

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia»

COM(2010) 726 definitivo

(2011/C 132/21)

Relatore generale: **IOZIA**

Il Consiglio, in data 22 dicembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 194, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia

COM(2010) 726 definitivo.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2011, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (articolo 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 470^a sessione plenaria dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 16 marzo), ha nominato relatore generale IOZIA e ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

1.1 esprime un parere di sostegno e apprezzamento per il regolamento proposto dalla Commissione, per favorire misure contro la manipolazione dei mercati all'ingrosso dell'energia e per renderli più trasparenti. Tale provvedimento si basa su uno studio congiunto richiesto al Comitato delle autorità di controllo dei mercati finanziari (CESR) e al Gruppo europeo dei regolatori dei mercati dell'elettricità e del gas (ERGEG), nel quale venivano evidenziate alcune lacune normative in materia di mercato all'ingrosso del gas e dell'energia.

1.2 Considera la scelta dello strumento del regolamento, sulla base giuridica dell'art. 194 del TFUE condivisibile sia per l'esigenza di una normativa assolutamente comune, sia per l'importanza delle previsioni del nuovo articolo definito nel Trattato di Lisbona in materia di energia in generale e di sviluppo del mercato interno in particolare, come definito nel paragrafo 2.

1.3 Apprezza la decisione di utilizzare atti delegati, che chiariscano alcuni punti importanti del regolamento come la definizione e i termini per la raccolta dei dati, a norma dell'art. 290 TFUE che prevede questo nuovo strumento amministrativo per snellire il lavoro delle istituzioni europee. Tali atti delegati dovranno essere emanati rispettando in modo inequivocabile le disposizioni del Trattato e ad essi occorrerà dare adeguata pubblicità. Il CESE suggerisce di apporre un termine nella emanazione degli atti delegati, così come previsto dallo stesso articolo, per consentire una rapida e omogenea applicazione del regolamento. Senza gli atti delegati, risulta complesso il contrasto alla manipolazione del mercato, nel futuro. Raccomanda il coinvolgimento delle parti interessate della società civile alla preparazione degli atti delegati e suggerisce di inserire alcuni esempi nei considerando preliminari.

1.4 Ritiene che l'efficienza dei mercati transfrontalieri, rafforzi la sicurezza di approvvigionamento, l'ottimizzazione della gestione delle crisi e la riduzione dei rischi di aggravio dei costi, che sono sempre scaricati sull'utente finale. Il miglioramento progressivo del mercato interno dell'energia consente di ottenere significativi risparmi, a beneficio delle imprese e degli utenti privati.

1.5 Valuta esaurienti e penetranti i poteri che dovranno essere affidati alle autorità nazionali di regolamentazione e chiede di definire una procedura di verifica, in un tempo ragionevolmente breve, dell'effettiva garanzia data dagli Stati membri alle autorità nazionali di poter disporre di efficaci poteri ispettivi e di indagine, che dovranno basarsi su elementi comuni ed armonizzati. L'asimmetria normativa è stata ed è una delle concause dei ritardi accumulati nella realizzazione del mercato unico dell'energia.

1.6 Esprime il proprio compiacimento per il rafforzamento che il regolamento propone dell'attività di coordinamento tra le autorità nazionali che regolano i mercati dell'energia, quelle che regolano i mercati finanziari, tra l'Agenzia europea dei regolatori del mercato dell'energia e l'Agenzia europea di sorveglianza dei mercati finanziari. Un processo progressivo di integrazione e cooperazione che il CESE auspica da tempo.

1.7 È convinto che occorra far aumentare la fiducia nel mercato da parte dei partecipanti, che devono essere sicuri di operare in un mercato che punisca gli abusi di mercato con sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate e raccomanda alla Commissione di vigilare sull'applicazione del regolamento da parte degli Stati membri, che dovranno coordinarsi tra loro, per evitare che si ripeta anche nel mercato dell'energia quello che è successo nei mercati finanziari, attraverso l'arbitraggio regolatorio: per il quale si opera ove esista una regolamentazione più flessibile o tollerante, per quello che riguarda il regime sanzionatorio.

1.8 Si domanda se gli oneri per la gestione del regolamento debbano essere tutti a carico del pubblico o se a essi non debbano contribuire anche gli operatori del mercato, come per esempio accade in alcuni paesi, ad esempio nell'ambito del finanziamento delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, che sono finanziate parzialmente dai soggetti vigilati.

1.9 Ritiene indispensabile rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra gestori di sistemi di trasmissione. La costituzione della Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (REGST) darà un impulso straordinario alla possibilità di creare codici di rete che potranno determinare un accesso effettivo e trasparente alle reti di trasmissione. Tali codici di rete dovranno essere coerenti con gli orientamenti quadro, di per sé non vincolanti, che dovrà emanare l'Agenzia.

1.10 Osserva che nei mercati dell'energia all'ingrosso nell'Unione continuano a permanere condizioni differenziate e discriminazioni. A causa anche dei deficit strutturali nella rete e in particolare nell'interconnessione transfrontaliera, l'integrazione dei mercati è assolutamente insufficiente. Ci sono ancora rilevanti ostacoli alla possibilità di un accesso non discriminatorio alla rete e alla vendita di energia elettrica. I controlli da parte dei regolatori non sono ancora giunti a un livello omogeneo di efficacia e alcuni mercati restano isolati e impermeabili alla possibilità di penetrazione da parte di altri operatori.

1.11 Appoggia, pertanto, le scelte della Commissione orientate a rimuovere le barriere alla realizzazione di un mercato interno efficiente e integrato, i cui benefici vengano finalmente condivisi tra produttori, operatori e consumatori.

1.12 Considera indispensabile proseguire nella costruzione di un'Europa dell'energia, nella quale siano tutelati gli interessi generali dell'Unione, quelli dei consumatori, sia garantito l'approvvigionamento energetico sia salvaguardata, con politiche adeguate che distribuiscano i vantaggi e controllino la congruità dei costi, la sostenibilità sociale, ambientale ed economica, sia protetta l'integrità del mercato come bene irrinunciabile dello sviluppo dell'economia sociale di mercato.

1.13 Consapevole della progressiva finanziarizzazione dei mercati dell'energia con quelli finanziari, ritiene fondamentale una stretta cooperazione tra le diverse agenzie e autorità europee, poste a presidio e a tutela dei mercati, e valuta positivamente che il regolamento sulla manipolazione e la trasparenza dei mercati dell'energia elettrica e del gas si sia ispirato alle regole generali degli abusi di mercato, già operative nel settore finanziario e che saranno aggiornate prossimamente. A questo fine ritiene utile che il presente regolamento si coordini con la procedura di revisione della direttiva sugli abusi di mercato (MAD).

1.14 Auspica che i principi ispiratori su cui si basa la proposta di nuova direttiva MAD, siano recepiti nel testo finale del

presente regolamento. In particolare richiede che si tenga conto: dell'aumento dell'integrità del mercato, del rafforzamento dell'effettiva applicazione della legislazione contro gli abusi di mercato; della riduzione della discrezionalità nazionale in merito alla effettiva applicazione delle sanzioni, alla loro congruità e capacità dissuasiva; introducendo standard armonizzati e riducendo non dovuti obblighi amministrativi, in particolare per le PMI; della necessità di accrescere la trasparenza, l'efficienza delle autorità di supervisione.

1.15 Sottolinea l'importanza delle relazioni con i paesi terzi ed è ben lieto che l'Agenzia intrattenga relazioni e possa concludere accordi con le organizzazioni internazionali e le amministrazioni dei paesi terzi.

2. Introduzione

2.1 Il mercato interno dell'energia elettrica e del gas ha registrato notevoli cambiamenti, uno dei più importanti è senza dubbio l'aver offerto l'opportunità a una pluralità di soggetti di accedere alle borse dell'energia, di aver diffuso la compravendita transfrontaliera all'interno dell'Unione, contribuendo a ottimizzare l'utilizzo della produzione energetica, allargando la base della domanda.

2.2 Ancora molti ostacoli si sovrappongono alla realizzazione di un mercato interno efficiente, funzionale e a prezzi ragionevoli. I consumatori non hanno tratto particolari benefici dallo sviluppo del mercato interno, che stenta a decollare, a causa delle resistenze di alcuni monopolisti, sostenuti dai loro governi nazionali. Emblematica tutta la discussione sulla separazione (*unbundling*) tra la proprietà della generazione e quella della trasmissione e distribuzione, che ancora oggi appare irrisolta in alcuni importanti paesi dell'UE e che, comunque, non potrà rimanere tale oltre il 3 marzo 2013.

2.3 Le cinque misure normative in materia di energia e gas, note come «terzo pacchetto» e il cui recepimento in tutti gli ordinamenti nazionali è stato previsto entro il 3 marzo 2011, concorrono a determinare una migliore condizione per la realizzazione del mercato interno.

2.4 Anche a causa della diminuzione dei consumi di energia elettrica e di gas, si registrano notevoli ritardi nel programma di sviluppo dell'interconnessione tra Stati membri e tra l'Unione e i partner dei paesi terzi. Questa è una delle primarie cause che impediscono la realizzazione del mercato interno e che l'Agenzia dovrebbe costantemente monitorare.

2.5 I ritardi normativi hanno determinato una situazione in cui il mercato all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas offriva il fianco a possibili manipolazioni e soffre di una mancanza di trasparenza, che alla lunga mina la credibilità dello stesso e la fiducia degli operatori, determinando un oggettivo danno.

2.6 L'efficienza dei mercati transfrontalieri rafforza la sicurezza di approvvigionamento, l'ottimizzazione della gestione delle crisi e la riduzione dei rischi di aggravio dei costi, che vengono sempre scaricati sull'utente finale. Il miglioramento progressivo del mercato interno dell'energia consente di ottenere significativi risparmi, a beneficio delle imprese e degli utenti privati: riducendo le dispersioni di produzione, facendo incontrare facilmente domanda e offerta in un mercato liquido ed efficiente, garantendo le forniture in relazione al fabbisogno puntuale.

2.7 In questo contesto la Commissione, dopo un'attenta analisi ha emanato la proposta di regolamento per l'integrità e la trasparenza dei mercati e contro la loro possibile manipolazione.

3. La proposta della Commissione

3.1 L'Unione europea si avvantaggerà sicuramente se potrà contare su un mercato all'ingrosso dell'elettricità e del gas, liquido, ordinato e funzionante e soprattutto protetto da manipolazioni che andrebbero a incidere in modo significativo sull'utente finale. L'obiettivo di avere, entro il 2015, un efficiente mercato europeo dell'energia all'ingrosso impone l'adozione di misure che favoriscano il suo sviluppo ordinato e regolare.

3.2 Nel 2007 la Commissione diede mandato al Comitato delle autorità di controllo dei mercati finanziari (CESR) e al Gruppo europeo dei regolatori dei mercati dell'elettricità e del gas (ERGEG) di studiare le lacune del quadro regolamentare dei mercati e presentare delle proposte per aumentarne la trasparenza e l'integrità nelle transazioni e nei contratti delle forniture di gas ed elettricità e negli strumenti derivati.

3.3 Questo studio è stato utilissimo e ha costituito la base sulla quale ha poggiato la proposta della Commissione.

3.4 La Commissione propone l'adozione di un regolamento in cui è esplicitamente vietata ogni forma di abuso nei mercati all'ingrosso dell'elettricità e del gas, in particolare l'*insider trading* e gli abusi di mercato, in coerenza con la direttiva sugli abusi di mercato, ma non si applica agli strumenti finanziari collegati, che sono già regolati da essa. Tale proposta è assunta sulla base dell'art. 194, paragrafo 1, lettera a), del TFUE, che conferisce all'Unione la responsabilità di garantire il funzionamento del mercato interno dell'energia.

3.5 Il divieto d'*insider trading* è accompagnato dall'obbligo rivolto agli operatori di mercato di comunicare al pubblico le informazioni privilegiate di cui dispongono relative alla loro attività e che riguardano la capacità degli stabilimenti di produzione, di stoccaggio, di consumo o trasporto di energia elettrica o di gas naturale.

3.6 La Commissione, in applicazione delle previsioni del nuovo Trattato, ai sensi dell'art. 290 TFUE, ha previsto l'emanazione di atti delegati, un nuovo strumento a carattere legislativo che consente alla Commissione di variare le specifiche

tecniche di una direttiva o di un regolamento, attraverso una procedura semplificata.

3.7 Le specifiche relative alla definizione di manipolazione o di tentata manipolazione dei mercati saranno individuate sulla base di atti delegati della Commissione. Esse terranno conto del funzionamento dei mercati, del potenziale impatto sui mercati dell'energia all'ingrosso della produzione, dei consumi, dell'uso del trasporto o dell'uso della capacità di stoccaggio effettivo o previsto, dei codici di rete e degli orientamenti quadro adottati in applicazione del regolamento (CE) n. 714/2009 e del regolamento (CE) n. 715/2009.

3.8 Il regolamento in parola prevede l'assegnazione all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia il ruolo di monitoraggio dell'attività di negoziazione e raccoglie i dati necessari alla valutazione sull'andamento dei mercati.

3.9 L'Agenzia raccoglie le informazioni anche attraverso il registro delle operazioni nei mercati dell'energia all'ingrosso, compresi gli ordini di compravendita. Tali informazioni sono condivise con le autorità nazionali di regolamentazione, le autorità finanziarie, le autorità garanti della concorrenza e altre autorità competenti.

3.10 I repertori di dati sulle negoziazioni metteranno a disposizione le loro informazioni e le autorità finanziarie, a loro volta, trasmettono all'Agenzia relazioni sulle operazioni in prodotti energetici.

3.11 Il regolamento prevede una stretta cooperazione tra autorità nazionali, tra esse e l'ESMA, l'Autorità europea di vigilanza dei mercati finanziari, tra l'Agenzia e l'ESMA, se essa ha il sospetto che ci siano o ci siano stati comportamenti che costituiscono abusi di mercato.

3.12 La disciplina sanzionatoria è rinviata alla responsabilità degli Stati membri, che dovranno adottare misure effettive, proporzionate e dissuasive (per le definizioni, vedi art. 2 del regolamento).

4. Osservazioni del CESE

4.1 Il CESE esprime un giudizio favorevole verso la proposta della Commissione, che consente di rimediare a una situazione di mercato opaca e che si propone di sostenere indirettamente lo sviluppo del mercato interno all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas.

4.2 La base giuridica prescelta per il regolamento è assolutamente condivisibile. L'art. 194, infatti, dà implicitamente mandato alla Commissione di emanare atti per lo sviluppo e il consolidamento del mercato interno dell'energia. E lo strumento del regolamento è senz'altro il più idoneo a garantire una normazione omogenea, immediatamente applicabile e coerente con gli obiettivi di armonizzazione indispensabili al buon funzionamento del mercato interno.

4.3 I mercati dell'energia all'ingrosso nell'Unione non presentano ancora condizioni identiche e senza discriminazioni. L'integrazione dei mercati è assolutamente insufficiente a causa anche dei deficit strutturali nella rete e in particolare nell'interconnessione transfrontaliera. Ci sono ancora significativi ostacoli nella possibilità di un accesso non discriminatorio alla rete e alla vendita di energia elettrica. I controlli da parte dei regolatori non sono ancora giunti a un livello omogeneo di efficacia e alcuni mercati restano isolati e impermeabili alla possibilità di penetrazione da parte di altri operatori. Il CESE raccomanda alla Commissione di vegliare sull'applicazione delle normative europee da parte degli Stati membri, sostenendo i progetti di interconnessione e rimuovendo gli ostacoli, anche attraverso un'azione sanzionatoria degli ostacoli che vengono frapposti al raggiungimento di un mercato interno efficiente, trasparente e a costi giustificati.

4.4 L'andamento del mercato, secondo le valutazioni delle autorità nazionali di regolamentazione e della Commissione è condizionato dalla insufficienza delle norme esistenti sulla trasparenza dell'accesso all'infrastruttura, che non consente di garantire un mercato interno effettivo, funzionale, aperto ed efficiente.

4.5 Le misure proposte agevolano lo sviluppo del mercato. Il contrasto alla manipolazione e agli abusi di mercato, la messa a disposizione degli operatori di tutte le informazioni sensibili, sull'efficienza e sullo stato fisico del sistema come ad esempio generazione, offerta e domanda di energia elettrica, comprese le previsioni, la capacità della rete e d'interconnessione, le previsioni di congestionamento della rete, i flussi e la manutenzione, il bilanciamento e la capacità di riserva.

4.6 La disponibilità nello stesso momento di tutte le informazioni utili potrà consentire a tutti gli operatori del mercato di valutare con pari strumenti la situazione globale della domanda e dell'offerta e poter decifrare meglio la dinamica dei prezzi all'ingrosso del mercato dell'energia elettrica e del gas.

4.7 L'Agenzia deve dotarsi di un servizio di raccolta dati, ma anche di un servizio ispettivo, con personale specializzato. Il regolamento prevede una dotazione supplementare di personale focalizzata sul fabbisogno derivante dalle nuove funzioni attribuite all'Agenzia.

4.7.1 Il CESE chiede che l'Agenzia, annualmente, diffonda una comunicazione sulle iniziative assunte, sui risultati che il presente regolamento avrà ottenuto e sullo sviluppo del mercato all'ingrosso dell'energia.

4.8 Il CESE si domanda se gli oneri per la gestione del regolamento debbano essere tutti a carico del pubblico o se a essi non debbano contribuire anche gli operatori del mercato, come per esempio accade in alcuni paesi, ad esempio nell'ambito del finanziamento delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, che sono finanziate parzialmente dai soggetti vigilati. L'interesse degli operatori è evidente e il servizio di raccolta e diffusione dei dati del mercato è uno strumento di trasparenza,

garantito dall'autorità pubblica a tutti, che va a beneficio immediato degli operatori. Peraltro i costi previsti sono abbordabili da un mercato solido e sviluppato.

4.9 Le autorità competenti dovrebbero inoltre verificare regolarmente l'osservanza delle norme da parte dei gestori dei sistemi di trasmissione. Il CESE ritiene indispensabile rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra gestori di sistemi di trasmissione. La costituzione della Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (REGST), il cui progetto di statuto sarà presentato nella primavera del 2011, darà un impulso straordinario alla possibilità di creare codici di rete che potranno determinare un accesso effettivo e trasparente alle reti di trasmissione, come previsto dal regolamento (CE) n. 714/2009. Tali codici di rete dovranno essere coerenti con orientamenti quadro, di per sé non vincolanti, che dovrà emanare l'Agenzia.

4.10 Il REGST dovrà operare nel rispetto assoluto delle norme in materia di concorrenza e attuare quel processo di progressiva armonizzazione e integrazione dei codici di rete transfrontalieri, senza sostituirsi ai codici di rete nazionali. La dimensione della cooperazione regionale può garantire il miglior progresso nell'integrazione del mercato unico dell'energia. Il CESE sostiene la possibilità che il REGST si articoli in aree regionali, nell'ambito della cooperazione generale.

4.11 La cooperazione regionale già oggi è avviata su basi incoraggianti. L'Iniziativa regionale del gas (GRI) e l'Iniziativa regionale dell'elettricità (ERI) stanno dando ottimi risultati. Il CESE condivide e plaude all'impegno che i regolatori e gli operatori stanno dimostrando per risolvere i complessi problemi legati all'interconnessione e alla creazione di un mercato trasparente ed efficiente.

4.12 La realizzazione di un accordo in tal senso, ad esempio tra autorità e operatori dei sistemi di trasmissione dell'Italia e della Slovenia, ha creato le premesse per governare le problematiche relative al congestionamento e al bilanciamento con sistemi di preallarme per le prevedibili zone interessate e soluzioni equilibrate e trasparenti, attraverso il metodo del *market coupling*, raccogliendo la prevedibile domanda e la prevedibile offerta attraverso un operatore centrale, per migliorare l'efficienza del mercato del giorno prima.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE condivide l'utilizzo degli atti delegati per individuare le specifiche relative alle definizioni e alla raccolta dati, che devono essere emanati nello stretto rispetto delle disposizioni del TFUE. Il CESE ritiene che le definizioni relative all'art. 2 siano troppo generiche per un regolamento. La procedura per l'emanazione degli atti delegati in cui saranno previste le specifiche riguardanti le definizioni d'informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato, come recita l'art. 5 del regolamento, deve prevedere un termine per l'emanazione degli atti delegati, così come previsto dall'art. 290 del TFUE e un sistema di adeguata pubblicizzazione degli stessi.

5.2 Il rischio che il CESE avverte è che l'applicazione del regolamento, in mancanza di norme interpretative omogenee, possa creare una turbativa di mercato, se le autorità nazionali non siano aiutate ad avere una valutazione comune e sviluppino una casistica ampia e condivisa dei comportamenti abusivi. Il CESE suggerisce di porre un termine agli atti delegati alla Commissione, per dare certezze al mercato. In caso di necessità la Commissione potrà sempre aggiornare gli atti.

5.3 L'art. 7 presenta le medesime problematiche segnalate. Va fissata una data, a giudizio del CESE, entro la quale la Commissione s'impegna a emanare gli atti delegati riguardanti la raccolta dati, alla tempistica, alla forma e al contenuto delle informazioni da trasmettere. L'efficacia del regolamento è tanto maggiore quanto la data sia ravvicinata all'adozione del regolamento da parte degli organi decisionali dell'Unione.

5.4 Il CESE trova esaurienti e penetranti i poteri che dovranno essere affidati alle autorità nazionali di regolamentazione, ma anche qui si domanda e chiede maggiore certezza di applicazione del regolamento e se non sia il caso di prevedere in un tempo ragionevolmente breve che gli Stati membri adempiano al loro obbligo di «garantire» alle autorità tali poteri di

indagine. L'asimmetria normativa è stata ed è una delle concause dei ritardi accumulati nella realizzazione del mercato unico dell'energia.

5.5 Il CESE auspica che le sanzioni siano sostanzialmente allineate in tutti gli Stati membri e che non si produca il fenomeno dell'arbitraggio normativo, cioè della scelta del paese in cui concludere i contratti in base al minor rischi sanzionatorio. La legislazione in tema di abusi di mercato (MAD) ha già individuato degli standard comuni nei regimi sanzionatori e la Commissione già lo postula nel considerando 23 del presente regolamento. Il mercato all'ingrosso dell'energia è un mercato in cui si scambiano quantità di energia destinate a soddisfare le esigenze di import/export e pertanto non ha importanza la sede fisica ove le partite di gas o di elettricità vengano trattate.

5.6 Il CESE sottolinea l'importanza delle relazioni con i paesi terzi ed è ben lieto che l'Agenzia intrattenga relazioni e possa concludere accordi con le organizzazioni internazionali e le amministrazioni dei paesi terzi. Il CESE raccomanda di riformulare l'art. 14 nel senso di conferire all'Agenzia un potere generale di rappresentanza, specificatamente collegato agli scopi del presente regolamento.

Bruxelles, 16 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
