



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

ANDREA FLORI

L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico

S 8/2014

marzo 2014



L'AIR NELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS E IL SISTEMA IDRICO

Variazioni e integrazioni
rispetto alla scheda precedente (luglio 2013)

Par. 1 “Il contesto internazionale”

aggiornato al fine di tener conto: della normativa europea in materia di servizi idrici; dell'attività di ACER; della revisione delle Impact Assessment Guidelines da parte di OFGEM; dell'attività di analisi di impatto della regolazione di OFWAT

Par. 4 “L'esperienza realizzata”

integrato con l'elencazione delle analisi di impatto condotte nel 2013.

Par. 7 “Altri strumenti di better regulation”

Paragrafo di nuovo inserimento che riporta i risultati delle attività di misurazione degli oneri amministrativi, le azioni di dell'Autorità nell'ambito dell'enforcement delle regole, gli aspetti relativi alla trasparenza.

Par. 9 “Le prospettive”

Aggiornato alla luce delle recenti evoluzioni delle attività dell'Autorità.

INDICE

1. Il contesto internazionale.....	7
<i>Le istituzioni dell'UE</i>	7
2. Gli aspetti normativi.....	12
3. Il processo di introduzione dell'AIR.....	14
4. L'esperienza realizzata.....	17
5. Le caratteristiche dell'analisi.....	19
6. Altri strumenti di <i>better regulation</i>	23
<i>La misurazione degli oneri amministrativi</i>	23
<i>L'enforcement</i>	25
<i>La trasparenza</i>	25
7. La giurisprudenza sull'AIR.....	26
8. Le prospettive.....	26

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: A. Flori, L'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, marzo 2014, S 8/2014.

1. Il contesto internazionale

Le istituzioni dell’UE

Le direttive europee in materia di energia elettrica e gas in taluni casi fanno riferimento alla valutazione dell’impatto delle politiche, pur non rivolgendosi specificamente alle autorità nazionali di regolamentazione. Un primo esempio in questo senso è costituito dalla direttiva 2005/89/CE, in materia di sicurezza dell’approvvigionamento di energia elettrica. La direttiva prevede che gli Stati membri adottino misure allo scopo di assicurare un livello elevato di sicurezza dell’approvvigionamento di energia; prevede altresì che gli Stati membri, prima di adottare le suddette misure, tengano in considerazione l’impatto delle stesse sul costo dell’elettricità per gli utenti finali¹.

Un secondo caso è quello riguardante la decisione 1230/2003/CE, che adotta un programma pluriennale di azioni finalizzato a favorire lo sviluppo sostenibile nel settore energetico; tra gli obiettivi specifici del programma, vi è quello di sviluppare mezzi e strumenti, a disposizione della Commissione e degli Stati membri, per la valutazione dell’impatto delle misure adottate². Altre direttive, in materia di gas naturale, si riferiscono a valutazioni dell’impatto delle politiche sulla concorrenza³.

1 “Gli Stati membri garantiscono che nessuna misura adottata ai sensi della presente direttiva sia discriminatoria o costituisca un onere eccessivo per gli operatori del mercato, compresi i nuovi entranti e le imprese con una quota di mercato ridotta. Prima di adottarle, gli Stati membri tengono inoltre in considerazione l’impatto delle misure sul costo dell’elettricità per i clienti finali” art. 3, comma 4, direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell’approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture, in G.U.C.E. L 33/22 del 4 febbraio 2006.

2 “sviluppare mezzi e strumenti che possono essere utilizzati dalla Commissione e dagli Stati membri per controllare, monitorare e valutare l’impatto delle misure adottate a livello della Comunità e dei suoi Stati membri nei settori dell’efficienza energetica e delle energie rinnovabili, compresi gli aspetti energetici dei trasporti” art. 2, lett. b), Decisione n. 1230/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 che adotta un programma pluriennale di azioni nel settore dell’energia: «Energia intelligente – Europa» (2003 – 2006), in G.U.C.E. L 176/29 del 15 luglio 2003.

3 “Nella relazione pubblicata dagli Stati membri a norma dell’articolo 5 della direttiva 2003/55/CE gli Stati membri esaminano tra l’altro i punti seguenti: a) l’impatto a livello di concorrenza delle misure adottate ai sensi degli articoli 3 e 4 su tutti i soggetti del mercato del gas” art. 5, Direttiva 2004/67/CE del Consiglio, del 26 aprile 2004, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento di gas naturale.

Direttiva 2003/55/CE Del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE. L’art. 22, par. 4, che disciplina la concessione di una deroga alle disposizioni in materia di accesso al sistema, prevede che le autorità nazionali trasmettano alla Commissione informazioni riguardanti, tra l’altro, “l’analisi svolta sull’impatto sulla concorrenza

Le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, che fanno parte del cosiddetto “terzo pacchetto” di direttive UE per il mercato interno di energia e gas, approvato dal Parlamento europeo il 13 luglio 2009, fanno un passo in avanti: si rivolgono direttamente alle autorità nazionali di regolamentazione, imponendo loro di motivare e giustificare le proprie decisioni, al fine di consentire il ricorso giurisdizionale⁴.

Nel 2009 è stata istituita l'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER), che costituisce un tassello del nuovo quadro istituzionale del settore energetico introdotto dal già citato pacchetto di direttive europee. L'ACER, divenuta operativa ufficialmente il 3 marzo 2011, ha lo scopo di assistere le autorità nazionali di regolamentazione e, se necessario, coordinarne l'azione⁵. Una parte significativa dell'attività dell'agenzia riguarda la partecipazione all'elaborazione dei codici di rete, mediante l'adozione di linee guida (*framework guidelines*) cui gli European Network of Transmission System Operators (ENTSO) devono attenersi.

L'Agenzia è composta da: un consiglio di amministrazione di nove membri; un comitato dei regolatori, formato da componenti dei regolatori nazionali; un direttore, che resta in carica per cinque anni; un Consiglio di Appello.

Secondo il Regolamento istitutivo, l'Agenzia, nello svolgimento dei propri compiti, e in particolare nella predisposizione delle linee guida e nella formulazione delle proposte di modifica ai codici di rete, deve consultare “ampiamente e tempestivamente” gli operatori del mercato, i consumatori, i gestori dei sistemi di trasmissione, gli utenti finali e, se necessario, le autorità della concorrenza⁶. L'ACER ha già svolto numerose consultazioni pubbliche al fine di sottoporre agli *stakeholders* i *consultation papers* contenenti gli schemi di linee guida, pubblicati sul sito web dell'Agenzia e accompagnati, in alcuni casi, da analisi di impatto⁷. L'11 settembre 2013, l'Agenzia ha adottato

e sul funzionamento efficace del mercato interno del gas in seguito alla concessione della deroga”.

4 “Le decisioni delle autorità di regolamentazione sono pienamente motivate e giustificate al fine di consentire il ricorso giurisdizionale”. Art. 41, comma 16, Direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE; art. 37, comma 16, Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE.

5 Regolamento CE n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in G.U.C.E. n. L 211 del 14/08/2009.

6 Regolamento CE n. 713/2009, articolo 10, c. 1.

7 Sono state svolte consultazioni pubbliche relativamente a: Framework Guidelines on Electricity Grid Connection (3 marzo 2011); Gas Capacity Allocation Mechanisms (3 marzo 2011); Framework Guidelines on

appropriate linee guida sulla consultazione pubblica⁸.

Dopo una prima fase transitoria, l'ACER ha definitivamente sostituito il gruppo europeo dei regolatori (EREG) e ne ha assorbito le attività⁹. Istituito nel 2003¹⁰, l'EREG aveva più volte posto

Capacity Allocation and Congestion Management for Electricity (11 aprile 2011); Framework Guidelines on Gas Balancing in Transmission Systems (12 aprile 2011); Draft Framework Guidelines on System Operation (15 luglio 2011); Framework Guidelines on Harmonised transmission tariff structures (8 febbraio 2012); Framework Guidelines on Interoperability and Data Exchange Rules for European Gas Transmission Networks (16 marzo 2012); REMIT Registration Format (18 aprile 2012); Framework Guidelines on Electricity Balancing (24 aprile 2012); Disclosure of inside information according to Article 4(1) of Regulation (EU) No 1227/2011 through platforms (Discussion paper); Review of the ITC annual cross-border infrastructure compensation sum (16 ottobre 2012); Draft Framework Guidelines on rules regarding harmonised transmission tariff structures for gas (4 settembre 2012); Forward Risk-Hedging Products and Harmonisation of Long-Term Capacity Allocation Rules (29 agosto 2012); Draft Guidance note on consultation (agosto 2012); Public Consultation on Transparency in Gas Markets (31 luglio 2012); Recommendations to the Commission as regards the records of wholesale energy market transactions, including orders to trade, and as regards the implementing acts according to Article 8 of Regulation (EU) No 1227/2011 (giugno 2012). Nel corso del 2013 sono state effettuate le seguenti consultazioni: Public consultation on technical requirements for data reporting under REMIT (22 marzo 2013); Public Consultation on Draft Framework Guidelines on rules regarding harmonised transmission tariff structures for gas (18 luglio 2013); Public consultation on the influence of existing bidding zones on electricity markets (31 luglio 2013); Pre-consultation on "Energy Regulation: A bridge to 2025" (6 novembre 2013); Public consultation on the publication of extracts from the European register of market participants under REMIT (7 novembre 2013).

Tra le analisi di impatto pubblicate si segnalano le Initial Impact Assessment relative a: Framework Guidelines on System Operation (http://acernet.acer.europa.eu/portal/page/portal/ACER_HOME/Stakeholder_involvement/Public_consultations/Closed_Public_Consultations/PC-05%20-%20FG%20on%20System%20Operation/Consultation_document/SO_IIA_15072011.pdf); Framework Guidelines on Electricity Balancing (http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Public_consultations/Closed%20public%20consultations/DFGEB2012E004_PC_DOCS/Initial%20Impact%20Assessment.pdf) e le Impact Assessment relative a Framework Guidelines on Gas Balancing in Transmission Systems (http://acernet.acer.europa.eu/portal/page/portal/ACER_HOME/Stakeholder_involvement/Public_consultations/Closed_Public_Consultations/PC-04%20FG%20Gas%20Balancing%20in%20Transmission%20Systems/Impact%20Assessment/20120228100432236.pdf) e Draft Framework Guidelines on rules regarding harmonised transmission tariff structures for gas (http://www.acer.europa.eu/Media/Events/Public%20Workshop%20on%20FG%20on%20Harmonised%20Transmission%20Tariff%20Structures%20for%20Gas/Document%20Library/1/06%2008%202012_Brattle%20Draft%20FG%20tariffs%20IA%20report%20-%20Tables%20included%20v2.pdf).

8 ACER, Guidance Note on Consultations by the Agency for the Cooperation of Energy Regulators, 11 settembre 2013. Questi gli aspetti presi in considerazione nella linee guida: obiettivi, soggetti destinatari, tempi (almeno due mesi per le Framework Guidelines, non meno di quattro settimane negli altri casi), strumenti (non solo notice and comment ma anche public hearings, workshops, ecc.), ritorno informativo ai partecipanti, riservatezza. Una bozza di linee guida è stata sottoposta a consultazione pubblica nel corso del 2012: per un'analisi approfondita dello schema di linee guida si v. C. Raiola, ACER, le nuove regole per la partecipazione, in Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR, Anno III, n. 4

9 Continua ad operare il CEER, Consiglio europeo dei regolatori dell'energia.

10 L'European Regulators' Group for electricity and gas (EREG) è stato istituito con decisione della

l'accento sui temi dell'AIR e della consultazione pubblica: nelle linee guida pubblicate a marzo 2009, infatti, riconosceva la necessità di assicurare una consultazione di qualità elevata, anche attraverso l'impiego, laddove appropriato, dell'analisi di impatto della regolazione¹¹.

In materia di acque, la direttiva 2000/60/CE (c.d. direttiva quadro sulle acque) prevede che gli Stati Membri debbano tenere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici; a tal riguardo, aggiunge che gli Stati possono tenere conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero¹². La Comunicazione della Commissione Europea COM(2000)447 finale, *“Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche”*, sottolinea l'importanza di un approccio *bottom-up* nell'elaborazione delle politiche di tariffazione, da realizzare attraverso *“un'ampia consultazione di tutte le parti interessate”*¹³. Il medesimo documento stabilisce che, al fine di promuovere una gestione effettivamente sostenibile delle risorse idriche, le politiche di tariffazione *“devono essere basate sulla valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche”*.

Commissione 2003/796/CE dell'11 novembre 2003. Il gruppo, composto dai direttori delle autorità di regolamentazione nazionali competenti o dai loro rappresentanti, fornisce consulenza e assistenza alla Commissione nell'opera di consolidamento del mercato interno delle energie. Agevola inoltre *“la consultazione, il coordinamento e la cooperazione delle autorità nazionali di regolamentazione”*.

11 *“On how they consult, Regulators will: [...] produce reasoned proposals to be consulted upon, drafted as clearly and concisely as possible and indicating the objectives pursued. These proposals will be based on a thorough analysis of the issues including, where possible, any relevant economic analysis. Wherever possible, preliminary information on the impact of the proposals, in particular through impact assessments, will be provided”* Ergeg, Guidelines on Ergeg's Public Consultation Practices, 11 marzo 2009.

12 *“Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio *“chi inquina paga [...] Al riguardo, gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione”*, art. 9, c.1, Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.*

13 *“In particolare, consumatori ed utilizzatori dovranno essere coinvolti nell'elaborazione delle politiche di tariffazione e mantenuti informati. Un approccio *“bottom-up”* alle politiche di tariffazione dei servizi idrici, realizzato in modo trasparente e con il coinvolgimento del pubblico, è essenziale per (i) contribuire all'elaborazione di politiche di tariffazione dei servizi idrici, (ii) aumentare le probabilità che tali politiche siano attuate con successo, (iii) rendere tali politiche accettabili dal punto di vista politico e sociale. Il fatto di consultare gli interessati permette inoltre ai fornitori di servizi idrici di disporre di preziose informazioni sull'impatto potenziale delle variazioni di prezzo e su come sviluppare i propri servizi nel modo più efficiente COM(2000)477, Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche .*

Le esperienze condotte negli altri Paesi

L’esperienza più rilevante è quella dell’Office of the Gas and Electricity Markets del Regno Unito (OFGEM), autorità che da tempo si impegna ad adottare in tutte le proprie attività i principi della *better regulation*. A partire dal 2003, OFGEM è tenuta a realizzare *Impact Assessments* per le proposte che considera “*important*”: in particolare, deve effettuare e pubblicare l’analisi di impatto della proposta, o dichiarare espressamente le motivazioni per cui non ritiene necessario effettuare l’AIR¹⁴.

Ai sensi dell’*Utilities Act*, una proposta è considerata rilevante (“*important*”) quando è probabile che la sua attuazione determini: a) un cambiamento significativo nelle attività dell’autorità; b) un impatto significativo sui soggetti coinvolti nel trasferimento marittimo, trasporto o fornitura di gas trasmesso attraverso condotti o nella generazione, trasmissione, distribuzione o fornitura di elettricità; c) un impatto significativo sui soggetti coinvolti nelle attività commerciali connesse al trasferimento marittimo, trasporto o fornitura di gas trasmesso attraverso condotti o alla generazione, trasmissione, distribuzione o fornitura di elettricità; d) un impatto significativo sulla clientela in Gran Bretagna o in una parte di essa; e) un impatto significativo sull’ambiente.

Già da diversi anni, OFGEM ha adottato un manuale per la realizzazione delle analisi di impatto, più volte sottoposto a revisione, anche sulla base di consultazioni pubbliche. La nuova guida¹⁵ reca alcune significative innovazioni rispetto alla precedente versione, pubblicata nel dicembre del 2009. In primo luogo, fa maggiore chiarezza sulle diverse ipotesi di applicazione dell’*Impact Assessment*; accentua il carattere flessibile delle analisi poiché prevede che queste siano proporzionate all’ampiezza della proposta e agli impatti della stessa; prevede una valutazione ripetuta degli impatti delle opzioni nell’ambito di tre macro-categorie (analisi dei costi e dei benefici aggregati e monetizzati; effetti distributivi; aspetti di difficile monetizzazione).

14 La sezione 5A dell’*Utilities Act* del 2000, inserita nel 2003 con il *Sustainable Energy Act*, sezione 6, dispone: “This section applies where— (a) the Authority is proposing to do anything for the purposes of, or in connection with, the carrying out of any function exercisable by it under or by virtue of Part 1 of the 1986 Act or Part 1 of the 1989 Act; and (b) it appears to it that the proposal is important”. L’obbligo contenuto nella sezione 5A non si applica nel caso in cui OFGEM ritenga inappropriato svolgere un’AIR, per motivi di urgenza. Nel caso in cui l’autorità consideri una proposta non rilevante, ai sensi della sezione 5A, essa provvede comunque a riassumere gli impatti della proposta nei documenti di consultazione, fornendo inoltre le ragioni per cui consideri la proposta “not important”. OFGEM può inoltre realizzare analisi di impatto anche in assenza del requisito previsto dalla sezione 5A dell’*Utilities Act*.

15 OFGEM, *Impact Assessment Guidance*, 1 October 2013 (<https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/83550/impactassessmentguidance.pdf>). Una bozza di linee guida è stata sottoposta a consultazione pubblica a marzo del 2013.

L'Autorità fornisce, all'interno di una specifica sezione dell'*Annual Report*, un elenco delle analisi di impatto realizzate nel corso dell'anno di riferimento.

In Europa esistono altre esperienze che l'AEEG ha avuto la possibilità di tenere in considerazione: in particolare, quella dell'autorità norvegese, Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE), che è tenuta a realizzare un'analisi di impatto ambientale per tutti quei progetti che potrebbero determinare effetti significativi su ambiente, risorse naturali e comunità¹⁶. Infine, con riguardo alla regolazione dei servizi idrici, si può osservare l'esperienza di analisi di impatto dell'autorità inglese OFWAT (Water Service Regulation Authority). L'approccio adottato dall'Autorità, descritto in un documento pubblicato ad aprile del 2011¹⁷, prevede che possa essere realizzato un *Impact Assessment* quando la proposta di intervento può determinare: un impatto significativo sugli utenti dell'acqua o della rete fognaria o su specifiche tipologie di utenti; un impatto significativo sull'ambiente; un impatto significativo sui settori idrico o fognario; un impatto significativo sulle aziende del settore idrico o della rete fognaria, sui titolari di licenze o su specifiche tipologie di aziende; ovvero quando la proposta implica un cambiamento significativo del modo in cui l'Autorità regola il settore¹⁸.

2. Gli aspetti normativi

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico¹⁹, è tenuta ad realizzare l'analisi di impatto della regolazione, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229²⁰.

16 L'obbligo è previsto dal Planning and Building Act del 1985.

17 OFWAT, OFWAT's policy on Impact Assessments, April 2011.

18 La Relazione annuale riporta in allegato l'elenco delle analisi di impatto condotte da OFWAT nell'arco di tempo considerato: per il periodo 2012-2013 sono state realizzate tre Impact Assessments: Future price limits – statement of principles, appendix 1: impact assessment, May 2012; Consultation on changes to the regulatory accounting guidelines (RAGs) – draft impact assessment, July 2012; Consultation on changes to the regulatory accounting guidelines (RAGs) – impact assessment, February 2013.

19 Il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 (c.d. decreto "Destinazione Italia"), convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 9, ha introdotto la denominazione "Autorità per l'energia, il gas e il sistema idrico" (in precedenza "Autorità per l'energia elettrica e il gas"), attraverso una modifica alla legge istitutiva, al fine di tenere conto delle competenze in materia di servizi idrici.

20 "Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza

Nel 2008 l’Autorità ha introdotto a regime l’AIR, pubblicando il manuale contenente le linee operative per l’applicazione della metodologia, alla luce dell’esperienza maturata in seguito a una sperimentazione triennale²¹. La guida, la cui rilevanza è prevalentemente interna, individua i “contenuti minimi” che ciascuna analisi di impatto deve necessariamente avere, in riferimento a ciascuna fase in cui si articola la metodologia. Per questa ragione, si è detto di un carattere “flessibile” dell’AIR dell’AEEG²². La guida tiene conto dell’esperienza accumulata in fase di sperimentazione, fornendo opportuni chiarimenti attraverso appositi “box”, con esempi tratti da casi concreti. In appendice, il manuale approfondisce gli aspetti relativi alle modalità di consultazione e di valutazione economica.

Contestualmente all’inizio della fase di sperimentazione della metodologia di analisi di impatto della regolazione (per cui si veda il successivo par. 3), l’Autorità aveva adottato una prima guida contenente le linee operative per la sperimentazione, elaborate e revisionate periodicamente dal Nucleo AIR.

L’Autorità si è dotata, sin dal 1997, di una disciplina del processo di adozione delle regole, all’interno della quale sono previsti meccanismi per la consultazione degli interessati²³. L’articolo 5 della delibera n. 61 del 1997 è stato sostituito da una nuova disciplina della consultazione, entrata in vigore a gennaio 2010: con la delibera 46/09 di approvazione della “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, del 30 ottobre 2009, si è quindi concluso il procedimento avviato il 4 marzo 2009²⁴ e che ha previsto una fase di

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”, legge 29 luglio 2003, n. 229 “Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”, G.U. n. 196 del 25 agosto 2003 (art. 12, c. 1).

21 Autorità per l’energia elettrica e il gas, Guida per l’Analisi di impatto della regolazione nell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, ottobre 2008.

22 Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, AIR entro un’Autorità indipendente. Energia elettrica e gas, dicembre 2008.

23 AEEG - Autorità per l’energia elettrica e il gas, delibera 20 maggio 1997, n. 61, Disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas.

24 AEEG, delibera GOP 9/09, Avvio del procedimento di consultazione per l’adozione della “Disciplina dei procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas”, 4 marzo 2009.

coinvolgimento di tutti i soggetti interessati²⁵. L'Autorità ha avvertito l'esigenza di introdurre una disciplina della consultazione più articolata, che tenesse conto dell'esperienza maturata negli anni e delle novità intercorse in questo arco di tempo, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR). Attraverso la nuova disciplina, inoltre, l'Autorità ha inteso sottolineare la centralità della "cultura della consultazione e del dialogo" e fornire una risposta alle previsioni contenute nelle già citate direttive UE 2009/72 e 2009/73 del luglio 2009, che impongono alle Autorità nazionali di regolamentazione di motivare e giustificare le proprie decisioni, al fine di consentire il ricorso giurisdizionale.

La nuova disciplina richiede, tra l'altro, di indicare nella delibera di avvio se il procedimento sia sottoposto ad analisi di impatto della regolazione; stabilisce, inoltre, che la modalità per l'invio delle osservazioni è, di norma, quella telematica e che il termine per l'invio dei commenti non può essere di norma inferiore a 30 giorni.

Poco sopra si è osservato come la nuova disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità sia stata ispirata all'esperienza AIR: è utile aggiungere che, anche al di fuori dall'AIR, le consultazioni pubbliche dell'AEEG presentano alcuni degli aspetti tipici dei documenti per la consultazione relativi a procedimenti sottoposti ad analisi di impatto (è il caso, ad esempio, delle opzioni alternative di intervento)²⁶.

3. Il processo di introduzione dell'AIR

L'AIR è stata introdotta dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas – prima autorità a dotarsi formalmente di tale metodologia – in modo graduale e attraverso una sperimentazione che ha avuto durata triennale²⁷. Durante l'intero percorso di introduzione dell'AIR, culminato con la messa a

²⁵ AEEG, documento di consultazione 2/09, Disciplina dei procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 4 marzo 2009.

²⁶ Per un'analisi approfondita degli effetti dell'AIR sulle consultazioni pubbliche nelle AI si v. C. Raiola, Le consultazioni telematiche delle Autorità indipendenti. Gli effetti dell'AIR su tecniche e caratteristiche, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, maggio, P 3/2012.

²⁷ Come detto, l'Autorità, ben prima della l. 229/2003, ricorreva a forme di consultazione degli interessati, che, come precisato dal documento di consultazione recante le linee guida sull'introduzione dell'AIR, possono essere considerati "primi elementi di un'analisi di impatto della regolazione".

regime nell'ottobre 2008²⁸, l'Autorità ha fatto ricorso a professionalità esterne.

Il processo ha preso avvio con la Determinazione del Direttore Generale 30 luglio 2004, n. 123, che ha istituito il Nucleo interdirezionale AIR (“nucleo AIR”), composto da rappresentanti di ciascuna Direzione generale. Nel 2004 l'Autorità effettuava, inoltre, una revisione dell'assetto organizzativo, procedendo all'individuazione di un'unità competente in materia di AIR²⁹. All'interno della Direzione Strategie Studi e Documentazione veniva creata l'Unità Impatto Regolatorio, con la responsabilità di: definire e aggiornare la metodologia per l'analisi di impatto della regolazione dei provvedimenti dell'Autorità e di curarne l'applicazione sperimentale e la messa a regime; analizzare, in collaborazione con le Direzioni, l'impatto regolatorio dei provvedimenti normativi; elaborare i modelli di simulazione per l'analisi dell'impatto regolatorio; partecipare ai processi di consultazione e di comunicazione in materia di impatto regolatorio con l'Autorità e con le Direzioni.

Il Nucleo AIR ha quindi predisposto le linee guida per l'introduzione dell'AIR, sulle quali sono state successivamente richieste le osservazioni di utenti e operatori. Con la delibera 31 marzo 2005 n. 58 veniva infatti pubblicato il documento di consultazione recante in allegato le suddette linee guida³⁰; lo stesso documento veniva presentato in un seminario aperto al pubblico, il 5 maggio 2005.

Con la delibera 28 settembre 2005, n. 203 si dava avvio alla sperimentazione, di durata triennale³¹, preceduta dalla realizzazione di test preliminari della metodologia su due provvedimenti³². La

28 AEEG, delibera GOP 46/08, Introduzione della metodologia “AIR” – Analisi di impatto della regolazione – nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

29 La revisione dell'assetto organizzativo è avvenuta con la delibera 20 ottobre 2004, n. 183, Adozione di una nuova organizzazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nomina dei Responsabili delle Direzioni, compiti delle Unità. Con la delibera 20 ottobre 2004, n. 182, Adozione del “Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas” e abrogazione delle disposizioni di cui alle deliberazioni 26/01, 51/04 e 149/04 dell'Autorità medesima, l'Autorità ha adottato un nuovo regolamento di organizzazione. L'art. 20 del regolamento stabilisce che la Direzione Strategie, Studi e Documentazione “valuta l'impatto regolatorio delle delibere e della normativa”.

30 Nell'introduzione alla delibera 46/08/GOP si fa riferimento agli esiti della consultazione pubblica: “alla luce delle osservazioni raccolte durante la consultazione pubblica, che hanno unanimemente incoraggiato all'adozione della nuova metodologia e condiviso le linee guida, il nucleo AIR ha predisposto le linee operative per l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione”.

31 AEEG, delibera 28 settembre 2005, n. 203, Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di Analisi di impatto della regolazione - AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

32 Il primo test ha riguardato la “definizione dei criteri per le tariffe di utilizzo dei terminali di rigassificazione di GNL per il secondo periodo di regolazione” (delibera n. 178/05 del 5 agosto 2005); il secondo test ha riguardato le “modalità per la registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica, e la disciplina dei diritti e degli obblighi connessi con l'esecuzione di tali contratti nell'ambito del servizio di dispacciamento, per gli anni

sperimentazione, precisava la delibera, si sarebbe dovuta svolgere su “alcuni dei principali provvedimenti dell'Autorità” e secondo le linee operative predisposte dal Nucleo AIR. Il Direttore Generale, con la determinazione 7 novembre 2005 n. 39 emanava le suddette linee operative, denominate “Guida per la sperimentazione dell'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”.

Nel 2012, con una revisione dell'articolazione organizzativa dell'Autorità³³, venivano affidate all'Unità AIR le competenze in materia di VIR e di misurazione degli oneri amministrativi. L'Unità - che mutava la sua denominazione in Unità Analisi e Verifica dell'Impatto Regolatorio, pur rimanendo collocata all'interno della Direzione strategie e studi - aveva il compito di: a) definire e aggiornare, secondo direttive impartite dall'Autorità, la metodologia per l'analisi e la verifica di impatto della regolazione dei provvedimenti dell'Autorità e curarne l'applicazione in collaborazione con le Direzioni interessate; b) effettuare l'analisi e la verifica dell'impatto regolatorio dei provvedimenti normativi in collaborazione con le Direzioni interessate; c) elaborare i modelli di simulazione per l'analisi dell'impatto regolatorio; d) partecipare ai processi di consultazione e comunicazione in materia di impatto regolatorio con l'Autorità e con le Direzioni; e) coordinare la definizione e l'attuazione delle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese regolate di cui all'art. 6 del Decreto legge n. 70 del 2011.

A maggio 2013 è stato effettuato un significativo intervento di revisione dell'assetto organizzativo dell'Autorità³⁴, che mira a perseguire una maggiore specializzazione delle funzioni nonché a contenere i costi, anche tramite la riduzione del numero di Unità di secondo livello; questo processo di riorganizzazione ha determinato conseguenze rilevanti per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni in materia di AIR: infatti l'Unità Analisi e Verifica dell'Impatto Regolatorio è stata soppressa e le relative competenze sono state attribuite a diversi uffici. Nel nuovo disegno organizzativo, l'Unità Strategia e Studi Pre-Regolatori (SSP), collocata all'interno del Dipartimento per la Regolazione, si occupa di definire e aggiornare la metodologia AIR e di curarne l'applicazione in collaborazione con le Direzioni interessate. Di VIR si occupa invece l'Unità Osservatorio (OSS), operante nell'ambito della Direzione Osservatorio, Vigilanza e Controlli: più precisamente, l'Unità “definisce, anche in collaborazione con le Direzioni interessate, e applica gli strumenti della Verifica di Impatto di Regolazione”.

successivi al 2005”.

33 AEEG, Delibera GOP 55/11, *Regolamento di organizzazione e funzionamento e nuova struttura organizzativa dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in vigore dal 1 gennaio 2012.

34 AEEG, Delibera 30 maggio 2013 n. 226/2013/A *Regolamento di organizzazione e funzionamento e nuova struttura organizzativa dell'autorità per l'energia elettrica e il gas*.

4. L'esperienza realizzata

Tab. 1. Provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto della regolazione

Anno	Provvedimento
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Modifiche alla delibera 30 dicembre 2003, n. 168, per la registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica ai fini della loro esecuzione nell'ambito del servizio di dispacciamento. • Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di stoccaggio e modifiche e integrazioni alla delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 21 giugno 2005, n. 119, e alla delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 29 luglio 2005, n. 166. • Standard di comunicazione tra distributori e venditori di gas ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettere g) ed h), della legge 14 novembre 1995, n. 481. Revisione dell'articolazione per fasce orarie dei corrispettivi di alcuni servizi di pubblica utilità per l'anno 2007. • Aggiornamento delle fasce orarie con decorrenza 1 gennaio 2007.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Approvazione del Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in ordine alla determinazione convenzionale per fasce orarie dei profili di prelievo dell'energia elettrica corrispondenti ai clienti finali con prelievi non trattati su base oraria (<i>load profiling</i> per fasce). • Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita dell'energia elettrica per il periodo 2008-2011. • Regolazione della qualità del servizio di trasmissione per il periodo 2008/2011. • Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2008- 2011.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Modalità applicativa del regime di compensazione della spesa per la fornitura di energia elettrica sostenuta dai clienti domestici disagiati. • Testo unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (TUDG)/prima parte Regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e di misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (RQDG). • Testo unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (TUDG)/seconda parte Regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2009-2012 (RTDG) – Disposizioni transitorie per l'anno 2009. • Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e gas naturale.

Anno	Provvedimento
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Approvazione del Testo Integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in ordine alla regolazione delle partite fisiche ed economiche del servizio di dispacciamento (<i>settlement</i>) (TIS) comprensivo di modalità per la determinazione delle partite economiche insorgenti dalle rettifiche ai dati di misura con (modifiche alla deliberazione n. 111/06). • Testo unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di trasporto e dispacciamento del gas naturale per il periodo 2010-2013 (TUTG): approvazione della parte II Regolazione delle tariffe per il servizio di trasporto e dispacciamento del gas naturale per il periodo di regolazione 2010-2013 (RTTG), approvazione della parte III Regolazione delle tariffe per il servizio di misura del trasporto di gas naturale per il periodo di regolazione 2010-2013 (RMTG), disposizioni in materia di corrispettivo transitorio per il servizio di misura del trasporto gas per l'anno 2010 e modifiche all'Allegato A della deliberazione n. 11/07. • Approvazione dei criteri di definizione ed attribuzione delle partite inerenti all'attività di bilanciamento del gas naturale insorgenti a seguito di rettifiche dei dati di misura successive alla chiusura del bilancio di trasporto”. • Approvazione della Direttiva per l'armonizzazione e la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di energia elettrica e di gas distribuito a mezzo di rete urbana).
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di stoccaggio di gas naturale per il terzo periodo di regolazione. • Regolazione della qualità del servizio di stoccaggio del gas naturale per il periodo di regolazione 2011 – 2014 (RQSG).
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Regolazione della qualità del servizio di trasmissione dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012-2015. • Testo integrato della qualità dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012 – 2015. • Disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012 -2015 e disposizioni in materia di condizioni economiche per l'erogazione del servizio di connessione.
AIR avviate tra il 2011 e il 2012 e concluse nel 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019 - Parte I del Testo Unico della regolazione della qualità e delle tariffe dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019. • Regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019. • Criteri di regolazione delle tariffe di rigassificazione del gas naturale liquefatto per il periodo 2014-2017.

*Per la delibera non è stata pubblicata la relazione AIR

Come si evince dalla tabella riportata sopra, dal 2006 sono stati complessivamente sottoposti ad AIR ventiquattro provvedimenti, mentre le relazioni AIR pubblicate sono quindici³⁵.

Sempre molto intensa è l'attività di consultazione dell'Autorità: il 2013 ha visto l'avvio di 51 nuovi processi di consultazione, nove in più rispetto al 2012.

Nel 2012 è stata inoltre avviata un'iniziativa sperimentale di *Notice and Comment*, annunciata nella Relazione Annuale 2012 e nel Piano strategico triennale 2012-2014, che ha lo scopo di estendere il coinvolgimento dei piccoli consumatori e delle piccole e medie imprese nel processo decisionale dell'Autorità. La sperimentazione, che ha riguardato sino ad oggi sei casi³⁶, consiste nella pubblicazione sul sito web di testi informativi che accompagnano i provvedimenti dell'Autorità e ne spiegano i contenuti e le finalità in modo chiaro ed evitando di ricorrere ad un linguaggio tecnico³⁷.

5. Le caratteristiche dell'analisi

Sin dall'avvio della fase di sperimentazione, l'AIR dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha avuto un carattere "selettivo": come sottolineato all'interno della guida dell'ottobre 2008, non si ritiene opportuno né fattibile realizzare l'AIR per tutti i provvedimenti, preferendo invece riservare l'analisi a quelli particolarmente "rilevanti". A tal fine, il manuale elenca alcuni criteri di selezione, distinti in criteri di inclusione e criteri di esclusione. Vengono esclusi dall'applicazione dell'AIR i

³⁵ Sul sito web dell'AEEG è stata realizzata nel 2011 una apposita sezione "AIR" che contiene, oltre alla guida AIR, l'elenco dei provvedimenti sottoposti ad analisi di impatto.

³⁶ La sperimentazione ha riguardato: il documento di consultazione 471/2012/R/gas (Mercato del gas naturale. Riforma delle condizioni economiche nel servizio di tutela); il documento di consultazione 58/2013/R/gas (Mercato del gas naturale - Riforma delle condizioni economiche nel servizio di tutela. Orientamenti Finali - Seguiti del documento per la consultazione 471/2012/R/GAS); la Relazione al Parlamento 18/2013/I/Rht sugli esiti dell'attività di vigilanza sul divieto di traslazione della cd. Robin Hood Tax; il documento di consultazione 106/2013/R/gas (Mercato del gas naturale. Riforma delle condizioni economiche nel servizio di tutela. Revisione della componente QVD a copertura dei costi di commercializzazione al dettaglio); il documento di consultazione 550/2013/R/idr (Servizio idrico integrato: disciplina tariffaria relativa al primo periodo regolatorio); il documento di consultazione 52/2014/R/eel (Sperimentazione tariffaria rivolta ai clienti domestici che utilizzano pompe di calore elettriche come unico sistema di riscaldamento della propria abitazione di residenza: modalità attuative).

³⁷ Sulla prima esperienza di Notice & Comment Sperimentale si v. C. Raiola, AEEG, Notice & Comment sperimentale per la partecipazione di consumatori e PMI, in Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR, aprile 2013.

provvedimenti che: a) non hanno contenuto innovativo; b) non hanno un contenuto prettamente regolatorio; c) presentano i caratteri della necessità e dell'urgenza.

L'inclusione dei provvedimenti si fonda, invece, sul criterio della prevedibile rilevanza del loro impatto, con particolare riferimento agli effetti attesi sugli operatori, sui clienti finali e sulla collettività. Il manuale elenca quindi i seguenti criteri per l'inclusione: a) si determinano le tariffe per un nuovo periodo regolatorio; b) si determinano le regole sulla qualità del servizio per un nuovo periodo regolatorio; c) si modificano le condizioni del servizio universale; d) si modifica significativamente l'assetto regolatorio dei mercati; e) si impongono costi rilevanti per gli operatori e/o i clienti finali; f) sono previsti rilevanti impatti ambientali e/o per la salute; g) sono previsti rilevanti impatti sulle condizioni di sicurezza.

Il Piano strategico triennale indica, in chiave previsionale, le principali aree oggetto di applicazione della metodologia AIR; i singoli provvedimenti su cui l'analisi verrà effettuata sono elencati nel piano operativo annuale.

Il percorso di Analisi di impatto della regolazione, secondo quanto previsto dalla guida, si articola nelle fasi seguenti:

- predisposizione, da parte delle singole Direzioni, della delibera di avvio del provvedimento da sottoporre al Collegio;
- predisposizione del piano AIR con i tempi previsti per le diverse fasi;
- individuazione del contesto giuridico e delle motivazioni economiche e sociali alla base del provvedimento;
- definizione degli obiettivi generali e specifici dell'intervento (cercando di assegnare a ciascun obiettivo un indicatore di carattere qualitativo o quantitativo);
- delimitazione dell'ambito di intervento;
- eventuale elaborazione di un documento di ricognizione per raccogliere informazioni e istanze delle parti interessate;
- presentazione di un primo documento per la consultazione che illustri una pluralità di opzioni;
- analisi delle osservazioni pervenute al primo documento per la consultazione e formulazione di un secondo documento per la consultazione con l'indicazione dell'opzione preferita;
- analisi delle osservazioni pervenute al secondo documento per la consultazione e predisposizione dello schema di provvedimento finale;
- approvazione della delibera;
- stesura della relazione AIR.

Le Relazioni AIR predisposte dall’AEEG presentano generalmente la seguente struttura: contesto normativo; motivazioni alla base dell’intervento e obiettivi dell’Autorità; destinatari dell’intervento, con sintesi del processo di consultazione; opzioni esaminate e risultato della consultazione; provvedimento finale.

Gli obiettivi generali, quelli cioè che si ricollegano “alle finalità generali dell’Autorità”, sono individuati nella deliberazione di avvio del procedimento. Gli obiettivi specifici, corrispondenti alle finalità particolari del provvedimento, vengono inseriti nella fase di ricognizione, in tutti i documenti di consultazione e nella Relazione AIR. Laddove possibile, inoltre, sono definiti gli indicatori quantitativi, utili per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, e i relativi valori – obiettivo.

La fase successiva riguarda l’individuazione delle opzioni alternative: in proposito, il manuale sottolinea come fondamentale la ricostruzione dell’opzione zero (“*baseline*”), corrispondente al mantenimento della regolamentazione vigente. In caso di provvedimenti di particolare complessità, che affrontano una pluralità di tematiche, talvolta “di autonoma rilevanza”, il manuale suggerisce di concentrare l’AIR solo su alcune di esse; si individuano cioè opzioni alternative in riferimento a singoli temi. Nel primo documento di consultazione sono individuate almeno due opzioni alternative all’opzione zero e viene presentata una prima opzione preferita, sulla base di una valutazione preliminare; nel secondo documento di consultazione sono sintetizzate le opzioni già presentate nella fase precedente e si propone l’opzione preferita; la relazione AIR ripercorre brevemente l’intero processo e approfondisce solamente l’opzione preferita.

Quanto alle metodologie di valutazione degli effetti delle opzioni, la guida prevede un certo grado di flessibilità, lasciando libere le Direzioni di seguire la tecnica ritenuta più adeguata, non potendo dettare quella in assoluto ottimale: anche in questo caso, quindi, vengono individuati i “contenuti minimi”. Il manuale richiede, tuttavia, il rispetto di tre criteri, indipendentemente dalla metodologia scelta:

- maggiori risorse ed attenzione devono essere riservate agli effetti particolarmente rilevanti, mentre per gli impatti ritenuti meno significativi e, comunque, non in grado di influenzare in modo determinante il saldo vantaggi-svantaggi, è svolta un’analisi meno dettagliata;
- devono sempre essere esplicitate le fonti informative utilizzate e le ipotesi adottate per produrre le stime, procedendo ad analisi di sensitività nei casi di maggiore incertezza;
- i costi ed i benefici devono sempre essere valutati in modo differenziale rispetto ad una baseline.

Il percorso delineato dal manuale prevede una eventuale valutazione preliminare di tipo qualitativo, volta a selezionare le opzioni da sottoporre ad una valutazione più approfondita. Nelle analisi realizzate dall'Autorità si è fatto largo uso di criteri di valutazione quali: efficacia dell'intervento, economicità per gli esercenti, semplicità amministrativa, concordanza, tempestività. Ciascuna opzione individuata viene quindi valutata in riferimento all'obiettivo considerato. Successivamente, devono essere descritti i principali effetti attesi delle opzioni selezionate, per categorie di destinatari. Infine è richiesta, ove possibile, la quantificazione e monetizzazione degli effetti. In proposito, la guida fornisce, in appendice, una presentazione sintetica delle tecniche cui è possibile ricorrere, indicando vantaggi e svantaggi di ciascuna. Tra queste: analisi dei costi di adeguamento; misurazione degli oneri amministrativi; analisi del rischio; analisi costi – efficacia, analisi costi – benefici. In alcuni casi, si suggerisce il ricorso all'analisi "multicriteri", che consente di affiancare una valutazione qualitativa ad una monetaria.

Tutti i soggetti interessati (destinatari diretti e indiretti) hanno la possibilità di intervenire, in più occasioni, nel processo di AIR. La prima fase consiste in una ricognizione preliminare, che si realizza prevalentemente, ma non in modo esclusivo, attraverso incontri tematici con operatori e utenti³⁸. Segue quindi la pubblicazione e diffusione su Internet di documenti per la consultazione, di regola due, fornendo la possibilità al pubblico di inviare le proprie osservazioni entro un termine che, come sottolineato nella guida, dovrebbe essere di almeno quattro settimane. In ciascun documento sono specificati i mezzi a disposizione (e-mail, posta e fax) per l'invio di commenti. È possibile inoltre, e raccomandato dall'Autorità, inviare le osservazioni attraverso il "Servizio telematico interattivo", accedendo al quale, l'interessato può compilare un apposito *form* direttamente online. Per quanto riguarda il *feedback*, elemento rilevante in ogni esercizio di consultazione, la guida chiarisce che nel secondo documento di consultazione dovrebbero essere fornite le risposte alle osservazioni pervenute in merito al primo; la Relazione AIR invece contiene le risposte ai commenti riferiti al secondo documento di consultazione. Le osservazioni pervenute sono pubblicate su Internet, fatte salve le parti che ciascun autore ritiene non pubblicabili, per motivi di riservatezza.

³⁸ Nella guida si fa riferimento alla possibilità che in questa fase venga pubblicato un "documento di ricognizione". Inoltre, si elencano le tecniche utilizzabili nella ricognizione: incontri, focus group, seminari ecc.

6. Altri strumenti di *better regulation*

La misurazione degli oneri amministrativi

Nel corso del 2012 l'Autorità ha avviato, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 6 del decreto legge n. 70 del 2011³⁹, le attività di misurazione degli oneri amministrativi, che hanno consentito di adottare alcuni pacchetti di misure di semplificazione degli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati. Ad inizio 2012, con la delibera 41/2012/A/Com, l'AEEG ha dato avvio ad una attività di ricognizione finalizzata a verificare la natura e l'entità di tali obblighi informativi e prevedendo, a tal fine, la costituzione di appositi gruppi di lavoro. Questa attività ricognitiva, che ha visto il coinvolgimento di tutte le Direzioni e i Dipartimenti interessati, nonché dei principali *stakeholders*, ha costituito la base informativa di riferimento per l'adozione delle prime misure di semplificazione nonché per la programmazione degli interventi successivi.

In seguito, con la delibera n. 443/2012/a, del 25 ottobre 2012, l'AEEG ha disposto l'esonero di alcune categorie di piccoli autoproduttori di energia (soprattutto famiglie e PMI⁴⁰) da una serie di obblighi di natura informativa, con un risparmio stimato, attraverso la metodologia *Standard Cost Model*, in circa 4-5 milioni di euro all'anno.

Inoltre, a marzo 2013, con la delibera n. 96/2013/A⁴¹, l'AEEG ha varato un nuovo pacchetto di semplificazioni, che integra le misure adottate alla fine dell'anno precedente, ed ha avviato una consultazione pubblica per l'adozione di linee guida per la MOA⁴².

39 La misurazione degli oneri amministrativi è stata estesa a tutte le Autorità indipendenti dall'articolo 6 comma 3 del decreto legge 13 maggio 2011 n. 70: "Nel perseguimento dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi definito in sede di Unione europea, con le risorse disponibili a legislazione vigente, le autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia effettuano, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012, proponendo le misure legislative e regolamentari ritenute idonee a realizzare tale riduzione".

40 L'esonero riguarda "i soggetti esercenti i servizi di pubblica utilità nel mercato energetico, che presentano tutte le seguenti caratteristiche: a. soggetti che svolgono l'attività di produzione di energia elettrica con impianti di potenza nominale complessiva inferiore o uguale a 100 kW e che non siano gestori anche disgiunti, di componenti del servizio idrico integrato; b. soggetti che non svolgano alcuna delle altre attività di cui all'articolo 2 dell'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 143/07; c. soggetti che siano già registrati presso Terna sul sistema GAUDÌ c) soggetti che sono già registrati al sistema GAUDÌ presso la società Terna".

41 AEEG, delibera 7 marzo 2013 n. 96/2013/A, Semplificazione e razionalizzazione di obblighi di natura informativa per i soggetti regolati dall'Autorità e avvio di un procedimento inerente l'adozione di linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi posti a carico dei soggetti regolati.

42 AEEG, documento per la consultazione 7 marzo 2013, n. 97/2013/A, Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. La consultazione si è conclusa il 12 aprile 2013.

Il documento sottoposto a consultazione illustra la metodologia di misurazione che l'AEEG intende adottare: in particolare, si propone l'utilizzo dei criteri dello *Standard Cost Model*, pur sottolineando l'esigenza di preservare il patrimonio informativo a disposizione dell'Autorità, funzionale al perseguimento degli obiettivi di tutela del consumatore nonché al controllo del corretto funzionamento dei mercati.

I criteri che dovranno orientare le attività di misurazione sono quelli di efficacia, selettività e flessibilità: in base ad essi, i) le attività di misurazione saranno concentrate sugli obblighi maggiormente rilevanti per i destinatari, ii) gli interventi saranno individuati applicando opportuni criteri selettivi, iii) gli strumenti di misurazione saranno calibrati in base alle specifiche esigenze del settore.

Per quanto riguarda il processo di misurazione, le linee guida sottoposte a consultazione prevedono un'articolazione in quattro fasi (selezione degli obblighi informativi; mappatura; rilevazione dei costi; stime dei costi unitari e totali), precedute da una fase propedeutica alla misurazione che è volta alla definizione del perimetro dell'indagine e che dovrà consentire la predisposizione di una banca dati, periodicamente aggiornata, e di un Calendario degli obblighi informativi.

L'AEEG ritiene che il ricorso allo SCM debba essere inteso come propedeutico all'introduzione di un più articolato sistema di valutazione di tutti gli oneri associati alla regolazione (e quindi non soltanto quelli amministrativi) nonché allo sviluppo di una metodologia che consenta di individuare i vantaggi e gli svantaggi della regolazione, finalizzato alla "revisione selettiva della regolazione esistente".

Occorre inoltre aggiungere che nel documento di consultazione, l'AEEG chiede agli *stakeholders* suggerimenti circa i criteri procedurali per la valutazione ex ante degli oneri amministrativi: con la già citata delibera 96/2013/A, infatti, l'Autorità ha assunto l'impegno di introdurre, entro la fine 2013, un meccanismo per la quantificazione preventiva degli oneri amministrativi.

Nel corso del 2013 sono state adottate ulteriori misure di semplificazione di obblighi informativi a favore delle imprese di distribuzione di gas naturale⁴³.

43 AEEG, delibera 2 maggio 2013 n. 179/2013/R/gas, Razionalizzazione e semplificazione di obblighi di natura informativa per le imprese di distribuzione del gas naturale.

L'enforcement

Nelle linee strategiche 2012-2015, l'Autorità ha individuato una serie di azioni volte a rafforzare le attività di *enforcement* delle regole e a conformare tali attività ai principi della *better regulation*.

Più in dettaglio, tali azioni si sviluppano secondo due le linee direttrici, una a tutela dei consumatori ed una relativa agli operatori. Per quanto riguarda le azioni a tutela dei consumatori, sono numerosi gli strumenti messi in campo dall'Autorità: dallo Sportello Unico per il consumatore di energia, cui compete il trattamento dei reclami⁴⁴, alle procedure di risoluzione extra-giudiziale delle controversie (in particolare, nel corso del 2012 è stato attivato in via sperimentale il Servizio conciliazione clienti energia, che consente una rapida risoluzione delle controversie attraverso l'intervento di un conciliatore).

Le azioni relative agli operatori riguardano principalmente la vigilanza e le sanzioni: nel corso del 2012 è stato approvato il nuovo regolamento di disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni⁴⁵, nell'ottica di un *enforcement* "costruttivo", ossia di un *enforcement* volto a "perseguire, prima della sua tipica funzione affittiva, una generale funzione di garanzia del rispetto delle regole, nonché una funzione di controllo della efficacia dell'attività regolatoria". Tale regolamento disciplina l'istituto degli impegni ripristinatori.

La trasparenza

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla trasparenza, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 stabilisce, come noto, che "le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedono all'attuazione di quanto previsto della normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti". A differenza di altre Autorità, l'AEEG non si è ancora dotata di un regolamento per l'individuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza. Tuttavia, nel sito web dell'Autorità è attiva una sezione denominata "Autorità trasparente", in cui sono pubblicate informazioni relative a: disposizioni generali (legge istitutiva e principali regolamenti); aspetti organizzativi; personale, consulenti e collaboratori; bandi di concorso e di gara; attività e procedimenti; bilanci.

⁴⁴ Con la delibera 20 dicembre 2012, n. 548/2012/E/com è stato adottato il nuovo Regolamento dello Sportello per il consumatore di energia per lo svolgimento delle attività afferenti al trattamento dei reclami.

⁴⁵ AEEG, delibera 14 giugno 2012, n. 243/2012/E/com, Adozione del nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni

7. La giurisprudenza sull'AIR

Particolare rilevanza assume la pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza 7972/06, che tocca il tema della partecipazione dei privati ai procedimenti di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti⁴⁶. Il Consiglio di Stato ha ritenuto illegittima la deliberazione dell'Autorità n. 122 del 22 luglio 2004⁴⁷, riscontrando la violazione delle regole procedurali. A giudizio del Consiglio di Stato, “la previsione di una fase di consultazione e della facoltà di presentazione di osservazioni vincola l'Autorità al rispetto di alcune basilari regole procedimentali, non essendo corretto ritenere, come fatto dal Tar, che la partecipazione degli interessati ha una mera funzione collaborativa e non impone all'Autorità alcun conseguente obbligo motivazionale. L'Autorità è, invece, tenuta ad indicare la finalità dell'intervento regolatorio e a motivare la decisione finale, anche con riguardo alle osservazioni presentate”.

8. Le prospettive

A circa cinque anni di distanza dalla conclusione del triennio di sperimentazione, il ricorso all'analisi di impatto da parte dell'Autorità può dirsi consolidato. In più occasioni l'AEEG ha dichiarato di voler estendere l'utilizzo dell'AIR: questo impegno è stato ribadito nelle linee strategiche 2012-2014 - dove si prevede il ricorso ad una metodologia di analisi più snella⁴⁸ - e, da ultimo, nella Relazione Annuale 2013. Tuttavia, ad oggi ciò non è ancora avvenuto; attualmente, la metodologia è applicata ad un numero limitato di casi, solitamente, i provvedimenti riguardanti tariffe e qualità dei servizi (anche se occorre osservare che, nel 2013, è stato realizzato un procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffe e qualità del servizio di trasporto di gas naturale

46 Cfr. S. Screpanti, La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4/2007.

47 La suddetta delibera dell'Autorità introduceva un corrispettivo “di non arbitraggio”, motivato, nel documento di consultazione del 15 giugno 2004, con l'esigenza di evitare comportamenti opportunistici da parte dei produttori di energia. Il documento di consultazione tuttavia non faceva menzione delle ulteriori criticità, presentate unicamente nella memoria dell'Avvocatura dello Stato.

48 AEEG, Piano strategico per il triennio 2012-2014, allegato a delibera 308/2012/A del 26 luglio 2012.

per il periodo di regolazione 2014-2017, per il quale non è stata prevista l'effettuazione dell'AIR⁴⁹).

Questa accentuata selettività fa sì che le analisi si concentrino esclusivamente sui provvedimenti di maggiore impatto ma ha altresì determinato una riduzione della frequenza delle AIR rispetto alla fase sperimentale. Fino al 2009, infatti, l'AEEG aveva realizzato quattro analisi di impatto all'anno; negli anni successivi il numero di AIR si è ridotto a due nel 2010 e tre nel 2011. Nel corso del 2013 l'Autorità ha concluso definitivamente tre procedimenti AIR avviati tra il 2011 e il 2012.

Occorre comunque sottolineare il particolare dinamismo che ha caratterizzato l'attività dell'AEEG sul piano delle strategie di miglioramento della qualità delle regole negli ultimi due anni, pur con alcuni segnali di rallentamento, che si sono manifestati nella seconda metà del 2013, in particolare per quanto riguarda il *Notice & Comment Sperimentale* e la misurazione degli oneri amministrativi.

Nel 2012 l'Autorità ha avviato l'iniziativa sperimentale di *Notice & Comment* con l'obiettivo di ampliare la platea dei soggetti che partecipano alle decisioni regolatorie, coinvolgendo in misura maggiore i clienti finali - consumatori domestici e piccole e medie imprese - che attualmente trovano poco spazio nei procedimenti di consultazione (ai quali accedono quasi esclusivamente soggetti più strutturati, come operatori ed associazioni). Sino ad oggi, questa iniziativa si è limitata alla predisposizione e pubblicazione sul sito web di comunicati informativi, mentre i documenti di consultazione sottoposti all'iniziativa sperimentale non presentano significative differenze rispetto a quelli pubblicati di solito dall'AEEG⁵⁰. Dopo un periodo di sostanziale immobilismo (tra marzo e dicembre del 2013 non è stata effettuata alcuna consultazione sperimentale), l'iniziativa sembra aver ricevuto nuovo impulso tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014, con la pubblicazione di due nuovi casi di *notice and comment*. Tuttavia, permane un quadro di scarsa chiarezza in merito alla programmazione dell'iniziativa e soprattutto all'impatto della stessa sulla partecipazione alle attività di regolazione dell'Autorità.

Tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013 è stata impressa una significativa accelerazione alle attività di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi informativi posti in capo ai soggetti regolati,

⁴⁹ Si tratta della delibera 7 febbraio 2013, n. 45/2013/R/gas, Avvio di procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffe e qualità del servizio di trasporto di gas naturale per il periodo di regolazione 2014-2017. Nell'ambito di tale procedimento sono stati adottati i documenti per la consultazione n. 164/2013/R/gas (Criteri per la determinazione delle tariffe per le attività di trasporto e di dispacciamento del gas naturale per il quarto periodo di regolazione) e n. 192/2013/R/gas (Regolazione della qualità del servizio di trasporto del gas naturale per il quarto periodo di regolazione).

⁵⁰ Si v. C. Raiola, AEEG, Notice & Comment sperimentale per la partecipazione di consumatori e PMI, in Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR, aprile 2013.

attraverso le attività di misurazione degli oneri amministrativi: sono infatti stati adottati importanti pacchetti di misure ed è stata effettuata una consultazione pubblica per l'adozione delle linee guida metodologiche. Conclusa la consultazione, l'Autorità ha pubblicato le osservazioni pervenute dagli *stakeholders*, ma le linee guida MOA non sono state ancora formalmente adottate.