

# 1. L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS: FINALITÀ E RUOLO ISTITUZIONALE

## PRESUPPOSTI E ORIGINE DELLA LEGGE N. 481/95

### I precedenti della legge n. 481/95

Tra il finire degli anni ottanta e l'inizio del decennio seguente, la necessità di riformare l'assetto normativo dei servizi di pubblica utilità è stata più volte affermata sia nei documenti del Governo e del Parlamento, sia nelle analisi economiche e istituzionali.

Nelle *Relazioni previsionali e programmatiche* di quel periodo veniva ribadita l'esigenza di coniugare l'efficienza dei servizi pubblici con il rafforzamento della qualità del servizio reso agli utenti, nel rispetto dei tassi programmati d'inflazione. I contratti di programma stipulati nel 1991 dal Governo con l'Enel e con le Ferrovie dello Stato – che stabilivano impegni su base pluriennale in capo al concessionario in materia di investimenti, qualità del servizio e sviluppo della domanda – introducevano il criterio del *price cap* per gli adeguamenti tariffari. Tale regola avrebbe trovato conferma con la delibera Cip del 18 dicembre 1991, che ne estendeva l'applicazione a tutti i settori di pubblica utilità in cui venissero conclusi contratti di programma.

L'avvio del processo di risanamento del bilancio pubblico e l'introduzione di criteri più rigorosi per la copertura con ricavi tariffari dei costi dei servizi forniti su base locale a mezzo di reti fisse ricevevano forte impulso sia dalla riforma delle autonomie locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), sia dal decreto delegato sulla riforma della finanza decentrata (Dlgs 30 dicembre 1992, n. 504). In ambito istituzionale veniva affermata l'esigenza di rinnovare profondamente il quadro di regolazione dei servizi pubblici. Alcune iniziative in merito venivano promosse in sede parlamentare.

Nel 1992 alla Camera dei deputati veniva presentata una proposta (primo firmatario, l'on. Renato Strada) volta a introdurre forme di regolazione delle tariffe e della qualità dei “*servizi di interesse pubblico a tutela degli interessi e dei diritti degli utenti*”<sup>1</sup>. Nel 1993 le commissioni parlamentari definivano un nuovo testo, proponendo la creazione di un'unica Agenzia, suddivisa in vari settori di intervento, con competenza sui servizi di ambito nazionale erogati su reti fisse. All'Agenzia venivano conferiti ampi poteri in materia di rilascio di concessioni e funzioni di consulenza nei confronti delle amministrazioni locali. Si stabiliva il criterio del *price cap* per le tariffe, che avrebbe dovuto basarsi sui costi dei “fattori produttivi”.

Il disegno di legge modificava la legge istitutiva dell'Autorità garante della

concorrenza e del mercato: l'esclusione delle imprese di pubblica utilità dalla disciplina delle norme per la tutela della concorrenza sarebbe stata circoscritta alle sole "materie espressamente disciplinate da disposizioni di legge". La proposta avrebbe rovesciato l'impostazione della legge 10 ottobre 1990, n. 287, la quale prevede deroghe assai più ampie per tali imprese<sup>2</sup>. Rimanevano peraltro poco chiari i rapporti funzionali tra i due organi di regolazione.

Il profilarsi della grave crisi finanziaria del 1992 e il conseguente avvio del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche induceva il Governo ad assumere concrete iniziative legislative in materia di regolazione delle imprese di pubblica utilità. Nell'aprile del 1992 il Governo presieduto da Giuliano Amato aveva presentato in Parlamento una richiesta di delega per la costituzione di "Agenzie per i servizi pubblici"<sup>3</sup>: la formulazione assai ampia sembrava consentire di impiegare la delega per disciplinare l'assetto regolamentare sia dei servizi prodotti dalle amministrazioni pubbliche, sia di quelli venduti sul mercato dalle imprese di pubblica utilità. Nell'estate di quell'anno il Governo, accelerando le procedure di dismissione previste dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35, promossa dall'esecutivo precedente, trasformava gli enti di gestione delle partecipazioni statali in società di diritto privato (DL 11 luglio 1992, n. 333, poi convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359).

Accenni all'esigenza di rivedere le "disposizioni in materia di regolazione" in vista della dismissione delle imprese produttrici di servizi a mezzo di reti fisse erano contenute nel *Libro verde sulle partecipazioni dello Stato*, presentato dal Ministro del tesoro nell'autunno del 1992. Anche il *Documento sul riordino delle partecipazioni pubbliche e sullo stato delle privatizzazioni*, predisposto dal Ministro del tesoro e approvato dal Governo nell'aprile 1993, sottolineava l'esigenza di anteporre alla vendita delle aziende pubbliche l'istituzione di organismi indipendenti di regolazione, definendone alcuni caratteri e annunciando la presentazione di un disegno di legge delega. Il piano di riordino prefigurava l'istituzione di autorità distinte, dotate di "elevata competenza tecnica", in grado di affrontare i problemi "con assoluta indipendenza rispetto agli operatori pubblici". Lo schema normativo, presentato alla Camera dei deputati nella primavera del 1993 poco prima delle dimissioni dell'esecutivo, prevedeva l'istituzione di quattro "agenzie indipendenti", con ampi poteri in materia tariffaria, di accesso al mercato e di qualità dei servizi.

Alla fine del 1993 il governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi riprendeva l'iniziativa in materia. Nell'ambito delle misure di razionalizzazione delle amministrazioni pubbliche contenute nel disegno di legge a *latere* della legge finanziaria per il 1994, veniva inserita una nuova richiesta di delega per "istituire organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico". In seguito la legge 24 dicembre 1993, n. 537, sopprimeva il Cip e dele-

gava (art. 1) il Governo a istituire, entro sei mesi, “organismi indipendenti per la regolazione di servizi di rilevante interesse pubblico”, anche mediante il trasferimento di compiti già svolti da organi ministeriali.

All'inizio del 1994 veniva proposta un'autorità limitata al settore energetico in base alla delega concessa dalla legge n. 537/93. Uno schema di decreto legislativo, discusso dal Consiglio dei ministri, prevedeva un'autorità dotata di 110 unità, con sede in Roma, composta da un presidente e quattro membri, in carica per sette anni senza facoltà di riconferma. Oltre alle funzioni di natura tariffaria e autorizzativa, venivano attribuite competenze sulla Cassa conguaglio per il settore elettrico, i prezzi di cessione dell'energia prodotta con fonti rinnovabili e la revisione della riserva legale attribuita all'Eni per lo sfruttamento dei giacimenti di gas naturale nella pianura padana e nel tratto di mare prospiciente. Il decreto non venne tuttavia emanato, essendo nel frattempo terminata anticipatamente l'XI legislatura.

## Formazione ed emanazione della legge n. 481/95

Con la XII legislatura, si affermava definitivamente il principio secondo cui l'istituzione di nuovi organismi di regolazione avrebbe dovuto precedere la privatizzazione delle imprese pubbliche. L'iniziativa legislativa tornava nelle mani del Parlamento. L'art. 1 *bis*, introdotto per impulso parlamentare nella normativa “sulle privatizzazioni” (legge 30 luglio 1994, n. 474, di conversione del DL 31 maggio 1994, n. 332), subordina espressamente “le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici” in imprese operanti nei settori della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni e delle fonti di energia, “alla creazione di organismi indipendenti” di regolazione delle tariffe e di controllo della qualità dei servizi.

Nel giugno 1994 il sen. Filippo Cavazzuti e altri firmatari presentavano in Parlamento un disegno di legge per l'istituzione di autorità indipendenti nel campo dei servizi di pubblica utilità<sup>4</sup>. Iniziava così il percorso che avrebbe condotto alla nascita della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Tale processo si situa in un contesto di ripensamento del ruolo dell'operatore pubblico nell'economia italiana. L'iniziativa parlamentare prendeva atto dell'inefficacia di interventi fondati sul “ricorso alla gestione diretta da parte dello Stato”, ritenendo che i compiti di indirizzo e di regolazione fossero meglio perseguiti da autorità indipendenti dal potere politico. Il legislatore muoveva dall'esigenza di accrescere la concorrenza nei servizi svolti in regime di riserva pubblica, ricorrendo a moderni strumenti di regolazione dove essa non potesse ancora pienamente dispiegarsi: venivano menzionati standard tecnici compatibili con la qualità del servizio, meccanismi di tariffazione volti a incenti-

vare l'efficienza interna, prezzi di interconnessione alle reti non discriminatori ma allo stesso tempo compatibili con la redditività degli operatori.

L'*iter* di formazione della legge istitutiva dell'Autorità si è snodato attraverso quattro passaggi parlamentari: dalla presentazione del disegno di legge al Senato della Repubblica l'1 giugno 1994 fino alla definitiva approvazione alla Camera dei deputati il 9 novembre 1995.

Composto di sette articoli, il disegno di legge iniziale istituiva un'unica Agenzia di regolazione, suddivisa in tre aree operative (poste e telecomunicazioni, trasporti, energia e acqua). L'Agenzia era composta da un presidente e due membri, nominanti d'intesa dai presidenti delle due assemblee parlamentari, con mandato quinquennale rinnovabile una sola volta; veniva dotata di un organico di 200 unità; le spese di funzionamento erano poste a carico del bilancio pubblico. Il Governo si riservava la facoltà di attribuire all'Agenzia la prerogativa di individuare quali servizi di pubblica utilità prodotti dai settori indicati potessero essere soggetti a regolazione. Le sue funzioni erano molto estese: i poteri diretti riguardavano non solo la materia tariffaria, ma anche, con diversa intensità, le concessioni, le autorizzazioni, gli standard di servizio, la vigilanza e l'accesso, le segnalazioni e i pareri *de jure condendo*, la rappresentanza dello Stato nei rapporti con la Commissione europea relativamente alla disciplina comunitaria dei settori regolati.

Nel primo esame in Senato l'Agenzia mutava la sua denominazione in Autorità. In luogo di tre aree operative, erano istituiti tre organismi distinti; venivano meno le competenze nei settori idrico e postale, e si circoscrivevano quelle energetiche all'elettricità e al gas. In materia elettrica, venivano introdotte norme specifiche concernenti l'unicità territoriale della tariffa, le iniziative produttive conseguenti al provvedimento Cip n. 6/92 e la separazione contabile fra le fasi produttive del settore. Le procedure di nomina erano rese più complesse: il potere di nomina veniva attribuito al Presidente della Repubblica, su designazione del Governo, previa approvazione delle competenti Commissioni parlamentari. La durata del mandato dei componenti saliva da cinque a sette anni, ma si vietava il rinnovo della carica. Il provvedimento veniva approvato in aula il 15 marzo del 1995.

Durante la prima lettura da parte della Camera dei deputati<sup>5</sup>, le Autorità divenivano due, una competente per l'energia elettrica e il gas, l'altra per le telecomunicazioni; veniva meno l'Autorità per i trasporti. Tra le finalità della legge enunciate all'art. 1 figuravano anche obiettivi di natura sociale, ambientale e di impiego efficiente delle risorse; il secondo comma riaffermava i poteri del Governo sulle dismissioni delle imprese di pubblica utilità. Si precisavano le competenze in materia di accesso, qualità del servizio, trasparenza procedurale e consultazioni periodiche degli utenti ai sensi della legge n. 241/90. Le

attribuzioni relative alla tutela della concorrenza venivano ridimensionate rispetto alla versione approvata dal Senato, limitandole al potere di segnalazione all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato. Il mandato dei componenti si riduceva nuovamente a cinque anni senza possibilità di rinnovo; al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, si stabiliva che nella medesima città non dovesse avere sede più di un'autorità. Il testo approvato in aula il 20 luglio comprendeva venti articoli.

La seconda lettura da parte del Senato<sup>6</sup> fissava definitivamente a sette anni la durata del mandato dei componenti; rendeva più severe le norme sul conflitto di interessi e più elastiche quelle relative all'impiego di risorse di supporto e di collaborazione. Si poneva a carico dei soggetti esercenti l'onere del finanziamento dell'Autorità, assegnando al Ministro delle finanze il potere di stabilire annualmente l'entità dell'aliquota di contribuzione. Con riferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, venivano soppresse la proroga delle grandi concessioni idroelettriche, introdotta dalla Camera dei deputati in prima lettura. Il numero di articoli si riduceva a dodici, e poi a soli tre.

Licenziato dal Senato il 5 ottobre, il testo veniva trasmesso alla Camera dei deputati, che lo approvava senza modifiche il 9 novembre 1995<sup>7</sup>. La legge veniva promulgata il 14 novembre e pubblicata sul *Supplemento ordinario* alla *Gazzetta Ufficiale* del 18 novembre 1995, n. 270.

## ISTITUZIONE E POTERI DELL'AUTORITÀ

### Istituzione delle autorità indipendenti di regolazione dei pubblici servizi

La legge 14 novembre 1995, n. 481, istituisce le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per l'energia elettrica e il gas, e per le telecomunicazioni.

I due primi articoli definiscono le linee generali a cui deve ispirarsi la normativa inerente le due Autorità. L'art. 3 della legge n. 481/95 detta disposizioni specifiche per l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, precisandone il quadro di regolazione settoriale. L'organismo indipendente per il settore delle telecomunicazioni, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è stato disciplinato dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, che definisce anche le norme per i servizi di telecomunicazione e di radiotelevisione, oltre ad apportare alcune deroghe e integrazioni all'art. 2 della legge n. 481/95.

Nell'esercizio delle proprie funzioni le due Autorità operano in piena autonomia, con indipendenza di giudizio e di valutazione. All'affermazione di questi caratteri sono indirizzate molte delle norme contenute nella legge n. 481/95, in

particolare quelle relative alle procedure di selezione e di nomina dei componenti, ai rapporti con altre istituzioni pubbliche e all'organizzazione interna. La legge istitutiva affida alle due Autorità funzioni di regolazione e di controllo sui settori di propria competenza (art. 2, comma 2). Le finalità a cui devono rispondere le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, tenuto conto della normativa europea e degli indirizzi di carattere generale formulati dal Governo, sono le seguenti (art. 1, comma 1):

- garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità;
- garantire adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività;
- assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;
- definire un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti;
- promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori.

Il sistema tariffario deve inoltre armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.

### Rapporti tra Autorità e altre istituzioni pubbliche

Alle Autorità sono attribuite funzioni di segnalazione nei confronti del Parlamento e del Presidente del Consiglio dei ministri ai quali ciascuna Autorità deve presentare una relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta (art. 2, comma 12, lettera i). Questo adempimento rappresenta il principale strumento con cui le Autorità riferiscono del proprio operato al Parlamento e al Governo, indicano i problemi da affrontare e possono suggerire eventuali misure d'intervento.

Il Governo, cui spettano le funzioni di indirizzo per il settore regolato (art. 2, comma 14), la legge riserva il compito di indicare all'Autorità, nell'ambito del *Documento di programmazione economico-finanziaria*, il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi complessivi del paese (art. 2, comma 21). La legge istitutiva chiama inoltre le amministrazioni pubbliche e le imprese a un dovere di collaborazione con le Autorità riguardante la trasmissione a queste ultime di notizie e di informazioni utili all'adempimento delle funzioni (art. 2, comma 22).

Nel perseguire le finalità enunciate all'art. 1 le Autorità provvedono a controllare che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza. In quanto organismi nazionali competenti per la regolazione e il controllo, esse svolgono attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attua-

zione della normativa europea (art. 2, comma 6).

Le Autorità possono a loro volta formulare osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare ai regimi di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, nonché proporre al Governo modifiche normative e regolamentari necessarie per adeguare la regolazione del settore all'evolvere delle caratteristiche del mercato, delle tecnologie e delle normative europee (art. 2, comma 12, lettera a).

L'art. 2, commi 33 e 34, della legge n. 481/95 regola i rapporti fra le Autorità di settore e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Le Autorità accertano, con riferimento ad atti e comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti a controllo, la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge n. 287/90. In caso di sussistenza segnalano tale circostanza all'Autorità garante per l'adozione dei provvedimenti di competenza di quest'ultima.

Infine, ai sensi dell'art.1, comma 16, della legge 31 luglio 1997, n. 249, le Autorità collaborano, anche mediante scambi e informazioni, con le Autorità e le amministrazioni competenti degli Stati esteri al fine di agevolare le rispettive funzioni.

### Funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

Per quanto riguarda l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità), oggetto di questo capitolo della *Relazione*, l'art. 2, comma 14, della legge istitutiva trasferisce a essa tutte le funzioni amministrative esercitate da organi statali e da altre amministrazioni pubbliche relative alle sue attribuzioni, ivi incluse quelle in materia di tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori. Lo stesso art. 2, ai commi 15 e 16, prevede che siano mantenuti in capo alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta i poteri in materia di concessioni di derivazioni di acque per scopi idroelettrici.

Relativamente ai servizi dell'energia elettrica e del gas, l'art. 3, comma 1, trasferisce all'Autorità le funzioni del Comitato interministeriale dei prezzi (di seguito: Cip), temporaneamente attribuite al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato dall'art. 5, comma 2, lettera b), del dPR 20 aprile 1994, n. 373, in seguito alla soppressione del Cip per effetto dell'art. 1 della legge n. 537/93.

La legge n. 481/95 prevede che l'emanazione 90 giorni dalla sua entrata in vigore, di uno o più regolamenti governativi ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a trasferire ulteriori competenze connesse con quelle attribuite all'Autorità dalla legge istitutiva. Tali regolamenti devono riorganizzare o sopprimere gli uffici e rivedere le piante organiche delle amministrazioni pubbliche interessate, mentre vengono a cessare le competen-

ze in materia del Comitato interministeriale della programmazione economica (art. 2, comma 32).

La tutela giurisdizionale avverso gli atti e i provvedimenti dell'Autorità è affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Avendo sede in Milano, i ricorsi sono proposti avanti il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

### Tariffe dei servizi regolati

All'Autorità sono affidati i compiti di stabilire e aggiornare le tariffe dei servizi dell'energia elettrica e del gas, i parametri e gli altri elementi di riferimento in relazione all'andamento del mercato. I soggetti erogatori presentano annualmente all'Autorità le proposte di aggiornamento per la verifica di conformità ai criteri indicati dalla legge (art. 2, comma 12, lettera e, e art. 3 commi 4 e 5).

La legge (art. 2, comma 17) afferma che per tariffe devono intendersi i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte. Le variazioni di tali prezzi avvengono con il metodo del *price cap*, inteso come limite massimo della variazione dei prezzi dei servizi per un periodo pluriennale, in relazione a parametri prefissati.

Nel definire tali parametri l'Autorità deve tra l'altro fare riferimento (art. 2, comma 18):

- al tasso di variazione medio annuo, riferito ai dodici mesi precedenti, dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, rilevato dall'Istat;
- all'obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività, fissato dall'Autorità su base almeno triennale.

L'Autorità deve inoltre tenere presenti come ulteriori elementi (art. 2, comma 19):

- i recuperi di qualità del servizio rispetto a standard fissati per un periodo almeno triennale;
- i costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale;
- i costi derivanti dall'adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

Limitatamente ai servizi di fornitura dell'energia elettrica, l'art. 3, comma 2, stabilisce che le tariffe da applicare per tipologia di utenza siano identiche sull'intero territorio nazionale. Lo stesso comma affida all'Autorità il compito di verificare i presupposti delle voci derivanti dalla reintegrazione degli oneri connessi con l'interruzione o la sospensione dei lavori delle centrali nucleari, nonché alla loro chiusura. L'Autorità accerta la congruità dei criteri adottati per determinare i rimborsi di tali oneri e, se del caso, può modificare o abro-

gare i provvedimenti precedentemente adottati dal Cip o dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato; accerta anche la fondatezza delle voci di costo utilizzate per la copertura finanziaria delle minori entrate connesse con le disposizioni fiscali introdotte in attuazione del piano energetico nazionale ai sensi della legge 9 gennaio 1991, n. 91.

L'art. 3, comma 4, definisce le modalità di adeguamento annuale delle tariffe elettriche, al netto delle componenti riconducibili ai costi dell'approvvigionamento di combustibili, dell'energia importata, dell'incentivazione delle fonti rinnovabili e assimilate e degli oneri nucleari. I soggetti esercenti definiscono la proposta di aggiornamento tariffario in base ai parametri stabiliti dall'Autorità e la trasmettono entro il 30 settembre di ogni anno all'Autorità stessa, che la verifica entro 45 giorni in base a un meccanismo di silenzio-assenso.

L'Autorità stabilisce le modalità per il recupero dei costi sostenuti dagli esercenti il servizio per assicurare la qualità dei servizi, la loro diffusione sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e uso efficiente delle risorse (art. 2, comma 12, lettera e). Per garantire la trasparenza delle tariffe, l'Autorità emana direttive per assicurare l'individuazione delle diverse componenti tariffarie, nonché dei tributi e altri oneri (art. 3, comma 3). All'Autorità spetta inoltre il compito di disciplinare con provvedimenti generali i sistemi di perequazione tra i diversi soggetti esercenti il servizio elettrico (art. 3, comma 6).

## Qualità del servizio

Le direttive dell'Autorità riguardano la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti. Le direttive definiscono i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e quelli specifici, riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente. Tali direttive modificano o integrano, se del caso, i regolamenti di servizio adottati dagli esercenti (art. 2, comma 12, lettera h).

In materia di qualità e efficacia dei servizi l'Autorità dispone di poteri che comprendono (art. 2, comma 12):

- il controllo sull'adozione e verifica sul rispetto da parte dei soggetti esercenti di una Carta di servizio pubblico, in base alla Direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, con indicazione di standard dei singoli servizi (art. 2, comma 12, lettera p);
- la verifica della congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti per assicurare parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, controllare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni (acquisendo a tale scopo anche la valutazione degli utenti), garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevo-

le accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari (art. 2, comma 12, lettera n);

- la determinazione dei casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti dal regolamento di servizio, dal contratto di programma o dalle direttive dell'Autorità (art. 2, comma 12, lettera g);

Per assicurare il rispetto delle norme e dei provvedimenti che regolano il servizio, la legge attribuisce all'Autorità il potere di:

- controllare lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione di documentazione e di notizie utili (art. 2, comma 12, lettera g);
- richiedere ai soggetti esercenti informazioni e documenti sulle loro attività (art. 2, comma 20, lettera a);
- effettuare controlli in ordine al rispetto delle convenzioni, dei contratti di programma e dei regolamenti di servizio (art. 2, comma 20, lettera b);
- ordinare al soggetto esercente la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo l'obbligo di corrispondere un indennizzo (art. 2, comma 20, lettera d);
- irrogare, salvo che il fatto costituisca reato, sanzioni amministrative pecuniarie comprese fra 50 milioni e 300 miliardi di lire nei casi di inosservanza dei propri provvedimenti, di mancata comunicazione delle informazioni richieste anche nel corso di controlli e di non veridicità di tali informazioni. In caso di reiterazione di tali comportamenti l'Autorità ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere fino a sei mesi l'attività di impresa, o di proporre al Ministro concedente la sospensione o la decadenza della concessione (art. 2, comma 20, lettera c).

## Concessioni

L'art. 2, comma 36, della legge n. 481/95 stabilisce che l'esercizio del servizio in concessione è disciplinato da convenzioni ed eventuali contratti di programma, stipulati tra l'amministrazione concedente e il soggetto esercente.

In questa materia, all'Autorità spetta proporre:

- al Ministro competente, gli schemi per il rinnovo e per l'eventuale variazione dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma (art. 2, comma 12, lettera b);
- al Ministro competente, la sospensione o la decadenza della concessione nei casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento (art. 2, comma 12, lettera o e art. 2, comma 20, lettera c);

- la modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni (anche se relative all'esercizio in esclusiva), delle autorizzazioni, dei contratti di programma in essere e delle condizioni di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti, definendo altresì le condizioni di accesso e di interconnessione alle reti, ove previsti dalla normativa vigente (art. 2, comma 12, lettera d).

Il Ministro competente, se respinge tali proposte, dovrà richiedere all'Autorità la formulazione di una nuova proposta, indicando esplicitamente i principi e i criteri ai quali attenersi; se non intende accogliere la seconda proposta dell'Autorità, deve proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di decidere in difformità. Ciò può avvenire, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, esclusivamente per gravi e rilevanti motivi di utilità generale.

Gli atti di concessione devono definire:

- gli obiettivi generali, gli scopi specifici e gli obblighi reciproci da perseguire nello svolgimento del servizio;
- le procedure di controllo e le sanzioni in caso di inadempimento;
- le modalità e le procedure di indennizzo automatico;
- le modalità di aggiornamento, revisione e rinnovo del contratto di programma o della convenzione.

Relativamente al settore dell'energia elettrica, si dispone (art. 3, comma 8) che le attività elettriche già esercitate dalle imprese degli enti locali restino affidate in concessione da parte del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato e che i rapporti tra tali imprese e l'Enel continuino a essere regolati dalle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 21 della legge n. 9/91.

Per le materie attinenti la concorrenza, è previsto che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato esprima parere obbligatorio entro il termine di 30 giorni alle amministrazioni pubbliche competenti sulla definizione delle concessioni, dei contratti di servizio e degli altri strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi nazionali (art. 2, comma 34, della legge n. 481/95).

### Separazione contabile e amministrativa

Affinché l'organismo di regolazione possa disporre di un quadro di informazioni affidabile e allo scopo di garantire una corretta allocazione dei costi dei singoli servizi offerti all'interno di imprese integrate, la legge conferisce all'Autorità il compito di definire le norme di separazione contabile e amministrativa.

Le norme devono consentire la verifica dei costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza, evidenziando separatamente gli oneri conseguenti dalla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione. L'Autorità potrà così effettuare un confronto tra questi ser-

vizi e costi di natura analoga in altri paesi, assicurando la pubblicazione dei dati (art. 2, comma 12, lettera f).

La separazione amministrativa comporta l'identificazione di distinte unità operative nell'ambito del medesimo soggetto giuridico, a cui affidare la responsabilità gestionale e contabile di singole fasi o attività del servizio.

Per i soggetti esercenti il servizio elettrico la separazione contabile deve essere attuata entro due anni dall'entrata in vigore della legge 481/95 e deve riguardare il trattamento delle diverse fasi di generazione, di trasmissione e di distribuzione come se esse fossero gestite da imprese separate. Tali soggetti pubblicano nella relazione annuale sulla gestione uno stato patrimoniale e un conto profitti e perdite distinti per ogni fase (art. 3, comma 8).

### Svolgimento dei servizi e obblighi di servizio pubblico

L'art. 2, comma 12, lettera c, della legge istitutiva stabilisce che l'Autorità effettui controlli affinché le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi siano assicurate nel rispetto di condizioni di concorrenza e di trasparenza, anche al fine di prevedere l'obbligo di erogare il servizio in condizioni di uguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti, la salute degli addetti. Tali obblighi sono definiti nel dettaglio dai singoli atti di concessione e convenzione; i relativi costi devono essere individuati nella contabilità delle imprese.

L'art. 2, comma 37, prevede che ciascun gestore del servizio predisponga un regolamento di servizio nel rispetto di quanto stabilito dalla legge, dalle direttive dell'Autorità, nonché dalla convenzione e dal contratto di programma.

### Tutela degli interessi di consumatori e utenti

All'Autorità sono affidate funzioni e poteri in materia di tutela degli interessi dei consumatori e utenti, richiamati nelle finalità generali della legge istitutiva (art. 1, comma 1). Tra questi funzioni e poteri rientrano quelli di:

- valutare di reclami, istanze e segnalazioni presentate dai consumatori o utenti in relazione al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari (art. 2, comma 12, lettera m);
- gestire le procedure di conciliazione o arbitrato nei casi di controversie sorte fra soggetti erogatori e utenti, sulla base di appositi regolamenti governativi da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400/88, che ne definiscano i criteri, le condizioni, i termini e le modalità.

I regolamenti devono prevedere i casi in cui le procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di commercio. Fino alla scadenza del termine fissato per l'inizio di tali procedure, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di con-

ciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

Nella tutela degli interessi dei consumatori e utenti rientrano anche i compiti informativi di carattere generale definiti dall'art 2, comma 12, lettera i, e lettera l, al fine di:

- pubblicizzare e diffondere la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di scelta da parte degli utenti;
- studiare l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificarne le condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione.

I poteri attribuiti all'Autorità in materia di tutela degli interessi dei consumatori e utenti sono rilevanti. Essi riguardano, oltre alla già citata facoltà di ordinare la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, la possibilità di:

- imporre modifiche alle modalità di esercizio dei servizi o ai regolamenti di servizio (art.2, comma 12, lettera m);
- adottare, nell'ambito delle procedure di conciliazione e arbitrato, provvedimenti temporanei volti a garantire la continuità del servizio e a far cessare forme di abuso o di improprio svolgimento da parte del soggetto esercente (art. 2, comma 20, lettera e).

### I componenti dell'Autorità

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è organo collegiale, costituito dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro competente. Le nomine non possono essere effettuate se sulle designazioni non vi è il previo parere favorevole, espresso a maggioranza qualificata, delle competenti Commissioni parlamentari.

I componenti di ciascuna Autorità (art. 2, commi 8 e 11) vengono scelti fra persone dotate di riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni, senza possibilità di riconferma. Le loro indennità sono fissate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro. Per evitare l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi, la legge stabilisce che i componenti dell'Autorità non possono, a pena di decadenza, esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza dell'Autorità.

Al fine di rafforzare ulteriormente l'indipendenza dei componenti l'Autorità, è previsto che per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico essi non possano intrattenere rapporti con le imprese operanti nel settore di competen-

za. La violazione di tale divieto è punita con una sanzione pecuniaria a carico del componente e dell'imprenditore (art. 2, comma 9). I componenti e i funzionari dell'Autorità nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio (art. 2, comma 10).

La legge istitutiva traccia con chiarezza la distinzione fra funzioni di indirizzo e di controllo nelle materie regolate, attribuite al vertice dell'Autorità, e compiti di gestione corrente, attribuite ai dirigenti (art. 2, comma 10).

### Procedimenti di competenza dell'Autorità

L'Autorità disciplina con proprio regolamento, da emanarsi ai sensi del Capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241, audizioni periodiche delle associazioni di consumatori e utenti, delle associazioni ambientaliste, delle associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori, nonché sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi (art. 2, comma 23).

La legge n. 481/95 attribuisce altresì al Governo la competenza a definire, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 400/88, le procedure relative alle attività svolte dall'Autorità, atte a garantire agli interessati la piena conoscenza dell'istruttoria, il contraddittorio, in forma scritta e orale, e la verbalizzazione. La pubblicità degli atti e dei procedimenti dell'Autorità è assicurata attraverso un apposito *Bollettino* pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

### Acquisizione di personale

Il reclutamento del personale di ruolo previsto nella pianta organica, che non può eccedere le ottanta unità, avviene mediante pubblico concorso, con eccezione del personale il cui inquadramento non richiede un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo (art. 2, comma 29).

Oltre al personale di ruolo, possono essere assunti fino a quaranta dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni, rinnovabile non più di due volte. Per agevolare la fase di avvio dell'attività e limitatamente a essa, la legge consente il ricorso a un'apposita selezione volta a verificare il possesso di requisiti di competenza, professionalità ed esperienza per un reclutamento nella misura massima del 50 per cento dei posti di ruolo. L'art. 1, comma 21, della legge n. 249/97 ha confermato che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas può avvalersi, per motivate esigenze, di dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche o di enti pubblici.

L'Autorità può inoltre dotarsi di esperti e collaboratori esterni in numero non superiore a dieci, per specifici obiettivi e profili professionali, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni, rinnovabili per non più di due volte.

Il personale dipendente, anche con contratto a tempo determinato, non può assumere altro impiego o incarico o esercitare altra attività professionale,

anche se a carattere occasionale; non può inoltre avere interessi diretti o indiretti nelle imprese del settore. La violazione di tali divieti costituisce causa di decadenza dall'impiego ed è punita, ove il fatto non costituisca reato, con una sanzione amministrativa pecuniaria (art. 2, comma 31).

## Organizzazione dell'Autorità

All'Autorità è riconosciuta autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. Il rendiconto della gestione dell'Autorità è soggetto al controllo della Corte dei conti; il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*. Con riferimento all'autonomia contabile, l'art. 2, comma 21, della legge n. 249/97 ha disposto che si applichi anche all'Autorità per l'energia elettrica e il gas la deroga alle norme relative alla contabilità generale dello Stato.

Le norme relative all'organizzazione interna devono essere adottate con regolamenti dell'Autorità che disciplinano:

- l'organizzazione e il funzionamento;
- la pianta organica del personale di ruolo, che non può eccedere le ottanta unità;
- l'ordinamento delle carriere, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale sulla base dei criteri fissati dal contratto di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (fatte salve specifiche esigenze funzionali e organizzative).

Nel disciplinare l'organizzazione e il funzionamento, l'art. 2, comma 10 della legge n. 481/95 delinea alcune disposizioni generali. Per garantire responsabilità e autonomia nello svolgimento delle procedure istruttorie, obbliga all'applicazione dei principi della legge n. 241/90 e del Dlgs del 3 febbraio 1993, n. 29, relativi all'individuazione del responsabile del procedimento.

## COSTITUZIONE E AVVIAMENTO DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

### Insediamiento e avvio delle attività

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas si è insediata con la prima riunione del 4 dicembre 1996, in seguito alla nomina dei componenti, avvenuta con DPR del 7 ottobre 1996, registrato alla Corte dei conti l'11 novembre 1996.

Il Presidente (prof. Pippo Ranci) e i due componenti (prof. Giuseppe Ammassari e prof. Sergio Garribba) sono stati designati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel mese di giugno del 1996. Le loro candidature sono state successivamente sottoposte al vaglio delle Commissioni parlamentari competenti, che hanno espresso il loro gradimento nel settembre 1996.

La localizzazione e istituzione degli uffici, la selezione di un primo nucleo di

personale e dei necessari strumenti di lavoro hanno permesso l'avvio delle attività nei primi mesi del 1997 (cfr. Cap. 8).

I primi atti dell'Autorità hanno riguardato l'adozione, in base all'autonomia definita dalla legge istitutiva, dei regolamenti per il proprio funzionamento, in particolare quelli relativi all'organizzazione e funzionamento (delibera 11 dicembre 1996, n. 5), al personale e l'ordinamento delle carriere (delibera 18 dicembre 1996, n.7) e alla contabilità e lo schema dei conti (delibere 4 dicembre 1996, n. 3, e 30 maggio 1997, n. 59).

Il 23 aprile 1997, in seguito alla pubblicazione del regolamento di organizzazione e funzionamento si è conclusa la fase costitutiva e all'Autorità sono state trasferite tutte le funzioni prima esercitate dalle diverse amministrazioni dello Stato (art. 2, comma 14, e art. 3, comma 1, della legge n. 481/95).

#### Regolamenti e procedimenti di competenza dell'Autorità

L'Autorità ha adottato regolamenti per disciplinare il rapporto con le rappresentanze degli interessi e lo svolgimento dei procedimenti per l'adozione di provvedimenti normativi.

L'art. 2, comma 23, della legge istitutiva prevede infatti che l'Autorità disciplini con proprio regolamento, da emanarsi ai sensi del Capo III della legge n. 241/90, audizioni periodiche delle formazioni associative, rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi e audizioni speciali. Con proprie delibere, l'Autorità ha pertanto approvato i regolamenti relativi alle audizioni periodiche e speciali (delibera 16 maggio 1997, n. 44) e le disposizioni generali in materia di svolgimento dei procedimenti per la formazione delle decisioni (delibera 30 maggio 1997, n. 61). Ai sensi dell'art. 2, comma 24, lettera a) e b), della legge istitutiva dovranno essere emanati da parte della Presidenza del Consiglio dei regolamenti relativi ai procedimenti individuali, a conciliazioni e arbitrati e al trasferimento delle competenze.

Nell'esercitare la propria autonomia regolamentare in materia, l'Autorità ha in concreto ampliato il sistema di garanzie fornito dalla legge n. 241/90. Questo orientamento si basa su alcune disposizioni della stessa legge riferite a provvedimenti di natura generale. In particolare:

- l'art. 2, comma 12, lettera e, secondo cui l'Autorità: *“verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio”*;
- l'art. 2, comma 12, lettera h, che conferisce all'Autorità il potere di emanare *“le direttive concernenti la produzione ed erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi definendo ... sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per utente e per tipo di prestazione”*.

Le scelte compiute sono state orientate a rafforzare le garanzie di tutela degli interessi offerte dall'istituto della consultazione degli utenti e degli esercenti. Le audizioni periodiche sono state finalizzate all'acquisizione e discussione delle osservazioni presentate dalle formazioni associative, rappresentative degli interessi sociali coinvolti nel processo di regolazione (consumatori, ambientalisti, sindacati e imprese) sugli interventi di carattere generale programmati. Nell'ambito dei procedimenti volti alla predisposizione di provvedimenti di natura normativa è stata prevista la diffusione di documenti di consultazione al fine di acquisire osservazioni scritte e, ove ritenuto opportuno, la convocazione in audizione speciale, anche individuale, dei soggetti direttamente interessati ai provvedimenti stessi.

La definizione delle norme procedurali per la formazione dei provvedimenti ha contribuito a precisare l'impianto organizzativo dell'Autorità durante la fase costitutiva. L'emanazione di tali norme poggia sul riconoscimento di una fonte esterna per l'inquadramento delle procedure amministrative dell'Autorità. Infatti, l'art. 2, comma 24, lettera a), della legge n. 481/95 stabilisce che, attraverso uno o più regolamenti governativi, siano disciplinate *“le procedure relative alle attività svolte dalle Autorità idonee a garantire agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio, in forma scritta e orale e la verbalizzazione”*.

L'interpretazione letterale di questa disposizione sembra attribuire al regolamento governativo il potere di disciplinare, con un ampio mandato, le procedure relative all'insieme delle attività svolte dalle Autorità. Tuttavia, il riferimento al principio del contraddittorio consente di superare una lettura restrittiva: secondo i principi sui procedimenti amministrativi definiti dalla legge n. 241/90, il contraddittorio dovrebbe riguardare i soli provvedimenti individuali; esso non è invece applicabile ad atti normativi con efficacia generale, sia pure nei confronti di soggetti appartenenti a categorie predeterminate (esercenti, utenti, consumatori), atti che di norma non producono conseguenze dirette sulla posizione giuridica dei singoli destinatari. Appare pertanto legittima un'interpretazione estensiva, secondo cui l'Autorità gode di autonomia nella disciplina dei procedimenti per la formazione di atti normativi.

## Il finanziamento dell'Autorità

In base all'art. 2, comma 38, lettera b) della legge n. 481/95, soggetti all'obbligo di contribuzione sono gli esercenti dei servizi regolati. Il finanziamento è assicurato mediante un contributo versato dai soggetti esercenti i servizi, di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio. Le modalità del versamento sono fissate con decreto del Ministro delle finanze emanato di concerto con il Ministro del tesoro. Il livello dell'aliquota, successivamente alla prima determinazione effettuata con il regime di cui sopra, è

adeguato dal Ministro delle finanze “*in relazione agli oneri atti a coprire le effettive spese di funzionamento*” dell’Autorità.

La scelta operata dal legislatore configura un regime parafiscale, basato sull'impostazione ai soggetti regolati di prestazioni patrimoniali commisurate al fabbisogno dell’Autorità. A essa viene attribuita autonomia finanziaria, ossia la capacità di determinare le occorrenze necessarie; la potestà impositiva, intesa come capacità di imporre le prestazioni patrimoniali, di determinare la base imponibile e di fissare la misura dell'aliquota, è invece affidata ai Ministri del tesoro e delle finanze.

Una questione di rilievo sorta nella fase di avvio è stata l'individuazione dei destinatari dell'obbligo di contribuzione. Il mandato istituzionale dell’Autorità e la nozione di servizio di pubblica utilità giustificano la coincidenza fra l'area dei soggetti passivi e quella dei soggetti destinatari della regolazione. Ciò induce a identificare i servizi regolati nell'insieme di attività economiche produttive di utilità di interesse generale, ossia l'intero settore, indipendentemente dall'applicazione del regime concessorio o autorizzativo. Gli obblighi di finanziamento rimarrebbero immutati anche in un assetto di mercato diverso da quello attuale: sebbene la liberalizzazione dei settori necessariamente riduca il peso degli interventi di determinazione tariffaria, essa non comporterebbe alcun ridimensionamento dei poteri di regolazione finalizzati a garantire l'accesso alle reti e la tutela degli interessi generali.

## PRINCIPI ECONOMICI DELLA REGOLAZIONE E NATURA GIURIDICA DELL'AUTORITÀ

### I principi economici della regolazione dei pubblici servizi

#### Il problema della regolazione

La legge n. 481/95 ha istituito la prima autorità italiana di regolazione di pubblici servizi con compiti di promozione dell'efficienza e di tutela degli interessi degli utenti. Gli obiettivi fondamentali di promozione della concorrenza, di efficienza ed economicità nella gestione, di qualità e diffusione dei servizi che guidano l'azione dell’Autorità, identificano anche i principi ispiratori della moderna regolazione economica.

Un'autorità indipendente rappresenta una delle forme istituzionali assunte dall'intervento pubblico nell'economia. A fianco della tutela della concorrenza, la regolazione costituisce una delle modalità con cui l'operatore pubblico interviene sui mercati, correggendone le imperfezioni. I due strumenti non sono in generale alternativi, bensì complementari: possono essere accomunati dall'obiettivo di promozione della concorrenza, come accade con la legge istitutiva dell’Autorità che inserisce quel principio tra le finalità generali delle misure tariffarie.

La ricerca dei presupposti e delle conseguenze degli interventi di regolazione ha avuto un ruolo centrale nel dibattito di politica economica. Sul piano istituzionale, un punto fermo è stato rappresentato dall'introduzione della legislazione anti-monopolistica negli Stati Uniti a cavallo dei due secoli (*Sherman Act*, 1890 e *Clayton Act*, 1914). Nell'ultimo trentennio la discussione ha tratto alimento prima dai importanti contributi di economisti anglosassoni, poi dalla riflessione critica sul ruolo economico dello Stato, stimolata dal progresso tecnologico e dall'affermarsi di orientamenti di politica economica più favorevoli che in passato all'iniziativa privata.

Nella maggior parte delle attività produttive l'operare del mercato e l'impulso della concorrenza sono sufficienti a far sì che l'attività economica, nel perseguire obiettivi privati, possa conseguire in misura ragionevole anche obiettivi sociali. Il sistema dei prezzi equilibra domanda e offerta, garantendo l'efficienza allocativa: le imprese sono indotte a comprimere i costi di produzione dei beni e dei servizi; tali riduzioni si riflettono nei prezzi e il benessere della collettività è reso massimo.

L'intervento del regolatore diviene necessario quando il mercato non è in grado di giungere spontaneamente all'equilibrio concorrenziale. Si hanno allora casi di "fallimento del mercato", che la tassonomia di scuola riconduce alla presenza di monopolio naturale (conseguenza di rendimenti di scala crescenti), di un rilevante potere di mercato (per l'esistenza di barriere all'entrata, di pratiche collusive o di comportamenti volti a costituire una posizione dominante), di asimmetrie informative (riguardanti ad esempio la qualità intrinseca dei beni scambiati) o di esternalità (interdipendenze involontarie fra i comportamenti degli agenti). Tutte queste fattispecie sono rilevanti nei servizi energetici a rete: si pensi ai costi non recuperabili derivanti dalle reti fisse necessarie per trasportare energia elettrica e gas; all'ampia quota di mercato che i principali esercenti i servizi detengono in molti paesi, anche laddove l'accesso è già stato liberalizzato; alle difficoltà degli utenti a garantirsi adeguati standard qualitativi e di sicurezza nella fornitura di quei servizi; agli effetti sull'ambiente delle emissioni associate alla produzione di elettricità o all'estrazione del gas.

I compiti fondamentali del regolatore sono definiti dai limiti del mercato ora richiamati. Consistono nell'offrire al consumatore un servizio migliore a parità di prezzo, restituendogli il "benessere" che gli viene sottratto da prezzi troppo elevati a causa sia di rendite monopolistiche, sia di inefficienze favorite dalla mancanza di stimolo competitivo; nel promuovere la concorrenza e nel tutelarla laddove essa sia già presente; nel garantire l'efficacia e la qualità del servizio; nel definire regole (tariffarie, tributarie, amministrative) capaci di limitare gli effetti avversi sull'ambiente delle attività economiche.

In un mondo complesso, dove operano imprese dotate di un rilevante potere di

controllo dell'informazione sui costi e la tecnologia, la regolazione deve superare i vincoli informativi. Un aiuto determinante proviene dall'integrazione di un mercato nazionale in un mercato continentale. Nel primo, la dimensione di un operatore può essere eccessiva perché si abbia competizione, mentre lo stesso operatore può correttamente competere nel secondo. Per questa ragione la liberalizzazione in Europa coincide con la creazione del mercato interno.

### Le soluzioni istituzionali

Sul piano del disegno istituzionale sono possibili soluzioni diverse. Per la generalità dei settori, il decisore pubblico delega a un'autorità *antitrust*, in Europa, o ai giudici, oltreoceano, l'obiettivo di sostegno della concorrenza; può talvolta intervenire direttamente sugli assetti produttivi, disarticolandoli. Per i settori che forniscono servizi in rete solitamente la delega investe un'*autorità di regolazione*: un organismo di portata tipicamente settoriale, che in parte si sostituisce al mercato fissando in via amministrativa tariffe e condizioni del servizio, in parte usa gli stessi poteri di determinazione amministrativa per promuovere la concorrenza, laddove le condizioni tecnologiche e di costo ne consentano il funzionamento ma ne precludano, nell'immediato, uno sviluppo spontaneo.

Tra l'autorità garante della concorrenza e l'autorità di regolazione non vi è quindi dicotomia, ma complementarità e interazione. La prima vigila sul rispetto della concorrenza e suggerisce di ampliarne la portata; la seconda opera per accrescerne l'estensione, come quando determina le condizioni e i prezzi di accesso alle reti. Misure di deregolazione divengono possibili una volta che siano stabilite condizioni sufficientemente concorrenziali.

Le soluzioni possono diversificarsi tra settori e tra contesti nazionali per tenere conto delle specificità dei diversi assetti. Alcune porzioni del settore regolato possono essere liberalizzate prima di altre, permettendo l'ingresso di imprese in concorrenza con quelle già presenti nel mercato. In altri casi la concorrenza potrà realizzarsi con il ricorso a meccanismi di asta competitiva per il mercato, come nell'affidamento in concessione. In altri casi ancora, la promozione della concorrenza può assumere la forma di un confronto comparativo tra la condotta di operatori distinti in contesti territoriali distinti (*yardstick competition*).

### L'indipendenza del regolatore

Il regolatore è esposto a sfide diverse rispetto ad altri soggetti della politica economica. Proprio perché il suo mandato è più circoscritto e i suoi obiettivi meglio definiti, è più stringente il confronto fra costi e benefici, fra oneri amministrativi e maggiore benessere sociale. L'efficacia della sua condotta dipende crucialmente dalla capacità di sfuggire al rischio di "cattura", ossia di eccessiva influenza da parte dell'impresa regolata. Il rischio di soggiacere a interessi particolari può rilevare anche per altre attività di politica economica: tuttavia, esso è maggiore nel caso della regolazione, dove gli interlocutori sono

spesso poco numerosi e molto potenti, e comunque in grado di condizionare l'equilibrio di mercato.

Un tratto qualificante del moderno regolatore è la sua indipendenza dal potere politico. Essa si rende necessaria affinché l'interesse pubblico di promozione della concorrenza, dell'efficienza e della qualità sia perseguito in condizioni di certezza e di stabilità, condizioni che la competizione politica non può per sua natura garantire. L'indipendenza si sostanzia non solo nell'autonomia dagli altri organi di governo, ma anche nell'elevata competenza tecnica e professionale necessaria per attuare interventi mirati con strumenti definiti.

Svincolato dal ciclo politico e investito di compiti circoscritti, il regolatore indipendente può meglio sfuggire ai dilemmi tipici della politica economica: il conflitto fra regole e discrezionalità, la difficoltà di associare univocamente strumenti a obiettivi, il mantenimento della coerenza delle scelte nel corso del tempo.

La sua indipendenza non è tuttavia priva di limiti. Vi sono, in primo luogo, quelli individuati dal mandato istitutivo. Nel contesto italiano assume particolare rilievo la presenza, accanto all'obiettivo primario di promozione dell'efficienza, di finalità di indirizzo generale, di obiettivi sociali e ambientali. La legge n. 481/95 ne fa menzione esplicita all'art. 1, citando le normative europee e gli indirizzi programmatici definiti dal Governo; prevede all'art. 2 (comma 19) che i parametri utili alla determinazione delle tariffe includano i costi derivanti da eventuali ampliamenti degli obblighi di servizio universale e da politiche orientate alla modulazione della domanda.

In secondo luogo, vi sono i limiti derivanti dai controlli che di norma l'ordinamento statale pone alle autorità di regolazione. Per non ledere l'equilibrio istituzionale, l'indipendenza richiesta dalla natura di organo tecnico deve essere opportunamente bilanciata da adeguate forme di supervisione (*accountability*). Nel contesto definito dalla legge n. 481/95 un primo, tipico strumento di controllo consiste nell'obbligo delle autorità di rendere conto del proprio operato al Parlamento e al Governo attraverso la presentazione di una Relazione annuale; un secondo vaglio è il riscontro operato *ex post* dalla Corte dei conti sul rendimento annuale. Su un piano più generale, se ne può intravedere un'ulteriore espressione nel ruolo dei destinatari dell'azione amministrativa: i soggetti regolati o comunque interessati agli interventi di regolazione, ferma restando la facoltà di ricorrere alla giurisdizione amministrativa, hanno infatti la possibilità di rafforzare la loro capacità di interlocuzione (*voice*) attraverso il coinvolgimento nella formazione delle decisioni garantito dalla legge istitutiva e dalle procedure regolamentari di cui l'Autorità si è dotata.

Una cattiva regolazione può produrre danni per l'eccessiva onerosità delle regole che impone, per le lentezze e le distorsioni che può introdurre più o meno consapevolmente. Nato per correggere le inadeguatezze del mercato, un regolatore

può generare inconvenienti anche maggiori. È perciò importante che la regolazione sia condotta con la massima attenzione ai suoi effetti e con la ricerca costante della massima semplicità. Le imprese che vi sono soggette dovrebbero essere stimolate a innovare e a rispondere alle mutevoli esigenze del consumatore, non meno di quanto lo siano imprese libere di agire in contesti di mercato.

## Carattere istituzionale dell'autorità di regolazione

### La nozione di servizio pubblico

La nozione di servizio pubblico implica una fornitura di cui è garantita l'accessibilità, in termini di quantità richiesta e di equità del prezzo, a tutti gli utenti. Un assetto concorrenziale consente di norma di cogliere gran parte di questi risultati, ma le caratteristiche di essenzialità dei servizi che vengono definiti come pubblici richiedono sempre qualche garanzia direttamente assicurata dalle norme, *a fortiori* in presenza di mercati non concorrenziali e per l'utenza di minore dimensione che si trova in condizioni di inferiorità informativa e contrattuale. La garanzia di prezzo si concretizza nella fissazione di una tariffa massima: non contrasta con essa un'offerta di standard qualitativi più stringenti rispetto a quelli minimi garantiti, a prezzi corrispondentemente più elevati, purché si tratti di un'opzione che l'utente può scegliere o rifiutare.

L'evoluzione dei modi dell'intervento pubblico nell'economia ha profondamente modificato il significato della nozione di servizio pubblico. L'aspetto più significativo di questa evoluzione consiste probabilmente nel riconoscimento della presenza di un interesse pubblico generale in ogni sfera dell'agire economico: non esisterebbero attività economiche in cui sia in causa il solo interesse particolare e contrapposto delle parti.

Secondo alcuni, questo fenomeno potrebbe comportare il superamento della distinzione tradizionale tra attività private regolate dal diritto comune e attività di servizio di pubblica utilità. In determinati settori, l'esistenza di un interesse collettivo all'efficienza, alla tutela dell'ambiente e dei consumatori richiederebbe di affiancare agli organismi di garanzia della concorrenza specifici istituti di regolazione settoriale. Tale esigenza sarebbe rafforzata dai processi di privatizzazione e di liberalizzazione in atto. In base a queste considerazioni, la stessa nozione di servizio pubblico in senso tradizionale manterrebbe significato giuridico solamente nelle situazioni di riserva legale. Per quanto riguarda l'identificazione sostanziale delle attività economiche regolate, il testo della legge n. 481/95 fa propendere per l'inclusione in tale ambito di tutte le fasi del servizio, non solo di quelle dove sia direttamente coinvolta l'utenza finale.

gestione efficiente delle risorse, promozione della concorrenza) implicano che l'azione del regolatore si rivolga all'intero settore produttivo. In secondo luogo, la legge istitutiva conferisce all'Autorità poteri riguardanti tutte le fasi: produzione (con il potere di emanare direttive sulla produzione del servizio, ex art. 2, comma 12, lettera h), trasmissione (disciplina delle le condizioni di accesso e di interconnessione alle reti, ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettera d); distribuzione e vendita, con le norme diffuse che collocano gli utenti fra i destinatari dell'azione regolativa.

La stessa convenzione di concessione delle attività elettriche all'Enel (approvata successivamente all'entrata in vigore della legge n. 481/95) afferma che *“restano fermi, per le materie relative alla produzione ed alla erogazione del servizio, e per tutte le altre materie oggetto della presente convenzione, i poteri attribuiti alla Autorità dalla legge 481/95”*.

## Strumenti e vincoli del regolatore

L'efficacia dei meccanismi su cui si basa la regolazione dipende crucialmente dalla capacità di incidere sui comportamenti d'impresa. Nel caso della regolazione dei prezzi e delle tariffe, l'efficacia è modesta nel caso di una regolazione che si limiti a garantire un tasso di profitto equo, perché equivale sostanzialmente al riconoscimento dei costi medi; è massima negli schemi a prezzo prefissato, come quelli di *price cap*, dove l'impresa rimane la beneficiaria di ultima istanza dei risparmi di costo. Oltre alla sua parsimonia informativa, possibili meriti del *price cap* sono la natura di regola rivolta al futuro piuttosto che retrospettiva, la certezza nella definizione *ex ante* del ritardo di regolazione, la flessibilità applicativa di cui gode l'impresa se il vincolo è imposto in termini medi.

L'impiego degli strumenti incontra alcuni vincoli. Vi sono, in primo luogo, vincoli di natura informativa. Questi derivano dalla dipendenza del regolatore dall'informazione privata dell'impresa, o comunque da flussi informativi che richiedono verifiche complesse. Ciò accade quando l'impresa regolata può determinare strategicamente variabili non osservabili agevolmente, come alcune componenti dei costi di produzione e della qualità del servizio, oppure se essa gode di vantaggi informativi in merito alle possibilità tecnologiche.

Costituiscono vincoli anche l'onerosità di prevedere in modo esauriente e dettagliato tutte le possibili situazioni e relazioni, incluse quelle conseguenti dalla regolazione stessa. Vi sono infine vincoli istituzionali, in quanto l'ambito della regolazione è necessariamente limitato dalle leve che la legge pone a disposizione del regolatore, dall'orizzonte temporale in cui essa si dispiega, dalle norme procedurali che deve osservare.

L'interazione fra strumenti e vincoli caratterizza anche la legge istitutiva delle autorità indipendenti in Italia. Essa privilegia (all'art. 2, comma 18) il metodo

del *price cap* “per la determinazione della tariffa”: pur non facendo uso esplicito di dati relativi ai costi e ai profitti dell'impresa, quel metodo richiede tuttavia che il regolatore disponga di informazioni indipendenti e affidabili per poter individuare l'entità del recupero di efficienza da imporre all'impresa: una misura troppo stringente la penalizzerebbe fino a causarne la fuoriuscita dal mercato, una regola troppo blanda la assimilerebbe a un monopolista non regolato.

L'obiettivo di promozione dell'efficienza deve armonizzarsi, come detto, con gli indirizzi di politica economica indicati dal Governo. Inoltre, accanto all'efficienza la legge n. 481/95 indica la finalità di promozione della qualità del servizio (art. 1), prevedendo strumenti dettagliati per il suo perseguimento (art. 2, comma 12, lettere da g a n).

Tre ragioni conferiscono rilievo alla regolazione della qualità intesa in senso ampio, inclusiva della tutela del rapporto d'utenza. Vi è in primo luogo la giustificazione economica: poiché il costo di produzione della qualità non è nullo, l'impresa regolata potrebbe eludere il vincolo tariffario riducendo il contenuto qualitativo del servizio a parità di prezzo. Un secondo motivo deriva dal mutamento tecnologico e dalla diffusione di nuove modalità contrattuali: ciò consente la diffusione di servizi ausiliari rispetto a quelli universali, rendendo possibile una selezione degli utenti in base alle preferenze per la qualità, che tuttavia non può essere arbitraria. Infine, vi sono importanti profili di sicurezza ambientale e di efficienza nell'impiego delle risorse da tutelare nelle forniture di elettricità e di gas.

In linea di principio il regolatore è in grado di agire efficacemente nonostante i vincoli indicati se egli ne ha consapevolezza piena, se fissa obiettivi realistici, se investe risorse nella raccolta delle informazioni utilizzando anche confronti internazionali, se opera maturando l'esperienza accumulata nel corso del tempo.

## La regolazione nel caso italiano

In Italia più che altrove vi erano ragioni cogenti, di carattere generale, che imponevano di definire un nuovo assetto di regolazione dei servizi di pubblica utilità: l'esigenza di avviare le privatizzazioni in presenza di vincoli stringenti di finanza pubblica; l'impulso alla liberalizzazione dei mercati proveniente dall'Unione europea; l'esigenza di colmare il *deficit* di concorrenza del sistema economico nel suo insieme.

A queste motivazioni se ne uniscono di più specifiche, concernenti l'assetto industriale dei due servizi regolati. Nel caso dell'elettricità, la presenza di un operatore dominante accresce il rischio che il futuro riassetto proprietario non si accompagni a una vera liberalizzazione del mercato; in quello del gas, accanto alle condizioni monopolistiche che caratterizzano alcune fasi del set-

tore, si pone l'esigenza di promuovere il riordino della distribuzione finale e di definire un sistema tariffario più trasparente di quello attuale.

La promozione della concorrenza richiede che il sistema tariffario sia anche in grado di accelerare la transizione verso il mercato, in linea con gli indirizzi europei; ciò presuppone che esso sia flessibile, cioè sia in grado di sostenere modifiche anche rilevanti nell'assetto dei settori regolati. L'efficienza impone di favorire una corretta allocazione delle risorse: sia raccordando più strettamente i prezzi ai costi, sia definendo corrette regole contabili e gestionali, affinché le tariffe possano svolgere la loro funzione segnaletica e siano possibili recuperi di produttività. Il compito di rafforzare la qualità dei servizi stimola il ricorso a strumenti innovativi, come direttive, standard di servizio e analisi comparative che, accanto alle tutela dell'utente, rafforzano la consapevolezza dei diritti di cittadinanza nei confronti dei servizi pubblici.

Un aspetto qualificante le Autorità istituite con la legge n. 481/95 consiste nella titolarità di una funzione di regolazione dei comportamenti economici. Questa funzione mira a ricercare un equilibrio tra interessi individuali e finalità di interesse generale, non sufficientemente garantite dall'autonomia negoziale offerta dal diritto comune, basato su limiti generali negativi e su meccanismi repressivi.

Le Autorità sono innanzitutto dotate dei poteri fondamentali di amministrazione attiva, tipici del regolatore tradizionale: funzioni normative di natura sia modale (qualità del servizio, modalità di produzione ed erogazione), sia economica (regolazione tariffaria). Vi si affiancano compiti di natura conoscitiva, che raccordano le funzioni normative con quelle sanzionatorie, garantendo la completezza e l'efficacia dell'azione.

La legge n. 481/95 perfeziona il modello della regolazione sul piano dei processi decisionali e della tutela del consumatore. Riguardo ai processi decisionali, le disposizioni della legge istitutiva e l'assetto procedurale di cui l'Autorità per l'energia elettrica e il gas si è dotata accrescono l'efficacia del meccanismo, già invalso nella prassi della regolazione, della consultazione, traducendolo in una forma incisiva di partecipazione dei soggetti interessati alla formazione dei provvedimenti.

Il secondo piano riguarda la tutela effettiva del consumatore. La regolazione specifica sugli obblighi di correttezza che le norme di diritto comune impongono agli operatori economici; tale tutela viene poi rafforzata dai poteri di sanzione e controllo. Questi poteri, graduati per incisività e peso, dovrebbero ricondurre i comportamenti degli operatori entro i limiti delle disposizioni comportamentali che ne disciplinano l'attività. Tuttavia, il principale limite di questo assetto risiede nel fatto che, nel caso di violazione delle norme, il consumatore rimane in condizioni di debolezza rispetto alle controparti esercenti

il servizio: i meccanismi ordinari della giustizia civile non sono in genere sufficienti ad assicurare una tutela efficace a causa degli elevati costi di accesso ai livelli di giudizio e della lentezza che caratterizza i processi decisionali. Sotto questo profilo, il regime di regolazione definito dalla legge n. 481/95 propone soluzioni particolarmente innovative. Da una parte si arricchiscono gli strumenti dell'azione amministrativa di un potere cautelare, di intervento nei rapporti negoziali, che può spingersi fino a ordinare la cessazione di comportamenti lesivi; dall'altra, l'Autorità viene investita di una funzione sostanzialmente giurisdizionale, anche se priva delle sue caratteristiche formali, attuata con strumenti di conciliazione e arbitrato tra gli utenti del servizio e gli esercenti in base a procedure che il Governo dovrà definire. Queste attribuzioni modificano in profondità i poteri di regolazione, completando la gamma degli strumenti di tutela con leve di portata assai più dissuasiva rispetto a quelle ordinarie.

## L'AUTORITÀ NEL CONTESTO INTERNAZIONALE: MODELLI A CONFRONTO

### Le autorità indipendenti nel mondo

Con l'istituzione di un'autorità indipendente per la regolazione dei servizi dell'energia elettrica e del gas e l'avvio della revisione dell'assetto proprietario e di mercato del settore elettrico, l'Italia si è allineata a un processo in atto, a partire dalla fine degli anni ottanta, in molti paesi avanzati. Dopo gli Stati Uniti, pionieri della riforma con la creazione delle *Public Utility Commissions* e dell'organo federale di regolazione del settore energetico (FERC, *Federal Energy Regulatory Commission*), i paesi anglosassoni, latino-americani e nordeuropei sono fra i primi ad adottare, alla fine degli anni ottanta, il nuovo modello di regolazione. Nella seconda metà degli anni novanta la riforma del settore elettrico e l'istituzione di organismi di regolazione indipendenti si diffondono anche in altri paesi europei, fra cui l'Italia.

I processi di liberalizzazione, ristrutturazione e privatizzazione che investono il settore energetico (e più in generale alcuni dei settori di pubblica utilità) si accompagnano infatti ad una revisione radicale delle "regole del gioco" e quindi dei tradizionali sistemi di regolazione settoriale. Al diretto controllo governativo, attuato attraverso uno o più ministeri o commissioni interministeriali, si sostituiscono nuove istituzioni di regolazione caratterizzate da gradi, più o meno elevati, di indipendenza e autonomia. Queste si affiancano spesso, con compiti specifici, agli organi preposti alla tutela della concorrenza.

TAV. 1.1 REGOLATORI INDIPENDENTI NEL SETTORE ENERGETICO

PAESE	ANNO DI ISTITUZIONE	SETTORE/I	SOGGETTO DI REGOLAZIONE
<b>ARGENTINA</b>	1990	elettricità	ENRE, <i>Entidade Nacional de Regulacion de Electricidad</i>
		gas	ENERGAS
<b>AUSTRALIA</b>			
NEW SOUTH WALES	1992	tutti i servizi di pubblica utilità	IPART, <i>Independent Pricing and Regulatory Tribunal</i>
VICTORIA	1993		<i>Office of the Regulator General</i>
<b>CANADA</b>			
ALBERTA	1995	energia	<i>Alberta Energy and Utilities Board</i>
BRITISH COLUMBIA	1980	energia	<i>British Columbia Utilities Commission</i>
<b>CILE</b>	1982	energia	CNE, <i>Comisión Nacional de Energia</i>
<b>FINLANDIA</b>	1995	elettricità	SÄHKÖMARKKINAKESKUS
<b>REGNO UNITO</b>	1989	elettricità	OFFER, <i>Office of Electricity Regulation</i>
	1986	gas	OFGAS, <i>Office of Gas Regulation</i>
<b>ITALIA</b>	1995	elettricità e gas	Autorità per l'energia elettrica e il gas
<b>NORVEGIA</b>	1990	energia e acqua	NVE, <i>Norges Vassdrags-og Energiverk</i>
<b>PORTOGALLO</b>	1995	elettricità	ERSE, <i>Entidade Reguladora do Sector Eléctrico</i>
<b>SPAGNA</b>	1994	elettricità	CNES, <i>Comisión Nacional del Sistema Eléctrico</i>
<b>STATI UNITI</b>	1987	energia servizi di pubblica utilità	FERC, <i>Federal Energy Regulatory Commission (organo federale)</i> <i>Public Utilities Commission (organi statali)</i>
<b>SVEZIA</b>	1991	elettricità	NUTEK

modelli di regolazione non è un fenomeno generalizzato in Europa. Paesi come la Francia, la Germania, l'Olanda e il Belgio mantengono infatti strutture di regolazione di stampo tradizionale.

Nei paesi extraeuropei le autorità di regolazione tendono ad avere competenza su tutto il settore energetico, come nei casi dell'autorità federale degli Stati Uniti e delle autorità canadesi. Le autorità statali statunitensi e australiane invece hanno spesso competenze su più settori di pubblica utilità. In Europa le autorità si caratterizzano come organi tecnici con specifiche competenze spesso mono-settoriali, anche all'interno dello stesso comparto energetico, come nel Regno Unito. In pochi paesi, tra cui Italia e Norvegia, è stata compiuta la scelta di incaricare un'unica autorità della regolazione di due diversi settori. Nella maggior parte dei paesi l'istituzione del regolatore indipendente ha coinciso, sotto il profilo temporale e normativo, con l'avvio di una profonda

ristrutturazione del settore elettrico, tipicamente caratterizzato da condizioni di monopolio pubblico, per promuoverne una graduale apertura alla concorrenza. L'*Electricity Act* inglese del 1989 ha istituito l'*Office of Electricity Regulation* (Offer) e avviato la riforma del settore; la *Ley de Ordenacion del Sistema Eléctrico Nacional*, la prima legge di riforma del settore elettrico spagnolo del 1994, ha istituito la *Comisión del Sistema Eléctrico Nacional* (CSEN, poi trasformata in CNES con la nuova riforma del settore nel novembre 1997). Nei paesi scandinavi la legge per l'energia norvegese del 1991 ha istituito la NVE così come ha fatto l'analoga legge svedese del 1991 per NUTEK e quella finlandese nel 1995 per *Sähkömarkkinakesus*.

Ruolo e competenze del regolatore indipendente vengono definiti con precisione rispetto a un nuovo contesto di regolazione: il regolatore partecipa all'avvio della riforma stessa ed è parte attiva anche nelle fasi successive del processo di riforma. Nel caso italiano, l'istituzione dell'Autorità ha invece preceduto l'avvio del processo di ristrutturazione del settore elettrico, a cui essa parteciperà con una funzione consultiva.

Il problema della definizione della responsabilità politica di ultima istanza (la cosiddetta *accountability*) delle autorità indipendenti è stato affrontato nei diversi paesi in modo diverso in funzione delle rispettive caratteristiche istituzionali e amministrative. In paesi come la Spagna e la Finlandia l'autorità ministeriale mantiene, anche se con modalità diverse, poteri di controllo sull'efficacia del regolatore. Nel Regno Unito il regolatore è un'agenzia statale indipendente che condivide, almeno sul piano formale, la responsabilità dei propri poteri con il Governo (*Secretary of State for Energy, Department of Trade and Industry*, DTI). In Portogallo l'autorità di regolazione è affiancata da commissioni, di nomina ministeriale, con funzioni, di vigilanza e controllo oltre che consultive. Negli Stati Uniti, la FERC è l'organismo federale di raccordo dei singoli regolatori statali. In Italia l'indipendenza del regolatore risulta al confronto particolarmente tutelata dal legislatore.

## Modelli istituzionali a confronto

I regolatori indipendenti, sorti in questi anni soprattutto nel settore elettrico, si caratterizzano per diversi gradi di indipendenza e autonomia che fanno riferimento a modelli differenti in termini di natura dell'organo, carattere dell'indipendenza, competenze e poteri, procedure di trasparenza. La tavola 1.2, relativa a quattro autorità europee di regolazione del servizio elettrico, consente di mostrare alcune differenze.

### Natura dell'organo

Nella maggior parte dei casi le autorità di regolazione sono organi collegiali: in

TAV. 1.2 QUATTRO AUTORITÀ A CONFRONTO

	ITALIA (AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS)	SPAGNA (CNES)	REGNO UNITO (OFFER)	PORTOGALLO (ERSE)
<b>RAPPORTO CON IL GOVERNO</b>	Organo indipendente	Organo indipendente sottoposto al controllo di efficacia da parte del Ministero dell'industria e energia in cui è inserito	Organo indipendente inserito nel DTI ( <i>Department of Trade and Industry</i> )	Organo indipendente
<b>NATURA DELL'ORGANO</b>	Organo collegiale composto da 1 presidente e 2 membri	Commissione composta da 8 membri e 1 presidente	Organo monocratico: <i>Director General of Electricity Supply (DGES)</i>	Organo collegiale composto da 1 presidente e 2 membri, affiancato da due organi consultivi (Consiglio Consultivo e Consiglio Tariffario) e un organo di controllo (Consiglio Fiscale)
<b>PROCEDURE</b>	Nomina del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio previa approvazione dalle Commissioni parlamentari competenti	Nomina per Decreto Reale su proposta del Ministero dell'industria previa approvazione delle Commissioni parlamentari competenti	Nomina diretta da parte del Ministro dell'industria	Nomina diretta da parte del Consiglio dei ministri
<b>DURATA</b>	7 anni	6 anni	5 anni	5 anni per il Presidente e 3 anni per gli altri membri la prima volta (in futuro per tutti 5 anni)
<b>RINNOVABILITÀ</b>	Non rinnovabile	Rinnovabili una sola volta per altri 6 anni. I membri della Commissione vengono comunque parzialmente rinnovati (4 o 5 membri) ogni tre anni	Rinnovabile una volta	Rinnovabile
<b>RIMOZIONE DALL'INCARICO</b>	Non sono previste clausole specifiche di rimozione	Dimissioni accettate dal Governo; incapacità permanente emersa posteriormente alla nomina; condanna per reato doloso previa indagine e proposta motivata dal Ministero dell'industria e avallata dal Governo	Incapacità o comportamento scorretto	Incapacità permanente o sopravvenuta dopo l'incarico; colpa grave comprovata
<b>INCOMPATIBILITÀ CON IL MANDATO</b>	Ogni attività professionale e non. Interessi economici diretti o indiretti nelle imprese regolate	Regime generale di incompatibilità stabilito dalla legge per tutte le altre cariche dello Stato	Carica esclusiva di ogni altro impegno professionale. Incompatibilità di interessi economici o finanziari nei settori regolati	Carica esclusiva di ogni altro impegno professionale (eccetto la docenza) e sottostante al regime generale di incompatibilità stabilito dalla legge per le alte cariche dello Stato. Incompatibilità con interessi economici o finanziari nei settori
<b>ALTRE NORME A TUTELA DELL'INDIPENDENZA</b>	Per quattro anni dopo l'incarico divieto di collaborazione, consulenza o impiego in imprese nel settore regolato	Divieto per due anni dopo la decadenza dell'incarico di assumere attività professionali in relazione con il settore regolato		

CONTINUA

TAV. 1.2 QUATTRO AUTORITÀ A CONFRONTO

	ITALIA (AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS)	SPAGNA (CNES)	REGNO UNITO (OFFER)	PORTOGALLO (ERSE)	
<b>MODALITÀ DI FINANZIAMENTO</b>	Contributo parafiscale sui ricavi dei soggetti regolati (massimo 1 per mille)	Contributo percentuale a carico di tutti i consumatori (0,5 per mille sulla tariffa elettrica)	Contributo sui ricavi dei soggetti regolati	Contributo sulla tariffa di trasmissione	
<b>RICORSO AVVERSO LE DECISIONI</b>	Vie amministrative	Via giudiziaria ordinaria	Le controversie tra soggetti regolati e autorità di regolazione vengono giudicate dalla MMC ( <i>Monopoly and Merger Commission</i> )	Ricorso amministrativo	
<b>FUNZIONI PRINCIPALI</b>	<b>TARIFFE</b>	Definisce le tariffe e le aggiorna con il metodo del <i>price-cap</i>	Propone al Governo le tariffe dei settori regolati	Stabilisce le tariffe e la loro revisione periodica	Stabilisce le tariffe e i loro aggiornamenti
	<b>QUALITÀ</b>	Definisce e sorveglia gli standard di qualità	Propone al Governo direttive sugli standard tecnici	Stabilisce gli standard (generali e specifici) di qualità del servizio e ne sorveglia l'applicazione	Stabilisce gli standard di qualità in collaborazione con il Direttore Generale dell'Energia (Min. Affari Economici)
	<b>CONCESSIONI</b>	Propone al Ministero dell'Industria gli schemi di concessione, le modifiche o il rinnovo degli atti	Fornisce proposte e pareri al Governo	Rilascia le concessioni ( <i>licenses</i> ) per i nuovi entranti	Fornisce pareri al Governo
	<b>ASSETTI DI MERCATO</b>	Fornisce osservazioni e proposte al Governo e al Parlamento	Fornisce pareri al Governo e al Parlamento partecipando al processo di definizione della legislazione del settore	Adotta decisioni, in accordo col Governo, in attuazione del suo compito primario di favorire la concorrenza	Fornisce pareri al Governo
	<b>CONSUMATORI E UTENTI</b>	Valuta reclami degli utenti e modifica le condizioni di erogazione del servizio	Nessuna competenza diretta	Protegge gli interessi dei consumatori in materia di prezzo, qualità e continuità del servizio. Valuta i reclami degli utenti	Tutela i consumatori in materia di qualità, prezzo e garanzia del servizio. Valuta i reclami degli utenti
<b>POTERI</b>	Richiesta di informazioni; ispezione, sanzioni	Richiesta di informazioni; ispezione	Richiesta di informazioni; ispezione	Richiesta di informazioni; ispezione, sanzioni	
<b>PROCEDURE DI TRASPARENZA</b>	Pubblicazione del Bollettino e della relazione annuale. Audizioni con le parti sociali e con i soggetti regolati; documenti di consultazione pubblici	Relazione annuale; audizioni con le parti sociali e i soggetti regolati; pubblicazione e motivazione delle decisioni; consiglio Consultivo (34 membri eletti rappresentanti degli interessi sociali)	Pubblicazione delle decisioni. Relazione annuale. <i>Consumers' report</i> . Diffusione di documenti di consultazione	Pubblicazione delle decisioni. Pubblicazione del parere dei due organi consultivi. Relazione annuale. Audizione con i soggetti regolati e le parti sociali	
<b>RAPPORTI CON L'AUTORITÀ ANTITRUST</b>	Vigila sul settore regolato. Segnala all'AGCM ipotesi di violazione della legge 287/90	Vigilanza sul settore regolato o obbligo di segnalazione all'autorità garante della concorrenza di ipotesi di violazione della legge nazionale <i>antitrust</i>	Chiede alla MMC di avviare indagini di abuso, giudicare fusioni e valutare i reclami dei soggetti regolati	Comunica in anticipo all'organo di vigilanza <i>antitrust</i> (DGCC) i prezzi dell'energia	

genere commissioni composte da un numero variabile di membri e da un presidente, che adottano decisioni a maggioranza. Il Regno Unito rappresenta un caso particolare dove il regolatore è un soggetto individuale (*Director General of Electricity Supply* di Offer, e *Director General of Gas Supply* di Ofgas). L'ampio spazio che il modello del regolatore individuale britannico lascia alle responsabilità di questo soggetto, tra l'altro dotato di poteri regolatori forti, ha sollevato non poche perplessità, solo in parte mitigate dalla condivisione da parte del Governo, almeno sul piano formale, dei principali poteri.

In Spagna, a garanzia della trasparenza dell'azione e del controllo dell'operato l'autorità è affiancata da commissioni in rappresentanza dell'amministrazione statale, delle amministrazioni autonome e delle parti sociali ed economiche coinvolte nella regolazione (soggetti regolati, consumatori, ambientalisti). Queste hanno specifiche funzioni consultive formalizzate in alcuni ambiti decisionali dell'autorità; i pareri sono obbligatori ma non vincolanti e devono essere in ogni caso resi pubblici.

In Portogallo le commissioni consultive hanno anche funzioni di controllo amministrativo e finanziario. Fino all'anno 2000, il Consiglio Consultivo dovrà approvare il bilancio dell'Autorità; dopo tale data dovrà vigilare che eventuali aumenti del bilancio non superino il tasso d'inflazione. Un altro organismo, il Consiglio Fiscale, nominato dai Ministri dell'economia e delle finanze, ha compiti di controllo finanziario e amministrativo.

Le procedure volte ad assicurare un'adeguata trasparenza hanno carattere fortemente innovativo. Oltre ai normali obblighi di pubblicazione delle decisioni e della relazione annuale, le consultazioni e audizioni con i soggetti coinvolti nelle decisioni del regolatore e, in Spagna e in Portogallo, l'interazione con specifici organi consultivi sono meccanismi che accomunano i regolatori indipendenti.

### Grado di indipendenza dei regolatori

Benché formalmente indipendente dal Governo, in molti paesi il regolatore mantiene un rapporto (anche se solo di inserimento nella struttura) con il Ministero dell'industria o dell'energia.

Le diverse procedure di nomina e le modalità di finanziamento consentono di cogliere il grado di indipendenza e autonomia di cui effettivamente gode l'autorità di regolazione. Nel caso italiano e spagnolo, i commissari e il presidente vengono nominati dal vertice dello Stato (rispettivamente Presidente della Repubblica e Re) su proposta del Consiglio dei ministri, previa approvazione delle Commissioni parlamentari competenti. Nel Regno Unito e in Portogallo le nomine spettano al Governo e non richiedono l'*iter* dello scrutinio parlamentare. In tutti i paesi i candidati sono scelti fra persone di comprovata professionalità e neutralità rispetto ai settori regolati; quest'ultimo requisito è garan-

tito da norme piuttosto stringenti sul conflitto di interessi, concernenti l'incompatibilità con impegni professionali e pubblici di ogni genere e con interessi economici diretti e indiretti nei settori regolati. In Italia e in Spagna è espressamente vietata l'interazione professionale con i soggetti regolati per alcuni anni dopo la scadenza dell'incarico. In Italia il mandato, anche se più lungo di quello spagnolo, è l'unico non rinnovabile. Spicca nel caso dell'autorità italiana l'assenza nella legge istitutiva di specifiche clausole per la rimozione anticipata dall'incarico.

A garanzia della loro autonomia, le autorità di regolazione indipendenti non gravano in genere direttamente sul bilancio statale, ma sono finanziate con un contributo di natura parafiscale a valere sui ricavi dei soggetti regolati (Italia e Regno Unito) o sulle tariffe (Spagna e Portogallo).

### Competenze e poteri

Le competenze dei regolatori indipendenti sono definite non solo dall'ampiezza degli ambiti di intervento (tariffe, standard di qualità, concessioni, assetti di mercato e protezione dei consumatori) ma anche e soprattutto dalla natura delle funzioni e degli strumenti. Si spazia dalla funzione consultiva, più o meno vincolante, rivolta al Governo e al Parlamento alla funzione normativa. A un estremo troviamo il modello inglese, che ha poteri normativi non solo sulle tariffe e sugli standard di qualità ma anche sulle concessioni e sugli assetti di mercato, all'altro il modello spagnolo in cui i poteri della Commissione sono di natura consultiva in tutti gli ambiti. I modelli italiano e portoghese si collocano in una posizione intermedia.

La possibilità per il regolatore elettrico inglese di adottare decisioni in materia di struttura di mercato che possono tradursi, come è accaduto, in scelte fondamentali per il futuro assetto del settore (anche se condivise almeno formalmente dal Governo) è da considerarsi un caso atipico che non trova riscontro non solo in altri paesi, ma anche nelle omologhe autorità britanniche preposte ai settori del gas e delle telecomunicazioni.

I poteri dei regolatori riguardano essenzialmente la richiesta di informazioni e le ispezioni in alcuni casi rafforzati da poteri di sanzione. Si tratta di poteri, in particolare quello di richiesta di informazioni essenziali per l'acquisizione dei dati necessari per lo svolgimento dei compiti di regolazione.

## Note

- 1 AC n. 2258.
- 2 L'esclusione riguarda le imprese pubbliche e in monopolio legale che *“esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operino in regime di monopolio sul mercato”*, tuttavia temperata dalla precisazione che essa riguarda l'ambito *“strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati”* (art. 8, comma 2, della legge n. 287/90).
- 3 AC n. 2579.
- 4 *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione dell'Agenzia di regolazione dei servizi di pubblica utilità*, AS n. 359, XII legislatura.
- 5 AC 2231-387-959/A, recante anche due proposte di legge di contenuto analogo, ma maggiormente orientate alla tutela degli interessi dei consumatori (n. 387, primo firmatario on. Massimo Scalia, e n. 959, primo firmatario on. Aldo Rebecchi).
- 6 AS 359/B.
- 7 AS 2231/B.