

Delibera ARG/com 144/08

Linee guida sull'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett. c), della legge 14 novembre 1995, n. 481

L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

Nella riunione del 2 ottobre 2008

Visti:

- l'articolo 2, comma 20, lettera c) della legge 14 novembre 1995, n. 481;
- la legge 24 novembre 1981, n. 689;
- l'art. 11 *bis* del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, introdotto dalla legge di conversione 14 maggio 2005, n. 80;
- l'art. 133 del codice penale;
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- la deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: Autorità) 20 maggio 1997, n. 61/97 contenente "*Disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti di formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge 14 novembre 1995, n. 481 recante norme per la concorrenza e regolazione dei servizi di pubblica utilità*";
- l'art. 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;
- l'art. 23 del regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002.

Considerato:

- l'art. 2, comma 20, lettera c), della legge n. 481/95, fatta salva l'applicazione delle norme del codice penale ("salvo che il fatto costituisca reato") attribuisce all'Autorità il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie "in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri";
- lo stesso art. 2, comma 20, lett. c), della legge n. 481/95 prevede che l'Autorità irroghi sanzioni amministrative pecuniarie "non inferiori nel minimo a lire 50 milioni e non superiori a lire 300 miliardi" (ora comprese fra tra un minimo di euro 25.822,84 ed un massimo di euro 154.937.069,73);
- il legislatore quindi ha stabilito in via generale l'importo minimo e l'importo massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie che possono essere irrogate dall'Autorità, senza individuare un minimo ed un massimo edittale con riferimento a ciascuna tipologia di infrazioni, lasciando quindi all'Autorità un'ampia discrezionalità nel determinare l'entità della sanzione da applicare alle diverse tipologie di infrazioni e alle singole fattispecie;
- l'art. 12 della legge n. 689/81 prevede che le disposizioni su "le sanzioni amministrative" di cui al primo capo della legge medesima si osservano "in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito" per tutte le violazioni per le quali sia prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro;

- in conformità con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 12 della legge n. 689/81 ("salvo che non sia diversamente stabilito"), l'art. 11 bis del decreto- legge n. 35/05, introdotto dalla legge di conversione n. 80/05, dispone che "alle sanzioni previste dall'articolo 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481, non si applica quanto previsto dall'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689", ossia il "pagamento in misura ridotta" (c.d. oblazione);
- l'art. 11 della legge n. 689/81, rubricato "criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie", prevede che "nella determinazione della sanzione amministrativa pecuniaria fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche";
- il citato art. 11 della legge n. 689/81 prevede dunque che l'entità della sanzione debba essere determinata sulla base di quattro criteri: 1) gravità della violazione; 2) opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione; 3) personalità dell'agente; 4) condizioni economiche dell'agente;
- l'applicazione di tali criteri alla singola fattispecie è rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa chiamata ad irrogare la sanzione;
- l'Autorità, al fine di assicurare la trasparenza e la coerenza delle proprie decisioni, ritiene opportuno orientare la propria discrezionalità in merito alla quantificazione delle sanzioni entro un quadro chiaro, non discriminatorio e finalizzato agli obiettivi ad essa affidati dalla legge, tenuto conto della prassi amministrativa e degli orientamenti giurisprudenziali sinora formati;
- il potere sanzionatorio dell'Autorità serve a garantire il rispetto della regolazione, pertanto, le sanzioni pecuniarie devono avere un carattere afflittivo idoneo ad assicurare il necessario effetto dissuasivo, sia nei confronti dell'impresa destinataria del provvedimento sanzionatorio (funzione di prevenzione speciale), sia nei confronti della generalità degli altri operatori (funzione di prevenzione generale);
- al fine di rendere effettiva la funzione preventiva di cui al precedente punto ed in applicazione del generale principio di sostenibilità della sanzione, l'Autorità intende fissare alcuni principi per orientare la propria discrezionalità nella commisurazione della sanzione alle capacità economiche dell'agente;
- l'art. 15, comma 1, della legge n. 287/90 e l'art. 23, par. 2, del regolamento (CE) n. 1/2003 fissano quale limite massimo delle sanzioni in materia antitrust il dieci per cento (10%) del fatturato realizzato dall'impresa nell'esercizio chiuso anteriormente alla data di avvio del procedimento sanzionatorio;
- l'Autorità, in conformità alla prassi amministrativa finora invalsa, ritiene opportuno adottare il suddetto limite massimo nell'esercizio del proprio potere sanzionatorio ancorché non risulti superato il limite massimo di euro 154.937.069,73 previsto dall'art. 2, comma 20, lettera c) della legge n. 481/95 e fermo restando il limite minimo di euro 25.822,84;
- per una corretta applicazione dei criteri fissati dall'art. 11 della legge n. 689/81 appare opportuno seguire una metodologia articolata in due momenti (di cui all'Allegato B, "Tabella"): 1) fissazione dell'importo base della sanzione in ragione della gravità della violazione e delle condizioni economiche dell'agente; 2) applicazione di maggiorazioni o riduzioni della sanzione in base alla personalità dell'agente e all'opera svolta per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze dell'illecito;
- l'applicazione dei suddetti criteri non può comportare l'irrogazione di una sanzione superiore al 10% del fatturato realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla data di avvio del procedimento sanzionatorio e comunque non inferiore a 25.822,84 euro né superiore a 154.937.069,73 euro;

- il carattere strumentale dell'attività sanzionatoria rispetto alla regolazione del mercato può rendere recessivo l'interesse all'irrogazione di una sanzione di elevato importo rispetto all'interesse ad ottenere un miglioramento delle condizioni dei mercati regolamentati o un più efficace perseguimento degli obiettivi affidati all'Autorità;
- ai fini della quantificazione della sanzione nel rispetto dei limiti e criteri fissati dalla legge, l'Autorità può ritenere meritevoli di apprezzamento sotto il profilo della personalità dell'agente le iniziative che l'impresa, nel corso del procedimento sanzionatorio, dichiara di voler assumere per il raggiungimento dei fini di cui al precedente punto

DELIBERA

1. di adottare le “Linee guida sull'applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'art. 2, comma 20, lett. c), della legge 14 novembre 1995, n. 481” di cui all'Allegato A e all'Allegato B alla presente deliberazione;
2. di pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sul sito internet dell'Autorità (www.autorita.energia.it) il presente provvedimento, che entra in vigore dalla data della sua prima pubblicazione.

2 ottobre 2008

Il Presidente: Alessandro Ortis