

# GOVERNANCE E MERCATO UNICO DELL'ENERGIA: IL NETWORK DELLE AUTORITÀ NAZIONALI\*<sup>1</sup>

DI FILIPPO SCUTO

SOMMARIO: 1. Introduzione. -2 Il legame esistente tra il progressivo sviluppo delle forme di cooperazione tra le autorità indipendenti dell'energia e l'obiettivo della creazione di un mercato unico in questo settore. -3 La creazione del "Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità" (EREGE). -4 Il ruolo del "Gruppo": assenza di poteri di regolazione ma influenza nella *governance* dell'energia negli Stati membri. -5 Le "iniziative regionali" dell'EREGE. -6 Le novità contenute nel "Pacchetto energia" 2007: verso la creazione di un'Agenzia europea dei regolatori nazionali.

## 1. Introduzione.

Lo sviluppo dei processi di privatizzazione e di liberalizzazione che hanno caratterizzato il settore dei servizi di interesse pubblico in Italia è stato senza dubbio uno dei fattori che ha favorito la nascita di autorità amministrative di regolazione in questo ambito<sup>2</sup>. In questo processo di progressiva "apertura" al mercato la Comunità europea ha svolto indiscutibilmente un ruolo di primo piano<sup>3</sup>, rendendo necessaria - con

---

<sup>1</sup> Questo lavoro fa parte di una più ampia ricerca in corso di pubblicazione in L. AMMANNATI - P. BILANCIA (acd), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione dei fattori che hanno determinato la diffusione delle autorità indipendenti in Italia il richiamo va a E. DE MARCO, *Le funzioni delle autorità indipendenti*, in *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 1999, cit., pp.112 ss. Per un'indagine sulla natura delle autorità indipendenti, le loro funzioni, i poteri di cui dispongono ed il rapporto con la Costituzione, il richiamo va a S. LABRIOLA, *Le autorità indipendenti (note preliminari)*, in *Le autorità indipendenti*, cit., pp. 1 ss.

<sup>3</sup> Sul punto si veda P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti nazionali e processo di integrazione europea*, in P. BILANCIA E F. G. PIZZETTI (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, pp. 165 ss.. L'Autrice ricorda come le varie direttive comunitarie nei servizi di pubblica utilità (e non solo) comportavano una riduzione, pressochè totale, dei poteri di discrezionalità delle autorità amministrative pubbliche riguardo all'ingresso nel mercato di soggetti stranieri. Da ciò derivava la necessità di creare autorità amministrative indipendenti dalle parti, con il compito di garantire i processi di liberalizzazione nei vari settori e di sorvegliare sul

la sua politica di liberalizzazione - l'istituzione di organismi indipendenti di regolazione negli Stati appartenenti all'Unione europea. L'Italia ha recepito l'*input* comunitario con una legge - la n. 481 del 1995<sup>4</sup> - che apriva alla concorrenza nel settore dei servizi pubblici, rendendo così indispensabile la creazione di strutture amministrative *ad hoc*: tale norma istituiva l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas e l'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

In alcuni casi le funzioni, l'attribuzione di poteri e persino l'istituzione stessa delle autorità amministrative indipendenti derivano dal diritto comunitario e pertanto esse possono essere considerate, sotto certi aspetti, quali efficaci "strumenti" funzionali al processo d'integrazione europea<sup>5</sup>. L'importanza che assume la disciplina comunitaria in questo ambito ha favorito l'affermarsi della tendenza ad individuare proprio nel diritto comunitario la fonte di legittimazione delle autorità indipendenti all'interno del nostro ordinamento<sup>6</sup>, in cui manca una "copertura" costituzionale che legittimi l'esistenza di organi operanti a livello amministrativo in deroga al principio della responsabilità ministeriale<sup>7</sup>. Da questo punto di vista, la dimensione

---

rispetto delle direttive comunitarie. In particolare, le loro funzioni avrebbero riguardato *"attività di regolazione e di controllo che tenessero di vista la qualità e la generalità del servizio (servizio universale) che avrebbe dovuto essere garantito anche al di fuori delle situazioni monopolistiche, ma in una condizione di remuneratività per il gestore."*

<sup>4</sup> Legge 14 novembre 1995, n. 481, "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità." L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas è stata istituita sulla base dell'art. 3 della legge in questione.

<sup>5</sup> Si pensi, soltanto per citare alcuni esempi, al settore del trattamento dei dati personali, laddove la direttiva CE 95/46 del 1995 ha affidato alle autorità nazionali indipendenti il compito di esercitare i poteri previsti dal diritto comunitario, a al settore delle assicurazioni, dove analoghe direttive comunitarie (CE 92/49 e CE 92/96) hanno previsto l'impiego di autorità amministrative indipendenti nazionali per completare la realizzazione del mercato interno.

<sup>6</sup> Sulla questione della legittimazione delle autorità amministrative indipendenti, il richiamo va a F. DONATI, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1-2006, pp. 27 ss.; a C. PINELLI, *La disciplina delle autorità indipendenti*, in "ASTRID- Rassegna" n. 1 del 2006, p. 5 ss.

<sup>7</sup> Va comunque ricordato che parte della dottrina ritiene che le autorità indipendenti godono di un fondamento costituzionale. Una precisa ricostruzione delle argomentazioni relative al fondamento costituzionale delle autorità indipendenti è fornita da S. NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996, pp. 257 ss.

comunitaria delle autorità costituisce uno degli aspetti senza dubbio più rilevanti e attuali della loro disciplina<sup>8</sup>.

Un'ulteriore testimonianza dell'influenza che l'ordinamento europeo esercita sulle autorità indipendenti degli Stati membri è rappresentata dalla tendenza, da parte del diritto comunitario, ad introdurre varie forme di cooperazione tra di esse che, spesso, si concretizzano nella creazione di organismi sovranazionali *ad hoc*. Queste iniziative hanno contribuito in maniera decisiva allo sviluppo di "reti" europee delle autorità amministrative indipendenti che sembrano destinate ad acquisire un ruolo sempre più rilevante nella regolazione e nella *governance* dei rispettivi settori<sup>9</sup>.

La progressiva creazione di "reti" tra autorità indipendenti nazionali ha investito diversi ambiti, tra cui quello del mercato mobiliare, del trattamento dei dati personali e delle comunicazioni: in queste materie la normativa comunitaria ha creato specifici organi di raccordo sovranazionali che hanno la funzione di incrementare la cooperazione tra le autorità nazionali<sup>10</sup>. Il settore dell'energia elettrica e del gas non è rimasto estraneo a questa progressiva costruzione reticolare che avvicina tra loro i regolatori nazionali, ed anche in questo caso si è

---

<sup>8</sup> Si veda, in tal senso, F. MERUSI, *Le autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F. A. GRASSINI (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, p. 21: l'Autore sostiene che la rilevanza che il diritto comunitario ricopre in tale ambito rappresenta "la chiave per entrare nella problematica attuale delle autorità amministrative indipendenti".

<sup>9</sup> Cfr P. BILANCIA, *Riflessi del potere normativo delle autorità indipendenti nel sistema delle fonti*, cit., p. 156.

<sup>10</sup> Nel giugno del 2001 la Commissione ha creato, nel settore del mercato mobiliare il CESR (*Committee of European Securities Regulators*); per quanto attiene al trattamento dei dati personali, la normativa comunitaria ha previsto l'istituzione di uno specifico organo di raccordo delle autorità amministrative nazionali (il Gruppo per la tutela della persona con riguardo al trattamento dei dati personali); anche il settore delle telecomunicazioni ha assistito alla nascita di uno specifico Gruppo europeo dei regolatori, istituito con una decisione della Commissione del 2002 (decisione n. 2002/627). Sulla "rete" delle autorità nazionali delle comunicazioni si veda M. OROFINO, *La governance delle comunicazioni elettroniche. Il complesso sistema di networks decisionali caratterizzato da "raccordi verticali" tra le ANR e la Commissione e da "raccordi orizzontali" tra le ANR e tra di esse e la Commissione*, in Riv. it. dir. pubbl. com., pp. 737 ss. Per un confronto tra la "rete" delle autorità dell'energia e quella delle comunicazioni, si veda F. DI PORTO, *Il coordinamento tra Autorità di regolazione nella governance dell'energia e delle comunicazioni elettroniche a livello comunitario: spunti da una comparazione*, in corso di pubblicazione in L. Ammannati - P. Bilancia (acd), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione reti*, Milano, Giuffrè, 2008.

arrivati nel 2003 ad una decisione della Commissione<sup>11</sup> che ha istituito il “Gruppo dei regolatori europei per il gas e l’elettricità”. L’istituzione del “Gruppo” può essere considerata, come si vedrà tra breve, il primo punto di arrivo di quel processo di sviluppo delle forme di cooperazione tra le autorità nazionali dell’energia che ha avuto inizio nella metà degli anni ‘90.

## *2. Il legame esistente tra il progressivo sviluppo delle forme di cooperazione tra autorità indipendenti dell’energia e l’obiettivo della creazione di un mercato unico in questo settore.*

Nel settore dell’energia lo sviluppo delle forme di cooperazione tra autorità indipendenti nazionali deve necessariamente essere inquadrato nell’ambito di un altro – fondamentale – processo in evoluzione, quello cioè relativo alla creazione di un mercato unico dell’energia. La realizzazione di un mercato europeo anche in questo settore è infatti da diversi anni uno degli obiettivi primari della Comunità europea<sup>12</sup>. Tale processo ha avuto un particolare incremento a partire dalla seconda metà degli anni ‘90, con l’approvazione delle direttive del Parlamento e del Consiglio n. 92 del 1996 e n. 30 del 1998 che introducevano le prime importanti regole comuni per il funzionamento dei mercati dell’energia elettrica e del gas.

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce alla Decisione n. 2003/796 dell’11 novembre 2003, di cui si dirà diffusamente più avanti.

<sup>12</sup> Va peraltro ricordato che nel Trattato istitutivo della CEE mancava ogni riferimento alla materia energia. Gli interventi della CE in questo settore sono pertanto derivati dalla scelta di qualificare l’energia come una merce, sulla base dell’art. 28 TCE e di una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia. Di conseguenza, per garantire anche la libera circolazione di questa “particolare” merce, era necessario realizzare un mercato senza frontiere dell’energia: i primi importanti interventi comunitari in questa direzione possono essere fatti risalire ai primi anni ‘90. Con il Trattato di Maastricht si sono poste le prime basi giuridiche per consentire l’intervento della Comunità europea in materia di energia (art. 3 lett. t)), in vista della realizzazione di quel mercato comune previsto dall’art. 2 del medesimo Trattato. Sugli interventi comunitari nel settore energia, si veda F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete – L’esempio paradigmatico dell’energia elettrica*, Torino, 2005, pp. 213 ss.; e G. NAPOLITANO, *L’energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Tomo terzo, I servizi pubblici-finanza pubblica e privata*, Milano, 2003, pp. 2196 ss. A tale proposito, va anche sottolineato che, con il futuro Trattato di Lisbona – che modifica il TUE ed il TCE e che dovrebbe entrare in vigore nel 2009 – all’Unione europea verrebbe assegnata una competenza concorrente (con gli Stati membri) in tema di energia.

Le due direttive non imponevano però agli Stati membri di istituire specifici organismi nazionali con compiti di regolazione di questo mercato in costruzione<sup>13</sup>. Da questo punto di vista, il legislatore italiano aveva preceduto quello comunitario poichè, come si è visto, aveva già creato un apposito organismo di regolazione istituendo l’Autorità per l’energia elettrica e il gas<sup>14</sup>.

La scelta del legislatore comunitario di non imporre agli Stati membri l’introduzione di appositi organismi indipendenti e di non affidare loro, di conseguenza, specifici poteri regolatori, aveva avuto effetti negativi sulla regolazione del mercato dell’energia che si stava tentando di realizzare. Lo sviluppo delle prime forme di cooperazione tra le autorità indipendenti nazionali deriva proprio dal tentativo di colmare questo “*regulatory gap*”<sup>15</sup>. La Commissione europea riteneva infatti che la costruzione di forme istituzionalizzate di cooperazione e coordinamento avrebbe potuto fornire una possibile soluzione al problema, consentendo anche di evitare un eccessivo sfilacciamento nelle modalità di attuazione della disciplina comunitaria. In sostanza, la Commissione vedeva nella cooperazione tra autorità nazionali un utile strumento per favorire lo sviluppo del mercato energetico europeo.

Da queste considerazioni deriva la scelta della Commissione di creare il “*Forum europeo di regolazione dell’elettricità*” che si riunì per la prima volta a Firenze nel 1998, ed il “*Forum europeo di regolazione del gas*” che ebbe il suo primo incontro a Madrid l’anno successivo. I *Forum* di Firenze e Madrid rappresentano il primo tentativo di

---

<sup>13</sup> Un attento approfondimento sul fenomeno della regolazione è fornito da S. VALENTINI (ed AA.VV.), *Diritto e istituzioni della regolazione*, Milano, 2005, pp. 1 ss. Per una definizione di regolazione, intesa come una delle possibili forme di intervento pubblico nell’economia che “*consiste nella posizione di regole attinenti il funzionamento di determinati mercati e nel controllo sulla loro applicazione*” (p.5), si vedano le pp. 3 ss. Una ricostruzione storica sulla nascita e la diffusione delle autorità di regolazione è fornita da S. MARIOTTI, *Le Autorità indipendenti di settore in una prospettiva storica*, in *Energia e comunicazioni – le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione*, a cura di S. MARIOTTI E P. G. TORRIANI, Milano, 2006, pp. 7 ss.

<sup>14</sup> Nel nostro ordinamento, la l. n. 481 del 1995 fissa alcuni dei compiti di regolazione delle autorità amministrative stabilendo che esse devono “*garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità (...), adeguati livelli di qualità nei servizi(....) in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale*”.

<sup>15</sup> Cfr. J. VASCONCELOS, *Regolazione indipendente dei mercati nazionali e regolazione interdipendente del mercato europeo dell’energia*, in *Energia e comunicazioni – le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione*, a cura di S. MARIOTTI E P. G. TORRIANI, Milano, 2006, p. 385.

formalizzare le forme di cooperazione tra regolatori nazionali. I “*Fora*”, avevano l’obiettivo di riunire periodicamente tutti gli *stakeholders* coinvolti nel processo di costruzione del mercato unico dell’energia: la Commissione, gli Stati membri, le autorità nazionali di regolazione e le parti interessate (rappresentanti di produttori, fornitori, gestori di mercato e consumatori). Il primo obiettivo della Commissione era di favorire, attraverso i “*Fora*”, uno sviluppo dello scambio reciproco di informazioni, la cooperazione tra le autorità nazionali e fra queste e la Commissione stessa, al fine di tentare di colmare quel *gap* di regolazione derivante dalle “omissioni” delle direttive comunitarie.

Il limite dei *Forum* di Firenze e Madrid, che si riuniscono tuttora due volte l’anno su base volontaria, deriva dalla loro stessa composizione: vi si raggruppa infatti un numero eccessivo di istituzioni e gruppi di interesse, e, di conseguenza, l’efficacia e la capacità decisionale di questi tavoli di lavoro ne risente negativamente. In ogni caso, i “*Fora*” rappresentano senza dubbio un valido strumento di *governance*, poiché permettono di intensificare i rapporti tra le parti in gioco; tuttavia essi non possono diventare, per la loro eterogeneità, gli organismi idonei al superamento del *deficit* di regolazione. Per disporre di una regolazione maggiormente coordinata servono infatti strutture più ristrette, composte dai rappresentanti delle autorità nazionali e dalla Commissione. In questo contesto, nel frattempo, gli Stati membri che ancora non disponevano di autorità di regolazione del settore hanno provveduto ad istituirle e si sono intensificate le relazioni informali tra le autorità indipendenti già attive.

Allo scopo di disporre di strutture di raccordo più ristrette tra le Autorità nazionali, dieci regolatori<sup>16</sup> decisero di creare, nel 2000, un organismo che permettesse di “istituzionalizzare” maggiormente i loro rapporti e diedero vita al “*Consiglio dei regolatori europei dell’energia*”, soprannominato “*CEER*”. Interessante notare come in questo caso, a differenza dell’esperienza dei “*Fora*”, l’iniziativa per la creazione di una struttura di raccordo partisse “dal basso”, a testimonianza del fatto che lo sviluppo di forme di collaborazione fosse un’esigenza sentita non solo dalla Commissione, ma anche dagli stessi regolatori nazionali.

---

<sup>16</sup> I Paesi di provenienza delle dieci autorità regolatrici dell’energia elettrica e del gas erano: Belgio, Finlandia, Irlanda, Italia, Olanda, Spagna, Portogallo, Norvegia, Regno unito e Svezia.

Il *CEER*<sup>17</sup> nasceva quindi per dare una maggiore rilevanza al ruolo dei regolatori nazionali che, collaborando tra loro senza l'“interferenza” di altri soggetti portatori di interessi diversi, avrebbero potuto fornire un contributo migliore alla costruzione del mercato unico energetico, agendo sul piano interno in maniera sempre più armonizzata. Nondimeno, questa struttura si proponeva di incrementare anche la cooperazione con la Commissione europea, istituendo un rapporto più stretto tra quest'ultima ed i regolatori nazionali<sup>18</sup>.

Il *CEER*, cui hanno aderito progressivamente le autorità nazionali di nuova istituzione dei Paesi europei, si è dotato nel 2003 di un proprio statuto “*non profit*”<sup>19</sup> ed ha aperto un suo ufficio a Bruxelles. Ad oggi l'organismo, di cui fanno parte – oltre ai regolatori nazionali dell'energia degli Stati UE – i regolatori dell'Area Economica Europea (EEA), consta di ventisei membri. La sua struttura si articola in una Assemblea generale, composta da tutti i regolatori, che si riunisce di norma quattro volte l'anno, e in un “*Board of Directors*” composto da cinque Direttori (il Presidente e quattro Vice Presidenti) che dirige l'associazione e la rappresenta all'esterno.

Tale organismo, che articola il suo spettro di azione attraverso cinque “gruppi di lavoro”<sup>20</sup>, segue essenzialmente due linee di azione. La prima, che ha come presupposto la reciproca collaborazione, lo scambio di informazioni e l'assistenza tra regolatori, consiste nel favorire lo sviluppo di una trasparente e completa struttura di regolazione del mercato interno dell'energia, in accordo con i principi e gli indirizzi forniti dalla normativa comunitaria. La seconda si basa sullo sviluppo di una stretta cooperazione con la Commissione per

---

<sup>17</sup> Le informazioni sulla struttura, sull'organizzazione e sulle aree di intervento di questo organismo sono reperibili sul sito web ufficiale dei regolatori europei dell'energia [http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME](http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME).

<sup>18</sup> Sia consentito un richiamo alla presentazione dell'organismo fornita nel sito web ufficiale: “*The CEER acts as a focal point for contacts between national energy regulators and is their interface at a European level with the European Commission (...). The overall aim of the Council of European Energy Regulators (CEER) is to facilitate the creation of a single competitive, efficient and sustainable internal market for gas and electricity in Europe.*”

<sup>19</sup> Gli obiettivi contenuti nello statuto riguardano : 1- la promozione e lo sviluppo di un efficiente e competitivo mercato interno dell'elettricità e del gas e 2- lo sviluppo della cooperazione, dello scambio di informazioni e dell'assistenza tra i suoi membri.

<sup>20</sup> “Elettricità”, “Gas”, “Singolo mercato dell'energia”, “Regolazione energetica del sud est Europa” e “Informazione, Istruzione e Monitoraggio”. Ogni Gruppo di lavoro si articola a sua volta in “Sottogruppi” che si occupano di tematiche più specifiche.

assicurare una migliore applicazione delle norme sulla libera concorrenza nel mercato dell'energia.

Il *CEER* ha svolto un importante ruolo nel supportare la Commissione nell'ambito dei *Forum* di Firenze e Madrid ed è stato un prezioso interlocutore della stessa nella preparazione delle direttive del 2003 e dei nuovi regolamenti sull'energia<sup>21</sup>. Ha avuto, inoltre, anche il merito di affrontare la questione del *regulatory gap*, individuando i punti critici e proponendo possibili soluzioni. A tal riguardo è riuscito a raggiungere accordi, sia pure soltanto a carattere volontario, volti a favorire il commercio transfrontaliero dell'energia elettrica e del gas ed a migliorare la trasparenza delle procedure.

Il limite dell'azione del *CEER* è però insito nel carattere volontario di accordi che sono difficili da stipulare ed ancora di più da far applicare. Inoltre, il carattere informale e non vincolante dell'organismo ha limitato l'efficacia e l'importanza della sua azione, anche se non può essere trascurato il suo ruolo essenziale nel favorire l'avvicinamento tra i regolatori, attraverso lo scambio di informazioni e l'elaborazione di posizioni comuni. Pur con tutti i suoi limiti, dunque, il Consiglio dei regolatori ha rappresentato un indubbio passo in avanti nella creazione di una "rete" dei regolatori nazionali, facilitandone la cooperazione all'interno di una struttura che non ha il difetto dell'eccessiva eterogeneità degli interessi, come avviene invece all'interno dei *Forum* di Firenze e Madrid.

### 3. *La creazione del "Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità" (ERGEG).*

Con le direttive di "seconda generazione" del 2003, la n. 2003/54/CE sull'elettricità e la n. 2003/55/CE sul gas<sup>22</sup>, il processo di liberalizzazione del mercato dell'energia che, dal 1° luglio del 2007, riguarda anche i cosiddetti "clienti domestici", ha compiuto un ulteriore passo in avanti.

Le due direttive affidano per la prima volta alle autorità indipendenti nazionali un ruolo essenziale nella regolazione di questo

---

<sup>21</sup> Regolamento CE n. 1228/2003, relativo all'energia elettrica e regolamento CE n. 1775/2005, relativo al gas.

<sup>22</sup> Le due direttive abrogano le precedenti direttive sopra citate, rispettivamente la n. 92 del 1996 e la n. 30 del 1998.

mercato: attraverso l'attribuzione di competenze e l'utilizzo di strumenti di regolazione, esse diventano a pieno titolo i soggetti regolatori nazionali della disciplina prevista dall'ordinamento europeo, sostituendosi così ai governi degli Stati membri.

Vengono inoltre poste le basi giuridiche per l'introduzione di una specifica struttura comunitaria di raccordo e di coordinamento dei regolatori nazionali, con l'obiettivo di formalizzare quel *network* che, come si è visto, aveva già iniziato il suo percorso con l'introduzione di tavoli di lavoro comuni e la creazione di appositi organi di raccordo.

Se le direttive prevedono in maniera piuttosto vaga la necessità di incrementare le forme di cooperazione tra i regolatori nazionali del settore energia<sup>23</sup>, è all'interno dei *consideranda* che si sottolinea l'importanza dell'istituzione di uno specifico Gruppo delle autorità di regolamentazione, al fine di incentivarne la cooperazione e di promuovere lo sviluppo del mercato energetico<sup>24</sup>. Si riconosceva così l'esigenza di disporre – nella creazione del più grosso mercato integrato dell'energia ad oggi esistente che serve circa cinquecento milioni di persone - di una più stretta collaborazione per il “governo” di tale mercato, da realizzare anche mediante forme di raccordo tra le autorità indipendenti nazionali.

Le due direttive individuano pertanto nella cooperazione orizzontale tra le autorità nazionali di regolazione del settore un nuovo e rilevante strumento di regolazione del mercato. Esse trascurano però del tutto il profilo “verticale” relativo al rapporto tra regolatori nazionali e la Commissione europea: a quest'ultima, infatti, non vengono affidati compiti di coordinamento e direzione dall'alto dell'attività degli organismi nazionali.

A pochi mesi dalla approvazione delle due direttive, nel novembre del 2003 la Commissione ha istituito, con la decisione n. 2003/796, il “Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità”, denominato *ERGEG (European Regulators' Group for Electricity and Gas)*, dando così finalmente una “copertura” comunitaria al *network* dei regolatori nazionali, sulla base delle indicazioni contenute nei *consideranda* delle direttive del 2003. La creazione di un Gruppo europeo dei regolatori dell'energia rappresenta una naturale evoluzione di quel percorso, iniziato con l'esperienza dei *Fora*, che doveva evolvere in forme di

---

<sup>23</sup> Al par. 12 dell'art. 23 della direttiva sull'energia elettrica.

<sup>24</sup> Nello specifico, con il considerando 16 della direttiva in esame (così come avviene nel *considerando* 14 della direttiva n. 55, relativa al gas).

coordinamento più istituzionalizzate e che riguardassero nello specifico i regolatori nazionali.

L'organo è composto dai direttori delle autorità di regolazione nazionali e la Commissione deve presenziare alle riunioni indicando un proprio rappresentante che partecipi a tutte le discussioni del "Gruppo". Possono inoltre partecipare ai lavori anche i rappresentanti degli Stati dello Spazio Economico Europeo (SEE) e degli Stati candidati all'adesione all'Unione europea

La decisione fissa poi anche alcuni criteri per l'organizzazione dell'*ERGEG*. E' innanzitutto prevista l'adozione da parte dell'organismo di un proprio regolamento interno che va approvato per consenso, o, in assenza, a maggioranza di due terzi (ogni regolatore nazionale dispone di un voto); è in ogni caso necessaria l'approvazione finale da parte della Commissione. Il "Gruppo" deve poi eleggere tra i propri membri un Presidente e può istituire gruppi di lavoro di esperti per lo studio di questioni specifiche. In base a quanto previsto dal proprio regolamento interno<sup>25</sup>, il "Gruppo" deve eleggere, contestualmente al Presidente (che dura in carica per un periodo di due anni<sup>26</sup>), da un minimo di due ad un massimo di cinque Vice-Presidenti che formano – insieme al Presidente – il "*Board of Directors*" dell'*ERGEG*. Il regolamento assegna poi al Presidente il compito di convocare le riunioni del "Gruppo" e di fissarne gli ordini del giorno: tutte le proposte provenienti dai Membri devono comunque essere aggiunte all'agenda di lavoro.

Analogamente a quanto disposto dal Consiglio dei regolatori europei dell'energia, anche l'*ERGEG* suddivide in tre diversi gruppi di lavoro le sue attività, il primo sulle questioni relative al cliente, il secondo su quelle riguardanti il mercato dell'energia elettrica ed il terzo su quelle relative al mercato del gas; ogni Gruppo di lavoro si suddivide a sua volta in diversi sottogruppi.

Per quanto riguarda le funzioni affidate al "Gruppo", l'art. 1 della decisione<sup>27</sup> stabilisce che esso ha il compito di agevolare la consultazione, il coordinamento e la cooperazione delle autorità nazionali, al fine di favorire l'applicazione coerente della normativa comunitaria. Ma subito emerge anche – ed in misura maggiore rispetto allo statuto del *CEER* (la cui istituzione non a caso, come si è detto, era

---

<sup>25</sup> L'*ERGEG* ha adottato il proprio regolamento interno il 5 ottobre 2005.

<sup>26</sup> In base a quanto previsto dal regolamento, il periodo può essere esteso ad un altro anno.

<sup>27</sup> Precisamente, il par. 2 di tale articolo.

frutto di un’iniziativa dei regolatori nazionali) – la dimensione “verticale” della cooperazione, riferita al rapporto con la Commissione. Il “Gruppo” deve infatti, di propria iniziativa o su richiesta della Commissione stessa, fornire a questa assistenza e consulenza nell’opera di consolidamento del mercato interno dell’energia<sup>28</sup>.

Inoltre, si prevede per il “Gruppo” l’obbligo di consultazione continua, trasparente e aperta dei soggetti che operano sul mercato, dei consumatori e degli utenti finali<sup>29</sup>. Viene pertanto evidenziata l’esigenza di disporre di procedure trasparenti che permettano a tutte le parti in gioco di esprimere il proprio parere in merito alle scelte da compiere nel processo di regolazione. A tale proposito, va ricordato che le procedure alle quali l’EREGG si vincola ed i criteri-guida relativi alle pratiche di consultazione sono stati approvati e resi pubblici<sup>30</sup>. Sull’organo ricade anche l’obbligo di presentare alla Commissione una relazione annuale sulle attività svolte che verrà trasmessa da quest’ultima – corredandola, se del caso, di proprie osservazioni - al Parlamento europeo ed al Consiglio.

#### 4. *Il ruolo del “Gruppo”: assenza di poteri di regolazione ma influenza nella governance dell’energia negli Stati membri.*

La decisione della Commissione che ha creato il *Gruppo dei regolatori europei per il gas e l’elettricità* ha l’indubbio merito di aver istituzionalizzato le forme di collaborazione tra i regolatori nazionali, dando una copertura comunitaria a questa “rete” il cui sviluppo non è dunque più affidato alle autonome iniziative di questi ultimi. Con la creazione dell’EREGG la “rete” europea dei regolatori dispone infatti per la prima volta di un organismo al contempo ristretto ed istituzionale cui poter fare riferimento.

Il secondo aspetto da mettere in evidenza è che la decisione non ha affidato specifici poteri di regolazione all’EREGG il quale, pertanto, non può essere considerato come la nuova autorità europea di regolazione dell’energia che va ad affiancare le autorità indipendenti nazionali. Da questo punto di vista, dunque, l’EREGG è nato con il

---

<sup>28</sup> In base a quanto previsto dall’art. 1, par. 2 della decisione.

<sup>29</sup> Ex art. 4 della decisione.

<sup>30</sup> Tali procedure ed i criteri guida sono infatti pubblicati sul sito ufficiale di ERGG, [www.ergeg.org](http://www.ergeg.org).

“difetto” strutturale di non poter influire in maniera decisiva sulla regolazione di questo mercato, non avendo la possibilità di adottare atti normativi vincolanti.

Dalla decisione del 2003 emerge anche l'importanza che viene ad assumere la dimensione “verticale” della cooperazione, riferita al rapporto tra regolatori nazionali e Commissione europea. Da questo punto di vista, la decisione ha certamente messo in rilievo l'importanza del collegamento con la Commissione più di quanto avessero fatto le direttive del 2003. Di conseguenza, il ruolo di organo di consulenza ed assistenza della Commissione rappresenta - assieme allo sviluppo delle forme di cooperazione “orizzontale” tra regolatori nazionali - la funzione essenziale che è chiamato a svolgere l'*ERGEG*. Se, dunque, emerge chiaramente anche il profilo “verticale” delle forme di cooperazione con l'Istituzione europea, va peraltro sottolineato che la decisione non ha affidato alla Commissione il compito di coordinare e dirigere dall'alto l' *ERGEG*.

Da queste brevi considerazioni emerge un quadro dei poteri di regolazione del settore energetico che può così essere sintetizzato: il diritto europeo ha stabilito le principali norme di regolazione per lo sviluppo del mercato unico dell'energia ed ha affidato il controllo del rispetto di tali norme alle autorità indipendenti nazionali, le quali sono dotate di significativi poteri di regolazione. Spetta dunque ai regolatori nazionali, e non all'*ERGEG*, l'esercizio dei poteri di regolazione che permettano una corretta applicazione, sul piano interno, delle norme europee. In questo senso, le autorità indipendenti nazionali possono essere considerate la *longa manus* della Commissione nel delicato ruolo di regolazione del complesso processo di costruzione di un mercato unico. Esse sono dunque chiamate a svolgere una funzione di “cerniera” nel rapporto tra le istituzioni europee e l'ordinamento interno<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Attività normativa delle autorità indipendenti e sistema delle fonti*, in *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 1999, p. 175. L'Autrice sottolinea l'importanza del ruolo che svolgono le autorità amministrative indipendenti nel processo d'integrazione europea e evidenzia la loro capacità di “svolgere un interessante ruolo di cerniera non solo tra istituzioni rappresentative nazionali e categorie – grazie al ruolo di sorveglianza dei settori di competenza ed ai compiti di segnalazione e proposta a Governo e Parlamento – ma anche nei confronti delle Istituzioni dell'Unione europea, connotandosi talvolta la loro attività, nei confronti di queste ultime, dei caratteri di “ausiliarità””.

In questo contesto l'*ERGEG*, pur non essendo dotato di poteri di regolazione, esercita comunque un ruolo tutt'altro che secondario nella *governance* dell'energia ed ha senza dubbio contribuito ad accrescere l'importanza della "rete" europea dei regolatori in tale ambito.

Innanzitutto, l'azione dell'*ERGEG* deve essere improntata, come già evidenziato, alla trasparenza, alla consultazione continua ed all'ascolto di tutti i soggetti che operano sul mercato, a partire dai produttori e gestori fino ad arrivare ai rappresentanti degli utenti finali di energia. L'importanza assegnata alla trasparenza nell'azione ed alle forme di consultazione, che costituiscono una sorta di *modus operandi* del "Gruppo", corrisponde, come noto, ad uno degli aspetti essenziali contenuti nel "Libro bianco" sulla *governance* presentato dalla Commissione europea nel 2001. Le proposte della Commissione miravano infatti ad improntare i procedimenti decisionali ad una maggiore informazione, consultazione e coinvolgimento della società civile. Il modello di azione che persegue l'*ERGEG* si avvicina dunque alle indicazioni del "Libro bianco" in quanto prevede una maggiore partecipazione di tutti gli attori coinvolti nella creazione del mercato unico, tanto nell'elaborazione quanto nell'esecuzione dei suoi atti<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda gli atti adottati dall'*ERGEG*, essi rientrano a pieno titolo tra quegli strumenti di *soft law*, concernenti raccomandazioni non vincolanti, che fanno riferimento alla *governance* sotto il profilo dell'implementazione delle politiche europee. Lo strumento maggiormente adottato dal "Gruppo" è infatti quello delle "*Linee guida*" contenenti le *best practices* relative alla regolazione del settore energetico. Attraverso l'utilizzo di questo strumento, il "Gruppo" si propone di favorire l'adozione volontaria di regole comuni che orientino il processo regolatorio all'interno degli Stati membri. Ogni volta che ritiene necessario fornire il proprio parere su una questione specifica, l'*ERGEG* approva le sue *Linee guida* e le sottopone all'attenzione della Commissione: ovviamente il loro contenuto è anche il frutto dell'ampio processo di consultazione pubblica ed ascolto di tutti i soggetti coinvolti nel settore che precede l'adozione dell'atto. Alla decisione finale del "Gruppo" che adotta l'atto segue la fase della sua implementazione volontaria all'interno degli Stati membri, cui sono

---

<sup>32</sup> Come sottolinea P. BILANCIA, voce *Governance* in M. FLORES (a cura di), *Dizionario dei diritti umani*, Torino, 2007, per una migliore *governance* europea era necessario curare, a giudizio della Commissione, il coinvolgimento della società civile nelle tre fasi dell'informazione, della consultazione e dell'implementazione delle decisioni.

chiamati a partecipare, ancora una volta tutti i soggetti coinvolti. Pur non potendo “imporre” l’adozione delle proprie *Linee guida*, l’*ERGEG* si occupa comunque di monitorarne l’implementazione all’interno degli Stati membri.

Dal Rapporto annuale del Febbraio 2007<sup>33</sup>, riferito al lavoro svolto nell’anno precedente, emerge chiaramente la presenza dell’*ERGEG* nella *governance* dell’energia<sup>34</sup>. Per quanto riguarda il settore elettrico, il “Gruppo” ha concentrato la sua attenzione sugli ostacoli che tuttora si frappongono al buon funzionamento del mercato europeo. Sottolineando l’importanza della trasparenza delle informazioni, esso ha elaborato delle apposite *Linee guida* di *Good Practice* per migliorarne la qualità a beneficio di tutti gli *stakeholders* ed ha fornito un parere alla Commissione europea per renderle legalmente obbligatorie. In merito al problema degli ostacoli agli scambi transfrontalieri di elettricità, l’*ERGEG* ha prodotto delle *Linee Guida di Good Practice* che richiedono un maggiore collegamento dei mercati di “bilanciamento” dell’elettricità<sup>35</sup>, così da farli funzionare come un unico mercato. Dopo un’approfondita indagine, promossa dall’Autorità italiana per l’energia elettrica ed il gas, sul *black out* originatosi in Germania nel 2006 e che ha coinvolto quindici milioni di cittadini europei, l’*ERGEG* ha presentato il suo rapporto definitivo sull’evento, evidenziandone le cause e proponendo l’adozione di un insieme di misure per evitare il ripetersi di problemi analoghi.

L’*ERGEG* ha inoltre fornito diversi pareri alla Commissione per quanto riguarda le problematiche relative alla creazione di un efficiente mercato unico del gas ed ha collaborato con quest’ultima alla stesura di tre note esplicative relative al funzionamento del Regolamento gas n. 1775 del 2005. Il “Gruppo” ha poi monitorato l’implementazione delle *Linee Guida* relative agli stoccaggi del gas ed ha fornito un parere alla

---

<sup>33</sup> “Annual Report 2006 of the European Energy Regulators”, disponibile sul sito web [www.ergeg.org](http://www.ergeg.org).

<sup>34</sup> A testimonianza dell’importanza crescente dell’azione dell’*ERGEG*, anche i Rapporti annuali dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas dedicano sempre un’apposita sezione che ripercorre le iniziative del “Gruppo” nel corso dell’anno e, invero, anche del CEER e dei Forum di Firenze e Madrid.

<sup>35</sup> Una delle questioni cruciali del mercato energetico è infatti rappresentata dal problema del bilanciamento tra la domanda e l’offerta di energia: esse devono infatti coincidere in qualsiasi periodo temporale. Quando ciò non avviene, si rischia di incorrere nei *black-out* energetici che, come si sa, hanno interessato più volte l’Europa negli ultimi anni.

Commissione in cui ha sottolineato la necessità di farle applicare per legge e non più su base volontaria.

In merito alla “spinosa” questione della separazione tra le attività di trasporto e di produzione dell’energia elettrica e del gas, esso ha fornito diversi pareri alla Commissione europea, sottolineando la propria preferenza per la piena separazione proprietaria delle reti di trasporto.

Un ulteriore, interessante aspetto che merita di essere sottolineato – in quanto fattore di indubbio miglioramento della qualità della *governance* dell’energia - riguarda la stretta collaborazione esistente tra l’*EREGE* e gli altri organismi che hanno progressivamente realizzato forme di cooperazione tra le autorità nazionali, vale a dire il *CEER* ed i *Forum* di Firenze e Madrid.

Per quanto riguarda il rapporto con il primo, si è ovviamente realizzato un forte legame, dovuto alla composizione pressoché identica dei due organismi ed al fatto che il ruolo dell’*EREGE* è stato sostanzialmente quello di istituzionalizzare le attività che in precedenza venivano svolte volontariamente dal *CEER*; va comunque ricordato che quest’ultimo contribuisce ancora in maniera fondamentale – in termini di risorse e di preparazione dei lavori - all’attività dell’*EREGE*<sup>36</sup>. La stretta relazione tra i due organismi è confermata dal fatto che, a partire dall’ultimo Rapporto annuale del 2007, essi presentano un Rapporto unico sul lavoro svolto nell’anno precedente. Pertanto, sembra ipotizzabile un progressivo “assorbimento” del *CEER* all’interno dell’*EREGE*, nell’ottica della creazione di un unico Gruppo europeo dei regolatori energetici.

Viceversa, il diverso rapporto esistente con i *Fora* deriva dalla composizione di questi ultimi che, come si è visto, riuniscono tutti gli *stakeholders* coinvolti nel mercato dell’energia. Questi tavoli di lavoro vengono “utilizzati” dall’*EREGE* per sviluppare le forme di consultazione ed informazione in merito alla propria attività. Il “Gruppo” illustra infatti ai *Fora* le proprie proposte per l’adozione delle *Linee Guida* - allo scopo di portare avanti anche in queste sedi il dibattito con tutte le parti coinvolte – e presenta i risultati dei suoi monitoraggi e delle indagini compiute.

L’importanza che il Gruppo dei regolatori europei dell’energia esercita ed è certamente destinato ad esercitare in questo settore

---

<sup>36</sup> Si veda, sul punto, la “Relazione annuale sullo Stato dei servizi e sull’attività svolta” dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas, Roma, 7 luglio 2007. La relazione è disponibile sul sito web dell’AEEG, [www.autorita-energia.it](http://www.autorita-energia.it).

richiede alcune riflessioni sull'influenza della sua azione all'interno degli ordinamenti nazionali.

Se è vero infatti che ogni autorità indipendente nazionale svolge in maniera autonoma la propria funzione di regolazione sul piano interno, poiché all'*EREGG* non sono stati ancora affidati poteri di regolazione, non può comunque essere trascurata l'influenza del "Gruppo" sui processi di regolazione che avvengono all'interno degli Stati membri. L'*EREGG* rappresenta infatti il luogo istituzionale dove i regolatori nazionali si incontrano, scambiano le rispettive esperienze, creano sinergie che non possono non avere ripercussioni sul piano interno. Di conseguenza, il processo di regolazione viene inevitabilmente influenzato dalle forme di cooperazione, dalla diffusione delle *best practices* e dagli scambi che avvengono in seno al "Gruppo". L'attività dell'*EREGG* finisce pertanto per influire in maniera, per così dire, "indiretta" sull'azione di regolazione che le singole autorità indipendenti portano avanti negli Stati membri, favorendo una attuazione maggiormente omogenea ed armonizzata della normativa comunitaria all'interno di essi.

L'appartenenza dei regolatori nazionali all'*EREGG* può inoltre influire sul loro livello di autonomia nei rapporti con il potere politico nazionale. La partecipazione delle autorità indipendenti dell'energia ai lavori del "Gruppo" avviene infatti in una condizione di assoluta autonomia, dal momento che esse non hanno nessun obbligo di richiedere al Ministro competente l'assenso per quanto riguarda le decisioni prese in seno all'*EREGG*; sulle autorità non grava neppure l'obbligo di informazione nei confronti del Governo. I regolatori nazionali, partecipando all'attività dell'*EREGG*, vengono dunque proiettati in una dimensione "sovranaazionale" ed europea che può influire positivamente sulla loro effettiva indipendenza nei confronti della politica nazionale<sup>37</sup>. Questo "affrancamento" dal potere politico

---

<sup>37</sup> Si veda, sul punto, L. AMMANNATI, *La regolazione "cooperativa" del mercato interno dell'energia e l'organizzazione comune tra i regolatori europei dell'energia elettrica e del gas*, in L. AMMANNATI (a cura di), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, 2005, p. 372; F. Donati, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 49 ss. Nel sostenere che il sistema di "reti" rafforza l'indipendenza, sul piano interno, delle autorità amministrative indipendenti, l'Autore sottolinea quanto segue: "il collegamento con la Comunità e con le altre autorità di regolazione contribuisce tuttavia ad affrancare le autorità preposte alla regolazione dei servizi di pubblica utilità dagli indirizzi settoriali del Governo. La creazione di canali di collegamento con gli organi comunitari e le altre autorità nazionali di settore consente loro di evidenziare a livello

che avviene in sede *EREGG* è senza dubbio positivo per la nostra Autorità per l'energia elettrica ed il gas. Essa si trova infatti a svolgere le proprie funzioni di regolazione in un contesto certamente non favorevole a seguito della legge "Marzano" del 2004 che, come noto, ha sottratto poteri all'Autorità in favore del Governo, assegnando a quest'ultimo anche un potere sostitutivo, ed ha pertanto limitato l'indipendenza del nostro regolatore il quale, invece, dovrebbe poter svolgere le proprie funzioni senza subire condizionamenti esterni<sup>38</sup>.

##### 5. *Le "iniziative regionali" dell'EREGG.*

Nella primavera del 2006 l'*EREGG*, a seguito di una pubblica consultazione, ha dato il via ad una interessante iniziativa volta alla costruzione dei "mercati regionali" dell'elettricità e del gas. Lo scopo di questo particolare progetto dell'*EREGG* è di monitorare più da vicino lo sviluppo del mercato interno dell'energia nelle diverse aree geografiche europee e di identificare con maggiore precisione gli ostacoli specifici che ad esso si frappongono in ciascuna regione.

Nel primo Rapporto annuale del 2007 sulle "iniziative regionali"<sup>39</sup>, l'*EREGG* ha sottolineato a più riprese come il successo dell'iniziativa dipenda dal coinvolgimento e dalla partecipazione attiva di tutti i diversi *stakeholders* coinvolti nel mercato energetico: i produttori, gestori, fornitori e consumatori, ma anche la Commissione europea ed i governi degli Stati membri. Anche per lo sviluppo dei mercati regionali, dunque, l'*EREGG* ha scelto di orientare la propria azione sulla base della trasparenza delle procedure e delle forme di consultazione permanente. Ai regolatori nazionali spetta un ruolo di coordinamento e guida delle iniziative regionali, mentre l'*EREGG* ha il compito di monitorare i progressi compiuti all'interno dei singoli mercati regionali.

---

*europeo specifiche esigenze nazionali ed al contempo farsi promotori e garanti della realizzazione sul piano nazionale delle istanze unitarie maturate in sede comunitaria".*

<sup>38</sup> Ci si riferisce alla l. n. 239 del 2004. Peraltro, il governo Prodi aveva presentato nel 2007 un disegno di legge, non approvato dal Parlamento, di riforma delle autorità indipendenti in cui veniva eliminato il Potere sostitutivo del Governo nei confronti dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

<sup>39</sup> "Annual Report – ERGEG Regional Initiatives", March 2007. Il rapporto è reperibile sul sito web dell'EREGG.

Il “Gruppo” ha pertanto costituito sette distinti mercati regionali nel settore dell’elettricità e tre mercati regionali nel settore del gas (*REMs*)<sup>40</sup>. Per lo svolgimento delle iniziative regionali è stata prevista una specifica struttura che contiene tre organismi distinti: il *Comitato regionale di coordinamento (Regional Co-ordination Committee)* è l’organo decisionale e di coordinamento composto dai regolatori nazionali appartenenti a ciascuna regione; il *Gruppo di implementazione (Implementation Group)* è l’organo tecnico-consulivo del *Comitato* ed è formato dai gestori di rete e dalle “borse dell’energia”<sup>41</sup> dei Paesi della regione; il *Gruppo degli Stakeholders (Stakeholders Group)* rappresenta l’organo consulivo cui partecipano tutti i portatori di interessi e nel quale essi esprimono le proprie esigenze ed i pareri sulle proposte del *Comitato*.

All’Autorità italiana per l’energia elettrica ed il gas è stato assegnato il ruolo di coordinatore per la regione “Centro-Sud” nel settore elettrico e la co-presidenza, assieme al regolatore austriaco, della regione “Sud-Est” relativamente ai mercati del gas<sup>42</sup>. In merito alle questioni relative a questo mercato regionale dell’energia elettrica, nel corso degli ultimi mesi si sono riuniti più volte i tre organismi istituiti dall’*ERGEG* e sono state individuate le priorità da affrontare per arrivare alla costruzione di un mercato integrato, fornendosi possibili soluzioni per superare gli ostacoli esistenti. E’ inoltre emerso il problema relativo alla Svizzera che, essendo situata geograficamente al centro di questa regione, costituisce di fatto un ostacolo alla piena realizzazione del mercato regionale poiché, non essendo membro dell’Unione europea, non è obbligata ad implementare la normativa comunitaria esistente.

---

<sup>40</sup> Le regioni in questione sono il Centro-Sud Europa, di cui fanno parte Austria, Francia, Germania, Grecia, Slovenia, Italia e Svizzera; il Centro-Ovest, in cui rientrano Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo ed Olanda; il Nord, composto da Danimarca, Finlandia, Germania, Norvegia, Polonia, Svezia; il Regno Unito e Irlanda, in cui rientra, oltre ai due paesi, anche la Francia; il Sud-Ovest (Francia, Portogallo e Spagna; il Centro-Est (Austria, Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia) ed il Baltico (Estonia, Lettonia, Lituana). Le tre regioni del gas sono invece: “Nord”, “Sud” e “Sud-Est”. e

<sup>41</sup> Le borse nazionali dell’energia sono i luoghi dove si incontrano le aziende elettriche che producono elettricità e le aziende che comprano energia sul mercato. Si tratta di mercati all’ingrosso basati su un meccanismo di asta. Le Borse hanno la funzione di mantenere l’equilibrio istantaneo tra la domanda e l’offerta di energia elettrica, nel modo più efficiente, favorendo la competizione.

<sup>42</sup> Di questa regione del gas fanno parte, oltre all’Italia, Austria, Slovenia, Slovacchia, Ungheria, Grecia, Polonia, Repubblica Ceca, Bulgaria, Romania.

Numerosi incontri sono avvenuti anche tra i membri del Gruppo della regione “Sud-Est” del gas: il monitoraggio della situazione esistente ha messo in evidenza la mancanza di adeguate sanzioni in tutti Paesi dell’area in caso di mancata implementazione della normativa europea in vigore. Per superare gli ostacoli al trasporto transfrontaliero del gas, i regolatori hanno proposto di creare uno “sportello unico” per il trasporto del gas tra i Paesi di questa regione. Inoltre, in tema di tariffe di trasporto, è attualmente allo studio un documento che propone l’introduzione di un unico sistema tariffario regionale. L’importanza di questa regione risiede, peraltro, nel fatto che essa contribuisce in maniera significativa alla sicurezza degli approvvigionamenti energetici dell’Unione europea, dal momento che quasi la metà dell’energia ad essa necessaria transita per i Paesi della regione “Sud-Est”.

Se si concentra l’attenzione sull’attività di un’altra area del mercato energetico – la regione “Sud-Ovest” - è possibile notare come ogni area debba affrontare specifici ostacoli che impediscono la realizzazione di un mercato integrato. Di conseguenza, le diverse “regioni” devono predisporre piani di azione differenti per raggiungere il medesimo obiettivo.

Al regolatore spagnolo dell’energia (CNE)<sup>43</sup> è stata affidata la presidenza della regione “Sud-Ovest” per il mercato elettrico e della regione “Sud” per il gas. Tale area comprende, oltre alla Spagna, il Portogallo e la Francia. Nel settore dell’elettricità, questo mercato regionale può beneficiare dell’esperienza positiva che ha già portato alla creazione di un mercato sovranazionale integrato in questa zona. La Spagna ed il Portogallo hanno infatti lavorato sin dal 1998 alla creazione di mercato elettrico comune della Penisola iberica, processo che ha coinvolto, oltre ai relativi regolatori nazionali, anche i governi dei due Paesi ed i diversi soggetti coinvolti nel settore. A seguito di numerosi incontri ed iniziative comuni cui hanno partecipato i regolatori ed i governi dei due Paesi, Spagna e Portogallo hanno siglato nell’ottobre del 2004 un accordo internazionale che ha istituito il Mercato Iberico dell’Elettricità, denominato “MIBEL”. Grazie al successo di un Piano d’azione comune adottato dai due Paesi, il MIBEL funziona dal luglio 2007 come un mercato unico. Inoltre, nel 2005 i regolatori della Spagna e della Francia hanno siglato un accordo per rafforzare la loro cooperazione ed adottare azioni comuni.

---

<sup>43</sup> La “Comision Nacional de Energia” è il regolatore energetico spagnolo, istituito con la ley 34/1998.

La regione “Sud-Ovest” del mercato elettrico si trova pertanto in una condizione specifica differente rispetto all’area di cui è parte l’Italia ed alle altre regioni. In questa regione lo sviluppo di un efficiente mercato dell’energia può infatti essere più rapido che in altre, avvantaggiandosi dei progressi già compiuti in questa direzione: sono quindi necessarie azioni specifiche che permettano di portare avanti un processo che si trova già ad uno stadio avanzato. L’obiettivo principale che orienta le attività di questo “sottogruppo” dell’*ERGEG* consiste infatti nello sviluppo dei livelli di interconnessione tra il *MIBEL* ed il mercato elettrico francese. Va inoltre sottolineato che, poiché la Francia fa parte di altre quattro regioni del mercato elettrico, l’incremento di integrazione tra i due mercati potrebbe rappresentare la chiave di volta per sviluppare le convergenze con le altre regioni. Da queste evoluzioni trarrebbe ovviamente beneficio lo sviluppo del mercato europeo dell’energia elettrica.

Il mercato del gas della regione non dispone invece di precedenti analoghi al *MIBEL* e, pertanto, il suo sviluppo deve necessariamente passare attraverso il miglioramento dei livelli di interconnessione delle reti di trasporto del gas ed, in generale, attraverso una migliore cooperazione ed integrazione dei mercati nazionali. In particolare, questo mercato regionale deve affrontare diversi problemi come, ad esempio, le significative differenze esistenti nei livelli di liberalizzazione di ciascun Paese: se il mercato spagnolo è infatti già “aperto” a tutti gli utenti, quello francese non lo è ancora nei confronti dei clienti “domestici” ed il processo di liberalizzazione in Portogallo è iniziato soltanto nel 2007.

L’obiettivo ultimo delle iniziative regionali consiste nello sviluppare in maniera graduale la costruzione di un efficiente mercato unico dell’energia, partendo innanzitutto dalla costruzione di mercati regionali perfettamente integrati. Questa scelta dell’*ERGEG* deriva probabilmente dalla consapevolezza dei regolatori nazionali e della Commissione che l’attuale funzionamento del mercato europeo dell’energia è ancora ben lontano dal modello di un efficiente mercato integrato. Basti pensare soltanto ai ritardi ed alle difficoltà che incontra il processo di liberalizzazione in molti Stati membri. Come sottolineato infatti dal Commissario europeo dell’energia e dal Presidente dell’*ERGEG*, “*the transition to a single market, in a single step, would be extremely difficult if not impossible to achieve*”<sup>44</sup>. Dalla presa d’atto

---

<sup>44</sup> Cfr. “Foreword by Commissioner Piebalgs and *ERGEG* Chair”, in *Annual Report – ERGEG Regional Initiatives*, 2007, cit., p.3.

dell'impossibilità di creare immediatamente un efficiente mercato unico deriva dunque la soluzione di procedere "per gradi", partendo dallo sviluppo dei singoli mercati regionali che, come si è visto, presentano caratteristiche proprie e differenti questioni da affrontare. In effetti, questa iniziativa dell'*ERGEG* va valutata positivamente perchè essa, creando forme di sinergie più ristrette tra i regolatori nazionali, potrebbe favorire lo sviluppo di una sorta di "cooperazioni rafforzate" che eserciterebbero un'influenza positiva sulla *governance* del settore energetico. Del resto, è certamente più facile per un gruppo numericamente ridotto di regolatori nazionali adottare azioni comuni condivise rispetto a quanto avviene in seno all'*ERGEG*, che è composto dalle autorità indipendenti di tutti gli Stati membri. Di questi sviluppi beneficerebbe, in un secondo momento, l'intero mercato europeo dell'energia.

6. *Le novità contenute nel "Pacchetto energia" 2007: verso la creazione di un'Agenzia europea dei regolatori nazionali.*

Allo scopo di portare avanti lo sviluppo del mercato unico europeo dell'energia, la Commissione europea ha adottato nel settembre 2007 un terzo pacchetto di proposte legislative<sup>45</sup> volte ad introdurre tariffe più eque, sviluppare la produzione di energia pulita ed accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. Tali proposte dovrebbero sostituire la normativa europea di "seconda generazione" precedentemente richiamata. Tra le misure contenute nel "Pacchetto energia", merita di essere approfondita in questa sede la proposta di regolamento che crea un'Agenzia europea per la cooperazione tra i regolatori nazionali<sup>46</sup>.

Nella Relazione che precede ciascuno di questi progetti normativi viene innanzitutto individuata come assoluta priorità la necessità di rafforzare i poteri di regolazione delle autorità indipendenti nazionali e di accrescerne l'indipendenza: quest'ultima è giustamente ritenuta un principio basilare al fine di assicurare una corretta *governance* del

---

<sup>45</sup> Cfr. "Energia per l'Europa: creare un vero mercato e garantire l'approvvigionamento", Bruxelles, 19 settembre 2007, IP/07/1361.

<sup>46</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia (presentata dalla Commissione), Bruxelles, 19/9/2007, COM(2007) 530 definitivo.

mercato. In merito alle forme di cooperazione tra regolatori nazionali, il documento ritiene che l'istituzione dell'*EREGG* non abbia dato finora un impulso decisivo allo sviluppo di norme ed impostazioni comuni e che pertanto si è resa a questo punto necessaria la creazione di una rete "più potente" di regolatori nazionali dell'energia. L'idea della Commissione consiste, in sostanza, nel creare un organismo indipendente europeo che possa anche adottare decisioni vincolanti in tema di regolamentazione del mercato energetico. Esso rappresenterebbe pertanto una indubbia evoluzione rispetto all'*EREGG* il cui difetto principale consiste, come si è già rilevato, nel non disporre di effettivi poteri di regolazione.

La proposta di regolamento introduce pertanto una specifica Agenzia per la cooperazione dei regolatori nazionali, il cui quadro istituzionale si baserebbe sulla prassi e sulle norme *standard* seguite generalmente per le agenzie di regolamentazione dell'Unione europea<sup>47</sup>.

La composizione di questa Agenzia, organismo comunitario dotato di personalità giuridica, sarebbe ovviamente più complessa ed articolata di quella dell'*EREGG*. Essa si doterebbe infatti di un "Consiglio di amministrazione" composto da dodici membri, di cui sei nominati dalla Commissione e sei dal Consiglio, e di un "Comitato dei regolatori", composto dai rappresentanti delle autorità di regolazione degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione che, tuttavia, non disporrebbe del diritto di voto. La gestione dell'organismo verrebbe affidata ad un "Direttore", nominato dal Consiglio di amministrazione scegliendo da un elenco di almeno due candidati presentato dalla Commissione. La proposta di regolamento introduce anche, all'interno dell'Agenzia, una "Commissione dei ricorsi" che avrebbe il compito di pronunciarsi sui ricorsi presentati da qualsiasi persona fisica o giuridica avverso ad una decisione dell'Agenzia che la riguardi. Questo nuovo organismo di cooperazione dei regolatori nazionali agirebbe pertanto, a differenza dell'*EREGG*, sotto l'"ombrello" delle Istituzioni europee, rappresentate dal Direttore e dal Consiglio di amministrazione, entrambi di nomina comunitaria.

Come stabilisce l'art. 1 della proposta di regolamento, l'Agenzia avrebbe il compito di "*integrare*" a livello europeo le funzioni di regolazione svolte dalle autorità indipendenti nazionali e, se necessario,

---

<sup>47</sup> Sul ruolo svolto dai comitati e dalle agenzie nell'ordinamento europeo, il richiamo va a M. Savino, *I comitati dell'Unione europea – la collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005.

di “*coordinarne*” l’azione. L’organismo dovrebbe innanzitutto promuovere la cooperazione tra i regolatori nazionali, fissando procedure di cooperazione volte a facilitare lo scambio di informazioni e la diffusione delle *best practices*. Inoltre, l’Agenzia avrebbe un ruolo consultivo rispetto alla Commissione su tutte le questioni relative al mercato energetico, funzione che peraltro svolge già oggi l’*ERGEG*. Per quanto concerne i rapporti con le singole autorità indipendenti nazionali, essa potrebbe emettere un parere, su richiesta di una di queste o della Commissione, relativamente alla conformità rispetto alle norme europee di una decisione presa da un regolatore nazionale e, se quest’ultimo non dovesse conformarsi a tale parere, l’Agenzia informerebbe la Commissione. Tali funzioni sarebbero esercitate dall’Agenzia mediante l’utilizzo di atti non vincolanti come pareri e raccomandazioni.

All’Agenzia, tuttavia, spetterebbero anche effettivi poteri di regolazione. Essa potrebbe infatti adottare decisioni vincolanti per i terzi, sia pure limitatamente a specifiche questioni “transfrontaliere”<sup>48</sup> oppure su singoli aspetti tecnici, quando tali decisioni sono previste nell’ambito di orientamenti specifici adottati a norma delle direttive e dei regolamenti sull’elettricità e sul gas attualmente in vigore.

Questa proposta di regolamento ha l’indubbio merito di “istituzionalizzare” ulteriormente la cooperazione dei regolatori nazionali dell’energia, inserendola nell’ambito di una struttura comunitaria dotata, a differenza dell’*ERGEG*, di competenze precise. Di particolare interesse risulta, a tale proposito, l’attribuzione all’Agenzia di un ruolo di monitoraggio sulle attività di regolazione che i singoli regolatori nazionali svolgono all’interno degli Stati membri, verificandone il rispetto della normativa europea.

Tuttavia, va anche sottolineato che l’attribuzione all’Agenzia di poteri di regolazione che si traducano in atti vincolanti appare tutto sommato modesta. Da questo punto di vista, i regolatori nazionali continuerebbero ad essere i soggetti dotati di poteri regolatori che devono verificare il rispetto delle norme comunitarie, dal momento che la proposta di regolamento non introduce una vera e propria Autorità di regolamentazione europea. Ciononostante, l’istituzione dell’Agenzia permetterebbe di “attrarre” la rete dei regolatori nazionali nell’orbita di un organismo comunitario che, accrescendo ulteriormente la

---

<sup>48</sup> Precisamente, come prevede la proposta di regolamento, sulle domande di deroghe riguardanti i beni infrastrutturali di interesse europeo e sul regime regolamentare applicabile alle infrastrutture nel territorio di uno o più Stati membri.

dimensione europea delle autorità indipendenti, potrebbe influenzarne in maniera maggiore l'esercizio delle funzioni sul piano interno.

La creazione di un'Agenzia europea dei regolatori nazionali rappresenterebbe pertanto un'ulteriore "tappa" nello sviluppo verso forme di cooperazione sempre più strette, istituzionalizzate e maggiormente coordinate a livello europeo. La "rete" delle autorità indipendenti dell'energia, cui dovrebbero essere affidati in futuro anche alcuni poteri di regolazione, sembra pertanto destinata ad influire in misura crescente nei processi regolatori e nel governo del mercato energetico che si sta faticosamente costruendo.