 4** – Effetti del contenzioso sull’azione amministrativa dal 1997 al 2009

<b>Anno</b>	<b>N°Delibere emesse</b>	<b>N°Delibere impugnate</b>	<b>% delibere impugnate sul totale delle emesse</b>	<b>N° Delibere annullate<sup>13</sup></b>	<b>% delle delibere annullate sul totale impugnate</b>	<b>% delle delibere annullate sul totale emesse</b>	<b>N° Ricorsi</b>
1997	152	6	3,9	1	16,7	0,7	13
1998	168	11	6,5	2	18,2	1,2	25
1999	209	15	7,2	2	13,3	1,0	66
2000	250	16	6,4	5	31,3	2,0	51
2001	334	21	6,3	4	19,0	1,2	81
2002	234	27	11,5	13	48,1	5,6	87
2003	169	17	10,1	3	17,6	1,8	49
2004	254	34	13,4	8	23,5	3,1	144
2005	301	36	12,0	10	27,8	3,3	172
2006	332	40	12,0	10	25,0	3,0	255
2007	353	32	9,1	1	3,1	0,3	140
2008	482	56	11,6	5	8,9	1,0	131
2009	587	39	6,6	0	0,0	0,0	116
<b>Totale</b>	<b>3825</b>	<b>350</b>	<b>9,0</b>	<b>64</b>	<b>18,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1330</b>

Su un totale di 3.825 deliberazioni adottate dall’Autorità sin dalla sua istituzione (1997) e fino a tutto il 2009, ne sono state impugnate 350, pari al 9,1% e ne sono state annullate, in tutto o in parte, 64, pari al 18,2% delle deliberazioni impugnate e all’1,6% di quelle adottate. In termini statistici, quindi, l’indice di resistenza delle deliberazioni dell’Autorità al controllo giurisdizionale si è attestato intorno al 98,4 %.

<sup>13</sup> Si intende il numero di delibere emesse in quell’anno e annullate in tutto o in parte nello stesso anno o in quello successivo.

In tale arco temporale, i ricorsi presentati avverso i provvedimenti dell’Autorità sono stati 1.330, con un picco nel 2006 (255 ricorsi), cui ha fatto seguito un progressivo decremento delle impugnazioni, come emerge dal grafico seguente.



Tra le principali questioni analizzate in sede giurisdizionale si segnala il tema del principio di legalità e dei c.d. poteri impliciti ed in particolare la questione del potere di intervento dell’Autorità nei settori liberalizzati del mercato elettrico e del gas.

La giurisprudenza ha talvolta negato, talaltra riconosciuto il potere dell’Autorità di intervenire nei mercati energetici pur in assenza di una espressa previsione legislativa al riguardo e la questione del potere del Regolatore di intervenire sui prezzi dopo la liberalizzazione è attualmente all’esame della Corte di Giustizia UE.

Inoltre, nell’ultimo anno si è registrata la tendenza del Tar Lombardia ad esercitare un sindacato più penetrante sulle valutazioni tecnico – discrezionali dell’Autorità, anche attraverso il ricorso alla consulenza tecnica d’ufficio.

### *La semplificazione della regolazione*

In linea con le più recenti iniziative normative, sia a livello nazionale che comunitario in materia di semplificazione amministrativa e di promozione della “miglior regolazione”, l’Autorità ha espressamente previsto, nei propri piani strategici triennali, obiettivi di promozione della semplificazione della regolazione e di riduzione dei suoi costi nonché obiettivi di potenziamento degli strumenti di consultazione e di interlocuzione con gli operatori ed i consumatori.

In particolare la volontà dell’Autorità è stata ed è quella di:

- migliorare la qualità delle scelte Regolatorie;
- garantire la certezza della disciplina Regolatoria;
- accrescere i livelli di comprensibilità e chiarezza dei propri provvedimenti;
- fornire ai soggetti interessati strumenti di più agevole consultazione delle discipline vigenti.

Con specifico riferimento alle iniziative di promozione della semplificazione, l’Autorità, nel febbraio 2008 ha istituito un apposito Nucleo, con il compito di promuovere, predisporre,

coordinare e garantire un programma di interventi di semplificazione e razionalizzazione della regolazione. Una delle finalità del progetto semplificazione è di offrire agli operatori, ai consumatori ed a tutti i soggetti interessati un quadro Regolatorio di riferimento sempre più razionale, trasparente e certo.

Le attività in particolare programmate e periodicamente svolte da questo Nucleo sono:

- ricognizione dei provvedimenti dell’Autorità con valenza esterna, che hanno esaurito i loro effetti;
- redazione di testi unici, al fine di ordinare le discipline vigenti per omogeneità ed attiguità di materia;
- monitoraggio delle modalità di classificazione dei provvedimenti;
- studio di nuove strutture di atti.

Con riferimento alla ricognizione dei provvedimenti dell’Autorità che hanno esaurito i loro effetti, è stata esaminata la produzione provvedimentoale relativa agli anni dal 1996 al 2007.

Con quattro deliberazioni distinte (GOP 36/08, GOP 16/09, GOP 33/09 e GOP 69/09) sono state individuate e dichiarate non più produttive di effetti circa 800 deliberazioni, su un totale di più di 1600 deliberazioni esaminate (circa il 50%).

Verranno periodicamente avviate ulteriori ricognizioni volte ad individuare delibere che siano a loro volta divenute improduttive di effetti.

Con riferimento alla redazione di testi unici il criterio guida è stato ed è quello di raggruppare, per quanto possibile, le discipline Regolatorie unificandole per segmento di filiera ed accorpendo, se opportuno, i settori gas ed elettrico, nella direzione di una loro quanto più ampia armonizzazione.

Nel promuovere la redazione di testi unitici occorre necessariamente considerare il grado di maturità e stabilità della disciplina Regolatoria nonché le esigenze manifestate dagli operatori.

Ad oggi sono stati predisposti testi unici per le discipline della distribuzione e del trasporto gas, comprensive sia della regolazione tariffaria che di quella della qualità del servizio, che per la disciplina della produzione elettrica. Sono inoltre programmati testi unici per le discipline relative allo stoccaggio gas, alle connessioni elettriche, alle attività di misura, al dispacciamento elettrico ed alle imprese elettriche minori.

Con riferimento infine alla classificazione dei provvedimenti, dal 1 gennaio 2008 l’Autorità ha introdotto una nuova classificazione dei propri provvedimenti, basata non più solo sulla loro numerazione progressiva, ma anche su una sigla che consente di individuare, con maggiore facilità, la natura e l’ambito di interesse del provvedimento (es. ARG - attività Regolatoria generale, distinto in ARG/elt per il settore elettrico, ARG/gas per il settore gas e ARG/com per disposizioni Regolatorie valide per entrambi i settori; EEN - efficienza energetica; VIS - vigilanza e sanzioni; PAS - pareri e segnalazioni).

## **5.5 Outsourcing e avvalimento**

### *Il protocollo d’intesa con la Guardia di Finanza*

Per svolgere le proprie attività di accertamento ed ispezione presso operatori, impianti, processi e servizi regolati, l’Autorità si avvale della collaborazione della Guardia di Finanza ed in particolare del Nucleo Speciale Tutela Mercati del Comando Reparti Speciali. Tale collaborazione avviene ai sensi:

- dell'art. 3, comma 1, del d. lgs n. 68/01, che prevede che il Corpo, in relazione alle proprie competenze in materia economica e finanziaria, collabora con organi ed enti nazionali, tra cui le Autorità indipendenti;
- del Protocollo di Intesa inizialmente siglato con l'Autorità nel settembre 2001 (deliberazione n. 199/01), rinnovato ed esteso nel dicembre 2005 (deliberazione n. 273/05).

In particolare, il Protocollo prevede che la Guardia di Finanza collabori con l'Autorità per lo svolgimento, su tutto il territorio nazionale, di accertamenti nei confronti dei soggetti esercenti i servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia elettrica e del gas

Le attività ordinarie sono definite ogni anno attraverso un programma numerico annuale, approvato d'intesa dai vertici dell'Autorità con il Comando dei Reparti Speciali della Guardia di Finanza.

La collaborazione della Guardia di Finanza riveste particolare importanza nello svolgimento degli accertamenti quando siano previsti contributi pubblici e oneri generali di sistema, anche in relazione alle peculiarità istituzionali del Corpo quale organo di polizia economica e finanziaria stabilite dal d. lgs. n. 68/01.

A partire dal 2003, sono state effettuate con la collaborazione dei militari del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza 534 verifiche ispettive, su un totale di 689 svolte direttamente dall'Autorità o in collaborazione con altri soggetti, pari a circa l'80% del totale.

#### *L'avvalimento della CCSE*

In considerazione della rilevanza economica degli oneri posti a carico del sistema elettrico dai meccanismi di incentivazione destinati alle fonti rinnovabili, alle cosiddette fonti assimilate e agli impianti di cogenerazione, sin dal 2004 l'Autorità ha deciso di intensificare ed estendere le verifiche ed i sopralluoghi sugli impianti di produzione incentivati, avvalendosi della Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE) ai sensi della delibera n. 60/04.

La CCSE ha quindi costituito un Comitato di esperti che ha emanato un Regolamento per l'effettuazione delle verifiche e dei sopralluoghi, approvato con delibera n. 215/04, ed ha proceduto alla selezione, tramite bandi, di un pool di esperti verificatori provenienti dal mondo universitario e dall'industria.

Dal 2005 al 31 marzo 2010 sono state effettuate 125 ispezioni su impianti incentivati per una potenza installata complessiva di circa 9.300 MW, di cui il 43,3% impianti assimilati, il 50,3% cogenerativi puri ed il 6,4% alimentati da fonti rinnovabili.

Gli accertamenti finora conclusi hanno consentito di avviare le procedure per il recupero amministrativo di circa 165 milioni di euro, di cui circa 83 connessi ad importi indebitamente percepiti da impianti assimilati Cip n. 6/92 e 82 relativi al mancato acquisto di *certificati verdi* per impianti che non sono risultati cogenerativi, a fronte di costi sostenuti dalla CCSE inferiori a 1,5 milioni di euro. Dei 165 milioni di euro relativi all'avvio di azioni di recupero amministrativo:

- circa 78 milioni di euro sono già stati versati dai soggetti sottoposti agli accertamenti e portati a riduzione delle bollette, con sgravio del Conto per nuovi impianti da fonti rinnovabili e assimilate (componente A3, oggi l'onere generale di sistema più rilevante gravante sulle bollette);
- ulteriori 31 milioni di euro sono stati versati, ma soggetti agli esiti dell'inevitabile azione di contenzioso intentato dalle parti.

Tali recuperi, a valle degli inevitabili seguiti di contenzioso, sono destinati a produrre effetti anche con riferimento alle produzioni dei prossimi anni, successivi a quelli oggetto di accertamento e per tutta la durata delle convenzioni pluriennali di cessione destinata, contribuendo così a ridurre anche per il futuro il fabbisogno del conto A3.

Oltre ai recuperi amministrativi sopra citati, la campagna di accertamenti sugli impianti di produzione incentivati ha consentito di riscontrare:

- un rilevante effetto di moral suasion, nel senso che la campagna di ispezioni ha indotto una maggior propensione alle verifiche interne ed al rispetto delle norme;
- una miglior definizione del quadro normativo, soprattutto con riferimento agli aspetti applicativi ed ai casi particolarmente complessi (utilizzo di combustibili fossili unitamente a quelli di processo, residui e fonti rinnovabili, definizione dei servizi ausiliari di centrale, definizione delle quantità di energia primaria annualmente immessa negli impianti, definizione del valore netto dell'energia elettrica e del valore utile dell'energia termica prodotta);
- l'efficacia di una formula di collaborazione con la CCSE che, attraverso il Comitato esperti e la costituzione di nuclei ispettivi selezionati, ha visto la collaborazione delle migliori Università e dei più accreditati esperti del settore.

Le disposizioni introdotte dalle leggi n. 266/05 e n. 296/06 in materia di riduzione della spesa annua massima per studi ed incarichi di consulenza per gli enti inclusi nell'elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 266/05, hanno fortemente rallentato l'attività appena descritta, nonostante un rapporto costi benefici dei recuperi amministrativi operati particolarmente significativo.

#### *Le disposizioni della legge n. 99/09 in tema di avvalimento*

L'articolo 27, comma 2, della legge n. 99/09 prevede che l'Autorità si avvalga delle società Gestore dei servizi elettrici S.p.A. e Acquirente unico S.p.A. per il rafforzamento delle attività di tutela dei consumatori di energia, anche con riferimento alle attività relative alle funzioni di cui all'articolo 2, comma 12, lettere l) e m), della legge n. 481/95, nonché per l'espletamento di attività tecniche sottese all'accertamento e alla verifica dei costi posti a carico dei clienti come maggiorazioni e ulteriori componenti del prezzo finale dell'energia;

Per dare attuazione al trasferimento al GSE delle attività operative sinora svolte in avvalimento dalla CCSE al GSE, l'Autorità:

- con la delibera GOP n. 42/09, ha avviato il procedimento per l'attuazione delle disposizioni in materia di avvalimento delle società GSE e AU, prevedendo di confermare fino al 30 giugno 2010 la situazione corrente di avvalimento della CCSE ai sensi della delibera n. 60/04, per quanto concerne verifiche e sopralluoghi sugli impianti di produzione incentivata di energia elettrica, avviando contestualmente le attività propedeutiche al trasferimento di detto avvalimento alla società GSE con piena operatività dal 1° luglio 2010;
- con la delibera GOP n. 71/09, ha adottato un Disciplinare di avvalimento del GSE che conferma, anche per il GSE, le modalità per l'effettuazione delle verifiche e dei sopralluoghi precedentemente stabilite con le deliberazioni n. 60/04 e n. 215/04.

È previsto che ulteriori attività in avvalimento potranno essere svolte dal GSE, tra cui gli accertamenti:

- sugli impianti di produzione di energia elettrica per la verifica della potenza destinata al funzionamento dei servizi ausiliari degli impianti di produzione (ai sensi dell'articolo 16, commi 16.4 e 16.5, dell'Allegato A alla deliberazione n. 348/07);
- sul riconoscimento degli oneri da Emission Trading di cui alla deliberazione ARG/elt 77/08;
- sulle conformità delle modalità di effettuazione del servizio di misura da parte dei distributori di energia elettrica alle norme applicabili in materia di misura.

*Collaborazione con organismi tecnici: il caso della Stazione sperimentale dei combustibili*

Per l'effettuazione dei controlli tecnici della qualità del gas distribuito nelle reti urbane, l'Autorità si avvale della collaborazione della Stazione sperimentale per i combustibili (SSC), ente pubblico economico accreditato dal SINAL (Sistema nazionale per l'accreditamento dei laboratori per l'esecuzione di prove riguardanti la valutazione dei combustibili - EN 45001).

La SSC è un ente riconosciuto ed autorizzato da decreti e provvedimenti di Autorità pubbliche ad effettuare rilevamenti e controlli in campo ambientale e per la sicurezza, possiede una comprovata esperienza nelle analisi relative ai combustibili (tra i quali il gas) ed inoltre effettua una costante attività di normazione e ricerca.

Ogni anno vengono affidati dall'Autorità alla SSC, con la collaborazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, 60 controlli tecnici (320 in totale effettuati dal 2004) che consistono in prelievi di gas effettuati sulla rete di distribuzione, al fine di verificare i principali parametri di qualità del gas fornito ai clienti finali (grado di odorizzazione, potere calorifico superiore e la pressione di fornitura). In particolare, la mancata o insufficiente odorizzazione del gas comporta responsabilità penali per i soggetti che non hanno rispettato la normativa e, conseguentemente gli Uffici dell'Autorità hanno provveduto a sporgere denuncia alle Autorità competenti.

## **6 POTERI PARAGIURISDIZIONALI E TUTELA DEI CONSUMATORI**

6.1 Arbitrati e conciliazioni. 6.2 Tutela dei consumatori e class action. 6.3. Rapporti con l’Autorità Giudiziaria Ordinaria.

### **6.1 Arbitrati e conciliazioni**

*Disposizioni (inattuate) della legge n. 481/95.*

L’articolo 2, comma 24, lett. b), della legge n. 481/1995 prevedeva che, entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge, con uno o più regolamenti governativi fossero definiti criteri, termini e modalità di svolgimento delle procedure di conciliazione o di arbitrato presso l’Autorità per dirimere le controversie tra utenti ed esercenti il servizio. La norma ha previsto altresì che i termini dell’azione giurisdizionale siano sospesi fino alla scadenza del termine per la presentazione delle istanze di conciliazione o di arbitrato, attribuendo valore di titolo esecutivo al verbale di conciliazione e alla decisione arbitrale. L’art. 2, comma 20, lett. e) della legge istitutiva, inoltre, ha previsto, nell’ambito delle procedure di conciliazione o arbitrato, che l’Autorità possa adottare provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell’erogazione del servizio, ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte dell’esercente.

Tuttavia, i regolamenti che avrebbero dovuto disciplinare le procedure conciliative ed arbitrali non sono stati adottati. Ciò ha comportato anche il venir meno della possibilità di utilizzare i descritti poteri “cautelari” a tutela dei clienti finali.

*Lo sviluppo degli arbitrati e delle conciliazioni.*

Le controversie tra utenti ed esercenti il servizio possono essere di due tipi, a seconda che sorgano tra imprenditori, in relazione all’accesso alle reti, o tra clienti finali e imprenditori, in relazione alla fornitura dell’energia.

Per quanto riguarda la prima tipologia di controversie, con delibera n. 127/03, l’Autorità, “nelle more dell’emanazione del regolamento governativo”, aveva adottato un regolamento per lo svolgimento delle procedure arbitrali. Successivamente, con delibera n. 42/05 l’Autorità, ha revocato la delibera n. 127/03 ed ha approvato uno schema di compromesso in arbitri e di clausola compromissoria per la risoluzione delle controversie relative all’interpretazione ed esecuzione di rapporti aventi ad oggetto i servizi di trasmissione dell’energia elettrica e di trasporto del gas sulle infrastrutture ad alta pressione. Da ultimo, con delibera ARG/elt 123/08, emanata in attuazione dell’art. 14, comma 2, lett. f-ter, d.lgs. n. 387/03, ha disciplinato la procedura per la risoluzione delle controversie tra produttori e gestori di rete.

Per quanto riguarda la seconda tipologia di controversie, l’Autorità ha promosso lo sviluppo di iniziative volte alla diffusione di procedure conciliative derivanti da protocolli di intesa stipulati tra imprese o associazioni rappresentative di imprese esercenti l’attività di distribuzione e vendita di energia elettrica e di gas a clienti finali, da un lato, e associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti iscritte nell’elenco di cui all’articolo 137 del decreto legislativo n. 206/05. A tale fine, con delibere n. 35/07, ARG/com 129/08, ARG/com 75/09, ha finanziato la formazione del personale delle Associazioni dei consumatori impiegato nelle procedure conciliative derivanti dai Protocolli d’intesa stipulati tra imprese o

associazioni rappresentative di imprese esercenti i servizi di distribuzione e vendita dell'energia elettrica e del gas e Associazioni rappresentative degli utenti.

## **6.2 Tutela dei consumatori e class action**

*Il ruolo dell'Autorità per la tutela dei consumatori.*

La legge n. 481/95 individua tra le finalità dell'Autorità la promozione della concorrenza e la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori, specificando all'art. 2, commi 12 e 20 che l'Autorità ha, tra gli altri, i poteri di:

- emanare direttive relative alla qualità dei servizi e alle condizioni di fornitura degli stessi. In particolare, l'Autorità indica condizioni standard di erogazione del servizio e definisce transitoriamente, prezzi di riferimento per le forniture di energia elettrica ai clienti del servizio di maggior tutela al quale possono accedere i clienti finali domestici ed i clienti finali connessi in bassa tensione con meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro e per le forniture di gas naturale ai clienti domestici;
- verificare la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti;
- valutare i reclami dei consumatori al fine anche di modificare le modalità di esercizio del servizio da parte degli esercenti;
- ordinare la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti;
- irrogare sanzioni nel caso di inosservanza dei propri provvedimenti e quindi anche della regolazione posta a tutela dei consumatori;
- informare il consumatore sulle condizioni dei servizi, onde garantire la massima trasparenza e concorrenzialità delle offerte;
- studiare l'evoluzione dei settori e promuovere iniziative volte a migliorarli.

Nell'esercizio di tali poteri – peraltro rafforzati dalla successiva normativa primaria, anche in attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati – si segnala:

- la definizione di standard specifici e generali di qualità commerciale;
- la definizione, per quel che attiene alla fornitura di energia elettrica, delle condizioni economiche per il servizio di maggior tutela e, per quel che attiene alla fornitura di gas naturale, delle condizioni economiche del servizio di tutela per i clienti finali domestici;
- la definizione delle condizioni contrattuali minime per i clienti finali in maggior tutela del settore elettrico e, in relazione alla fornitura di gas naturale, delle condizioni contrattuali regolate quali condizioni minime che, allo stato attuale della regolazione, devono essere comunque sempre offerte ai clienti finali;
- la definizione delle regole per il cambio fornitore e per l'esercizio del diritto di recesso e l'implementazione di strumenti per il confronto tra le offerte di vendita;
- l'adozione dei codici di condotta commerciale per la vendita ai clienti finali di gas naturale e di energia elettrica che stabiliscono: a) le regole generali di correttezza da osservare nella promozione delle offerte contrattuali; b) le informazioni minime relative alle condizioni economiche e contrattuali delle offerte che i venditori devono rendere note ai clienti finali prima della conclusione del contratto; c) le regole per garantire la chiarezza e la trasparenza di testi e condizioni contrattuali e la loro piena conoscenza (il "codice di

condotta gas” definisce altresì il contenuto minimo essenziale dei contratti sottoscritti dai clienti, vale a dire le clausole che non possono mancare nel contratto di fornitura);

- la definizione di regole per la trasparenza dei documenti di fatturazione;
- la definizione di misure a tutela dei clienti vulnerabili (bonus gas e bonus elettrico);
- l’istituzione presso l’Acquirente unico dello Sportello per il consumatore di energia. Lo Sportello ha una duplice funzione: 1) tramite un call center, fornisce ai clienti finali informazioni generali sulla liberalizzazione dei mercati dell’energia elettrica e del gas, sulla regolazione introdotta dall’Autorità, sui diritti dei consumatori, sui bonus elettrico e gas, nonché sulla procedura per l’invio del reclamo e sullo stato dell’eventuale reclamo o segnalazione inviata; 2) tramite l’unità reclami, svolge attività materiali, informative anche preparatorie e strumentali nell’ambito della valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dai clienti finali. Clienti finali e associazioni che li rappresentano, quando non abbiano ricevuto dall’operatore una risposta soddisfacente ad una segnalazione di disservizio o irregolarità, possono inviare i reclami all’Autorità attraverso lo Sportello.

La solidità di un assetto istituzionale che vede nell’Autorità il principale garante dei consumatori dei mercati energetici trova conferma nelle direttive del c.d. terzo pacchetto energia che attribuiscono alle Autorità di regolamentazione degli Stati Membri il compito di “garantire, in collaborazione con le altre Autorità competenti, che le misure di tutela dei consumatori incluse quelle all’allegato 1, siano effettive e applicate” (cfr. art. 37, co. 1, lett. n), direttiva 2009/72/CE e art. 41, co.1, lett. o), direttiva 2009/73/CE). Si tratta di misure – peraltro in parte già adottate dall’Autorità nell’esercizio dei suoi poteri – che consistono nel garantire ai clienti la trasparenza contrattuale, il diritto di recesso, informazioni trasparenti sui prezzi e le tariffe vigenti, un’ampia gamma di metodi di pagamento, la possibilità di switching da un fornitore ed un altro, procedure trasparenti, semplici e poco onerose per l’esame dei reclami.

#### *La collaborazione con le associazioni dei consumatori e con il CNCU.*

L’Autorità contribuisce alla valorizzazione del ruolo delle associazioni di consumatori, in particolare promuovendo la formazione degli addetti impegnati attivamente nelle procedure conciliative. Nel 2007 l’Autorità ha stanziato allo scopo 300.000 euro per il biennio 2007-2008 da utilizzare per la formazione del personale delle associazioni dei consumatori, aderenti al CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti), con il quale l’Autorità ha sottoscritto un Protocollo di intesa con l’obiettivo di promuovere una corretta e diffusa informazione riguardo ai servizi elettrico e del gas. Anche nel corso del 2009 sono stati stanziati contributi alla formazione del personale destinato alle conciliazioni e la stessa Autorità, come già in passato, ha garantito la presenza di proprio personale per il costante aggiornamento normativo ed in particolare sulla regolazione vigente.

In relazione ai rapporti con il CNCU, in data 13 maggio 2009 è stato siglato un nuovo Protocollo tra il CNCU e l’Autorità, in sostituzione di quello del 2001, con il quale le parti si impegnano a: a) migliorare l’informazione nella disponibilità dei clienti finali attraverso la diffusione delle informazioni utili per la comprensione del nuovo assetto dei mercati energetici; b) promuovere l’educazione al consumo attraverso attività orientate a favorire la consapevolezza dei clienti finali relativamente ai propri diritti e ad un uso consapevole dell’energia; c) formare il personale delle Associazioni dei consumatori attraverso attività di aggiornamento periodico; d) potenziare l’accesso dei consumatori a forme stragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Al riguardo, si segnala che con l’art. 11 bis del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertiti

nella legge 14 maggio 2005, n. 80, come modificato dall'art. 2, comma 142, della legge n. 244/2007, è stato previsto che l'ammontare derivante dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'Autorità è destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas, approvati dal Ministro dello sviluppo economico su proposta dell'Autorità stessa.

Proprio per rafforzare la tutela dei consumatori, questa Autorità ha inoltre istituito un gruppo di coordinamento con le Associazioni dei consumatori domestici, al fine di raccogliere segnalazioni tempestive di comportamenti diffusi degli esercenti nei confronti dei clienti finali, istanze relative a problematiche generali e proposte di interventi migliorativi della regolazione. Nel corso del 2009 è stato attivato anche un analogo Forum delle Associazioni di consumatori non domestici dell'energia elettrica e del gas, focalizzato sui problemi delle piccole e medie imprese.

L'Autorità partecipa, anche, in qualità di osservatore, al "Gruppo di Lavoro Utenti e Consumatori" (GLUC), istituito presso l'Acquirente unico, che ha il compito di sviluppare proposte e approfondire tematiche di interesse dei consumatori e dei piccoli utenti elettrici, analizzare prospettive a seguito della liberalizzazione del mercato elettrico e definire azioni per la loro tutela. Fanno parte del GLUC i rappresentanti delle principali associazioni dei consumatori, delle associazioni di categoria delle piccole e medie imprese, degli artigiani, dei titolari di attività nel settore del commercio e del turismo e delle associazioni di professionisti.

#### *Le pratiche commerciali sleali.*

Il decreto legislativo n. 206/2005 (di seguito, "Codice del Consumo"), come modificato dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146, attribuisce all'Autorità garante della concorrenza e del mercato poteri investigativi, inibitori e sanzionatori in materia di pratiche commerciali scorrette, definite come pratiche contrarie alla diligenza professionale che falsano, o sono idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio (articoli 20 e 27).

L'applicazione della generale disciplina delle pratiche commerciali scorrette nel settore energetico solleva qualche perplessità in considerazione della possibile sovrapposizione dei poteri di due Autorità amministrative indipendenti. Può accadere, infatti, che la medesima condotta di un operatore attivo in uno qualsiasi dei mercati energetici violi la regolazione settoriale e contestualmente integri una pratica commerciale scorretta. In questi casi, una stessa condotta giustificerebbe, in astratto, l'intervento sanzionatorio di questa Autorità (competente a sanzionare la violazione della propria regolazione) e dell'Antitrust (competente a sanzionare le pratiche commerciali scorrette).

In attesa del consolidarsi degli orientamenti giurisprudenziali sulla materia e fermo il principio del ne bis in idem (che non consente di assoggettare la medesima condotta ad un duplice intervento sanzionatorio), un criterio risolutore dell'eventuale conflitto tra norme e soggetti potrebbe essere il principio di specialità, in favore del quale, peraltro, si è già espresso, in sede consultiva, il Consiglio di Stato sui rapporti tra Antitrust e Consob in materia di pratiche commerciali scorrette nei mercati dei servizi finanziari (Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 3999/2008).

#### *L'introduzione della class action nei settori dell'energia.*

L'articolo 140 del Codice del Consumo disciplina l'azione inibitoria collettiva che può essere proposta per inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi degli utenti e per adottare misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni. Con riferimento al settore energetico, questa azione si sovrappone in parte con il potere dell'Autorità di ordinare

al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo l'obbligo di corrispondere un indennizzo (articolo 2, comma 20, lett. d), legge n. 481/95).

La legge n. 99/2009, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", nel modificare l'art. 140 bis del Codice del Consumo, ha introdotto l'azione di classe volta all'accertamento della responsabilità dell'impresa e finalizzata all'ottenimento del risarcimento del danno subito dai consumatori per la lesione di diritti individuali omogenei, tra i quali vi sono anche quelli che nascono da pratiche commerciali scorrette e da comportamenti anticoncorrenziali. Si tratta di un'azione che, essendo volta al risarcimento del danno, si aggiunge senza sovrapporsi all'attività dell'Autorità, volta invece all'irrogazione di una sanzione amministrativa. Tuttavia, l'art. 140 bis contiene una norma di coordinamento tra giudizio e procedimento amministrativo, laddove prevede che il tribunale possa sospendere il giudizio quando sui fatti rilevanti ai fini del decidere è in corso un'istruttoria davanti a un'Autorità indipendente ovvero un giudizio davanti al giudice amministrativo. Ciò significa, con riferimento al settore energetico, che il giudice ordinario – adito con un'azione di classe volta ad ottenere il risarcimento del danno derivante da una condotta posta in essere in violazione della regolazione di settore e oggetto di un procedimento di questa Autorità – potrà sospendere il giudizio.

Il decreto legislativo n. 198/2009, infine, ha introdotto la *class action* nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (nel settore energetico sono concessionari di servizi pubblici i distributori di energia elettrica e gas, Terna e le imprese di stoccaggio). Si tratta di un'azione volta al ripristino del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione di un servizio. In particolare, presupposto dell'azione può essere la lesione di interessi rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori derivante dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle Autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore. Il decreto legislativo n. 198/2009 contiene una previsione di coordinamento tra la class action contro i concessionari di pubblico servizio e i procedimenti innanzi alle Autorità di regolazione e di controllo, l'azione inibitoria collettiva e l'azione di classe del Codice del Consumo: il ricorso ai sensi del citato decreto non può essere proposto se è pendente un procedimento amministrativo volto ad accertare le medesime condotte o un giudizio ex artt. 140 e 140 bis del Codice del Consumo e il giudizio amministrativo è sospeso se il procedimento amministrativo o il giudizio ex artt. 140 e 140 bis sono iniziati dopo la proposizione del ricorso ex d. lgs. n. 198/2009.

### **6.3 Rapporti con l'Autorità Giudiziaria Ordinaria**

I componenti e i funzionari dell'Autorità sono pubblici ufficiali (art. 2, comma 10 della legge n. 481/95) e come tali sono soggetti all'obbligo di denuncia purchè la notizia del reato sia acquisita nell'esercizio o a causa delle loro funzioni e si tratti di reati perseguibili d'ufficio.

Nel concreto ciò è avvenuto a seguito della campagna di controlli avviata dall'Autorità per la sicurezza e qualità del gas onde verificare il rispetto di parametri quali il grado di odorizzazione, il potere calorifico e la pressione di fornitura del gas.

All'esito dei controlli sono emerse violazioni penalmente rilevanti della legge n. 1083/71 per mancata o insufficiente odorizzazione che hanno comportato la conseguente denuncia dei distributori inadempienti presso le competenti Procure della Repubblica.

Nell'ambito delle verifiche ispettive avviate dall'Autorità presso gli impianti che beneficiano dei prezzi incentivanti di cui al provvedimento Cip n. 6/92 è stata segnalata alla competente

Procura della Repubblica la possibile configurabilità, a carico di una impresa, degli estremi del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'articolo 640 bis del codice penale.

In occasione di un programma di verifiche ispettive nei confronti delle imprese elettriche minori, la mancata comunicazione di informazione da parte di una società è stata segnalata alla Procura della Repubblica quale possibile ipotesi di reato di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle Autorità pubbliche di vigilanza di cui all'articolo 2638 c.c..

Infine, l'Autorità, con delibera n. 227/07, ha chiuso l'istruttoria conoscitiva sull'applicazione dei coefficienti correttivi per la misura del gas naturale da parte delle imprese di trasporto, distribuzione e vendita in ambito nazionale.

L'istruttoria era stata avviata al fine di verificare il rispetto delle disposizioni dettate dalla stessa Autorità in materia di utilizzo, ai fini tariffari, dei dati di misura del gas naturale ed ha riguardato, in particolare, i due coefficienti di misura "M" e "K" che le imprese erano tenute ad applicare per la determinazione di prezzi e tariffe. In ottemperanza ad una specifica richiesta della magistratura inquirente, nell'ambito della necessaria collaborazione istituzionale, i risultati di tale istruttoria sono stati trasmessi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, che ha avviato una propria indagine tutt'ora in corso.

## **7 RISORSE FINANZIARIE**

7.1 Finanziamento dell'AEEG. 7.2 Bilancio dell'AEEG. 7.3. Confronto internazionale (*benchmarking*) sulle modalità di finanziamento delle Autorità di regolazione dell'energia. 7.4 Processi di approvvigionamento.

### **7.1 Finanziamento dell'AEEG**

#### *L'autonomia finanziaria*

Nel valutare compiutamente l'assetto dell'Autorità, non può non tenersi conto dell'*unicum* costituito dalla stessa Autorità, anche nell'ambito del panorama delle Autorità amministrative indipendenti, per ciò che concerne segnatamente la provvista per far fronte agli oneri del suo funzionamento.

L'Autorità, infatti, non percepisce alcun contributo né grava in alcun modo sul Bilancio dello Stato, in quanto la sua legge istitutiva (all'articolo 2, comma 38 e segg.) prevede un sistema di completo autofinanziamento tramite il contributo, "di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio", fornito dagli operatori economici dei settori dell'energia elettrica e del gas.

Tale sistema di contribuzione all'Autorità è stato negli anni ulteriormente affinato dal legislatore in un'ottica di sempre maggiore autogoverno e responsabilizzazione dell'Autorità stessa. Al riguardo si segnala la modifica legislativa al comma 40, dell'articolo 2, della legge istitutiva per effetto dell'articolo 18, comma 24, della legge n. 312/04 del 30 dicembre 2004, in ragione della quale le somme corrisposte a titolo di contributo dai soggetti regolati vengono versate direttamente nel bilancio dell'Autorità.

A ciò si aggiunga la revisione delle disposizioni della legge n. 266/05 (Finanziaria 2006), intervenuta con la legge n. 51/06, con la quale si è conclusivamente definito il suddetto processo legislativo, per effetto del quale è ormai intestato in capo all'Autorità, fatta salva l'approvazione finale dell'aliquota contributiva da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'intera procedura di definizione della suddetta aliquota e di riscossione dei versamenti da parte dei soggetti regolati.

Proprio in forza di detto meccanismo di totale autofinanziamento l'Autorità è stata sottratta ai vincoli generali in materia di spesa prevista, in via generale, per tutte le amministrazioni gravanti in qualche misura sul bilancio dello Stato. In particolare, l'art. 14-*viciesquines* del d.l. 115/2005 convertito dall'art. 1 della legge n. 168/05 dispone che "*Al fine di garantire il pieno assolvimento dei suoi compiti istituzionali, attraverso il completamento degli organici e la copertura delle posizioni vacanti del collegio, all'Autorità, integralmente finanziata attraverso la contribuzione delle imprese ai sensi dell'art. 2, comma 38, lettera b) della legge 14.11.1995, n. 481, non si applicano le disposizioni di cui all'art. 1 comma 5, della legge 30.12.2004, n. 311*".

Il quadro di cui sopra risulta, peraltro, coerente con le recenti direttive comunitarie in materia energetica, approvate nel 2009, che affermano il principio di risorse finanziarie idonee e di autonomia di esecuzione del bilancio per l'Autorità di regolazione nazionale.

#### *Il contributo dei soggetti regolati*

Come sopra ricordato, agli oneri di funzionamento l'Autorità provvede mediante un prelievo sui ricavi dei soggetti economici operanti nei settori dell'energia elettrica e il gas. L'Autorità

ha accompagnato l'evoluzione legislativa in materia, provvedendo a tal fine a definire, con proprio provvedimento (deliberazione n. 143/2007), i criteri e le modalità operative del versamento, ivi incluse l'eventuale ipotesi della riscossione coattiva. In tale ambito si altresì proceduto, in via ricognitiva, a definire il perimetro degli operatori assoggettati al contributo, cui sono stati ricondotti, sia pure con le peculiarità del caso, i soggetti di settore, istituiti nella forma della società per azioni, aventi capitale prevalentemente o totalmente pubblico e finalità sostanzialmente pubbliche.

Il sistema di contribuzione dell'Autorità come perfezionatisi in via legislativa, peraltro pacificamente applicato e accettato dalle imprese di settore, raggiunge un duplice obiettivo: da un lato una totale indipendenza finanziaria del Regolatore rispetto al potere politico e dall'altro non comporta nessun aggravio per il Bilancio dello Stato.

Tale sistema, inoltre, determina tempi certi e rapidi di acquisizione delle necessarie risorse finanziarie da parte dell'Autorità, nonché la possibilità da parte dell'Esecutivo di verificare comunque e in via preventiva, in sede di approvazione dell'aliquota, la coerenza della contribuzione con le esigenze di funzionamento dell'Autorità stessa. La richiamata evoluzione legislativa è stata accompagnata da un continuo affinamento del sistema di contribuzione, da ultimo con l'adozione di un sistema informatizzato di anagrafica dei soggetti regolati.

Giova rammentare che l'Autorità, in un ottica di una efficiente gestione delle risorse, ha sempre contenuto negli ultimi 7 anni la misura dell'aliquota allo 0,3 per mille rispetto al richiamato limite dell'uno per mille previsto dalla legge istitutiva.

#### *Recenti disposizioni in tema di finanziamento (norme introdotte dalla legge finanziaria 2010)*

Con la Legge Finanziaria per l'anno 2010 (legge n. 191/2009) il legislatore ha posto in essere un intervento normativo finalizzato ad assicurare un finanziamento straordinario in favore di talune Autorità amministrative indipendenti in difficoltà finanziaria.

La disposizione di cui all'articolo 2, comma 241 della Finanziaria 2010, in particolare, dispone il trasferimento da effettuarsi entro il 31 gennaio di ogni anno delle entrate percepite da un elenco definito di Autorità amministrative indipendenti a favore di altre Autorità altrettanto puntualmente identificate.

Per quanto riguarda, in particolare, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nel triennio 2010-2012, sulla stessa vengono a gravare oneri per complessivi 32,5 milioni di euro in favore dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, del Garante per la protezione dei dati personali e della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, a valere sulle entrate di cui all'articolo 2, comma 38, della Legge 14 novembre 1995 n. 481 e s.m.i..

Appare evidente come tale intervento interferisca pesantemente sulle entrate ordinarie dell'Autorità, a valere sui versamenti contributivi da parte dei soggetti operanti nei settori di competenza, che costituiscono, come già detto, l'unica fonte di finanziamento dell'Autorità stessa.

La legge prevede inoltre, a "fini di perequazione" e attraverso un passaggio normativo costituito da un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, misure reintegrative a favore delle Autorità beneficiarie a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo e a condizione che i bilanci delle Autorità beneficiarie presentino un avanzo di amministrazione.

Le incognite in tal senso sono costituite dalla distanza temporale (non prima di 10 anni dal primo trasferimento di risorse), dalla condizione di presenza di un avanzo di amministrazione

nei bilanci delle Autorità beneficiarie, e, infine, dalla quantificazione del credito stesso, in quanto la norma prevede generiche “misure reintegrative” senza definirne l’esatto ammontare.

A riguardo non può non rappresentarsi come la disposizione de qua rappresenti un grave vulnus non solo economico ma anche normativo rispetto all’indipendenza all’autonomia dell’Autorità nonché rispetto a versamenti che verrebbero corrisposti dalle imprese di settore per finanziare organismi esterni ed estranei alla regolazione di settore. Peraltro tale intervento legislativo non risulterebbe allineato con quanto previsto dalle recenti direttive comunitarie in termini di adeguatezza delle risorse finanziarie e di autonomia di esecuzione del bilancio dell’Autorità di regolazione nazionale.

Deve pertanto auspicarsi una tempestiva e puntuale attuazione dell’Ordine del Giorno n. 2936 del 29 dicembre 2010 adottato dalla Camera dei Deputati, in sede di approvazione della disposizione legislativa in questione, che impegna il Governo a valutare l’opportunità di emanare, entro un anno dall’entrata in vigore della legge 191/09, disposizioni affinché all’onere derivante dal funzionamento delle Autorità amministrative beneficiarie della predetta normativa si provveda attraverso l’introduzione di misure strutturali, evitando così il perpetuarsi del trasferimento di legittime entrate finalizzate per legge e necessarie per il funzionamento delle Autorità conferenti.

#### *Residualità dei ricavi diversi*

Come già indicato nei paragrafi precedenti, giova ricordare come i contributi dei soggetti operanti nei settori dell’energia elettrica e il gas previsti *ex lege*, costituiscano, sostanzialmente, l’unica fonte di entrata per il funzionamento dell’Autorità.

Con carattere del tutto residuale e di marginale incidenza economica risultano essere, infatti, le entrate per effetto delle rendicontazioni dei “progetti di gemellaggio” patrocinati dall’Unione Europea, che hanno visto esportare l’esperienza e le competenze del Regolatore italiano presso paesi limitrofi all’Unione Europea o in procinto di entrare nell’Unione stessa. In diverse occasioni (gemellaggio con la Repubblica Turca, gemellaggio con la Lituania, l’attuale gemellaggio con la Repubblica Ucraina, prima sul settore gas e ora su quello elettrico) l’impegno dell’Autorità, anche in rappresentanza del nostro Paese, è stato assai rilevante (in termini di risorse umane) e assai apprezzato, risultando, nei progetti di gemellaggio già terminati, sostanzialmente senza oneri per l’Autorità per effetto dei rimborsi ottenuti, a valle della rigorosa procedura di rendicontazione prevista presso l’Unione Europea.

Quanto sopra va inquadrato nel contributo che, rispetto ai temi della criticità del sistema energetico e della rilevanza a tale fine degli scenari internazionali ed europei (rispetto ai quali il nostro Paese è chiamato a confrontarsi e, possibilmente, ad incidere), l’Autorità per l’energia elettrica e il gas ha ritenuto di dover assicurare in questi ultimi anni. Elementi tangibili dell’operare dell’Autorità in tale ambito hanno riguardato interventi tesi a favorire il coordinamento tra Paesi dell’Unione Europea, attraverso azioni presso il CEER (Council of European Energy Regulators), l’ERGEG (European Regulators Group for Electricity and Gas), ovvero attraverso iniziative regionali, nell’ambito delle quali va sottolineata la presidenza della Regione del Sud/Sud-Est Europa all’Autorità in rappresentanza dell’Italia. A ciò si aggiungano i concreti impegni assunti nei confronti di quelle aree geografiche di particolare interesse per il nostro Paese (iniziativa presso l’area balcanica nel suo complesso, iniziativa presso il paese Mediterraneo, rapporti bilaterali con il Regolatore albanese o con le Autorità tunisine ed algerine).

## 7.2 Bilancio dell'AEEG

### *Il regolamento di Contabilità*

La legge istitutiva, all'articolo 2, comma 27, prevede che l'Autorità abbia autonomia contabile e un proprio bilancio preventivo e un proprio rendiconto della gestione, soggetto al controllo della Corte dei conti. Il bilancio di previsione e il rendiconto sono resi pubblici.

In ragione di quanto sopra l'Autorità nella sua prima riunione in senso assoluto (4 dicembre 1996) ha adottato un proprio regolamento di contabilità con allegato piano dei conti, ove viene dettata la disciplina del sistema contabile dell'Autorità.

Il regolamento di contabilità ha subito nel corso degli anni, attraverso diversi passaggi deliberativi un'opera di manutenzione evolutiva ai fini di un costante adeguamento alle esigenze organizzative, contabili, amministrative e legislative.

Al regolamento di contabilità sono allegati lo schema dei conti di contabilità finanziaria e il prospetto generale dei limiti di delega di spesa per i soggetti che ne sono autorizzati.

In sintesi il regolamento norma i seguenti aspetti:

- struttura e contenuto del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo annuale;
- classificazione delle entrate e delle spese, modalità di accertamento e impegno, fasi autorizzative e di controllo;
- gestione patrimoniale dei beni dell'Autorità e relativa vigilanza;
- il servizio di tesoreria e relativa vigilanza;
- composizione e funzioni del Collegio dei revisori dei Conti;

### *Il Collegio dei revisori*

Oltre al controllo esterno previsto *ex lege* della Corte dei Conti, nell'ambito del regolamento di contabilità l'Autorità si è dotata spontaneamente di un sistema di controlli interni di natura amministrativo - contabile. Tale sistema è imperniato sulla figura del Ragioniere capo cui viene affidata la verifica *ex ante* degli atti di spesa prima della loro liquidazione, e soprattutto sul Collegio dei revisori. Il regolamento di contabilità prevede i criteri ed i requisiti di nomina previsti per il Collegio dei revisori, composto da un Presidente e da due componenti e avente durata triennale, salvo rinnovo. I membri del Collegio sono scelti tra gli appartenenti a determinate categorie professionali (magistrati della Corte dei Conti, professori universitari di ruolo in contabilità pubblica o discipline similari, iscritti nell'albo dei dottori commercialisti ed esperti contabili o revisori dei conti) con stringenti requisiti soggettivi di indipendenza e professionalità, al fine di garantire, in posizione di effettiva neutralità, il rispetto della legge e della regolare tenuta della contabilità.

Al Collegio dei revisori sono affidate le funzioni di controllo sul corretto ed efficace impiego delle risorse per l'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Autorità, compresa la formulazione di pareri preventivi sul bilancio di previsione e sul rendiconto consuntivo della gestione.

I membri del Collegio dei revisori sono anch'essi assoggettati al rispetto del Codice Etico.

### *Sviluppo temporale del Bilancio dell'Autorità*

Il bilancio dell'Autorità sin dall'inizio delle attività è formulato in termini finanziari di competenza.

Nel corso degli anni la gestione finanziaria dell'Autorità è gradualmente addivenuta all'utilizzo di un sistema di contabilità integrata (nel quale collegare una contabilità finanziaria di tipo pubblicistico e autorizzatorio a una contabilità analitica ed economico-patrimoniale), che supporti la programmazione finanziaria e permetta la gestione delle risorse assegnate ai centri di responsabilità (individuati nelle Direzioni), fatte salve alcune tipologie di spesa che, per natura e funzione e per logiche di efficienza di economicità, si è ritenuto di gestire centralmente. Tale sistema contabile è stato adottato autonomamente dall'Autorità, dapprima in via sperimentale e poi in via ordinaria, ispirandosi ai più moderni principi di contabilità pubblica, al fine altresì di accompagnare adeguatamente i processi di aggiornamento e sviluppo dell'assetto organizzativo. La gestione contabile-amministrativa dell'Autorità, quindi, poggia sull'ormai consolidato processo di *budgeting* correlato all'adozione di una programmazione strategica triennale e operativa annuale. Ai fini di ulteriore razionalizzazione, disciplina e presidio della spesa, dal 2005 è attiva un'apposita realtà organizzativa, presso la Direzione generale, per il controllo della gestione. In una logica di sempre maggior trasparenza, chiarezza e completezza dell'agire dell'Autorità è stato significativamente modificato il Piano dei conti (allegato al regolamento di contabilità), nel quale le principali voci di spesa relative a supporti esterni sono state disaggregate e specificatamente individuate (consulenze, collaborazioni coordinate e continuative, servizi, ecc).

### **7.3 Confronto internazionale (*benchmarking*) sulle modalità di finanziamento delle Autorità di regolazione dell'energia**

#### *Benchmarking delle modalità di finanziamento*

Dalle informazioni fornite dal Consiglio europeo dei Regolatori (CEER), si ricava che le modalità di finanziamento delle Autorità di regolazione per il settore energetico sono disciplinate da leggi. Se consideriamo i Paesi più rappresentativi dell'Unione europea, si evince come la maggior parte di essi, vedi Italia, Austria, Grecia, Regno Unito e Spagna, ha optato per un budget delle Autorità di regolazione del settore energetico separato da quello che grava sul bilancio dello Stato. Inoltre, negli stessi paesi la copertura degli oneri di funzionamento è assicurata tramite contributi corrisposti dalle imprese regolate e quindi degli operatori del settore. Al contrario, in Francia e Germania, il budget dei Regolatori grava sul bilancio dello Stato. La Tavola 5 riporta alcuni elementi relativi all'indipendenza finanziaria.

#### *Benchmarking dell'autonomia finanziaria*

L'autonomia finanziaria è un requisito molto importante per garantire la piena indipendenza, anche organizzativa, dei Regolatori. Per tale ragione nelle Direttive Eletticità e Gas del Terzo Pacchetto viene fatto obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché l'Autorità di regolamentazione “*disponga di dotazioni di bilancio annuali separate e di autonomia di esecuzione del bilancio assegnatole*” (art 35, comma 5 lettera a, Direttiva 2009/72/CE; art. 39, comma 5, lettera a, Direttiva 2009/73/CE). Secondo i dati a disposizione, la maggior parte dei Regolatori, tra cui Italia, Austria, Grecia, Regno Unito e Spagna, dispone di autonomia finanziaria, al contrario di Francia e Germania, come riportato al punto precedente.

**Tavola 5** – comparazione di alcuni casi europei di indipendenza finanziaria dei Regolatori

<b>Regolatori</b>	<b>Indipendenza finanziaria dal Bilancio dello Stato</b>	<b>Modalità di controllo sulla gestione (in caso di indipendenza finanziaria)</b>	<b>Incidenza dei vincoli di spesa pubblica sull'indipendenza finanziaria</b>
<b>BnetzA</b> (Germania)	La legislazione tedesca contempla la possibilità di determinare le <i>fee</i> da applicare alle imprese regolate e che finanzierebbero l'Autorità. Al momento però, in attesa di uno specifico regolamento, non si applica questa possibilità. <b>Lo Stato pertanto finanzia direttamente il Regolatore tedesco</b>		
<b>CNE</b> (Spagna)	Il Regolatore è finanziato tramite una percentuale applicata alle bollette delle utenze elettriche e del gas.	Controllo da parte del Ministero dell'industria nel senso che la percentuale sulle bollette viene rivisto periodicamente e alla luce delle esigenze del medesimo Regolatore	Non sembrerebbe esserci alcun vincolo alla spesa imposto dalla finanza pubblica
<b>CRE</b> (Francia)	Il Budget di CRE è votato dal Parlamento francese che definisce pure un tetto alla pianta organica (131 persone lavorano al momento presso il CRE). <b>Non sussiste l'indipendenza finanziaria.</b> Il bilancio di CRE è controllato regolarmente dalla Corte dei Conti		
<b>CREG</b> (Belgio)	Non riceve fondi pubblici. Viene applicata una fee pagata dagli utenti finali di energia (68,5% pagata dagli elettrici; 31,5% pagata dagli utenti gas)	I conti dell'ente sono soggetti a revisione contabile da parte di un soggetto privato abilitato come per le imprese private. Il budget di CREG viene discusso dal Ministero dell'Energia sulla base del work program futuro e tenendo conto degli obiettivi già implementati. Successivamente su approvazione del Consiglio dei ministri il bilancio dell'ente viene pubblicato tramite decreto reale. Lo scorso anno, a seguito di una discussione in parlamento che ha coinvolto anche CREG, è stata effettuata, per la prima volta in 9 anni, un controllo da parte della Corte dei conti.	Non essendo legati al bilancio pubblico non sussistono obblighi sul bilancio dell'ente
<b>E-Control</b> (Austria)	Finanziariamente indipendente dall'amministrazione pubblica. Applicazione di una fee alle utenze.	E-control propone il budget che deve essere approvato dal Ministero dell'economia	Non vi sono vincoli derivanti dal contenimento della spesa pubblica in quanto si è finanziati dalle utenze

## 7.4 Contratti e appalti

### *L'Autorità come pubblica amministrazione*

Il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", disciplina i contratti delle stazioni appaltanti, degli enti aggiudicatori e dei soggetti aggiudicatori, aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, rientrando nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici come definite dall'art. 3, comma 25, del citato decreto legislativo, è soggetta - ai sensi dell'art. 32, comma 1, lettera a) del medesimo decreto - all'applicazione delle disposizioni nell'ambito di applicazione dei settori c.d. "ordinari", per lo svolgimento della propria attività contrattuale necessaria al suo funzionamento ed al raggiungimento dei propri fini istituzionali.

### *Il regolamento dei contratti e le procedure di appalto*

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in virtù della propria autonomia organizzativa, contabile e amministrativa, si è dotata di regolamenti interni tra i quali il *Regolamento per la disciplina dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture* finalizzato a definire nel dettaglio la disciplina esecutiva ed attuativa delle disposizioni normative in materia di contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni ed integrazioni (nel seguito, per brevità, denominato: Codice dei contratti).

Il suddetto Regolamento è volto ad ottimizzare, nell'ambito dei processi di approvvigionamento di beni e servizi necessari al funzionamento dell'amministrazione, le procedure di affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici stipulati dall'Autorità medesima al fine di garantire una corretta e trasparente gestione delle attività contrattuali nel rispetto dell'ordinamento comunitario e dei principi stabiliti dal citato decreto legislativo.

L'Autorità ha istituito sul proprio sito internet il "profilo di committente", ai sensi dell'articolo 3, comma 35, del Codice dei contratti, al fine di pubblicare tutte le procedure di gara, di importo pari o superiore a 100.000,00 euro, finalizzate all'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

In tale ambito l'Autorità ha, altresì, stabilito di rendere note tutte le informazioni di carattere generale anche per le procedure di gara il cui importo risulta inferiore a 100.000,00 euro, al fine di assicurare la massima trasparenza nella fase di scelta dei propri contraenti.

L'Autorità, inoltre, nell'ambito della corretta e trasparente gestione delle attività contrattuali della medesima Autorità strumentali al soddisfacimento degli interessi pubblici che fanno istituzionalmente capo all'Amministrazione, ha emanato il Regolamento per l'istituzione e la gestione dell'elenco di operatori economici, per le diverse tipologie di lavori, forniture e di servizi, di fiducia dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

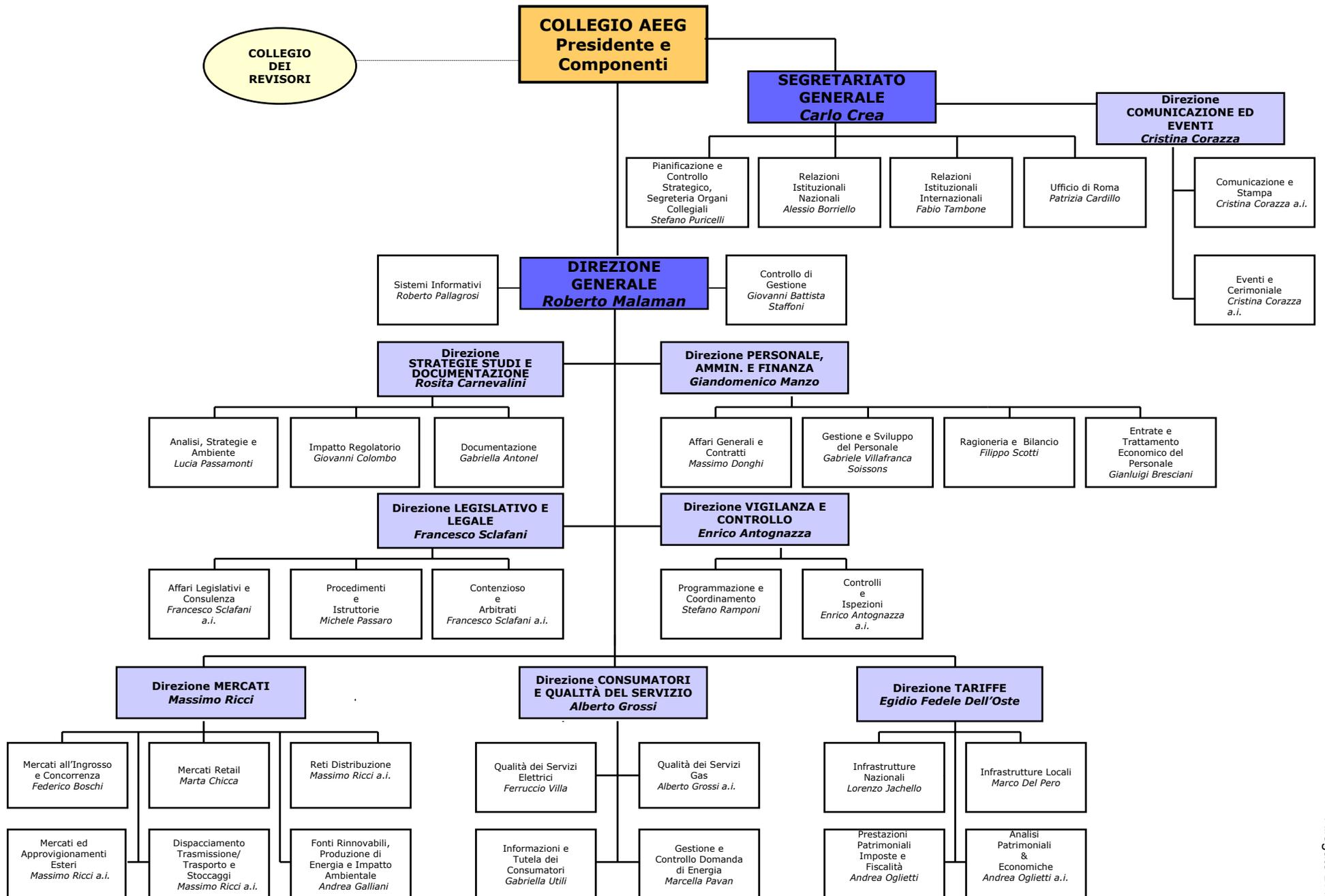
Con tale Regolamento, l'Autorità ha inteso disciplinare sia le procedure per la corretta tenuta e la imparziale gestione dell'Elenco delle imprese dell'Autorità, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, sia il criterio della scelta degli iscritti al suddetto elenco, per la corretta gestione delle procedure di affidamento nell'ambito dell'attività contrattuale.

## Allegati

B/1 *Organigramma*

B/2 *Regolamento di organizzazione e funzionamento*

B/3 *Codice Etico*



Le caselle con sfondo bianco sono Unità di secondo livello

# **REGOLAMENTO DI ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS**

## **Articolo 1** *Definizioni*

1.1 Nel presente Regolamento:

- a. con il termine "legge n. 481/95" si fa riferimento alla legge 14 novembre 1995, n. 481;
- b. con il termine "Autorità" si fa riferimento all'organo collegiale composto dal Presidente e dagli altri componenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas;
- c. con il termine "Componente" si fa riferimento al Presidente o agli altri membri dell'Autorità, effettivamente immessi nell'esercizio delle funzioni, a seguito del perfezionamento del procedimento di nomina, e per l'intera durata di effettiva preposizione all'ufficio;
- d. con il termine "Segretariato generale" si fa riferimento al Segretario Generale, nonché al personale e alle unità organizzative che allo stesso riportano direttamente;
- e. con il termine "Direzione generale" si fa riferimento al Direttore Generale, nonché al personale e alle unità organizzative che allo stesso riportano direttamente;
- f. con il termine "Struttura" sono intesi il complesso delle Direzioni e le relative Unità, dipendenti dal Direttore Generale.

## **Titolo I**

### **L'AUTORITÀ**

#### **Articolo 2**

*Assunzione delle funzioni, dimissioni e sostituzione dei Componenti*

- 2.1 I Componenti nella prima riunione alla quale partecipano dichiarano formalmente, sotto la propria responsabilità, di non versare in alcuna delle situazioni d'incompatibilità, di cui all'articolo 2, comma 8, della legge n. 481/95.
- 2.2 Ove risulti che un Componente versi in una delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 2, comma 8, della legge n. 481/95, l'Autorità, esperiti gli opportuni accertamenti e sentito l'interessato, stabilisce un termine non superiore a venti giorni entro il quale egli può esercitare l'opzione. Trascorso tale termine, ove non sia cessata la causa d'incompatibilità ovvero l'interessato non abbia presentato le proprie

dimissioni, il Presidente, o chi ne fa le veci, provvede a dare comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri per i provvedimenti di competenza.

- 2.3 Al di fuori dell'ipotesi prevista al comma precedente, le dimissioni sono presentate all'Autorità, la quale, sentito l'interessato, formula le proprie osservazioni. Il Presidente, o chi ne fa le veci, informa il Presidente del Consiglio dei Ministri per i provvedimenti di competenza. Le dimissioni hanno effetto dalla data della loro accettazione.
- 2.4 Alle deliberazioni di cui ai commi precedenti non partecipa l'interessato.
- 2.5 In caso di cessazione di un Componente dalla carica per cause diverse da quelle di cui ai precedenti commi del presente articolo, il Presidente, o chi ne fa le veci, ne dà notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della sostituzione.

### **Articolo 3**

#### *Il Presidente*

- 3.1 Il Presidente rappresenta l'Autorità; ne convoca le riunioni, stabilisce l'ordine del giorno e ne dirige i lavori; vigila sull'attuazione delle deliberazioni e sull'andamento complessivo del Segretariato Generale, della Direzione Generale e della Struttura.
- 3.2 In caso di assenza o impedimento del Presidente, le sue funzioni sono assunte temporaneamente dal Componente con maggiore anzianità nell'ufficio o, in caso di pari anzianità, dal più anziano per età.

### **Articolo 4**

#### *Convocazione e ordine del giorno*

- 4.1 L'Autorità si riunisce di norma nella sua sede o negli Uffici di cui all'art. 18. In caso di riunione in altra sede, o con le modalità di cui all'art. 5 comma 2, viene data indicazione nell'atto di convocazione.
- 4.2 Le riunioni dell'Autorità sono, di norma, settimanali. Le convocazioni sono comunicate non oltre ventiquattro ore precedenti la riunione, salvo motivate ragioni d'urgenza. Ciascun Componente ha facoltà di chiedere al Presidente l'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno; può, altresì, chiedere motivatamente la convocazione dell'Autorità, specificando gli argomenti da inserire nell'ordine del giorno. Quando la richiesta proviene dalla maggioranza dei Componenti, l'argomento è iscritto all'ordine del giorno e il Presidente provvede a convocare l'adunanza.
- 4.3 La documentazione completa relativa agli argomenti posti all'ordine del giorno è trasmessa contestualmente alla convocazione. Tale documentazione può essere eccezionalmente integrata entro le ventiquattro ore precedenti la riunione e, con il voto favorevole della maggioranza dei Componenti, nel corso della riunione.
- 4.4 Nel corso della riunione può darsi luogo alla variazione dell'ordine del giorno con il voto unanime dei Componenti.

## **Articolo 5** *Riunioni dell'Autorità*

- 5.1 La riunione dell'Autorità è valida quando vi partecipa la maggioranza dei Componenti.
- 5.2 La partecipazione alla riunione può avvenire anche attraverso strumenti telematici in grado di assicurare la più adeguata interlocuzione fra i partecipanti.
- 5.3 I Componenti che non possono partecipare alla riunione ne informano tempestivamente il Presidente.
- 5.4 Il Segretario Generale e il Direttore Generale assistono, di norma, alla riunione dell'Autorità, senza diritto di voto.
- 5.5 Svolge le funzioni di Segretario verbalizzante il Segretario Generale o un dirigente o un funzionario designato dall'Autorità.
- 5.6 L'Autorità può disporre che alla riunione partecipino solo i Componenti. In tali casi la redazione del verbale è curata dal Componente con minore anzianità nell'ufficio o, in caso di pari anzianità, dal più giovane d'età.
- 5.7 L'Autorità può disporre che, a titolo informativo, partecipino alla riunione personale, consulenti od esperti.

## **Articolo 6** *Deliberazioni dell'Autorità*

- 6.1 Le deliberazioni dell'Autorità sono adottate col voto favorevole della maggioranza dei Componenti.
- 6.2 Il voto è palese.
- 6.3 Le deliberazioni, siglate in ogni foglio dal Segretario verbalizzante, sono sottoscritte da quest'ultimo e dal Presidente.
- 6.4 La pubblicità delle deliberazioni a carattere generale è assicurata attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sul bollettino di cui all'articolo 2, comma 26, della legge n. 481/95 e sul sito internet dell'Autorità.

## **Articolo 7** *Verbali delle riunioni*

- 7.1 Il verbale della riunione, se non già approvato al termine della riunione stessa, è trasmesso a cura del Segretario Generale o del Segretario verbalizzante al Presidente e ai Componenti almeno il giorno precedente la successiva riunione ed è approvato nel corso di questa.
- 7.2 I verbali delle riunioni, siglati in ogni pagina dal Segretario verbalizzante e sottoscritti dal Presidente, sono raccolti e conservati dal Segretario Generale.

## **Titolo II**

### **ORGANIZZAZIONE**

#### **Articolo 8**

*Separazione delle funzioni di indirizzo e controllo dalle funzioni di gestione*

- 8.1 Salva la competenza ad adottare gli atti previsti dalla legge e dai regolamenti, spettano all'Autorità le funzioni di indirizzo e di controllo dell'attività della Struttura. Per l'esercizio di queste ultime funzioni l'Autorità può avvalersi del supporto del Segretariato generale.
- 8.2 L'attuazione degli indirizzi e la gestione competono al Direttore Generale, attraverso il coordinamento operativo della Struttura.
- 8.3 L'Autorità, periodicamente e comunque con cadenza annuale, stabilisce gli obiettivi, le priorità, e i programmi di attività da attuare, ed emana conseguenti direttive per la loro attuazione e gestione.

#### **Articolo 9**

*Funzioni del Segretario Generale*

- 9.1 Il Segretario Generale è nominato, con deliberazione, dall'Autorità con un incarico di durata non superiore a sette anni. L'incarico può essere revocato, con deliberazione, ove venga meno il rapporto fiduciario tra l'Autorità e il Segretario Generale.
- 9.2 Il Segretario Generale coadiuva il Presidente e gli altri Componenti dell'Autorità nella pianificazione, sviluppo e controllo delle attività svolte dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, fornisce supporto consultivo e propulsivo, coordina l'assistenza organizzativa alla stessa Autorità.
- 9.3 A tal fine il Segretario Generale:
- a. promuove e coordina il monitoraggio della formazione di norme e provvedimenti nonché degli atti o attività o indirizzi di Parlamento e Governo, Istituzioni ed Organismi comunitari ed internazionali, Organizzazioni sindacali o associazioni di operatori e consumatori, anche al fine di proporre all'Autorità iniziative e priorità;
  - b. supporta l'Autorità nella pianificazione, programmazione e sviluppo della attività, nonché nella verifica dell'attuazione dei piani strategici, ai fini dell'espletamento dei compiti generali affidati all'Autorità, anche con riferimento al medio-lungo termine;
  - c. assiste il Presidente per la definizione dell'ordine del giorno e la convocazione delle riunioni di Autorità;
  - d. assicura la preparazione, l'organizzazione e, di norma, la verbalizzazione delle riunioni di Autorità;

- e. assiste il Presidente per la vigilanza sull'attuazione di normative, regolamenti, deliberazioni e atti di organizzazione interni dell'Autorità, nonché sull'andamento complessivo della Struttura;
- f. assiste, assicurando anche supporto di segreteria, il Presidente, gli altri Componenti dell'Autorità, il Collegio dei Revisori o Comitati o Gruppi di lavoro o Commissioni eventualmente istituite dall'Autorità e direttamente riferenti al Presidente o all'Autorità;
- g. assicura il coordinamento dei collaboratori, dei consiglieri e dei consulenti destinati a supporto dell'Autorità, il funzionamento delle unità organizzative dipendenti e adotta, con poteri di spesa, gli atti e i provvedimenti amministrativi necessari allo svolgimento dei suoi compiti.
- h. esercita le altre funzioni previste dal presente regolamento o che gli siano conferite dall'Autorità.

In caso di assenza o impedimento del Segretario Generale, se necessario, si provvede con modalità stabilite dall'Autorità.

## **Articolo 10**

### *Funzioni del Direttore Generale*

- 10.1 Il Direttore Generale è nominato, con deliberazione, dall'Autorità con un incarico di durata non superiore a sette anni. L'incarico può essere revocato, con deliberazione, ove venga meno il rapporto fiduciario tra l'Autorità e il Direttore Generale.
- 10.2 Il Direttore Generale dirige la Struttura, coordinando e controllando l'attività dei dirigenti, anche con potere di sostituzione in caso di inerzia, al fine di assicurare il buon funzionamento della Struttura stessa, e ne risponde all'Autorità.
- 10.3 Il Direttore Generale, inoltre:
  - a. vigila affinché le attività della Struttura, le attività istruttorie e la conduzione dei procedimenti siano svolte secondo gli indirizzi ed i criteri generali stabiliti dall'Autorità;
  - b. cura l'esecuzione delle deliberazioni dell'Autorità;
  - c. vigila sul rispetto del Regolamento del personale e ordinamento delle carriere, coordina il processo di implementazione e gestione del sistema di valutazione delle prestazioni; rappresenta l'Autorità nei rapporti con le Organizzazioni sindacali; fornisce al Segretario Generale gli elementi per la vigilanza sull'andamento complessivo della Struttura, ai fini dell'art. 9, comma 3, punto e.
  - d. provvede alla presentazione degli schemi di bilancio di previsione e di bilancio consuntivo; provvede altresì, alla gestione dell'amministrazione secondo i criteri e i limiti fissati nel regolamento di contabilità e nelle deliberazioni dell'Autorità;
  - e. assume, nei limiti indicati dall'Autorità, la rappresentanza della stessa anche in giudizio;
  - f. gestisce il processo di programmazione annuale delle attività e il controllo di gestione;

- g. esercita le altre funzioni previste dal presente regolamento o che gli siano conferite dall'Autorità.
- 10.4 Alla sostituzione del Direttore Generale in caso di assenza o impedimento, si provvede con modalità stabilite dall'Autorità.

### **Articolo 11**

#### *Assetto organizzativo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*

- 11.1 L'assetto organizzativo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas è articolato in Direzioni e Unità.
- 11.2 Ciascuna Direzione costituisce l'unità organizzativa di primo livello, responsabile per i procedimenti e le attività di competenza.
- 11.3 Le Direzioni sono:
- a. *Comunicazione ed Eventi*
  - b. *Consumatori e Qualità del Servizio*
  - c. *Legislativo e Legale*
  - d. *Mercati*
  - e. *Personale, Amministrazione e Finanza*
  - f. *Strategie, Studi e Documentazione*
  - g. *Tariffe*
  - h. *Vigilanza e Controllo*
- 11.4 La Direzione Comunicazione ed Eventi è alle dirette dipendenze del Segretario Generale, riferendo al Presidente; le altre Direzioni sono alle dipendenze del Direttore Generale.
- 11.5 All'interno del Segretariato generale, della Direzione generale e di ciascuna Direzione sono istituite, con deliberazione dell'Autorità, unità organizzative di secondo livello denominate Unità. Con lo stesso procedimento si provvede alla modifica delle stesse.
- 11.6 I Responsabili delle Direzioni sono nominati con deliberazione dell'Autorità, di norma su proposta del Direttore Generale. I Responsabili delle Unità di cui al comma 5 sono nominati dal Direttore Generale, su proposta, di norma, dei rispettivi Responsabili di Direzione e previo parere favorevole dell'Autorità.
- 11.7 Possono essere istituiti Consiglieri interni con compiti di assistenza all'Autorità per l'espletamento delle funzioni di competenza.
- 11.8 I datori di lavoro, nominati ai sensi del decreto legislativo 626/94, sono individuati tra i soggetti aventi funzioni dirigenziali.

## **Articolo 12** *Missioni delle Direzioni*

- 12.1 Salvi gli ulteriori compiti che potranno essere attribuiti dall’Autorità alle Direzioni e il supporto, nelle materie di propria competenza, all’attività consultiva e di segnalazione dell’Autorità al Governo, comune a tutte le Direzioni, la missione specifica di ogni Direzione è riportata nel seguito:
- a. *Comunicazione ed Eventi.* Gestisce le relazioni con i media assistendo il Presidente e l’Autorità nei rapporti con testate nazionali ed estere. Gestisce la comunicazione esterna e la pubblicizzazione dei provvedimenti e delle attività dell’Autorità, utilizzando i mezzi di comunicazione più idonei, con il supporto informativo delle altre Unità organizzative. Gestisce la comunicazione interna dell’Autorità garantendo la circolazione delle informazioni. Cura e coordina iniziative a sostegno dell’immagine dell’Autorità. Cura l’organizzazione di eventi, manifestazioni, seminari nazionali ed internazionali e l’attività di cerimoniale dell’Autorità.
  - b. *Consumatori e Qualità del Servizio.* Svolge gli adempimenti connessi con le attività di regolazione e sorveglianza relative alla tutela dei consumatori e alla qualità dei servizi erogati ai clienti. Svolge gli adempimenti connessi alla promozione degli usi efficienti dell’energia. Provvede agli adempimenti a seguito di reclami e istanze. Cura i rapporti con le Associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative.
  - c. *Legislativo e Legale.* Gestisce i processi legali, in termini di assistenza alla Struttura nelle attività istruttorie, consulenza generale e specifica nei settori di riferimento, gestione del contenzioso e della funzione giustiziale assegnata all’Autorità.
  - d. *Mercati.* Svolge gli adempimenti connessi con le attività di regolazione, di verifica, di promozione della concorrenza e di sorveglianza dei mercati con riferimento ai servizi di pubblica utilità nei settori dell’energia elettrica e del gas. Cura le istruttorie per la valutazione dei reclami e le istanze relative all’accesso e uso delle reti e loro infrastrutture.
  - e. *Personale, Amministrazione e Finanza.* Cura i processi di acquisizione, gestione e sviluppo delle risorse umane, assicura la gestione della contabilità generale e delle risorse finanziarie, l’approvvigionamento di beni, servizi e lavori, nonché la conservazione e valorizzazione del patrimonio. Assicura l’attuazione e la vigilanza sulle norme in materia di sicurezza e salute del personale sul luogo di lavoro.
  - f. *Strategie, Studi e Documentazione.* Realizza studi, ricerche ed analisi di carattere economico, tecnico e normativo sulle materie di competenza dell’Autorità ed a supporto dell’attività delle Direzioni; valuta l’impatto regolatorio delle delibere e della normativa.
  - g. *Tariffe.* Svolge gli adempimenti finalizzati a garantire un efficiente e coordinato svolgimento dei servizi tariffati riguardanti l’energia elettrica e il gas e una corretta allocazione dei costi, nonché alla definizione, all’applicazione, all’aggiornamento periodico, al controllo delle tariffe, il cui gettito assicura la copertura dei costi medesimi.

- h. *Vigilanza e Controllo*. Gestisce e sviluppa attività di controllo e ispezioni riguardanti impianti, processi, servizi ed operatori del settore elettrico e del gas al fine di verificare la corretta applicazione della normativa vigente, segnalando eventuali violazioni o necessità di integrazione della normativa.

### **Articolo 13**

#### *Responsabili di Direzione*

- 13.1 I Responsabili di Direzione assicurano il funzionamento della Direzione cui sono preposti. La responsabilità di Direzione comporta l'esercizio di funzioni dirigenziali.
- 13.2 E' attribuita, di norma, ai Responsabili di Direzione l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, diversi da quelli riservati all'Autorità, al Segretario Generale e al Direttore Generale, nonché la gestione tecnica e amministrativa mediante poteri di spesa, di organizzazione del personale e delle risorse strumentali. Nell'esercizio di tali competenze i Responsabili di Direzione rispettano gli indirizzi espressi dall'Autorità, conformandosi agli obiettivi, alle priorità, ai piani, ai programmi, alle direttive generali e al budget assegnato, come determinati dall'Autorità o dal Direttore Generale.
- 13.3 I Responsabili di cui al comma 1:
- a. sono responsabili, per quanto di competenza, dei risultati della gestione, sulla base del budget assegnato;
  - b. assumono direttamente o assegnano la responsabilità di ciascun procedimento e adottano gli atti e i provvedimenti ad essi delegati dal Direttore Generale;
  - c. organizzano e coordinano il lavoro della struttura cui sono preposti distribuendo i compiti alle Unità di competenza e, per esigenze particolari, al personale;
  - d. assicurano che le attività della Direzione siano conformi agli indirizzi espressi dall'Autorità;
  - e. formulano proposte al Direttore Generale per le deliberazioni dell'Autorità e per le determinazioni del Direttore Generale e predispongono relazioni tecniche, documenti per la consultazione, studi, memorie e segnalazioni;
  - f. partecipano alla valutazione del personale secondo le procedure e i criteri stabiliti dal Regolamento del personale e ordinamento delle carriere.
- 13.4 In occasione dell'elaborazione e della definizione del programma di attività dell'Autorità, il Segretario Generale e i Direttori presentano al Direttore Generale un rendiconto delle attività portate a termine o svolte nell'anno precedente, con evidenza dell'utilizzo del personale loro assegnato nei diversi compiti, e formulano proposte e previsioni concernenti:
- a. gli obiettivi da conseguire, le attività da svolgere nel corso dell'anno di riferimento e i risultati attesi o da conseguire;
  - b. l'impiego del personale della Direzione, le esigenze di nuove acquisizioni e i programmi di sviluppo e formazione;

- c. le relative previsioni dei fabbisogni di risorse strumentali e di spesa della Direzione.

#### **Articolo 14**

##### *Responsabili di Unità*

- 14.1 I Responsabili di Unità, nominati dal Direttore Generale in funzione delle responsabilità affidate e delle esperienze professionali maturate, assicurano il funzionamento delle Unità cui sono preposti.
- 14.2 E' attribuita, di norma, ai Responsabili di Unità la gestione tecnica, l'organizzazione del personale e delle risorse strumentali assegnate all'Unità. Nell'esercizio di tali competenze i Responsabili di Unità rispettano le direttive espresse dal Responsabile di Direzione, conformandosi agli obiettivi, alle priorità, ai piani, ai programmi, e all'eventuale budget assegnato, come determinati dall'Autorità o dal Direttore Generale o dal Responsabile di Direzione.
- 14.3 I Responsabili di cui al comma 1 svolgono i seguenti compiti:
  - a. sono responsabili, per quanto di competenza, dei risultati dell'Unità;
  - b. assumono la responsabilità dei procedimenti ad essi demandati dal Responsabile di Direzione;
  - c. organizzano e coordinano il lavoro dell'Unità cui sono preposti distribuendo i compiti al personale assegnato;
  - d. assicurano che le attività della Unità siano conformi alle disposizioni espresse dal Responsabile di Direzione;
  - e. predispongono relazioni tecniche, documenti per la consultazione, studi, memorie e segnalazioni;
  - f. propongono al Responsabile della Direzione la valutazione del personale assegnato all'Unità.
- 14.4 In occasione dell'elaborazione e della definizione del programma di attività dell'Autorità, presentano al Responsabile della Direzione un rendiconto delle attività portate a termine o svolte nell'anno precedente, con evidenza dell'utilizzo del personale loro assegnato nei diversi compiti, e formulano proposte e previsioni concernenti:
  - a. le attività da svolgere nel corso dell'anno di riferimento e risultati attesi o da conseguire;
  - b. l'impiego del personale, le esigenze di nuove acquisizioni e di formazione;
  - c. le relative previsioni dei fabbisogni di risorse strumentali e di spesa.

#### **Articolo 15**

##### *Assegnazione del Personale*

- 15.1 Il Direttore Generale assegna con propria determinazione, salve eventuali delibere dell'Autorità in merito, il personale alla Direzione generale, al Segretariato

generale, alle Direzioni e alle Unità, sentiti i rispettivi Responsabili e i dipendenti interessati, sulla base delle esigenze risultanti dai programmi di attività e ne informa l'Autorità.

## **Articolo 16** *Controlli*

- 16.1 Il controllo di legittimità e regolarità amministrativa e contabile viene svolto dal Collegio dei Revisori, secondo la disciplina prevista dal Regolamento di contabilità.
- 16.2 Il controllo di gestione, finalizzato a verificare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa della Struttura, nonché delle unità organizzative che riportano direttamente al Segretario Generale, è affidato al Direttore Generale che può avvalersi di una specifica Unità. Lo stesso Direttore Generale informa periodicamente l'Autorità sull'andamento del controllo di gestione.
- 16.3 La valutazione delle scelte operative e delle decisioni prese per il raggiungimento delle finalità fissate nel programma di attività dell'Autorità, nonché l'analisi dell'impatto della regolazione possono essere affidate anche ad esperti esterni nominati dall'Autorità, che ad essa riferiscono. Valgono, per quanto applicabili, i criteri desumibili dall'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

## **Articolo 17** *Codice Etico*

- 17.1 L'Autorità adotta un proprio Codice Etico che individua i principi guida del comportamento dei Componenti del Collegio, dei dipendenti e dei collaboratori ed istituisce un Garante del Codice Etico, per il controllo circa l'osservanza del Codice medesimo.

## **Articolo 18** *Uffici e rappresentanze dell'Autorità*

- 18.1 L'Autorità, la cui sede è in Milano, stabilisce propri Uffici anche a Roma e può istituire rappresentanze a Bruxelles e in altre località italiane o estere.

**CODICE ETICO**  
**DELL'AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS**

**Articolo 1**

**Definizioni**

Nel presente Codice

- a) per Autorità si intende l'Autorità per l'energia elettrica e il gas;
- b) per Collegio si intendono il Presidente e i Componenti dell'Autorità;
- c) per unità si intendono la Direzione Generale, la Segreteria generale e le unità organizzative di primo livello (Direzioni) e di secondo livello (unità) o comunque qualsiasi altra articolazione organizzativa che compone la struttura dell'Autorità;
- d) per Responsabile dell'unità si intende la persona che ne è preposta alla Direzione;
- e) per dipendenti si intendono tutti i dipendenti di ruolo dell'Autorità, coloro che siano titolari di contratto di lavoro a tempo determinato, coloro che operano presso l'Autorità in posizione di comando o distacco da pubbliche amministrazioni, nonché coloro che siano titolari di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa o di altro rapporto che comporti prestazione di opera anche temporanea presso le unità dell'Autorità;
- f) per legge si intende la legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva dell'Autorità;
- g) per Regolamento del personale si intende il Regolamento del personale e ordinamento della carriera approvato con delibera dell'Autorità 18 dicembre 1996, n. 07/96 e successive modificazioni ed integrazioni.

**Articolo 2**

**Ambito di applicazione**

1. Le disposizioni del presente Codice etico si applicano a tutti i dipendenti come definiti nell'art. 1, lettera e) del Codice stesso.

2. Le disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche ai Componenti del Collegio dell'Autorità, che a questi fini intrattengono rapporti direttamente con il Garante di cui all'art. 12.

### **Articolo 3**

#### **Disposizioni di carattere generale**

1. Le disposizioni del presente Codice individuano i principi guida del corretto comportamento dei Componenti del Collegio e dei dipendenti dell'Autorità, tenendo conto delle sue peculiari funzioni che richiedono una privilegiata accentuazione rispetto ai valori in genere assunti dall'etica pubblica, dei canoni dell'imparzialità, dell'indipendenza, della riservatezza e della trasparenza.
2. Copia del presente Codice etico viene resa nota ai dipendenti, nonché al personale in posizione di comando o distacco o al personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altro contratto che comporti prestazione di opera anche temporanea presso l'Autorità.

### **Articolo 4**

#### **Principi generali di comportamento**

1. Il dipendente, consapevole delle funzioni assegnate dalla legge all'Autorità, svolge i propri compiti con la massima diligenza e disponibilità e assume lealmente le connesse Responsabilità.
2. Il dipendente conserva e accresce il proprio patrimonio professionale, impegnandosi nell'aggiornamento delle sue conoscenze nei settori di competenza dell'Autorità.
3. Il comportamento del dipendente è tale da stabilire rapporti di fiducia e collaborazione tra l'Autorità e i soggetti a qualsiasi titolo interessati all'attività da essa svolta. A tale fine, sia nelle comunicazioni scritte che in quelle verbali, manifesta rigore e cortesia, usando un linguaggio semplice e motivando le risposte.
4. Il dipendente non utilizza a fini privati le informazioni, anche non riservate, e i documenti di cui dispone per ragioni di ufficio; non fornisce notizie in merito a questioni in corso di valutazione presso l'Autorità e si astiene dal manifestare all'esterno opinioni o giudizi su argomenti sui quali l'Autorità si debba pronunciare.

5. Nell'uso dei beni di cui dispone per ragioni di ufficio, il dipendente si comporta in modo da poter sempre giustificare tale uso come conforme al corretto esercizio della propria attività professionale.
6. Il dipendente collabora a mantenere un ambiente di lavoro sicuro, ordinato e salubre, riferisce al Responsabile dell'unità circa eventuali pratiche o condizioni insicure, disordinate o malsane.

## **Articolo 5**

### **Imparzialità**

1. Il dipendente opera con imparzialità, evita trattamenti di favore, respinge pressioni e prende le proprie decisioni nella massima trasparenza.
2. Nello svolgimento dei suoi compiti il dipendente:
  - a) non assume impegni, non dà indicazioni, né fa promesse o propone assicurazioni in ordine a questioni che rientrano nelle competenze dell'Autorità;
  - b) non partecipa ad incontri informali riguardanti questioni che rilevano ai fini delle attività dell'Autorità, se a ciò non espressamente autorizzato; in ogni caso non discute con soggetti operanti nei settori di competenza dell'Autorità di procedimenti in corso presso la stessa Autorità se non in presenza di almeno un altro funzionario;
  - c) mantiene un comportamento imparziale in occasione di esami o di concorsi pubblici nonché in occasione di procedimenti di valutazione del personale o di trasferimenti.
3. Il dipendente evita di assumere incarichi di rappresentanza in associazioni, fondazioni, altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, qualora da ciò possano derivare obblighi, vincoli o aspettative tali da potere interferire con l'esercizio delle funzioni dell'Autorità.
4. Il Presidente e i Componenti, che si trovino nelle situazioni di cui al precedente comma 2, lettera b) e comma 3 ne informano il Collegio anche al fine di decidere con quali modalità convenga procedere.

## **Articolo 6**

### **Conflitto di interesse – Obbligo di dichiarazione e di astensione**

1. Il dipendente non assume decisioni nè svolge attività che riguardano le sue funzioni in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi.
2. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 31 della legge, il dipendente informa per iscritto il Responsabile dell'unità di rilevanti interessi che egli, il coniuge, i parenti entro il secondo grado o i soggetti conviventi abbiano, per quanto di sua conoscenza, nei settori di competenza dell'Autorità. Su motivata richiesta del Garante di cui all'art.12, il dipendente fornisce informazioni sulla propria situazione patrimoniale e tributaria.
3. Qualora il dipendente abbia contatti con soggetti operanti nei settori di competenza dell'Autorità che siano potenzialmente destinatari di interventi della stessa, in vista di realizzare un nuovo rapporto di lavoro o forme di collaborazione o consulenza, ne informa tempestivamente il Responsabile dell'unità quando possano verificarsi situazioni anche di solo apparente conflitto di interessi.
4. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività dell'Autorità, in procedimenti a carattere individuale, che possano coinvolgere, per quanto di sua conoscenza, direttamente o indirettamente interessi propri, del coniuge, di parenti entro il secondo grado o di soggetti conviventi. L'obbligo vale anche nel caso in cui, pur non essendovi un effettivo conflitto di interessi, la partecipazione del dipendente all'adozione della decisione o all'attività possa ingenerare sfiducia nell'indipendenza e nell'imparzialità dell'Autorità.
5. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui sussistano gravi ragioni di opportunità o di convenienza.
6. Il dipendente, ove ricorrano i presupposti di cui ai commi 4 e 5, ne dà comunicazione scritta al Responsabile dell'unità, che decide sull'astensione. Nelle situazioni che riguardano il Presidente e i Componenti dell'Autorità, la comunicazione va data al Collegio, che decide sull'astensione.
7. Per almeno due anni dalla cessazione del rapporto di lavoro con l'Autorità, i dipendenti, aventi qualifica di dirigenti non intrattengono, direttamente o indirettamente, rapporti di lavoro, di collaborazione o di consulenza con soggetti operanti nei settori di competenza dell'Autorità, né assumono funzioni di amministratore o di sindaco delle stesse.

8. In deroga a quanto disposto dal precedente comma 7 ed in riferimento a casi specifici, l'Autorità, anche sulla base del parere del Garante del Codice etico di cui al successivo art. 12, può concedere motivato nulla osta all'assunzione o accettazione, da parte di dipendenti aventi qualifica di dirigente, di singoli incarichi nel corso del biennio successivo alla cessazione del rapporto di lavoro con l'Autorità.

## **Articolo 7**

### **Riservatezza**

1. Fuori dai casi previsti dalla normativa vigente, il dipendente non fornisce notizie riservate in merito a procedimenti avviati presso l'Autorità, né rilascia informazioni su provvedimenti dell'Autorità prima che questi siano formalmente deliberati e comunicati alle parti.
2. Il dipendente consente l'accesso alle informazioni a coloro che ne hanno titolo, nei limiti consentiti dal segreto d'ufficio, da disposizioni legislative o regolamentari e dagli obblighi di riservatezza.

## **Articolo 8**

### **Rapporti con gli organi di stampa e altri mezzi di telecomunicazione**

1. Il dipendente, ove non espressamente autorizzato, si astiene da ogni dichiarazione pubblica che non tuteli l'immagine dell'Autorità.
2. Il dipendente non sollecita la pubblicità, o anche la semplice divulgazione, in qualunque forma, di notizie che riguardano procedimenti avviati presso l'Autorità.
3. Il dipendente non interviene su organi di stampa, o su altri mezzi di informazione su materie di competenza dell'Autorità, ove non espressamente autorizzato. Nel caso sia destinatario di richieste di informazioni o chiarimenti da parte di organi di stampa o radiotelevisivi, ne informa tempestivamente il Responsabile della Direzione per le relazioni esterne.
4. Di norma le posizioni dell'Autorità sull'esterno sono rappresentate dal Presidente; i Componenti del Collegio, ove richiesti di informazioni o chiarimenti da parte di organi di stampa o radiotelevisivi su materie di competenza dell'Autorità, ne informano tempestivamente il Collegio o, in caso di urgenza, il Presidente che in

tutti i casi assume ogni iniziativa utile al fine di garantire l'univocità e la coerenza delle posizioni dell'Autorità.

## **Articolo 9**

### **Regali e altre utilità**

1. Il dipendente non accetta, neanche in occasione di festività, per sé o per altri, regali o altre utilità aventi valore economico da soggetti operanti nei settori di competenza dell'Autorità, ad eccezione dei regali d'uso, purché di modico valore.
2. Il dipendente che, indipendentemente dalla sua volontà, riceve dai soggetti di cui al comma precedente doni o altre utilità di non modico valore, ne dà tempestivamente comunicazione scritta al Responsabile dell'unità e provvede alla loro immediata restituzione per il tramite della Direzione Personale, Amministrazione e Finanza dell'Autorità.
3. Il dipendente non accetta denaro, nè altre utilità, se non di modico valore, per la partecipazione a convegni, seminari, dibattiti o manifestazioni similari. L'ospitalità, anche sotto forma di rimborso delle spese di viaggio e soggiorno, è ammessa nei limiti in cui sia riconosciuta agli altri partecipanti. In ogni caso tali rimborsi dovranno essere dichiarati alla Direzione Personale, Amministrazione e Finanza dell'Autorità al fine del riconoscimento e del calcolo delle spese di missione.

## **Articolo 10**

### **Attività collaterali**

1. Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 31, della legge e dall'art. 17 del Regolamento del personale, il dipendente non svolge comunque attività che contrastino con l'adempimento dei compiti di ufficio o che in qualsiasi modo possano recare nocimento all'immagine dell'Autorità.
2. Il dipendente interviene in tale qualità a convegni, seminari, dibattiti o manifestazioni similari solo previa autorizzazione del Responsabile dell'unità di riferimento e qualora gli stessi siano adeguatamente qualificati dal punto di vista istituzionale, tecnico o scientifico e riguardino materie di specifico interesse per l'attività dell'unità. In situazioni del genere, il dipendente ha cura di precisare il carattere personale delle eventuali opinioni espresse a tale titolo.

3. Il dipendente che ha intenzione di pubblicare su riviste o altri organi di stampa specialistici studi o articoli che abbiano ad oggetto materie di competenza dell'Autorità, chiede preventiva autorizzazione al Responsabile dell'unità di riferimento. Per tali pubblicazioni il dipendente ha cura di precisare nel testo il carattere personale di eventuali opinioni espresse a tale titolo.
4. Per i Componenti del Collegio, sulle questioni di cui ai commi 2 e 3, si applica quanto previsto al comma 4 dell'art. 8.

## **Articolo 11**

### **Comportamento nella vita sociale**

1. Il dipendente non si avvale della posizione che ricopre nell'Autorità per ottenere utilità che non gli spettano. A tal fine evita di dichiarare o di lasciare intendere la propria posizione in tutti i casi in cui ciò non risponda ad esigenze obiettive.
2. Il dipendente non intrattiene con chi abbia interesse per i provvedimenti dell'Autorità rapporti tali da compromettere la sua indipendenza e imparzialità di giudizio.
3. Il dipendente non procede ad operazioni finanziarie che coinvolgano soggetti che siano potenzialmente destinatari di provvedimenti dell'Autorità. In particolare non utilizza per gli stessi fini informazioni delle quali sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro presso l'Autorità.

## **Articolo 12**

### **Garante del Codice etico**

1. L'Autorità designa una persona di notoria indipendenza, da individuarsi tra coloro che esercitano o abbiano esercitato le funzioni di magistrato delle giurisdizioni superiori, tra i professori ordinari di università in materie giuridiche, ovvero tra gli avvocati dopo venticinque anni di esercizio, con l'incarico di Garante della corretta applicazione del presente Codice etico. Il Garante del Codice etico risponde a quesiti sull'interpretazione delle disposizioni contenute nel Codice e contribuisce alla cura e alla risoluzione di casi; riferisce al Collegio in ordine a situazioni anomale eventualmente riscontrate e propone eventuali interventi. A richiesta del

Presidente, il Garante rende pareri sulla correttezza dei comportamenti di quanti operano nell'Autorità.

2. Il Garante dura in carica due anni e per l'esercizio delle sue funzioni si avvale della collaborazione, tecnica e di documentazione, delle unità dell'Autorità.
3. Nel caso in cui la carica di Garante del Codice etico non sia ricoperta, il Collegio assume comunque le determinazioni inerenti il Codice etico anche sulla base di specifici pareri emessi dal Direttore della Direzione Legislativo e Legale o dal Consigliere giuridico.

### **Articolo 13**

#### **Disposizioni finali**

1. Il presente Codice etico entra in vigore dalla data di approvazione da parte dell'Autorità. Il Garante può formulare al Collegio proposte di modifica o integrazione che l'Autorità si riserva di approvare.