



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

**CONTRIBUTO ALLA COMMISSIONE PER LA  
RAZIONALIZZAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE  
DELLA DISCIPLINA DELLE AUTORITA'  
INDIPENDENTI E DELLE AGENZIE DI SETTORE  
ISTITUITA DAL MINISTRO PER LA FUNZIONE  
PUBBLICA E PER IL COORDINAMENTO DEI SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E DI SICUREZZA**

**13 dicembre 2001**

## INTRODUZIONE

Con il decreto del Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza in data 1 ottobre 2001 è stata istituita la Commissione per la razionalizzazione e la semplificazione della disciplina delle autorità indipendenti e delle agenzie di settore al fine di elaborare, su detta materia, proposte legislative e relative relazioni esplicative.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) ha sempre guardato con interesse alle iniziative parlamentari e governative che hanno inteso prendere in esame il settore delle autorità amministrative indipendenti per indagare, valutare e definire interventi di riforma volti a realizzare i necessari livelli di coerenza e omogeneità della disciplina rafforzando nel contempo la funzionalità dell'azione amministrativa nei singoli settori di intervento. In coerenza con questa posizione l'Autorità ha fornito, nelle opportune sedi, ogni elemento conoscitivo di impulso e supporto alla riflessione basandosi sulla propria esperienza operativa nei settori di competenza.

Nel corso di una riunione, convocata dal Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza in data 17 settembre 2001, per illustrare in via preventiva le prospettive di intervento sulla disciplina delle autorità amministrative indipendenti e la istituzione della Commissione, il Presidente dell'Autorità ha annunciato l'interesse dell'Autorità a fornire, attraverso la trasmissione di un contributo con sua eventuale illustrazione in una apposita audizione ai sensi dell'articolo 4 del soprarichiamato decreto, un apporto conoscitivo ai lavori della Commissione. A tal fine, in esito al medesimo incontro, è stato consegnato un primo documento recante alcune indicazioni che qui vengono sviluppate.

Con successiva nota in data 27 novembre 2001, prot. n. 4012/54/01-2, il Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione ha formalmente richiesto all'Autorità di far giungere alla Commissione, in particolare all'Avvocato Cesare San Mauro, Capo della Segreteria tecnica del Ministro, osservazioni e suggerimenti sul tema oggetto dell'attività della Commissione.

Tenendo conto del mandato della Commissione, il contributo dell'Autorità è stato impostato secondo una duplice angolazione:

- a) il ruolo e le funzioni delle autorità amministrative indipendenti settoriali, segnatamente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas;
- b) l'organizzazione dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas e i suoi obiettivi e strumenti.

Si è ritenuto che una prospettiva di riforma, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità indipendenti e delle agenzie di settore ponga l'esigenza di una ponderazione tra le linee di intervento incidenti sui profili del modello istituzionale preso in esame e la valutazione delle esigenze di assetto poste dal singolo settore sostanziale o economico in cui le diverse istituzioni interessate sono oggi operative.

Preso atto che la Commissione non opera secondo lo schema della consultazione su ipotesi specifiche di riforma, l'Autorità ritiene di fornire elementi utili con primario riferimento ai due profili sopra evidenziati.

A tale fine il presente contributo è articolato in quattro parti.

La prima parte offre elementi conoscitivi ai fini della valutazione dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas, con ricostruzione dell'assetto organizzativo di tale intervento nei settori dell'energia elettrica e del gas come consolidatosi in conseguenza dell'adozione della legge 14 novembre 1995, n. 481 e dei due decreti legislativi di attuazione delle direttive europee 96/92/CE e 98/30/CE, per supportare i processi di liberalizzazione del mercato e promozione della concorrenza.

La seconda parte individua linee di tendenza maturate a livello europeo e internazionale quanto al modello di intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas.

La terza parte contiene una disamina dell'azione dell'Autorità con riferimento a:

- a) attività svolta, in via di svolgimento e futura allo scopo di fornire elementi a supporto della valutazione di impatto dell'ipotesi di riforma che sarà proposta e definita dal Governo;
- b) enucleazione di interventi e casi che possano offrire indicazioni sui temi oggetto dell'attività della Commissione.

La quarta e ultima parte descrive le più significative relazioni tra l'Autorità e altre istituzioni e indirizzi di politica generale, come risultano dalla esperienza del primo quinquennio di operatività.

## INDICE DEGLI ARGOMENTI

INTRODUZIONE.....	2
INDICE DEGLI ARGOMENTI.....	4
PARTE I. L'INTERVENTO PUBBLICO NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS: CARATTERISTICHE E ORGANIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI .....	6
1. Premessa.....	6
2. L'evoluzione dell'assetto dei settori e il ruolo dell'Autorità.....	7
3. Struttura dell'Autorità: profili costituzionali .....	9
4. Organizzazione dell'Autorità.....	12
5. Funzioni dell'Autorità.....	13
6. Attribuzioni del Governo e dell'amministrazione centrale.....	15
7. Esigenze di indipendenza dell'Autorità.....	18
8. Conclusioni .....	20
PARTE II. L'INTERVENTO PUBBLICO NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS: PROFILI COMPARATIVI EUROPEI E INTERNAZIONALI.....	22
1. Premessa.....	22
2. Il settore dell'energia elettrica .....	23
3. Il settore del gas .....	26
4. Profili comunitari: direttive e progetti di modifica.....	27
5. Profili comunitari ed internazionali: la prassi di concertazione dei regolatori indipendenti.....	30
6. Conclusioni .....	31
PARTE III. ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEI SERVIZI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS AVVIATA CON LA LEGGE 14 NOVEMBRE 1995 N. 481 E I DECRETI LEGISLATIVI DI LIBERALIZZAZIONE.....	33
1. L'attività svolta dall'Autorità .....	33
2. Funzioni di regolazione: il settore dell'energia elettrica .....	34
3. Funzioni di regolazione: il settore del gas .....	40

4. Funzioni di garanzia: Il settore dell'energia elettrica .....	42
5. Funzioni di garanzia: il settore del gas .....	44
6. Attività in corso .....	45
7. Attività programmate .....	48

**PARTE IV. RAPPORTI TRA AUTORITA' E ALTRE ISTITUZIONI NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS.....52**

1. Promozione e tutela della concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas .....	52
2. Rapporti tra regolazione economica settoriale e mercati finanziari .....	56
3. Rapporti tra regolazione economica settoriale e indirizzi di politica generale	59
4. Conclusioni.....	65

# **PARTE I. L'INTERVENTO PUBBLICO NEI SETTORI DELLA ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS: CARATTERISTICHE E ORGANIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI**

## **1. Premessa**

Il presente capitolo esamina l'assetto dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas nell'ordinamento nazionale.

Al riguardo si nota che in rapporto alla configurazione di un regime di accesso alle, ed esercizio delle, attività economiche nei settori dell'energia elettrica e del gas improntato alla liberalizzazione e alla introduzione della concorrenza, nonché all'avvio di un consistente programma di privatizzazioni e alla proiezione delle imprese di settore nei mercati finanziari, è stato configurato un impianto di intervento pubblico già allineato al modello che si sta tendenzialmente consolidando a livello internazionale, e aderente al progetto di riforma delle direttive europee. Detto impianto, proprio in ragione delle sue caratteristiche precipue, ha legittimato e legittima una piena ed attiva collocazione nel sistema di relazioni e organizzazioni internazionali che producono un'azione consultiva e propulsiva per lo sviluppo della disciplina di detti settori.

La costituzione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) risponde ad una esigenza organizzativa specifica ed innovativa nei due settori di riferimento, non essendo in alcun modo considerabile alla stregua di temporaneo trasferimento di funzioni già operative ed assegnate a strutture amministrative preesistenti (segnatamente all'amministrazione centrale).

Dall'analisi appare una caratteristica importante del vigente assetto dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas, caratteristica che sgombra il campo da un equivoco interpretativo diffuso: le attribuzioni dell'Autorità e la sua posizione nell'ordinamento non determinano una compressione delle funzioni di indirizzo politico del Governo (politica economica, politica energetica, politica sociale). In questo senso anche l'ordinamento domestico fa registrare quella netta e coerente separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di indirizzo politico che si è avuto modo di constatare nell'indagine comparata con riferimento agli ordinamenti europei nei quali è stata adottata e posta in opera una soluzione analoga a quella praticata nell'ordinamento domestico.

Un'ulteriore caratteristica emerge dall'analisi condotta nel presente capitolo ed appare centrale nella definizione della disciplina delle autorità amministrative indipendenti: il dato normativo e gli elementi che si desumono dalla considerazione dell'attività svolta nel primo quinquennio di operatività dimostrano che le attribuzioni dell'Autorità sono finalizzate alla tutela e alla garanzia di interessi e valori indisponibili di rilevanza costituzionale.

## 2. L'evoluzione dell'assetto dei settori e il ruolo dell'Autorità

I tratti essenziali del percorso di evoluzione del regime di accesso alle reti, ed esercizio delle attività economiche nei settori dell'energia elettrica e del gas sono descritti nel seguito.

All'entrata in vigore della legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge n. 481/95) il tratto fondamentale è costituito dalla diversa situazione riscontrabile nei due settori di competenza dell'Autorità.

Nel settore dell'energia elettrica era vigente la previsione di una riserva allo Stato delle attività economiche, che ne aveva fatto oggetto di una funzione amministrativa di erogazione. La valutazione politica di inerenza ad interessi generali delle attività aveva, in altri termini, condotto alla forma estrema di un regime basato sulla sottrazione alla libertà di iniziativa economica e quindi ad una situazione in cui l'interesse generale doveva essere calibrato agli interessi particolari degli operatori in sede di svolgimento dell'attività.

Nel settore del gas la situazione appariva di segno opposto:

- a) rispetto a nessuna fase della filiera si poteva constatare la previsione di un regime di riserva allo Stato delle attività, o di sottoposizione ad un regime di determinazione eteronoma di regole comportamentali funzionali ad interessi generali;
- b) il condizionamento ad atti della pubblica amministrazione dell'esercizio di attività rilevanti nel settore non era legato a limiti alla libertà di iniziativa, sibbene alla necessità di disciplinare lo sfruttamento di beni demaniali, entro questi limiti solo essendo richiesto il preventivo assenso della pubblica amministrazione (sfruttamento di giacimenti, posa di tubi per il trasporto del gas, e altre attività)
- c) rispetto a quanto indicato sub b) uno dei possibili operatori godeva dell'attribuzione di una condizione di privilegio dal momento che attraverso atti normativi primari gli era riconosciuta una consistente agevolazione procedurale (dichiarazione di pubblica utilità delle opere necessarie allo sviluppo della rete), ma tale posizione non sembra incidere sul regime generale di esercizio delle attività economiche, essendo semplicemente emblematico della condizione riconosciuta ad uno dei competitori, e della sua particolare natura.

Oltre a quanto sopra occorre ricordare che nei due settori di riferimento erano operative imprese in mano pubblica in condizioni di monopolio (legale per quanto riguarda la società Enel Spa in rapporto al regime di esclusiva in cui opera, naturale per quanto concerne la situazione della società Eni spa).

Al riguardo la legge n. 481/95 intercetta significativamente il percorso della privatizzazione delle imprese in mano pubblica. L'articolo 16 della legge 8 agosto 1992, n. 359 aveva stabilito che il Governo doveva trasmettere al Parlamento, per la sottoposizione all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, il programma di riordino delle imprese in mano pubblica predisposto dal Ministro del tesoro. In sede di approvazione del programma le Commissioni parlamentari avevano richiesto la presentazione di una relazione annuale sullo stato di attuazione del processo, relazione che, nei fatti, non venne mai presentata. Analoga disposizione era stata inserita nell'articolo 13, comma 6, della legge 30 luglio 1994 n. 474, recante "norme per l'accelerazione delle procedure di dismissioni di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici trasformati in Spa", nel quale si disponeva che il Governo avrebbe dovuto presentare un relazione semestrale sullo stato di attuazione delle privatizzazioni realizzate nel semestre precedente. La stessa legge 30 luglio 1994, n. 474, subordina,

all'articolo 1 bis, la dismissione di partecipazioni azionarie in mano pubblica alla "creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico".

La legge n. 481/95, il cui iter legislativo muove da un disegno di legge di iniziativa parlamentare (disegno di legge Cavazzuti e altri recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"), che viene assunto come base di partenza dalle competenti Commissioni parlamentari in luogo di una proposta di decreto legislativo di iniziativa governativa riguardante il solo settore energetico, si pone in linea di continuità e coerenza con il quadro delineato. Da una parte la legge n. 481/95 costituisce, nei settori da essa toccati (energia elettrica, gas, telecomunicazioni), l'organismo indipendente di regolazione; dall'altra, all'articolo 1, comma 2, fa registrare la reazione del Parlamento all'inerzia del Governo nel senso sopra indicato, attraverso l'obbligo di sottoporre a preventivo parere delle Commissioni competenti gli indirizzi relativi alla privatizzazione di ciascuna impresa e le relative modalità di dismissione.

Nello stesso tempo la legge n. 481/95 evidenzia il nuovo orientamento su cui si incardina la tutela degli interessi generali connessi all'esercizio attività economiche (efficienza del servizio, contenimento dei costi) nei servizi di pubblica utilità dei due settori ed in funzione di questa tutela definisce la nuova disciplina dell'assetto e la promozione della concorrenza.

In vista ed in funzione di questi obiettivi, nonché di quanto sopra indicato in ordine ai concomitanti processi di privatizzazione dei competitori in mano pubblica, viene, come detto, organizzata, attuando la condizione preconizzata dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, una nuova forma di intervento pubblico nel settore incentrata sulla costituzione di una autorità di regolazione e sulla conseguente ripartizione di funzioni tra questa e l'amministrazione centrale il cui ruolo viene concentrato sullo svolgimento delle funzioni di indirizzo politico.

La legge n. 481/95 fu votata dal Parlamento quasi all'unanimità, ciò segnalando la convinta adesione al processo di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità e di privatizzazione delle imprese in mano pubblica che li esercitano.

Il completamento del processo di ridisegno del quadro normativo avviene con l'adozione dei decreti legislativi di attuazione delle direttive europee per la formazione dei mercati interni dell'elettricità (direttiva 96/92/CE) e del gas (direttiva 98/30/CE). Con questo passaggio, nel settore dell'energia elettrica, viene affermato il principio della libertà di intrapresa mantenendo il regime di riserva allo Stato con riferimento alle sole attività di trasmissione e trasporto dell'energia elettrica sulle infrastrutture di rete (le attività in monopolio tecnico e naturale per la non replicabilità di tali infrastrutture, con primario riferimento alla dorsale di trasporto in alta e altissima tensione, la cosiddetta rete di trasmissione nazionale). Quanto al settore del gas, nel quale si registrava l'inversa situazione di partenza caratterizzata da una liberalizzazione formale compressa dalla presenza di un monopolio naturale, con riferimento al regime di accesso alle e di esercizio delle attività economiche, si assiste al processo inverso con l'affermazione espressa di riserva allo Stato di attività della filiera (distribuzione, stoccaggio), mentre l'attenzione viene concentrata su misure di garanzia sostanziale del processo di liberalizzazione (norme per la garanzia della concorrenza e del mercato, rafforzamento delle funzioni dell'autorità di regolazione).

Sotto il profilo sostanziale, a partire dal 1996, vengono gestiti i processi di privatizzazione delle imprese in mano pubblica che danno luogo al collocamento di quote delle imprese in via di dismissione dallo Stato e dalle autonomie locali nel mercato finanziario domestico e internazionale. Al riguardo basta richiamare i collocamenti di azioni dell'Eni Spa, e il primo collocamento dell'Enel Spa, in entrambi i casi con quotazione in mercati domestici e internazionali; nonché il collocamento e la quotazione nel Mercato telematico azionario della Borsa Spa delle società Acea Spa, Aem Milano Spa, Aem Torino Spa, e Acegas Trieste Spa. Così come bisogna ricordare che nel caso delle società Eni Spa ed Enel Spa i titoli sono entrati nei panieri dell'indice MIB 30, sul quale sono costruiti i principali prodotti finanziari derivati scambiati nel mercato borsistico italiano.

Su questo assetto sostanziale, viene consolidato l'impianto dell'intervento pubblico, avendo come riferimento la matrice posta con la legge n. 481/95.

### **3. Struttura dell'Autorità: profili costituzionali**

La disciplina dell'Autorità contiene elementi di costituzionalità almeno pari a quelli relativi ad altri organismi che si ritengono qualificati da questa caratteristica.

Posto che nessuna autorità amministrativa indipendente può essere tecnicamente qualificata come organo di rilevanza costituzionale in senso stretto e appropriato (nessuna di esse è infatti prevista e ripete la sua missione da disposizioni della Carta costituzionale), tale sostanza sarebbe affermabile in applicazione di un criterio finalistico: la costituzionalità sarebbe riconoscibile in ragione del fatto che il legislatore abbia previsto missioni finalizzate alla tutela di interessi, di valori, consacrati, tutelati in base a disposizioni della Carta Costituzionale.

E' opinione diffusa che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia qualificata da tratti di costituzionalità nel senso sopra indicato.

La sua missione si sostanzia nella repressione di comportamenti imprenditoriali che incidano patologicamente su di un interesse identificabile nella promozione di un assetto concorrenziale delle attività economiche, assetto alla cui effettiva realizzazione conseguono efficienza, contenimento dei costi e quindi fondamentali vantaggi per i consumatori.

Due considerazioni: nella carta costituzionale tale valore non verrebbe assunto direttamente tra quelli consacrati come centrali nell'ordinamento nazionale. Si pone invero il principio della libertà di iniziativa economica, salve le compressioni richieste dalla tutela di interessi generali: ma questa è una norma chiaramente diretta a delimitare e a demarcare il rapporto tra attività economica di diritto comune e interventi nell'economia dello Stato a tutela di interessi generali. Il valore della concorrenza e il connesso viraggio da Stato attore a Stato regolatore è frutto di successive evoluzioni significativamente legate allo, e indotte dallo, sviluppo dell'ordinamento sovranazionale europeo.

In una naturale evoluzione del significato e della lettura delle disposizioni costituzionali in materia di libertà di iniziativa economica, arricchendo di questo significato l'articolo 41 della

Costituzione, la legge istitutiva dell'Autorità per l'energia, e in particolare l'articolo 1 che ne determina la genesi sul piano delle finalità e degli interessi che è chiamata a curare, afferma che tra questi interessi primario, è quello che si sostanzia nella "promozione della concorrenza" nel settore economico regolato. Tale promozione va attuata attraverso leve più complesse di quelle a disposizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in particolare attraverso un'azione *ex ante*, che assume un carattere preventivo, promozionale e non repressivo. L'Autorità promuove la concorrenza non già reprimendo i comportamenti anticoncorrenziali, ma definendo regole di comportamento che prevengano le suddette condotte patologiche e accelerando il fenomeno di formazione di un mercato concorrenziale.

Ne consegue un modello, ormai diffuso a livello internazionale, che è funzionale all'esigenza di introdurre assetti concorrenziali in settori economici, dove tale operazione è resa obiettivamente più difficile in ragione della presenza di consolidati monopoli legali o di fatto, che hanno determinato un tessuto di rendite di posizione che sarebbe altrimenti impossibile rimuovere.

E' opportuno considerare la valenza sullo sviluppo in senso concorrenziale dei settori dell'energia elettrica e del gas dispiiegata dall'azione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità negli ultimi cinque anni (sul punto ci si sofferma nel seguito, con l'illustrazione analitica della casistica), ossia dal momento in cui essendo stato avviato il processo di liberalizzazione e costituita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sono state poste le condizioni per avviare detto sviluppo.

Lo sviluppo della concorrenza si dipana in ragione dei provvedimenti adottati dall'Autorità di regolazione, e per come questi offrono argomenti a supporto di una finalità istituzionale: tutelare e promuovere la concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas significa svolgere prima di tutto un'azione di regolazione *ex ante* imponendo regole che orientino in tal senso le relazioni nelle quali certi operatori potrebbero dar vita a situazioni diatoniche (in sostanza imponendo regole espressive dell'esigenza di prevenire l'abuso di posizione dominante).

L'accesso alle infrastrutture di rete, le condizioni economiche per il loro utilizzo, in considerazione del fatto che tali infrastrutture non sono replicabili e rimangono legate a situazioni di monopolio tecnico o naturale, deve essere regolato, diversamente essendo impossibile creare condizioni per una effettiva competizione economica e per i vantaggi che questa può garantire ai consumatori. E' così vero che nell'ordinamento europeo si è arrivati o si sta arrivando alla costituzione di autorità indipendenti di regolazione e che tale soluzione viene consacrata nel progetto di revisione delle direttive comunitarie di settore in via di adozione.

Al riguardo, i dati che saranno forniti nei successivi capitoli dimostrano che, in relazione al profilo della promozione e tutela della concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas, l'azione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è complementare rispetto a quella dell'Autorità, investita del mandato di regolazione.

Di conseguenza, se la tutela della concorrenza è un interesse con dignità costituzionale e se la cura di interessi siffatti è condizione per la conservazione dello status di autorità amministrativa indipendente, allora si riscontrerebbe una palese contraddizione nell'eventuale disconoscimento di questo status all'Autorità, contraddizione che peraltro può essere comprensibile a fronte della novità dell'organismo di regolazione, e della conseguente

difficoltà a cogliere e ricostruire nei suoi significati e impatti il mandato e l'azione di tale autorità.

Né si può trascurare che l'impianto causale del mandato dell'Autorità è in realtà più complesso e contiene riferimenti che rimandano ad ulteriori radici "costituzionali".

Basta al riguardo evidenziare che la regolazione delle condizioni tecniche ed economiche della erogazione dei servizi di pubblica utilità, che si spinge sin alla definizione di misure orientate ad obiettivi di carattere sociale per consentire l'accesso ai servizi alle categorie meno abbienti o più disagiate non può non essere espressione funzionale alla realizzazione di interessi e valori costituzionali quali quelli declinati nell'articolo 2 della legge n. 481/95 (la regolazione di servizi pubblici che contribuiscono all'elevazione della condizione sociale ed economica della società), ovvero nell'articolo 3 (rimozione di barriere di ordine economico alle pari opportunità). Ad analoghe considerazioni conduce la valutazione di altre leve regolatorie che l'Autorità deve manovrare, quali quelle incentrate sulla sicurezza nella erogazione dei servizi. Se si pensa che l'Autorità aveva imposto (con una disposizione poi annullata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia) agli esercenti l'attività di distribuzione del gas naturale di estendere i controlli a fronte di segnalazioni da parte degli utenti anche agli impianti installati nel domicilio di questi, si capisce come la tutela del consumatore incida, di nuovo, su valori costituzionali centrali e quindi su diritti indisponibili (in quest'ultimo senso rimuovendo un ulteriore equivoco che sembra inficiare le analisi che qui si stanno valutando).

Il carattere della indisponibilità dei valori espressivi dell'azione di regolazione emerge dall'analisi dell'azione dell'Autorità.

La definizione in via pattizia di un contratto di somministrazione di energia elettrica dà vita ad un intreccio di diritti e obblighi innestati su un rapporto commerciale per loro natura disponibili. Se però l'esercente o il venditore impone l'inserimento nel contratto di una clausola di recesso con la quale cattura "potestativamente" il proprio cliente di fatto sottraendogli la libertà di scelta del fornitore, allora incide su un valore, quello della tutela e della promozione della concorrenza, che nel settore in cui sta operando non è disponibile alle parti. In relazione a questa situazione l'Autorità è intervenuta imponendo l'inserimento in tutti i contratti di somministrazione di una clausola di recesso non condizionata per garantire, soprattutto nella fase di avvio del processo di liberalizzazione, l'effettività della dinamica concorrenziale. L'Autorità ha pertanto mosso la leva regolatoria impattando su un assetto esistente (il contratto di somministrazione dell'energia elettrica) per introdurre disposizioni a presidio di valori indisponibili.

Le indicazioni fornite a supporto della "costituzionalità" dell'Autorità promanano anche da considerazioni complementari.

In primo luogo la perdita di rilevanza del criterio funzionale. Posta la centralità del profilo causale (costituzionalità dei valori presidiati) perde rilievo, al fine della attribuzione della qualifica, il tipo di azione che il soggetto è chiamato a svolgere in funzione della tutela del valore costituzionale. E' indifferente in questo senso il fatto che l'organismo considerato svolga compiti di mera garanzia (controllo del rispetto di norme o principi generali ed eventuale intervento prescrittivi-sanzionatorio in caso di accertata violazione) ovvero compiti diversi (regolazione come attività che affianca alla funzione di garanzia quella sostanziata nella produzione delle norme a presidio dei valori di riferimento). Così come analoga

inconferenza può essere affermata con riferimento al profilo della settorialità o della generalità dell'azione (l'applicazione di questo criterio condurrebbe ad un paradosso applicativo, dal momento che la generalità dell'azione, l'impatto dell'azione nella generalità dei settori di relazione è riscontrabile al più per due degli organismi potenzialmente interessati dalla riforma – l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità garante per la protezione dei dati personali).

#### **4. Organizzazione dell'Autorità**

Sul piano organizzativo l'Autorità presenta caratteristiche tipiche delle amministrazioni indipendenti.

In primo luogo si evidenziano le disposizioni finalizzate a garantire l'indipendenza dell'organismo dall'amministrazione centrale nell'azione amministrativa ad eccezione della prevista sottoposizione agli indirizzi del Governo di politica generale e di politica settoriale dei servizi di pubblica utilità, l'Autorità dispone di una autonomia funzionale piena sottoposta al controllo del Parlamento e al controllo giurisdizionale.

Il profilo dei controlli costituisce peraltro l'evidenza della specificità, non già dell'assenza, di un coerente regime di *accountability*. Il controllo parlamentare (rafforzato dalla prassi propulsiva e di consultazione, nonché di comunicazione preventiva dei propri provvedimenti), il controllo assicurato dall'Autorità attraverso uno standard di partecipazione e consultazione nell'ambito dei propri procedimenti, il controllo giurisdizionale, il controllo successivo della giurisdizione contabile sui rendiconti rappresentano un assetto completo ed incisivo.

L'impianto volto a garantire la neutralità dell'azione rispetto ad interessi diversi da quelli la cui cura è affidata all'Autorità si completa con le disposizioni volte a garantire l'indipendenza e la competenza tecnica dei suoi tre componenti e del personale degli uffici.

In questo senso l'operatività combinata del regime di incompatibilità e delle previsioni in ordine al trattamento giuridico ed economico rappresentano un elemento decisivo per garantire la concreta operatività dell'organismo.

Al riguardo appare opportuno evidenziare che l'ampiezza dell'impegno, lo spessore tecnico delle valutazioni richieste per la gestione dei procedimenti e la predisposizione dei provvedimenti rendono necessaria e imprescindibile la previsione di disposizioni coerenti con le esigenze di reclutamento di personale altamente specializzato e qualificato.

Un dato fondamentale a dimostrazione di tale assunto è costituito da un'analisi del *turnover* del personale come registrato nell'ultimo biennio ove ben 15 unità hanno rassegnato le dimissioni (il significato del dato si comprende se si considera che la pianta organica dell'Autorità ha una capienza fissata in 80 unità assunte con contratto di ruolo).

Quanto sopra dimostra che la liberalizzazione dei mercati, l'ingresso di nuovi competitori e il conseguente livello della domanda di personale specializzato da parte degli operatori settoriali trovano un argine non pienamente funzionale in un regime, quale quello previsto dalla legge n. 481/95 per il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità, che pur rappresenta un'eccellenza nel settore pubblico.

Riguardo al finanziamento si evidenzia che l’Autorità appartiene al novero delle autorità amministrative indipendenti che acquisiscono i mezzi economici necessari al finanziamento del proprio fabbisogno attraverso contributi imposti agli operatori dei settori regolati, e quindi agli utenti del “servizio” di regolazione, con esclusione di qualsiasi partecipazione della fiscalità generale.

L’analisi del versante organizzativo evidenzia la coerenza del sistema italiano con quello definito negli ordinamenti degli Stati che hanno avviato analoghi processi di privatizzazione e liberalizzazione, a fronte, da una parte, della complessità tecnica delle determinazioni richieste, e, dall’altra, dell’esigenza che l’azione funzionale alla promozione della concorrenza e alla tutela dei diritti di consumatori e utenti non sia depotenziata dalla contestuale responsabilità di garantire sfere di interesse particolari o generali su cui incida la regolazione di settore.

## **5. Funzioni dell’Autorità**

Sotto il profilo funzionale l’analisi del dato normativo evidenzia l’attribuzione di un mandato complesso che si articola in funzioni di regolazione in senso stretto (definizione della normativa funzionale alla realizzazione degli interessi pubblici di riferimento) e di garanzia (controllo della effettiva applicazione delle disposizioni normative con le annesse potestà di prescrizione e sanzione unitamente alla innovativa, per l’ordinamento interno, funzione di conciliazione e arbitrato).

Le funzioni dell’Autorità sono schematicamente ricostruite nei paragrafi che seguono.

### **5.1 Funzioni di regolazione**

Le funzioni di regolazione hanno per oggetto la definizione di norme o di provvedimenti a contenuto generale in forza delle quali l’Autorità delinea, al fine di curare gli interessi ad essa affidati in un’ottica ex ante (promozione della concorrenza, tutela degli interessi di consumatori e utenti, uso efficiente delle risorse, e altro), i rapporti commerciali generati dall’esercizio delle attività rientranti nei servizi di pubblica utilità dei due settori di competenza, con riferimento sia al profilo delle condizioni economiche, sia al profilo delle condizioni di carattere tecnico.

Vi rientrano mandati specifici con preminente rilievo operativo e attribuzioni di carattere generale.

#### **a) Mandati specifici**

- regolazione delle condizioni economiche dell’attività trasporto dell’energia elettrica sulle infrastrutture di rete (comprendente le attività di trasmissione, dispacciamento e distribuzione dell’energia elettrica) e di vendita dell’energia destinata al mercato vincolato (comprendente tanto le tariffe al cliente finale, quanto la tariffa per la cessione al distributore dell’energia destinata alla vendita al dettaglio ai clienti finali); la regolazione riguarda sia i corrispettivi in senso stretto, sia le prestazioni patrimoniali imposte a finanziamento di finalità generali del sistema (quest’ultimo

segmento comprende sia l'imposizione che la gestione del gettito e la sua erogazione, ivi inclusa la disciplina e il controllo della Cassa conguaglio per il settore elettrico);

- regolazione delle condizioni economiche delle attività di trasporto del gas sulle infrastrutture di rete e di vendita del gas ai clienti del mercato vincolato; in questo segmento la regolazione è concentrata in prevalenza sulla disciplina dei corrispettivi;
- regolazione delle condizioni tecniche per l'erogazione dei servizi di pubblica utilità, ove per tali si intendono: regolazione delle condizioni per l'accesso e l'interconnessione alle infrastrutture di rete; regolazione della qualità tecnica e commerciale dei servizi;
- regolazione delle condizioni per l'allocazione della capacità di interconnessione ai sistemi esteri di trasporto dell'energia elettrica e del gas, qualora la capacità disponibile sia insufficiente;
- regolazione delle clausole dei contratti di compravendita di energia elettrica nel mercato libero;
- definizione di direttive per la separazione contabile e amministrativa.

**b) *Attribuzioni generali***

- assume rilievo la competenza a emanare direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi; tale leva è utilizzata prevalentemente per lo svolgimento dell'azione di promozione e tutela *ex ante* della concorrenza in rapporto a specifiche situazioni patologiche denunciate da operatori ed utenti (tipico esempio sono le numerose delibere dell'Autorità con le quali è stato imposto agli esercenti l'inserimento nei contratti di clausole finalizzate a garantire l'effettività della libertà di scelta del fornitore; sono in corso istruttorie conoscitive finalizzate ad acquisire elementi utili a prefigurare interventi per la promozione della concorrenza sia nelle attività di produzione dell'energia elettrica, sia nelle attività di misura e vendita congiunte di energia elettrica e altri servizi).

## **5.2 Funzioni di garanzia**

Le funzioni di garanzia comprendono tre ulteriori attribuzioni:

- a) ***Funzioni conoscitive***: l'Autorità è investita della potestà di richiedere informazioni e documenti necessari al disimpegno delle proprie funzioni, così come di condurre attività conoscitive sul campo anche in forma di ispezione; attraverso queste funzioni l'Autorità acquisisce sia gli elementi necessari alla costruzione degli interventi di regolazione, sia gli elementi necessari a verificare l'effettiva applicazione delle regole e, se del caso, a fondare gli interventi prescrittivi e sanzionatori;
- b) ***Funzioni sanzionatorie***: l'Autorità è investita della potestà di erogare sanzioni amministrative pecuniarie a fronte della accertata violazione di propri provvedimenti;
- c) ***Funzioni materialmente giurisdizionali***: anche se il riferimento ha un carattere solo potenziale nelle more dell'adozione del regolamento governativo previsto dall'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge n. 481/95, in relazione alle procedure per lo svolgimento delle attività qui in esame, l'Autorità è competente ad amministrare procedure di conciliazione e arbitrato nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti i servizi.

Tra le funzioni di garanzia aventi ad oggetto provvedimenti con contenuto ampliativo si richiama quella avente ad oggetto l'autorizzazione alla conclusione di contratti bilaterali fisici di compravendita di energia elettrica al di fuori dal mercato elettrico.

Tra le funzioni di garanzia aventi ad oggetto provvedimenti con contenuto prescrittivo si richiama il potere di ordinare la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti che l'Autorità ha diffusamente utilizzato per intervenire in relazione alle situazioni conclamate di violazione dei provvedimenti di cui ai capitoli precedenti. A tali attribuzioni possono essere ricondotte anche le specifiche disposizioni che investono l'Autorità del compito di risolvere le controversie sull'accesso alle infrastrutture di rete. Le funzioni di garanzia hanno un peso rilevante nel quadro dell'azione dell'Autorità e costituiscono evidenza del fatto che a fianco della funzione di regolazione in senso stretto, l'Autorità è chiamata a svolgere una altrettanto consistente funzione di garanzia, di presidio della effettiva applicazione delle regole espressione degli interessi generali posti a base della legge n. 481/95.

### **5.3 Funzioni consultive e di segnalazione**

Le funzioni consultive e di segnalazione includono in particolare:

- a) l'attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di competenza dell'Autorità anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria;
- b) la formulazione di osservazioni e proposte al Parlamento e al Governo sui servizi di pubblica utilità da assoggettare a forme di concessione e di autorizzazione e sulle relative forme di mercato (ivi inclusa la proposta al Governo delle modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato ed alla evoluzione delle normative comunitarie);
- c) le proposte di modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni ove sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti;
- d) la proposta degli schemi di convenzione per la disciplina dei rapporti tra il Gestore della rete di trasmissione nazionale per l'energia elettrica e i singoli proprietari delle infrastrutture di rete facenti parte della rete di trasmissione nazionale, e per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale;
- e) i pareri obbligatori e non vincolanti nell'ambito delle procedure per l'adozione di provvedimenti di competenza di amministrazioni e autorità terze.

## **6. Attribuzioni del Governo e dell'amministrazione centrale**

Con la legge n. 481/95 la posizione del Governo e dell'amministrazione centrale viene concentrata sulle funzioni di indirizzo politico rilevanti per i settori dell'energia elettrica e del gas.

In tale prospettiva viene affermata la sottoposizione dell'Autorità agli indirizzi di politica generale posti dal Governo. Tale indicazione viene completata con la previsione della sottoposizione dell'Autorità alle determinazioni del Governo e del Parlamento, declinate nel Documento di programmazione economico-finanziaria, in ordine al quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese.

L'introduzione di un regime improntato ai principi della concorrenza e della liberalizzazione del mercato, ossia basato sulla distinzione tra funzioni di regolazione neutrali e funzioni di indirizzo politico viene peraltro derogato con la previsione della permanenza in capo all'organo politico-amministrativo di funzioni incidenti sui comportamenti economico-commerciali dei settori.

Permangono infatti in capo al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (ora Ministro delle attività produttive) le potestà aventi ad oggetto il rilascio delle concessioni e la definizione del loro tessuto normativo, pur con l'aggancio alla funzione propulsiva attribuita all'Autorità.

Con l'adozione dei decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79 e 23 maggio 2000, n. 164, rispettivamente di attuazione delle direttive europee 96/92/CE e 98/30/CE, vengono confermate previsioni che mantengono in capo al Governo e all'amministrazione centrale le determinazioni di indirizzo politico generale, peraltro in termini tali da precisare i contorni di questo mandato. In particolare debbono essere richiamate le seguenti previsioni:

**a) *Attribuzioni nel settore dell'energia elettrica***

- assunzione di indirizzi per la sicurezza ed economicità del sistema elettrico nazionale anche al fine di salvaguardare la continuità della fornitura e ridurre la vulnerabilità del sistema;
- assunzione di indirizzi strategici ed operativi al gestore della rete di trasmissione nazionale;

**b) *Attribuzioni nel settore del gas***

- assunzione di indirizzi per la salvaguardia della continuità e della sicurezza degli approvvigionamenti, il funzionamento continuato del sistema degli stoccaggi e per ridurre la vulnerabilità del sistema nazionale del gas.

La demarcazione stabilita dalle disposizioni della legge n. 481/95 e dai decreti legislativi di attuazione delle direttive europee esclude un improprio coinvolgimento dell'Autorità nell'attività di indirizzo sui settori economici di competenza.

A conferma di quanto sopra è sufficiente richiamare in sintesi le più significative investiture disposte nei confronti del Ministro delle attività produttive:

**a) *Attribuzioni nel settore dell'energia elettrica***

- adozione del provvedimento di rilascio della concessione alla società Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa (di seguito: Gestore della rete) delle attività di trasmissione e dispacciamento dell'energia elettrica;
- adozione del provvedimento di rilascio della concessione di distribuzione dell'energia elettrica;
- adozione della disciplina dei conferimenti all'attività del Gestore della rete ed approvazione dei medesimi;
- determinazione della data in cui il Gestore della rete assume le funzioni;
- determinazione dell'ambito della rete di trasmissione nazionale;
- definizione della convenzione tipo per le convenzioni stipulate dal gestore della rete per disciplinare gli interventi di manutenzione e sviluppo della rete e dei dispositivi di interconnessione;

- individuazione, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, degli oneri generali afferenti al sistema elettrico;
- direttiva inerente la cessione dei diritti e delle obbligazioni relative all'acquisto di energia elettrica da parte dell'Enel Spa al Gestore della rete;
- individuazione di nuovi limiti e nuovi soggetti a cui attribuire la qualifica di cliente idoneo;
- modifica della localizzazione degli impianti incentivati di cui alle convenzioni stipulate dall'Enel Spa anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 marzo 1999, n.79;
- attuazione delle norme in materia di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79.

#### ***b) Attribuzioni nel settore del gas***

- autorizzazione all'importazione di gas naturale prodotto in paesi non appartenenti all'unione europea;
- disciplina dell'accesso alle infrastrutture minerarie;
- autorizzazione ai titolari di concessioni di coltivazione di idrocarburi alla realizzazione e gestione tutte o parte delle infrastrutture necessarie allo svolgimento dell'attività di coltivazione;
- direttive per l'utilizzo in caso di necessità degli stoccaggi strategici di gas naturale direttamente connessi con la rete;
- regole per il dispacciamento in condizioni di emergenza e definizione degli obblighi di sicurezza;
- approvazione del disciplinare tipo per le concessioni di stoccaggio;
- individuazione della rete nazionale di gasdotti;
- definizione dei criteri di erogazione dei servizi di stoccaggio, minerario, strategico e di modulazione agli utenti che ne facciano richiesta;
- disciplina del riconoscimento della capacità di stoccaggio di working gas strategico e di modulazione;
- disciplina ed aggiornamento delle norme tecniche sullo stoccaggio ed estensione delle capacità di stoccaggio;
- disciplina dei criteri e modalità di erogazione del contributo derivante dal versamento allo Stato delle aliquote di prodotto della coltivazione;
- individuazione degli obiettivi quantitativi di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili;
- individuazione dei criteri di autorizzazione e rilascio della medesima per l'attività di vendita del gas naturale ai clienti finali;
- deroga all'obbligo di accesso a seguito di contratti contenenti clausole *take or pay*;
- norme per garantire l'interconnessione e l'interrompibilità del sistema gas;
- norme per garantire la tempestiva e funzionale attuazione degli adempimenti necessari alla fase di transizione del sistema;
- definizione delle condizioni minime di rispetto da parte dei gestori delle reti di distribuzione per una adeguata considerazione degli effetti occupazionali connessi alla trasformazione del settore gas.

I dati sopra esposti evidenziano che, se deve essere escluso qualsiasi straripamento della azione dell'Autorità in interventi di politica economica o industriale non rientranti nella ordinaria fisiologia dell'attività di regolazione, l'analisi della dinamica istituzionale dei settori dell'energia elettrica e del gas nel quinquennio successivo all'entrata in vigore della legge n.

481/95 segnala alcuni casi di coinvolgimento dell'amministrazione centrale in funzioni che avrebbero dovuto essere organizzate secondo l'impostazione propria della regolazione neutrale, con conseguente sovraesposizione dell'amministrazione centrale sul versante delle attività di regolazione.

## **7. Esigenze di indipendenza dell'Autorità**

Le competenze inizialmente attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e del gas con la legge n. 481/95 concernono la determinazione di livelli di qualità dei servizi di pubblica utilità, tali da soddisfare le esigenze dei consumatori e degli utenti nella misura massima resa possibile dalle tecnologie più aggiornate, e la fissazione delle tariffe dei servizi forniti ai consumatori, stabilite sulla base dei costi e con l'applicazione del metodo del *price cap*. L'obiettivo, indicato espressamente dal primo articolo di questa legge, è quello di assicurare (anche con l'esercizio dei conseguenti poteri di controllo e di sanzione) condizioni di economicità e redditività delle imprese, tutelando al tempo stesso gli interessi dei consumatori e perseguendo gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. Nell'esercitare tali competenze, l'Autorità deve tener conto degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo (oltre che, naturalmente, di quelli espressi dalle leggi) e perseguire il fine di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza.

L'esercizio di tali competenze attribuite dalla legge istitutiva è diretto a temperare la salvaguardia dell'efficienza economica delle imprese produttrici con la disponibilità da parte dei consumatori di servizi energetici della migliore qualità tecnicamente possibile alle tariffe più convenienti, fino a quando non sarà stato realizzato un mercato capace di assicurare tali risultati ad opera di una concorrenza tra le imprese libera ed effettiva. Queste competenze, secondo una previsione della legge ancora non attuata, come si è detto per la mancata emanazione del necessario regolamento governativo, giungono fino alla gestione di procedure di conciliazione ed arbitrato per la risoluzione di controversie tra gli utenti e le imprese esercenti i servizi.

In tal modo, viene esercitata una funzione di garanzia, da una parte, nei confronti dell'interesse delle imprese del settore a vedersi assicurate condizioni di efficienza ed economicità, dall'altra parte, dell'interesse degli utenti, cittadini e imprese, a disporre di energia in qualità e quantità adeguate. Mentre l'interesse delle imprese è riconducibile alla libertà costituzionale di iniziativa economica, quello degli utenti attiene ad un vero e proprio diritto fondamentale, dal momento che la sua soddisfazione costituisce una delle condizioni primordiali della vita stessa dei cittadini e delle altre imprese, oltre che un presupposto perché alcune libertà personali ed economiche possano essere effettivamente esercitate.

Una funzione di questo genere (per una parte da svolgere in attuazione degli indirizzi politici generali indicati dagli organi di governo del Paese, con particolare riferimento agli obiettivi di carattere sociale e di uso efficiente delle risorse in un quadro di tutela dell'ambiente) richiede di essere svolta da un organismo in posizione organizzativa di "indipendenza", tale da porlo al riparo tanto dall'influenza delle imprese che producono e forniscono i servizi, tanto dall'influenza contingente degli organi di governo.

La necessità dell'indipendenza dalle imprese è evidente. Da essa discende, peraltro, fino a che la quantità delle azioni in mano pubblica non arriverà al di sotto della soglia del controllo, anche la necessità della indipendenza dagli organi di Governo, i quali hanno in materia anche interessi patrimoniali, data la proprietà pubblica delle azioni.

Ma la necessità di indipendenza dagli organi politici ha anche un'altra motivazione, che consiste, secondo una convinzione ormai generale, nella necessità di evitare che organi con funzioni politiche, o comunque apparati da questi dipendenti, possano intervenire nello svolgimento quotidiano dei processi economici. Una necessità derivante dal fatto che chi svolge un ruolo politico, al fine di soddisfare interessi certamente legittimi e rispettabili ma contingenti, non potrebbe evitare, talvolta, se ne avesse i poteri, di interferire nella conduzione di attività economiche, distorcendone l'andamento fisiologico e finendo dunque in tal modo per porre a repentaglio, nel medio e lungo termine, gli interessi pubblici specifici da soddisfare con quelle attività, i quali, nel caso specifico dei servizi di pubblica utilità, corrispondono a quelli dei consumatori e degli utenti, dei privati e delle imprese.

La conseguente probabilità di frequenti mutamenti delle decisioni relative alle tariffe ed alla qualità dei servizi, derivante dall'attribuzione di competenze ad organi politici o ad apparati da essi dipendenti, determina incertezze che sono di per sé un ostacolo all'efficienza di attività economiche.

Fino a che, dunque, la privatizzazione e la liberalizzazione del settore non saranno completate, restano valide tutte le ragioni che hanno portato a attribuire competenze precedentemente proprie, almeno in parte, di apparati ministeriali come il Comitato interministeriale dei prezzi, ad organismi non influenzabili, data la loro posizione organizzativa, né dagli interessi delle imprese del settore né da scelte politiche contingenti (salvo il rispetto dell'indirizzo politico generale - così che si può parlare piuttosto, per questo aspetto, anche se non in senso organizzativo, di una loro "semi-indipendenza").

Alle competenze precedenti dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i decreti legislativi di attuazione delle direttive europee, al fine di costruire e garantire l'esistenza di un effettivo mercato concorrenziale, hanno aggiunto nuove competenze, che si sostanziano nella determinazione di condizioni tecnico-economiche adeguate e non discriminatorie (unitamente, anche per questi aspetti, all'esercizio dei conseguenti poteri di controllo e di sanzione). Queste competenze sono finalizzate, da una parte, a collaborare alla predisposizione dell'organizzazione tecnico-amministrativa indispensabile e, dall'altra, ad assicurarne a tutte le imprese in competizione la necessaria fruizione in condizioni di eguaglianza, anche svolgendo a tal fine un'attività giustiziale di risoluzione di controversie (ad esempio, in materia di accesso alle reti di interconnessione e di contratti di importazione ed esportazione).

Mentre le attività del primo tipo sono per natura transitorie, quelle del secondo tipo hanno carattere di stabilità e svolgono una funzione di garanzia della libertà di iniziativa economica concorrenziale delle imprese, nell'interesse finale dei consumatori, non diversamente da quelle svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Le ragioni che militano per l'indipendenza di un organismo con funzioni di questo genere sono evidentemente le stesse poste alla base dell'attribuzione di un tale status a quest'ultima Autorità, con la quale, infatti, quella per l'energia elettrica e il gas condivide, nell'ambito delle proprie competenze, la missione di assicurare la concorrenza tra imprese, quali quelle

dell'energia, la cui attività è caratterizzata dall'esigenza di utilizzare *essential facilities* che si trovano in condizione di monopolio naturale.

Dunque, non pare dubitabile che l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas appartenga alla categoria di quegli organismi cui sono affidati compiti di garanzia di rilevanza costituzionale, ai quali, per tal motivo, si addice uno statuto organizzativo di "indipendenza".

## **8. Conclusioni**

La rappresentazione degli elementi qualificanti il modello nazionale di intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas evidenzia chiaramente come detto modello sia coerente con la linea di tendenza riscontrata a livello internazionale in corrispondenza al consolidarsi in detti settori di processi di privatizzazione e di liberalizzazione, nonché di conseguente proiezione delle imprese nei mercati finanziari.

Così come è emerso che il suddetto modello è già in linea con quello preconizzato, in termini vincolanti, nella proposta di revisione delle direttive europee sul quale convergeranno gli ordinamenti che ancora presentano configurazioni distoniche.

Un assetto normativo istituzionale dove la garanzia degli interessi generali associata ai recuperi di efficienza e competitività nella erogazione dei servizi di pubblica utilità che solo il mercato e la concorrenza possono garantire, richiede un contrappeso costituito da un'attività di regolazione e controllo di alto profilo tecnico e neutrale che non prevede, nella sua esplicazione, la presenza di condizionamenti amministrativi ispirati a valutazioni politico-amministrative del Governo.

Allo stesso modo, e per converso, l'assetto normativo e istituzionale deve escludere qualsiasi improprio coinvolgimento dell'organismo di regolazione nella definizione degli indirizzi di politica generale o settoriale.

Su questo versante si può affermare che la discrezionalità dell'Autorità si esplica nel senso della attuazione degli indirizzi di politica economica, industriale e settoriale definiti dal Governo per mezzo degli interventi di regolazione richiesti per la realizzazione degli interessi generali affidati alla propria cura.

In ordine alle modalità concrete in cui si è dipanato il rapporto tra indirizzo politico e regolazione nel primo quinquennio di operatività, l'Autorità non ha svolto alcun ruolo autonomo di carattere decisionale essendosi limitata, se del caso, a tradurre e interpretare nel quadro regolatorio gli indirizzi definiti dal Governo e dall'amministrazione centrale, mantenendo pertanto con Governo e amministrazione centrale un rapporto di continua interazione e informazione.

Quanto sopra dimostra come la costituzione dell'Autorità risponde ad un disegno innovativo e univocamente coerente con le esigenze poste dal processo di riforma avviato nei settori dell'energia elettrica e del gas, non potendo in alcun modo essere rappresentata come un'operazione di temporaneo trasferimento di attribuzioni già operative in capo ad altre amministrazioni. Le attribuzioni dell'Autorità non sono dunque espressive di un mandato "a tempo" condizionato alla definizione del quadro regolatorio richiesto dalla liberalizzazione, sebbene sono un elemento stabile e necessario dell'assetto del settore economico liberalizzato

stante la cronicità dell'esigenza di regolare aspetti determinanti quali, in primo luogo, le condizioni tecnico-economiche di accesso alle infrastrutture in situazione di monopolio tecnico o naturale.

Si è, infine, evidenziato che il profilo primariamente considerato quale possibile motivo ispiratore di eventuali interventi di razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità indipendenti, vale a dire la costituzionalità degli interessi tutelati, è riscontrabile nella disciplina dell'Autorità, con gradazioni del tutto analoghe ed equivalenti a quelle riconosciute nella disciplina di organismi inseriti nell'elenco delle autorità "costituzionali".

## **PARTE II. L'INTERVENTO PUBBLICO NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS: PROFILI COMPARATIVI EUROPEI E INTERNAZIONALI**

### **1. Premessa**

La presente parte offre alla Commissione elementi conoscitivi in ordine all'evoluzione dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas in ordinamenti nei quali si siano realizzati e consolidati un assetto del regime di accesso alle (e di esercizio delle) attività improntato alla liberalizzazione, alla introduzione di dinamiche concorrenziali, nonché processi di privatizzazione e di proiezione delle imprese dei settori sopra richiamati nei mercati finanziari.

A tal fine, l'approfondimento è stato condotto sia attraverso una disamina comparatistica (con prevalente attenzione alla situazione riscontrabile negli ordinamenti degli Stati membri della Unione europea), sia analizzando l'evoluzione del diritto comunitario (quale elemento condizionante l'impianto riscontrato negli ordinamenti degli Stati membri), sia infine cercando elementi di riscontro e completamento dei dati ricavabili dai due precedenti percorsi sul piano del diritto e dell'organizzazione internazionale nei settori economici di riferimento.

L'analisi consente di trarre indicazioni utili solo a condizione di considerare complessivamente i tre diversi profili sopra considerati. In altri termini, una indagine internazionale limitata al solo profilo comparatistico e svolta attraverso l'esame della fotografia degli assetti attuali sarebbe in sé assolutamente infeconda dal momento che è in atto un processo di evoluzione e convergenza verso un determinato assetto a partire da situazioni qualificate da differenze anche significative e spesso non legate alla valutazione delle specifiche esigenze poste dall'intervento nei settori dell'energia elettrica e del gas quanto, semmai, a condizionamenti posti dalle specifiche caratteristiche giuridiche e costituzionali degli ordinamenti in cui si iscrive il singolo intervento.

Negli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, nei quali sia maturato un assetto quale quello sopra sinteticamente tratteggiato, si è consolidata una tendenza al ricorso alla attribuzione di funzioni di regolazione ad organismi qualificati da rilevanti margini di autonomia rispetto all'amministrazione centrale che, per converso, viene investita di compiti di indirizzo politico.

Questo assetto può diventare ancor più vincolante e pervasivo in ragione dei progetti di revisione delle direttive europee in materia di energia elettrica e gas, e si è affermato attraverso una complessa rete di relazioni internazionali che ha determinato il consolidarsi di sedi stabili di propulsione dei processi di riforma della disciplina settoriale nelle quali centrale e trainante è il ruolo degli organismi di regolazione.

Il confronto dei modelli organizzativi dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas nel contesto europeo ed internazionale è connotato da limiti evidenti sul piano dell'idoneità ad offrire elementi indicativi.

Tali limiti originano primariamente dal fatto che nella fase attuale, a livello europeo, è in atto un processo di evoluzione tanto sotto il profilo della disciplina degli assetti funzionali alla effettiva realizzazione dei processi di liberalizzazione e apertura dei mercati, quanto sotto il profilo, connesso e conseguente, del disegno dell'impianto organizzativo delle forme di intervento pubblico necessarie per supportare detti processi. E' difficile trarre indicazioni univoche in ordine alla prevalenza di un modello di intervento pubblico incentrato sulla costituzione di una autorità amministrativa indipendente investita di un mandato di regolazione ampio, ovvero di strutture dotate di uno statuto più compreso sul piano dell'indipendenza rispetto all'amministrazione centrale e investite di un mandato più ristretto.

Il quadro appare in rapido cambiamento: in questo senso sono determinanti gli elementi che si traggono dai due percorsi complementari incentrati sullo stato di evoluzione della normativa europea e delle relazioni internazionali tra gli organismi operanti nei settori dell'energia elettrica e il gas.

Cionondimeno, conviene definire il contesto entro cui collocare le prospettive di evoluzione sopra indicate, e tracciare una mappa degli assetti ad oggi maturati con primario riferimento agli Stati membri dell'Unione europea, considerando separatamente i settori dell'energia elettrica e del gas.

## **2. Il settore dell'energia elettrica**

Il modello di regolazione indipendente si è concentrato, in tutti i Paesi, soprattutto sulle attività del sistema dei servizi di pubblica utilità caratterizzate da condizioni di monopolio tecnico o naturale. Così, tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno posto in essere una de-integrazione quanto meno della gestione (se non della proprietà) della rete di trasmissione, cui si è accompagnato l'isolamento di una specifica ed innovativa funzione amministrativa, intestata ad un soggetto amministrativo distinto dai tradizionali apparati centrali.

Tutti gli Stati membri hanno in sostanza acquisito progressivamente consapevolezza della esigenza di una regolazione indipendente. Se una gestione neutrale della rete di trasmissione ad alta tensione costituisce il presupposto per lo sviluppo di una concorrenza effettiva, il gestore (che di regola è anche il proprietario della rete) o comunque l'attività di gestione, deve non solo essere distinguibile dai produttori, dai distributori e dai fornitori (o comunque dalle relative attività), ma anche essere sottoposto alla regolazione di un soggetto amministrativo indipendente.

In particolare, il quadro istituzionale di regolazione del mercato elettrico assume rilevanza anche per l'accesso delle imprese settoriali ai mercati finanziari e quindi come condizione basilare per la trasformazione degli ex monopolisti pubblici in società per azioni e il successivo collocamento delle azioni. In molti Stati membri si è acquisita la consapevolezza della necessaria stabilità del quadro regolatorio, quale fondamentale elemento di fiducia negli investitori interessati ai processi di privatizzazione in corso.

In relazione agli aspetti sopra delineati ad oggi si è consolidata, anche in esito all'adozione della direttiva 96/92/CE, una generale convergenza sulla necessità di creare strutture fisicamente separate dall'amministrazione investite di funzioni necessarie per il funzionamento del settore liberalizzato, almeno sotto forma di un nucleo minimo di funzioni di garanzia (soluzione delle controversie in materia di accesso).

La liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e, parallelamente, l'individuazione di soggetti pubblici deputati a svolgere le funzioni di regolazione si è sviluppata con diverse scansioni temporali negli Stati membri dell'Unione europea.

Se la Gran Bretagna ha proceduto alla trasformazione dell'industria elettrica di Stato senza attendere l'intervento comunitario e la Repubblica federale tedesca ha liberalizzato l'intero mercato elettrico ben prima della data prescritta dalla direttiva 96/92/CE, alcuni Stati membri dell'Unione europea (come la Francia) sembrano seguire tempi meno ravvicinati.

La diversità degli esiti del processo è stata largamente indotta dal preesistente assetto del mercato interno, dall'organizzazione costituzionale e dalla tradizione amministrativa dei singoli Stati membri. Tuttavia, se è vero che le specifiche modalità di attuazione della direttiva 96/92/CE hanno determinato alcune eterogeneità, è altrettanto vero che, nei diversi ordinamenti, l'impronta europea è assolutamente riconoscibile.

La creazione di un organismo di regolazione indipendente, dotato di una soggettività giuridica propria e distinta da quella ministeriale, è un dato comune a buona parte degli Stati membri dell'Unione europea.

Identica considerazione può essere ripetuta per i requisiti soggettivi dei componenti gli organismi *de quibus*, e il loro stato, sempre idoneo a garantirne le necessarie competenze tecniche e livello di rapporti istituzionali. In alcuni casi (Francia, Spagna, Gran Bretagna, ed Italia), i procedimenti di nomina coinvolgono figure istituzionali *super partes* (ad esempio, i Presidenti delle Camere), ovvero implicano un consenso politico più vasto di quello che esprimerebbe la sola maggioranza politica.

Nelle diverse legislazioni, salve le differenze sempre riscontrabili su aspetti più o meno marginali, è spesso individuabile un regime giuridico (uno *status*) dei componenti idoneo a garantire l'indipendenza nei giudizi e nelle valutazioni. Quanto alla durata dell'incarico, essa è sempre delimitata a priori, oscillando dai 6 anni (Francia e Spagna), ai 5 anni (Portogallo), ai 7 anni (Italia). Quanto alla rinnovabilità dell'incarico, è espressamente esclusa in Francia ed in Italia, mentre è consentita in Portogallo e in Spagna. A questo proposito si segnala che la contestualità nella nomina dei componenti e, di riflesso, nella scadenza del loro incarico potrebbe generare taluni inconvenienti, in quanto le esperienze e le conoscenze accumulate dai componenti nell'espletamento dell'incarico rischiano di andare smarrite. La legge portoghese ha fronteggiato tale problematica, congegnando un meccanismo che impedisce la contestuale scadenza dei tre membri.

Quanto alla autonomia finanziaria, in Gran Bretagna, così come in Italia, le spese inerenti al funzionamento dell'Autorità (*Gas and Electricity Markets Authority*) sono finanziate da contributi imposti ai soggetti regolati. Anche in Portogallo l'Autorità (*Entidade Reguladora do Sector Electrico*) è dotata di autonomia finanziaria.

Quanto all'autonomia contabile, essa esiste in Italia, in Gran Bretagna e in Francia: in quest'ultimo Stato, le somme necessarie per il funzionamento dell'Autorità (*Commission de régulation de l'électricité*) sono inserite nella legge finanziaria e tuttavia la stessa Autorità non è soggetta al controllo della Corte dei conti.

Quasi tutte le Autorità qui considerate sono munite di autonomia regolamentare, avendo adottato o potendo adottare regolamenti intesi a disciplinare la propria organizzazione e le proprie procedure, come nel caso della Gran Bretagna, dell'Italia, della Francia e del Portogallo.

Tutti gli organismi di regolazione sin qui considerati sono stati creati con le stesse leggi che hanno recepito le direttive europee di formazione del mercato unico e di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas (dal 1998 ad oggi).

Sotto il profilo funzionale, si osserva che in Gran Bretagna, in Portogallo e in Italia le Autorità sono titolari del potere di definire le tariffe in relazione alle attività non liberalizzate; in Gran Bretagna, in Portogallo, e in Italia le Autorità definiscono anche gli *standard* di qualità dei servizi.

In Gran Bretagna, in Francia, in Portogallo e in Italia le Autorità definiscono le condizioni tecnico – economiche di accesso e di interconnessione alle reti. In Olanda detta funzione è svolta dallo stesso Gestore della rete di trasmissione nazionale, il quale da un lato assicura condizioni di imparzialità e di neutralità e dall'altro è comunque soggetto alla sorveglianza dell'Autorità.

In Gran Bretagna, in Francia, in Portogallo e in Italia le Autorità adottano i provvedimenti in tema di *unbundling* (separazione contabile e amministrativa e, ove richiesta, societaria).

In Gran Bretagna, in Francia, in Italia, in Portogallo e in Olanda le Autorità segnalano agli organismi *Antitrust* le distorsioni e le alterazioni della concorrenza nei settori presidiati.

In tutti gli Stati membri nei quali le Autorità sono dotate di una soggettività giuridica propria e distinta da quella ministeriale, esse dispongono di una funzione consultiva e propositiva nei confronti del Parlamento o del Governo o di entrambi. Negli stessi Stati membri, le Autorità sono titolari di poteri conoscitivi, cruciali per lo svolgimento dei compiti di controllo e di sorveglianza dei settori ed assolvono a compiti di informazione, trasparenza e monitoraggio dei settori. Infine, le Autorità, in quanto soggetti indipendenti dal potere politico e soprattutto dai soggetti regolati, sono titolari di poteri para – giurisdizionali, intesi alla risoluzione di tutte le controversie passibili di insorgere tra erogatori ed utenti e, in genere, tra tutti gli operatori del settore. In particolare, l'Autorità spagnola è storicamente nata proprio con il compito precipuo ed essenziale di definire liti.

Anche negli Stati nei quali non si è inteso giungere all'istituzione di un'Autorità indipendente, si è provveduto ad affidare talune importanti funzioni di regolazione a soggetti pubblici non organicamente collocati all'interno di una struttura ministeriale. Tale è il caso del Belgio, ove la *Commission de régulation de l'électricité e du gas*, istituita con legge 29 aprile 1999, ha competenze di conciliazione e di arbitrato, oltre che consultive a favore delle amministrazioni pubbliche e di sorveglianza e controllo dell'applicazione di leggi e regolamenti; dell'Irlanda, dove la Commissione per l'energia elettrica, istituita con l'*Electricity Regulation Act* del 1999, ha anche il potere, svincolato dalle direttive ministeriali, di rilasciare licenze; della

Svezia, ove la *Swedish National Energy Administration*, istituita dall'*Electricity Act* del novembre 1997, ha nei confronti del Parlamento e del Governo poteri propositivi e consultivi nel settore.

Infine, la Repubblica federale tedesca, pur avendo dato anticipata attuazione alla direttiva 96/92/CE e realizzata, da subito, una quota di apertura dei mercati dell'energia elettrica e del gas pari al 100%, non si è dotata di un organismo settoriale di regolazione indipendente anche se vi sono diverse proposte per la sua costituzione. L'assetto federale dello Stato ha per ora suggerito l'attribuzione delle funzioni ancora di competenza dello Stato federale al Ministero degli affari economici e dell'industria e, sotto il profilo della garanzia della corretta competizione economica e concorrenza sul mercato, al Bundeskartellamt (a livello federale e regionale).

### **3. Il settore del gas**

Così come avvenuto nel settore elettrico, la generalità degli Stati membri della Comunità europea ha adottato sulla base della direttiva 98/30/CE un modello in cui il mercato del gas naturale risulta, da un lato liberalizzato quanto all'accesso e, dall'altro, regolato da organismi indipendenti dal potere politico quanto alla disciplina.

Anche con riferimento al settore del gas il modello di regolazione indipendente si sta imponendo in tutti i Paesi, soprattutto con riferimento ai segmenti del sistema caratterizzati da condizioni di monopolio naturale.

Nel settore del gas non era riscontrabile prima dell'attuazione della direttiva 98/30/CE il diffuso regime di riserva che generalmente caratterizzava l'elettricità; vi era invece una situazione di monopolio di fatto esercitato da un'impresa (generalmente il campione nazionale) in relazione alla quale si stanno attuando significativi processi di privatizzazione.

Da ciò discende che, per esempio, gli Stati membri potevano optare per procedure di accesso e uso negoziato o per procedure di accesso e uso regolamentato, ovvero per entrambe le procedure.

L'articolo 15 della direttiva 98/30/CE afferma che "in caso di accesso negoziato gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le imprese del gas naturale, e i clienti idonei,...possano negoziare l'accesso al sistema al fine di concludere tra loro contratti di fornitura sulla base di accordi commerciali volontari..." L'accesso negoziato si sostanzia pertanto in un regime di contrattazione bilaterale da cui discende una libera determinazione del prezzo.

Per quanto riguarda invece l'accesso regolato, l'articolo 16 della stessa direttiva 98/30/CE prevede che gli Stati membri "...adottino le misure necessarie per conferire alle imprese di gas naturale nonché ai clienti idonei, un diritto di accesso al sistema sulla base di tariffe pubblicate e/o di altri termini e obblighi per l'utilizzo dello stesso..."

L'evidenza empirica dimostra che otto Stati membri (Austria, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Spagna e Svezia) hanno scelto l'accesso regolato in modo da prefigurare un intervento regolativo ex ante che garantisca l'accesso all'infrastruttura e l'interconnessione tra le reti nella convinzione che, data la strutturale disparità di forza contrattuale tra le parti, il titolare della rete possa abusare della sua posizione monopolistica o dominante.

L'accesso regolato è stato pertanto adottato nei mercati dove le elevate economie di scala conseguibili soprattutto nella fase di trasporto hanno condotto allo sviluppo di un'industria europea del gas su base strettamente regionale, mentre la conseguente antieconomicità nella duplicazione delle reti ha di fatto portato ad una gestione di tipo monopolistico.

La direttiva europea 98/30/CE al fine di realizzare un mercato unico e concorrenziale per il gas a livello europeo, prevede la messa in campo di diversi strumenti tra cui il libero accesso alle reti esistenti sulla base di condizioni trasparenti e non discriminatorie. Come detto, tali strumenti si collocano in un contesto che risulta generalmente, a differenza di quello elettrico, già aperto alla concorrenza.

L'esperienza dei paesi europei che hanno intrapreso un simile cammino anteriormente alla trasposizione della direttiva 98/30/CE mostra come, per l'effettiva realizzazione della concorrenza e per il passaggio da un mercato fortemente concentrato ad una pluralità di operatori, sia necessario un certo tempo critico, e come forme di deregolamentazione parziale si siano spesso rivelate insufficienti.

L'esperienza della Gran Bretagna costituisce un esempio delle difficoltà connesse al processo di liberalizzazione che ha richiesto continui aggiustamenti e un intervento pervasivo da parte dell'autorità di regolazione del settore, anche in un paese dove certamente le condizioni di base si sono sempre dimostrate favorevoli alla concorrenza, stante la presenza di consistenti riserve di gas naturale entro i confini nazionali e di numerosi produttori.

Con riferimento invece all'esperienza della Francia, esso è l'unico Paese, assieme alla Germania, a non aver ancora liberalizzato il mercato del gas. Il progetto di legge in materia prevede che la regolazione del settore assicuri il buon funzionamento e la coesistenza armoniosa del servizio pubblico e della concorrenza, a beneficio dei consumatori attraverso l'affidamento ad una *Commission de régulation de l'électricité* comune per il gas e l'elettricità delle responsabilità necessarie per favorire il corretto funzionamento della concorrenza.

#### **4. Profili comunitari: direttive e progetti di modifica**

Il quadro che si ricava dalla disamina comparatistica, in sé inidoneo a fornire indicazioni univoche a supporto del progetto di riforma allo studio della Commissione, assume significato se lo si legge alla luce degli elementi che si traggono dalla valutazione delle prospettive di evoluzione della disciplina comunitaria afferente i settori dell'energia elettrica e del gas.

L'originaria formulazione della direttiva 96/92/CE contiene una chiara disposizione che espressamente obbliga gli Stati membri a costituire un'autorità indipendente. L'articolo 20, paragrafo 3, testualmente impone agli Stati membri di designare "un'autorità competente indipendente dalle parti per risolvere le controversie relative ai contratti, alle trattative ed al diniego di accesso o rifiuto di acquisto". L'articolo 20, paragrafo 4, della direttiva da ultimo menzionata prevede poi che la suddetta "autorità competente indipendente dalle parti" risolva anche "controversie transfrontaliere". Analoga disposizione è rinvenibile nella direttiva sul gas 98/30/CE e, in particolare, nell'articolo 23, paragrafo 3, in base al quale "Gli Stati membri assicurano la messa in atto di disposizioni sulla soluzione delle controversie in cui sia prevista un'autorità indipendente dalle parti che ha accesso a tutte le informazioni pertinenti in modo da consentire la rapida soluzione di controversie riguardanti l'accesso a reti di gasdotti...". (si

veda altresì l'articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 98/30/CE, relativo alle “controversie transfrontaliere”).

Si può dunque affermare che le direttive europee vigenti impongono, *de iure condito*, la presenza di autorità amministrative indipendenti preposte alla risoluzione di controversie, nell'esercizio di una potestà amministrativa di natura contenziosa, da taluni definita come para – giurisdizionale. Quindi di corpi amministrativi separati dall'amministrazione centrale cui è conferita, almeno, un funzione di garanzia. La presenza in tutti gli ordinamenti, compresi quelli degli Stati membri meno evoluti dal punto di vista dei processi di regolazione e di liberalizzazione, di un'Autorità indipendente che rivesta almeno questi compiti è la conferma della indefettibilità di questa funzione.

Il quadro diviene ancora più significativo, *de iure condendo*, se considera la recente proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modificazione delle direttive 96/92/CE e 98/30/CE relative a norme comuni per i mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale.

La proposta di direttiva impone agli Stati membri di costituire “autorità nazionali di regolazione”, esplicitamente qualificate come “totalmente indipendenti dall'industria”.

Nella proposta di revisione delle direttive le autorità nazionali di regolazione sarebbero titolari di una “competenza esclusiva” con riguardo “almeno” ai seguenti compiti:

- a) determinazione delle condizioni di connessione e accesso alle reti nazionali, comprese le tariffe di trasmissione e distribuzione;
- b) determinazione delle tariffe a livello nazionale;
- c) definizione delle regole di gestione e di assegnazione delle capacità di interconnessione transfrontaliere;
- d) istituzione di dispositivi per risolvere problemi di congestione nell'ambito delle reti nazionali di elettricità;
- e) interventi idonei a garantire il rispetto degli obiettivi di: e1) fornitura del servizio universale (cioè del diritto alla fornitura di elettricità di una determinata qualità a prezzi accessibili e ragionevoli) a beneficio della totalità dell'utenza in tutto il territorio nazionale degli Stati membri; e2) incremento dei livelli di tutela del consumatore, specie per quanto riguarda la trasparenza in materia di condizioni del contratto, le informazioni generali e i dispositivi di composizione delle controversie; e3) coesione sociale ed economica, tutela dell'ambiente e della sicurezza dell'approvvigionamento, specie grazie alla manutenzione e alla costruzione della necessaria infrastruttura di rete, compresa la capacità di interconnessione (si veda al riguardo, l'articolo 3, paragrafi 3 e 4, della direttiva 96/92/CE, come risulterebbe modificata dal progetto di direttiva in parola, puntualmente richiamati dall'articolo 16 dello stesso progetto).

La relazione di accompagnamento alla proposta di revisione delle direttive afferma: “Le autorità nazionali indipendenti di regolazione esplicano una funzione perno nel garantire un accesso non discriminatorio alla rete, in quanto hanno la potestà di stabilire o di approvare le tariffe di trasmissione e di distribuzione prima della loro entrata in vigore. Le autorità garanti della concorrenza possono soltanto intervenire *ex post* in caso di distorsione della concorrenza, mentre le autorità di regolazione hanno una funzione attiva *ex ante*. Queste autorità svolgono inoltre un ruolo rilevante su questioni relative agli scambi transfrontalieri per la realizzazione di un vero mercato interno. Esse imprimono altresì al mercato connotazioni di trasparenza e di continuità nella regolazione. La direttiva proposta, pertanto,

impone agli Stati membri di costituire autorità indipendenti di regolazione aventi tra l'altro competenza per stabilire o per approvare le tariffe e le condizioni di accesso alle reti di trasmissione e di distribuzione del gas e dell'elettricità. Quindi l'autorità di regolazione è tenuta ad approvare le tariffe di trasmissione e di distribuzione del gas prima della loro entrata in vigore. L'approvazione può riguardare una proposta fatta dal o dai gestori della rete di trasmissione e distribuzione o una proposta concordata tra gestore o gestori della rete di trasmissione e distribuzione e gli utenti della rete...Nonostante la loro indipendenza questi organismi dovranno cooperare strettamente con altri enti pubblici quali le autorità garanti della concorrenza ove queste ultime mantengano ancora la competenza per comporre altri tipi di controversie relative all'accesso di terzi, ad esempio pratiche discriminatorie in casi individuali...".

E' pertanto duplice la *ratio* sottesa alla proposta di direttiva in parola:

- a) da un lato, essa fronteggia l'esigenza, vivamente avvertita, di armonizzazione delle legislazioni nazionali, le quali, allo stato, presentano ancora qualche differenziazione in relazione a taluni profili;
- b) dall'altro lato, essa costituisce il segno tangibile di una tensione verso quello che abbiamo visto rappresentare il modello già ricavabile, sia pure nei suoi lineamenti essenziali, dalle discipline già in vigore di alcuni Stati membri dell'Unione europea e che si è sopra tratteggiato (Francia, Gran Bretagna, Italia, Olanda e Portogallo).

Dunque, dalle discipline nazionali, nonostante le differenze tra loro riscontrabili, può ricavarsi un modello generale o quanto meno tendenziale di autorità indipendente di regolazione dei settori qui considerati, un siffatto modello risulterebbe trasfuso, nella sua interezza, nella direttiva comunitaria oggi in itinere, con conseguenze di non poco momento in termini di semplificazione e di armonizzazione degli ordinamenti nazionali e di creazione di un effettivo mercato europeo dell'energia elettrica e del gas.

In definitiva, mentre le direttive 96/92/CE e 98/30/CE si limitano a consentire l'adozione del modello di regolazione indipendente, la proposta di direttiva oggi in itinere giunge addirittura ad imporlo, quanto meno nei suoi tratti essenziali.

Risulterebbero così resi indisponibili, per effetto di una scelta consumata a livello europeo comunitario e come tale capace di vincolare il legislatore nazionale, sia la struttura (id est, l'autorità nazionale indipendente di regolazione) sia le funzioni ("almeno" quelle indicate nella proposta di direttiva).

Ma un altro insegnamento si può trarre dalla proposta di direttiva. Nelle sue previsioni, che in modo così dettagliato impongono una crescita delle funzioni del regolatore, essa rappresenta forse la prova più macroscopica della inconsistenza dell'assunto che pretende una eclissi o quantomeno un sostanziale appannamento della funzione della regolazione indipendente in corrispondenza della progressiva apertura dei mercati alla competizione. Se, rispettivamente a tre o a cinque anni dalle direttive settoriali, anche in presenza di significativi casi di avvio dei processi di liberalizzazione, il legislatore europeo avverte l'esigenza di arricchire l'esperienza della regolazione, attribuendo alle autorità di regolazione sempre più pervasive funzioni, che vanno ben al di là dei poteri arbitrali o di risoluzione delle controversie, è evidente che non c'è alcuna corrispondenza tra creazione di un mercato aperto e contendibile ed assottigliamento dei poteri di regolazione. Ad una fase in cui questi si dipanano lungo la riscrittura delle regole di accesso e di comportamento degli operatori ("regolazione in senso stretto"), subentra una fase in cui, se questa posizione di regole è sempre necessaria, ad essa si

accompagna l'esigenza di tenuta e di stabilità del quadro regolatorio (funzione di "garanzia") in cui, il regolatore settoriale agisce sempre con poteri di amministrazione attiva, esplicantesi in particolare nei poteri ispettivi e di controllo, e nell'eventuale attivazione della leva sanzionatoria.

## **5. Profili comunitari ed internazionali: la prassi di concertazione dei regolatori indipendenti**

La prassi europea ed internazionale si è arricchita di significative esperienze che hanno portato all'istituzione di sedi più o meno formali di consultazione e concertazione tra i vari regolatori indipendenti nei diversi Stati membri dell'Unione europea o nello spazio economico europeo.

Anzitutto nel 1988 è stato istituito dalla Commissione europea l'*European Electricity Regulation Forum* (Forum della regolazione elettrica europea) per affrontare questioni relative alla creazione di un effettivo mercato interno dell'elettricità. Alle riunioni, che hanno luogo due volte l'anno presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole (Firenze), partecipano i rappresentanti dei regolatori nazionali indipendenti, degli Stati membri, della Commissione europea ed ora altresì i gestori delle reti di trasmissione nazionale, i rappresentanti dei *trader*, dei consumatori e delle borse elettriche. Parallelamente, nel 1999, la Commissione europea ha istituito l'*European Gas Regulation Forum* (Forum della regolazione del gas europea), le cui riunioni si tengono a Madrid con frequenza semestrale, sotto il patrocinio della stessa Commissione europea e della *Fundación de Estudios de Regulación*.

Il processo per la creazione in ambito europeo dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale trova un consolidato e centrale elemento di propulsione nell'azione coordinata degli organismi di regolazione (ciò che sta consentendo di impostare importanti elementi dell'edificio normativo quali, tanto per citare l'ultimo, un regime delle tariffe di transito dell'energia elettrica nei sistemi nazionali di trasmissione).

Questa attività di cooperazione è stata rafforzata con la collaborazione dei regolatori indipendenti europei. Nel marzo 2000 è stato firmato a Bruxelles il memorandum di intenti che sancisce l'istituzione del *Council of European Energy Regulators (CEER)*, al quale hanno aderito gli organismi di regolazione del Belgio, Finlandia, Gran Bretagna, Irlanda, Irlanda del Nord, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna, Svezia, Grecia e Norvegia.

Scopo del CEER, al quale possono aderire gli organismi di regolazione settoriale degli Stati membri dell'Unione europea o dello spazio economico europeo, è quello di creare un meccanismo di scambio di informazioni, di cooperazione tra regolatori indipendenti e di formulazione di proposte per addivenire ad una effettiva liberalizzazione e integrazione del mercato interno europeo.

Per essere legittimati a far parte di queste sedi di cooperazione e di consultazione, sono condizioni assolutamente inderogabili l'indipendenza e le funzioni dell'organismo di regolazione e quindi l'essere dotati di regolatori indipendenti.

Se questo è vero la creazione di un'autorità di regolazione indipendente non costituisce più una libera scelta, pena l'esclusione da sedi in cui occorre essere presenti e operativi e pena l'insorgere di disfunzioni nell'articolazione di un sistema integrato di relazioni.

## **6. Conclusioni**

L'analisi delle prospettive di evoluzione dell'intervento pubblico nei settori dell'energia elettrica e del gas negli Stati membri dell'Unione europea, come desumibili dai progetti di riforma delle direttive europee relative e dal consolidato sistema di relazioni internazionali finalizzate allo sviluppo ed all'armonizzazione della normativa incidente sui medesimi settori, consente di trarre evidenze attendibili in ordine al fatto che sia in atto un processo convergente verso un assetto unitario.

La liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas impone una preventiva frammentazione (sotto il profilo amministrativo e contabile, se non societario) delle fasi del sistema con imputazione delle attività centrali, di gestione delle attività in condizioni di monopolio naturale (infrastrutture di rete), ad un soggetto diverso dai competitori "a monte" e "a valle" della filiera. Impone altresì una contestuale istituzione di un organismo di regolazione indipendente dal Governo e la conseguente stabilizzazione di un quadro coerente di regolazione e controllo del settore ed una successiva fase di eventuale privatizzazione formale e sostanziale dei soggetti in esso operanti sul mercato.

L'opera del regolatore, peraltro, non si esaurisce nella posizione di regole, con assorbimento delle sue funzioni in quelle degli organismi garanti della concorrenza, ma perdura anche dopo l'avvio di una effettiva competizione: fase in cui saranno più penetranti le funzioni di garanzia e di controllo, da parte del regolatore settoriale, del rispetto degli assetti competitivi oltre che del quadro normativo raggiunto.

L'analisi ha evidenziato che esiste un nucleo di ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea (Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Olanda, e Portogallo) che presenta un sistema elettrico caratterizzato da processi di liberalizzazione e proiezione delle imprese sul mercato e, conseguentemente, da un modulo di intervento pubblico nel quale la regolazione viene univocamente affidata ad organismi che presentano caratteristiche strutturali e funzionali riconducibili al modello dell'organismo di regolazione e di garanzia indipendente.

Vi è poi un secondo gruppo di Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Irlanda, Spagna e Svezia) che, pur a fronte di indiscutibili distonie rispetto al primo raggruppamento sul piano della sequenza procedurale liberalizzazioni – regolazione – privatizzazione, presenta un livello base accomunante che vede la creazione di un organismo di regolazione a cui è affidato un nucleo minimo di funzioni (composizione controversie, consulenza verso amministrazione centrale, proposta e direttiva) che comportano necessariamente una alterità rispetto all'amministrazione centrali e periferiche, sia pur con diversi gradi di indipendenza.

In quasi tutti gli Stati membri considerati, gli organismi di settore, oltre ad assolvere a compiti di informazione, trasparenza e monitoraggio dei settori, assolvono ad importanti funzioni di tipo para – giurisdizionale. Infatti hanno poteri di risoluzione di tutte le controversie passibili di insorgere tra erogatori ed utenti e, in genere, tra tutti gli operatori del settore.

Al di là di queste constatazioni, l'analisi del progetto di revisione delle direttive europee evidenzia che anche negli ordinamenti che presentano al più strutture connotate da alterità rispetto all'amministrazione centrale e qualificate da un nucleo minimo di funzioni, al pari degli ordinamenti del solo Stato membro che non ha un regolatore indipendente (la Germania), è prevedibile un approdo verso gli ordinamenti del primo tipo per l'effetto del progetto di modifica delle direttive europee.

Questa evoluzione, che è catalizzata e imposta dalla revisione delle direttive europee, consente di affermare che in ambito europeo è pacifico e prevalente il ricorso ad autorità di regolazione come elemento istituzionale necessario per il funzionamento (e non solo per l'instaurazione) di un assetto orientato al mercato e alla concorrenza.

L'ordinamento nazionale già sconta una impostazione pienamente aderente alla suddetta linea di tendenza, ciò che ha fatto dell'Autorità di regolazione italiana uno dei soggetti protagonisti del sistema di relazioni internazionali, che ha dispiegato un fondamentale ruolo propulsivo dello sviluppo della normazione funzionale all'effettiva instaurazione di una dinamica concorrenziale nel mercato interno europeo.

Al riguardo l'OCSE, nella Review "Regulatory Reform in Italy" sottolinea il progresso dell'Italia dal 1990 nel settore dei servizi pubblici. Lusinghiero il giudizio che vi si legge sull'Autorità, seguito dalla raccomandazione a Governo e Parlamento di proseguire su questa strada, superando le pressioni degli interessi contrastanti (capitolo 7). *"As part of the privatisation programme, Italy established several sectoral regulators. With clear mandates and independence, they respond to a lack of market confidence with the line ministries"* (pagina108).

# **PARTE III. ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEI SERVIZI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS AVVIATA CON LA LEGGE 14 NOVEMBRE 1995 N. 481 E I DECRETI LEGISLATIVI DI LIBERALIZZAZIONE**

## **1. L'attività svolta dall'Autorità**

Con riferimento allo stato di attuazione della riforma dei servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia elettrica e del gas, avviata con la legge n. 481/95 e con i due decreti legislativi n. 79/99 e n. 164/00 di liberalizzazione dei mercati, viene proposto un resoconto delle principali attività svolte dall'Autorità nel primo quinquennio di operatività, delle più significative attività in itinere, e delle attività programmate.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera i), della legge n. 481/95 l'Autorità presenta ogni anno al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri la Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. La Relazione per l'anno 2001 è stata presentata il 4 luglio 2001 presso la sala Zuccari del Senato e pubblicata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria.

Nei settori dell'energia elettrica e del gas la tutela e la promozione della concorrenza appare stabilmente incardinata sulle funzioni di regolazione e garanzia nella titolarità dell'Autorità. Le attribuzioni dell'Autorità non comportano alcuna compressione delle funzioni di indirizzo politico nella titolarità del Governo e dell'amministrazione centrale. Ulteriori evidenze sono portate a dimostrazione del fatto che la creazione di un regolatore indipendente è condizione essenziale per la proiezione delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas nei mercati finanziari.

I provvedimenti adottati dall'Autorità sono raggruppati secondo un criterio tassonomico che, nei settori dell'energia elettrica e del gas, distingue le funzioni di regolazione dalle funzioni di garanzia. Sono anche illustrati alcuni provvedimenti che attengono a funzioni diverse, quali l'organizzazione interna dell'Autorità e la gestione del contenzioso.

La maggioranza dei provvedimenti fa riferimento a funzioni la cui permanenza prescinde dal grado di effettivo dispiegamento del processo di liberalizzazione del mercato.

Nella fase attuale sono pendenti numerosi procedimenti volti all'adozione di provvedimenti fondamentali per il consolidamento della fase di avvio del processo di liberalizzazione dei mercati e per la realizzazione di finalità di garanzia dell'assetto normativo vigente e per la promozione della concorrenza e la tutela dei consumatori.

Tanto le funzioni di regolazione, quanto le funzioni di garanzia, sono caratterizzate da complessità e tecnicità. Molti provvedimenti dell'Autorità sono adottati al termine di un procedimento in cui la ponderazione degli interessi in giuoco richiede interazioni con altre amministrazioni, acquisizione di informazioni, di dati ed elementi conoscitivi. La possibilità di intervenire nei processi decisionali dell'Autorità è facilitata dal costante utilizzo dei cosiddetti documenti per la consultazione, predisposti e diffusi dall'Autorità come base per le

audizioni dei soggetti interessati, allo scopo di facilitare e sollecitare la presentazione di memorie, proposte e osservazioni prima che i provvedimenti vengano emanati.

La complessità dei compiti attribuiti all'Autorità e delle modalità procedurali con le quali tali compiti vengono disimpegnati sottolinea l'importanza rivestita dallo statuto delle autorità indipendenti, anche per quanto concerne all'inquadramento e al trattamento giuridico ed economico del personale.

## **2. Funzioni di regolazione: il settore dell'energia elettrica**

### **2.1 Generazione: incentivi per impianti utilizzanti fonti rinnovabili ed assimilate**

Con la **deliberazione 28 ottobre 1997, n. 108/97**, l'Autorità ha approvato i prezzi di cessione delle eccedenze di energia elettrica di cui agli articoli 20 e 22 della legge 9 gennaio 1991;

Per garantire che la struttura delle incentivazioni alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ed assimilate, definite dal Comitato interministeriale dei prezzi (di seguito: Cip) col provvedimento 29 aprile 1992, n. 6 (di seguito: provvedimento Cip n. 6/92), fosse aderente all'evoluzione tecnologica nel settore, l'Autorità ha modificato, con la **deliberazione 9 giugno 1999, n. 81/99** la struttura dei prezzi di cessione dell'energia elettrica e dei contributi riconosciuti agli impianti utilizzanti fonti rinnovabili e assimilate ai sensi degli articoli 20, comma 1, e 22, comma 5, della legge 9 gennaio 1991, n. 9, non rientranti nelle cosiddette "iniziative prescelte";

Per garantire la redditività dei piccoli impianti idroelettrici ed il loro mantenimento in esercizio nella fase di avvio della liberalizzazione del mercato elettrico, l'Autorità ha approvato: la **deliberazione 22 dicembre 1998, n. 162/98**, recante Definizione dei prezzi di cessione delle eccedenze di energia elettrica prodotta da impianti idroelettrici ad acqua fluente fino a 3 MW, la **deliberazione 8 giugno 1999, n. 82/99**, recante Determinazione dei prezzi di cessione dell'energia elettrica prodotta da impianti idroelettrici ad acqua fluente fino a 3 MW, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 22, comma 5, della legge 9 gennaio 1991, n. 9 e dell'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e la **deliberazione 16 marzo 2000, n. 56/00**, Disposizioni in materia di prezzi di cessione dell'energia elettrica prodotta da impianti idroelettrici ad acqua fluente con potenza fino a 3 MW di cui alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 8 giugno 1999, n. 82/99.

### **2.2 Trasporto**

Il servizio di trasporto dell'energia elettrica si sostanzia nello svolgimento di tre attività economiche: la trasmissione, il dispacciamento e la distribuzione di energia elettrica. Tale struttura è già recepita nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (di seguito: decreto legislativo n. 79/99). La rilevanza del servizio di trasporto di "trasporto" emerge progressivamente nei provvedimenti dell'Autorità, e trova completa definizione nella **deliberazione 18 ottobre 2001, n. 228/01** (di seguito: deliberazione n. 228/01) con la quale viene adottato il Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità per l'erogazione dei servizi di trasporto, di misura e di vendita dell'energia elettrica (di seguito: Testo Integrato). Le disposizioni dell'Autorità incidenti su questa materia si sostanziano, in generale, nella

determinazione delle condizioni tecnico-economiche di accesso alle infrastrutture di rete in monopolio naturale, costituendo, di conseguenza presidio necessario e stabile per lo sviluppo e il consolidamento della concorrenza nel settore dell'energia elettrica

#### **a) Trasmissione: condizioni economiche**

##### *Corrispettivi*

L'attività di trasmissione dell'energia elettrica è svolta dalla società Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa (di seguito: Gestore della rete), a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 79/99. La disciplina previgente era contenuta nella **deliberazione 18 febbraio 1999, n.13/99**, recante Disciplina delle condizioni tecnico-economiche del servizio di vettoriamento dell'energia elettrica e di alcuni servizi di rete. In attuazione di quanto disposto dall'articolo 4, comma 4.4, della predetta deliberazione, l'Autorità ha autorizzato, con **6 delibere**, la stipula di altrettanti contratti di vettoriamento in deroga; altre **38 delibere** hanno imposto modifiche di clausole contrattuali contenute in contratti di vettoriamento in deroga. Allo stato attuale, i corrispettivi spettanti al Gestore della rete per lo svolgimento di tale attività sono definiti nel Testo integrato.

##### *Prestazioni imposte*

Si tratta delle prestazioni patrimoniali che gli utenti dei servizi di trasmissione debbono sostenere per il finanziamento di finalità generali ai sensi dell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99. Dette finalità sono state definite, unitamente ai criteri per la quantificazione dell'onere da porre a carico dell'utenza, dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta dell'Autorità 26 gennaio 2000, Individuazione degli oneri generali afferenti al sistema elettrico (di seguito: decreto ministeriale 26 gennaio 2000). La più parte delle disposizioni relative alle prestazioni patrimoniali imposte e ai conti di gestione istituiti presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico (tra cui la **deliberazione 9 marzo 2000, n. 53/00**, Disposizioni in materia di Cassa conguaglio per il settore elettrico, e la **deliberazione 14 febbraio 2001, n. 20/01**, Disposizioni in materia di gestione del conto per nuovi impianti da fonti rinnovabili e assimilate di cui all'articolo 5 della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 26 giugno 1997, n. 70/97, che ha risolto problemi di sbilanci delle partite IVA derivanti dal meccanismo di cessione dell'energia elettrica incentivata al Gestore della rete di trasmissione. Tra gli interventi dell'Autorità nel segmento considerato si debbono evidenziare quelli afferenti gli *stranded costs* e la ricerca di sistema:

##### *Stranded costs*

Tra gli oneri generali afferenti al sistema elettrico, il decreto ministeriale 26 gennaio 2000 ha individuato la reintegrazione alle imprese produttrici-distributrici (...) della quota non recuperabile, a seguito dell'attuazione della direttiva europea 96/92/CE, dei costi sostenuti per l'attività di generazione dell'energia elettrica. Con **deliberazione 26 luglio 2000, n. 131/2000**, l'Autorità ha dettato le modalità per l'ammissione alla reintegrazione dei cd. costi incagliati o *stranded costs*. Detta deliberazione, da un lato, è stata attuata e completata con la **deliberazione 25 maggio 2001, n. 114/01** recante definizione del prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso, dei costi variabili unitari riconosciuti, e delle modalità di aggiornamento dei parametri RR, ai fini del calcolo dei costi di produzione non recuperabili; dall'altro lato, relativamente alla richiesta di ammissione alla reintegrazione dei costi non recuperabili da parte della società Elettrogen Spa, con le **delibere 25 maggio 2001, n. 115/01** e **30 ottobre 2001, n. 244/01**.

### *Ricerca di sistema*

Tra gli oneri generali afferenti al sistema elettrico, il decreto ministeriale 26 gennaio 2000 ha individuato anche i costi relativi all'attività di ricerca e sviluppo finalizzata all'innovazione tecnologica di interesse generale per il sistema elettrico. Con **deliberazione 11 luglio 2001, n. 158/01**, l'Autorità ha disciplinato le Modalità per la presentazione e criteri per la verifica dei progetti di ricerca della società Cesi Spa, da ammettere a carico del Fondo, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto 26 gennaio 2000 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

L'Autorità ha gestito la fase di ristrutturazione e di riassetto della Cassa conguaglio per il settore elettrico, attraverso l'adozione numerosi provvedimenti puntuali o a carattere transitorio, fino a giungere alla **deliberazione 29 giugno 2000, n. 118/00**, Adozione di disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento della Cassa conguaglio per il settore elettrico, che ha dettato il nuovo assetto organizzativo fondamentale dell'ente. Complessivamente, l'Autorità ha adottato **24 deliberazioni** in materia di Cassa conguaglio per il settore elettrico e di conti da essa gestiti.

### ***b) Trasmissione: condizioni tecniche***

L'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo n. 79/99 prevede che, sulla base di direttive emanate dall'Autorità, il Gestore della rete adotti regole tecniche, di carattere obiettivo e non discriminatorio, in materia di progettazione e funzionamento degli impianti di generazione, delle reti di distribuzione, delle apparecchiature direttamente connesse, dei circuiti di interconnessione e delle linee dirette. In materia, l'attività provvedimentale dell'Autorità si è sviluppata attraverso la diffusione del **Documento per la consultazione 4 agosto 1999**, recante lo schema di provvedimento Direttive al gestore della rete di trasmissione nazionale per l'adozione di regole tecniche in materia di progettazione e funzionamento degli impianti di generazione, delle reti di distribuzione, delle apparecchiature direttamente connesse, dei circuiti di interconnessione e delle linee dirette ai fini della connessione alla rete di trasmissione nazionale, della sicurezza e della interoperabilità delle reti elettriche, cui ha fatto seguito la **deliberazione 9 marzo 2000, n. 52/00**, Emanazione di direttive al Gestore della rete di trasmissione nazionale per l'adozione di regole tecniche ai sensi dell'articolo 3, comma 6, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79. Le regole tecniche adottate dal Gestore sono state approvate dall'Autorità con **deliberazione 14 febbraio 2001, n. 23/01** e con **deliberazione 28 febbraio 2001, n. 39/01**.

### ***c) Dispacciamento***

#### *Condizioni economiche*

I corrispettivi spettanti ai distributori per lo svolgimento di tale attività sono definiti nel **Testo integrato**.

#### *Condizioni tecniche*

L'articolo 3, comma 6, primo periodo, del decreto legislativo n. 79/99 prevede che con proprie delibere, il Gestore della rete stabilisca le regole per il dispacciamento, nel rispetto delle condizioni fissate dall'Autorità e degli indirizzi del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (ora Ministero delle attività produttive). Con **deliberazione 11 aprile 2001, n. 87/01**, l'Autorità ha approvato uno Schema di condizioni per l'erogazione del pubblico servizio di dispacciamento dell'energia elettrica sul territorio nazionale ai sensi

dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79; tenuto conto delle osservazioni presentate su tale schema dal Gestore della rete e dal Gestore del mercato, l'Autorità ha approvato, con **deliberazione 30 aprile 2001, n. 95/01**, le Condizioni per l'erogazione del pubblico servizio di dispacciamento dell'energia elettrica sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;

#### ***d) Distribuzione***

##### *Condizioni economiche*

l'attività di distribuzione dell'energia elettrica è esercitata in concessione ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n.79/99; i corrispettivi e prestazioni patrimoniali imposte sono quelli definiti ai sensi della **deliberazione n. 228/01**.

##### *Condizioni tecniche ( qualità del servizio)*

Relativamente alle disposizioni in materia, l'Autorità è intervenuta con provvedimenti che regolano la condotta degli esercenti il servizio, stabilendo livelli minimi di qualità di erogazione il servizio medesimo. In tali provvedimenti, l'Autorità ha definito tali livelli riferendosi congiuntamente sia all'erogazione del servizio di distribuzione sia all'erogazione del servizio di vendita di energia elettrica ai clienti del mercato vincolato. Si rinvia, pertanto alla sezione "qualità del servizio" del successivo paragrafo concernente l'acquisto e la vendita di energia elettrica destinata al mercato vincolato.

## **2.2 Misura**

Il servizio di misura è dell'energia elettrica è attualmente disciplinato, in via transitoria, dagli articoli 28-33 del **Testo integrato**.

## **2.3 Acquisto e vendita**

### ***a) Acquisto e vendita dell'energia elettrica destinata al mercato vincolato: condizioni economiche***

#### *Corrispettivi*

La riforma tariffaria è stata avviata con la **deliberazione 30 maggio 1997, n. 57/97**, Avvio del procedimento per la formazione del provvedimento di cui all'articolo 2, comma 12, lettera e), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e con la diffusione del **Documento per la consultazione 11 giugno 1997**, Inglobamento nella tariffa del sovrapprezzo ordinario a copertura dell'onere termico e degli altri sovrapprezzi non destinati alle entrate dello Stato e del **Documento per la consultazione 11 giugno 1997**, Criteri per la definizione del nuovo ordinamento tariffario, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera e), della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Il primo provvedimento di riforma è la **deliberazione 26 giugno 1997, n. 70/97**, Razionalizzazione e inglobamento nella tariffa elettrica dei sovrapprezzi non destinati alle entrate dello Stato. Successivamente, sulla base del **Documento per la consultazione 27 novembre 1999**, Regolazione delle tariffe del servizio di fornitura dell'energia elettrica ai clienti vincolati, l'Autorità ha adottato la **deliberazione 29 dicembre 1999, n.204/99**, recante Regolazione della tariffa base, dei parametri e degli altri elementi di riferimento per la determinazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e di vendita dell'energia elettrica ai

clienti del mercato vincolato ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera e), della legge 14 novembre 1995, n. 481. La **deliberazione 29 dicembre 1999, n.205/99** contiene la Definizione delle tariffe di cessione dell'energia elettrica alle imprese distributrici, per l'integrazione della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 18 febbraio 1999, n. 13/99, e per la definizione dell'ulteriore componente di ricavo concernente l'energia elettrica prodotta dalle imprese distributrici e destinata ai clienti del mercato vincolato.

Da ultimo, il **Testo integrato** ha accorpato, per riformare e razionalizzare, disposizioni contenute in precedenti delibere dell'Autorità. In particolare, ha previsto la soppressione della deliberazione n.13/99 e l'abrogazione di molta parte dell'articolato delle delibere n. 70/97, n.204/99 e n. 205/99. L'ordinamento tariffario comporta un'attività costante di **aggiornamento** in relazione all'andamento dei parametri di riferimento. Sono state sino ad oggi adottate **23 deliberazioni** recanti aggiornamenti tariffari.

#### *Prestazioni imposte*

Anche sulle tariffe di vendita dell'energia elettrica all'utenza del mercato vincolato gravano prestazioni imposte per il finanziamento di finalità generali. Le finalità di riferimento sono il riconoscimento di condizioni tariffarie più favorevoli all'utenza in condizioni economiche disagiate e l'integrazione tariffaria spettante alle imprese elettriche minori non trasferite all'Enel Spa. Con **deliberazione 21 maggio 1998, n. 48/98**, sono state determinate le aliquote definitive per gli anni 1992, 1993, 1994 e 1995, ai fini della corresponsione da parte della Cassa conguaglio per il settore elettrico.

#### ***b) Acquisto e vendita dell'energia elettrica destinata al mercato vincolato: condizioni tecniche (qualità del servizio e garanzie per i consumatori)***

##### *Continuità del servizio (qualità commerciale)*

L'emanazione dei più importanti provvedimenti dell'Autorità in materia è stata preceduta dall'elaborazione del **Documento per la consultazione 24 novembre 1999**, Regolazione della continuità del servizio di distribuzione dell'energia elettrica; del **Documento per la consultazione 11 marzo 1998**, Linee guida per la regolamentazione della qualità del servizio di fornitura dell'energia elettrica e del **Documento per la consultazione 21 ottobre 1998**, Indicatori di continuità del servizio di fornitura dell'energia elettrica per utenti alimentati in media o in bassa tensione.

Le consultazioni condotte sulla base di tali documenti hanno determinato l'approvazione della **deliberazione 28 dicembre 1999, n. 201/99**, Direttiva concernente la disciplina dei livelli specifici e generali di qualità commerciale dei servizi di distribuzione e di vendita dell'energia elettrica ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettere g) ed h), della legge 14 novembre 1995, n. 481; della **deliberazione 28 dicembre 1999, n. 202/99**, Direttiva concernente la disciplina dei livelli generali di qualità relativi alle interruzioni senza preavviso lunghe del servizio di distribuzione dell'energia elettrica ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettere g) ed h), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e della **deliberazione 3 agosto 2000, n. 144/00**, Determinazione dei livelli effettivi base e dei livelli tendenziali di continuità del servizio per ogni ambito territoriale e per ogni anno del periodo 2000-2003 ai sensi dell'articolo 7 della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 28 dicembre 1999, n. 202/99 e per la determinazione della media nazionale dei livelli tendenziali di continuità del servizio per l'anno 2004, ai sensi dell'articolo 9, comma 9.4, della medesima deliberazione.

### *Modalità di fatturazione*

Per quanto attiene alle modalità di fatturazione, l'Autorità ha adottato la **deliberazione 16 marzo 2000, n. 55/00**, Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di elettricità ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettere h) ed l) della legge 14 novembre 1995, n. 481.

### ***c) Acquisto e vendita dell'energia elettrica nel mercato libero***

#### *Riconoscimento e verifica della qualifica di cliente idoneo*

Sulla base delle disposizioni del decreto legislativo n. 79/99, l'Autorità, dopo aver diffuso il **Documento per la consultazione 17 giugno 1999**, ha istituito l'elenco dei clienti idonei per il settore elettrico (con la **deliberazione 30 giugno 1999, n. 91/99**, Definizione delle modalità di riconoscimento e di verifica della qualifica di cliente idoneo e istituzione dell'elenco dei clienti idonei). L'elenco viene aggiornato sulla base delle richieste pervenute e pubblicato nel sito internet dell'Autorità.

#### *Mercato borsistico dell'energia elettrica*

Con **delibera 3 agosto 2000, n. 137/00**, l'Autorità ha approvato Osservazioni e proposte (...) al Governo per la disciplina del mercato elettrico di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79. Successivamente, con **delibera 11 aprile 2001, n. 88/01** e con **deliberazione 30 aprile 2001, n. 96/01**, sono stati rispettivamente adottati lo Schema di provvedimento recante disposizioni generali in materia di mercato dell'energia elettrica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e le Disposizioni generali in materia di mercato dell'energia elettrica di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79.

#### *Importazioni*

L'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo n. 79/99 dispone che l'Autorità individui, con proprio provvedimento, le modalità e le condizioni delle importazioni nel caso che risultino insufficienti le capacità di trasporto disponibili, tenuto conto di una equa ripartizione tra mercato libero e mercato vincolato.

In questo contesto si colloca la **delibera 11 maggio 1999, n. 62/99**, Avvio di procedimento per la formazione dei provvedimenti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 in tema di attività di importazione ed esportazione di energia elettrica, cui ha fatto seguito una serie di provvedimenti applicativi, tra i quali si segnala la **deliberazione 3 dicembre 1999, n. 180/99**, Modalità e condizioni delle importazioni di energia elettrica in presenza di capacità di trasporto disponibili insufficienti, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 79/99, e definizione del corrispettivo di cui all'articolo 5, comma 5.4, della **deliberazione 28 ottobre 1999, n. 162/99**, la **deliberazione 3 agosto 2000, n. 140/00**, Definizione di modalità e condizioni delle importazioni di energia elettrica in presenza di capacità di trasporto disponibili insufficienti, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 79/99.

Si segnalano altresì la **deliberazione 6 dicembre 2000, n.219/00**, Definizione di modalità e condizioni delle importazioni di energia elettrica in presenza di capacità di trasporto disponibili insufficienti, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 79/99 e la **deliberazione 14 febbraio 2001, n. 21/01**, Definizione di modalità e condizioni delle importazioni di energia elettrica per l'anno 2001 in presenza di insufficiente capacità di

trasporto che si renda disponibile a seguito della possibilità di distacco istantaneo di carico delle utenze e modificazione della [deliberazione 6 dicembre 2000, n. 219/00](#).

La frequenza degli interventi dell'Autorità, anche a carattere d'urgenza, testimonia la necessità di un costante presidio del settore e dell'attento contatto con gli operatori. L'Autorità, poi, con [delibera 7 settembre 2001, n. 194/01](#), ha approvato Osservazioni e proposte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al Governo in merito alla proposta della Commissione europea al Parlamento europeo ed al Consiglio per l'adozione di un Regolamento recante condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica.

#### **2.4 Separazione contabile e amministrativa**

La disciplina in oggetto, nuovo elemento funzionale allo sviluppo del mercato e della concorrenza, impatta trasversalmente su tutte le attività della filiera.

Gli interventi dell'Autorità in materia di separazione contabile ed amministrativa iniziano con la [delibera 22 settembre 1997, n. 99/97](#), Avvio di procedimento per la formazione del provvedimento di cui all'art. 2, comma 12, lettera f), della legge 14 novembre 1995, n. 481. Viene successivamente diffuso il [Documento per la consultazione 13 maggio 1998](#), Linee guida per la separazione amministrativa e contabile dei soggetti operanti nel settore elettrico. Si giunge così alla [deliberazione 14 ottobre 1999, n. 149/99](#), Direttiva per la separazione contabile e amministrativa per i soggetti giuridici che operano nel settore dell'energia elettrica e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione; l'applicazione della deliberazione n. 149/99 è stata differita, per taluni operatori, per effetto delle successive delibere [28 dicembre 2000, n.246/00](#) e [5 giugno 2001, n. 122/01](#).

### **3. Funzioni di regolazione: il settore del gas**

#### **3.1 Trasporto: condizioni economiche**

Le considerazioni svolte circa il connotato di presidio necessario e stabile per lo sviluppo e il consolidamento della regolazione nel settore dell'energia elettrica, sono replicabili per il settore del gas.

Con [delibera 3 agosto 2000, n. 146/00](#), l'Autorità ha dato avvio al procedimento per la formazione dei provvedimenti di cui all'articolo 8, comma 2, all'articolo 23, comma 2, e all'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164 (di seguito: decreto legislativo n. 164/00), in tema di accesso e utilizzo delle attività di trasporto e dispacciamento e dei terminali di GNL, delle relative tariffe e obblighi, e di definizione di criteri per la predisposizione del codice di rete. Per consentire una più ampia partecipazione degli operatori del settore, l'Autorità ha diffuso il [Documento per la consultazione 24 ottobre 2000](#), Tariffe per l'utilizzo delle attività di trasporto e dispacciamento, di stoccaggio e dei terminali di GNL del sistema nazionale del gas.

Valutate nella loro complessità le informazioni trasmesse dagli operatori nel corso delle consultazioni afferenti tale documento, l'Autorità ha approvato la [deliberazione 30 maggio 2001, n. 120/01](#), Criteri per la determinazione delle tariffe per il trasporto e il dispacciamento del gas naturale e per l'utilizzo dei terminali di GNL. L'articolo 15, comma 12, della deliberazione n. 120/01, consente la stipula di contratti per l'accesso alla rete nazionale di

gasdotti e alla rete regionale di gasdotti in deroga alle condizioni previste dagli articoli 14 e 15 della medesima deliberazione, con l'obbligo per i soggetti contraenti di trasmettere all'Autorità copia di tali contratti, pena la nullità dei medesimi, entro quindici giorni dalla stipula. L'articolo 15, comma 13, della stessa deliberazione affida all'Autorità il compito di verificare la rispondenza delle clausole contrattuali all'esigenza di garantire la libertà di accesso a parità di condizioni e la trasparenza del servizio di trasporto e di dispacciamento del gas. Su questa base, l'Autorità ha adottato **5 delibere** recanti modifiche di clausole contrattuali contenute in contratti di trasporto di gas naturale.

### **3.2 Acquisto e vendita**

#### ***a) Acquisto e vendita del gas nel mercato vincolato:condizioni economiche***

Con **deliberazione 22 dicembre 1999, n. 193/99**, l'Autorità ha adottato Disposizioni urgenti concernenti i criteri per la negoziazione dei prezzi di cessione del gas naturale sottoposti al regime di sorveglianza e per la modificazione delle tariffe del servizio di distribuzione del gas naturale a mezzo di reti urbane;

Con **delibera 23 aprile 1998, n. 40/98**, l'Autorità ha avviato il procedimento per la formazione del provvedimento in materia di fissazione e aggiornamento, in relazione all'andamento del mercato, della tariffa base, dei parametri e degli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe del servizio gas, così come previsto dall'articolo 2, comma 12, lettera e), della legge n. 481/95. Con **delibera 23 aprile 1998, n. 41/98**, l'Autorità ha approvato una Modifica del criterio di adeguamento periodico delle tariffe dei gas provenienti da metano e distribuiti a mezzo rete urbana di cui al provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi del 14 novembre 1991 n. 25.

Ha fatto seguito l'approvazione del **Documento per la consultazione 3 febbraio 1999**, Criteri per l'indicizzazione delle tariffe, per la parte relativa al costo della materia prima, nei servizi di fornitura dei gas attraverso reti urbane; si è giunti così alla **deliberazione 22 aprile 1999, n. 52/99**, recante Criteri per l'indicizzazione delle tariffe, per la parte relativa al costo della materia prima, nel servizio di distribuzione dei gas a mezzo di reti urbane. Il **Documento per la consultazione 13 aprile 2000**, Criteri per la determinazione delle tariffe dei servizi di distribuzione e vendita dei gas a mezzo di reti a media e bassa pressione, e il **Documento per la consultazione 24 ottobre 2000**, Criteri per la determinazione delle tariffe per l'attività di distribuzione del gas e per la fornitura del gas a i clienti del mercato vincolato, hanno preceduto l'approvazione della **deliberazione 28 dicembre 2000, n. 237/00**, Definizione di criteri per la determinazione delle tariffe per le attività di distribuzione del gas e di fornitura ai clienti del mercato vincolato. L'ordinamento tariffario comporta un'attività costante di **aggiornamento** in relazione all'andamento dei parametri di riferimento. Sono state sino ad oggi adottate **19 delibere** recanti aggiornamenti tariffari.

#### ***b) Acquisto e vendita del gas nel mercato vincolato:condizioni tecniche (qualità del servizio e garanzie per i consumatori)***

##### *Qualità commerciale*

L'Autorità ha approvato, con **deliberazione 2 marzo 2000, n. 47/00**, una Direttiva concernente la disciplina dei livelli specifici e generali di qualità commerciale dei servizi di distribuzione e vendita del gas.

### *Sicurezza*

Con **deliberazione 28 dicembre 2000, n. 236/00**, l'Autorità ha disposto l'adozione di una Direttiva concernente la disciplina della sicurezza e della continuità del servizio di distribuzione del gas;

### *Modalità di fatturazione:*

La sequenza provvedimentale è costituita dalla **delibera 9 settembre 1998, n. 116/98**, Avvio di procedimento per la formazione di provvedimento di cui all'articolo 2, comma 12, lettere h) ed l), della legge 14 novembre 1995, n. 481 in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di gas distribuito attraverso rete urbana, dal **documento di consultazione 23 settembre 1998** e dalla **deliberazione 14 aprile 1999, n. 42/99**, Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di gas distribuito a mezzo rete urbana ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettere h) ed l), della legge 14 novembre 1995, n. 481.

### ***c) Acquisto e vendita del gas nel mercato libero***

#### *Riconoscimento e verifica della qualifica di cliente idoneo*

L'articolo 22, comma 1, del decreto legislativo n. 164/00 individua i soggetti ai quali, a partire dalla data di entrata in vigore del medesimo, si applica la qualifica di cliente idoneo; lo stesso articolo 22, comma 3, prevede che l'Autorità vigili sull'applicazione di tali disposizioni. Con **deliberazione 18 ottobre 2000, n. 193/00**, l'Autorità ha dettato disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività di vigilanza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164; successivamente, è stata diffusa dall'Autorità, in data 13 dicembre 2000, una comunicazione recante chiarimenti in ordine alla disciplina del riconoscimento della qualifica di cliente idoneo nel mercato del gas naturale, ai compiti di vigilanza dell'Autorità e all'accesso alle reti di distribuzione.

## **4. Funzioni di garanzia: il settore dell'energia elettrica**

Le funzioni di garanzia comprendono le attività volte a controllare l'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità e, se del caso, a intervenire sulle violazioni in via prescrittiva e sanzionatoria. In questo contesto assumo particolare rilevanza gli interventi volti in generale a ordinare la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti.

### **4.1 Interventi generali**

#### ***a) Generazione: Incentivi per impianti utilizzando fonti rinnovabili ed assimilate***

##### *Adempimenti di cui all'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo n. 79/99*

L'Autorità ha ricevuto dai soggetti impegnati nella realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ed assimilate la documentazione prevista dall'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo 79/99. Con la **delibera 26 giugno 2001, n. 144/01**, l'Autorità ha attestato l'adempimento di 82 soggetti; con la **delibera 5 luglio 2001, n. 151/01**, ha formato un elenco di 80 inadempienti.

### *Accertamenti su impianti esistenti*

Sono state adottate dall'Autorità 79 delibere riguardanti accertamenti di rifacimenti, potenziamenti, ecc., di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate; ogni delibera è stata preceduta dall'invio di ispettori in loco.

### ***b) Acquisto e vendita dell'energia elettrica destinata al mercato vincolato***

#### *Corrispettivi e verifica delle opzioni tariffarie*

L'Autorità verifica e approva le opzioni tariffarie presentate ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 481/95 e secondo le disposizioni procedurali poste nel **Testo integrato**. E' attualmente in corso la verifica delle opzioni tariffarie per il servizio di trasporto per l'anno 2002.

#### *Condizioni tecniche e qualità del servizio (garanzie per i consumatori)*

In attuazione di quanto disposto dalla deliberazione n.144/00, la verifica del rispetto dei livelli di continuità del servizio comporta lo svolgimento, da parte degli uffici dell'Autorità, di numerosi controlli tecnici presso i soggetti esercenti il servizio.

L'Autorità valuta le istanze di riclassificazione presentate dalle aziende distributrici in relazione al territorio servito ai sensi dell'articolo 4, comma 4.2, della deliberazione n. 128/99. Sono state così adottate le delibere **29 marzo 2000, n. 64/00** (Enel Spa); **29 marzo 2000, n. 65/00** (Enel Spa e Acea Spa); **29 marzo 2000, n. 66/00** (Modena energia territorio ambiente Spa); **29 marzo 2000, n. 67/00** (Enel distribuzione Spa); **4 maggio 2000, n. 85/00** (Enel Spa ed Azienda speciale multiservizi di Terni); **4 maggio 2000, n. 86/00** (Enel Spa ed A.A.M.A.I.E.); **4 maggio 2000, n. 87/00** (Enel Spa ed Azienda energetica municipale Spa di Cremona).

### **4.2 Interventi individuali: istruttorie formali**

<b>Soggetto nei cui confronti è stata aperta l'istruttoria</b>	<b>Oggetto dell'istruttoria</b>	<b>Delibere adottate dall'Autorità</b>	<b>Esito del procedimento</b>
<b>Comune di Alpette</b>	errata applicazione di provvedimenti tariffari	<ul style="list-style-type: none"><li>• 21 maggio 1999, <a href="#">n.76/99</a></li><li>• 4 agosto 1999, n. 116/99</li><li>• 4 novembre 1999, <a href="#">n. 170/99</a></li></ul>	<b>ordine di provvedere al rimborso delle somme indebitamente percepite</b>
<b>Enel distribuzione Spa</b>	ritiro di campagna promozionale ingannevole	<ul style="list-style-type: none"><li>• 29 marzo 2000, n. <a href="#">68/00</a></li><li>• 19 aprile 2000, n. <a href="#">76/00</a></li><li>• 15 giugno 2000, n.110/00</li></ul>	<b>archiviazione</b>
<b>Enel distribuzione Spa</b>	comunicazione di dati non veritieri in materia di continuità del servizio elettrico	<ul style="list-style-type: none"><li>• 15 dicembre 2000, n. 225/00;</li><li>• 3 maggio 2001, n. <a href="#">99/01</a></li></ul>	<b>sanzione amministrativa pecuniaria</b>

<b>Enel distribuzione Spa</b>	nuova determinazione dei livelli di continuità del servizio elettrico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 maggio 2001, n. <a href="#">100/01</a></li> <li>• 13 giugno 2001, n. 128/01</li> <li>• 19 luglio 2001, n. <a href="#">166/01</a></li> </ul>	<b>nuova determinazione dei livelli effettivi base per l'anno 2000 e dei livelli tendenziali per gli anni 2001-2003</b>
-------------------------------	---	--	---

## 5. Funzioni di garanzia: il settore del gas

### 5.1 Interventi generali: verifica delle opzioni tariffarie di trasporto e vendita

L'Autorità verifica e approva le opzioni tariffarie presentate ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 481/95.

### 5.2 Interventi individuali: istruttorie formali

<b>Soggetto nei cui confronti è stata aperta l'istruttoria</b>	<b>Oggetto dell'istruttoria</b>	<b>Delibere adottate dall'Autorità</b>	<b>Esito del procedimento</b>
<b>Azienda municipalizzata del gas di Bari</b>	manca to allacciamento alla rete del gas metano della frazione Torre a Mare del comune di Bari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 febbraio 1998, n. 11/98</li> <li>• 10 luglio 1998, n. 81/98</li> <li>• 3 settembre 1998, n.111/98</li> <li>• 21 ottobre 1998, n. 130/98</li> <li>• 18 dicembre 1998, n. 155/98</li> <li>• 13 gennaio 1999, n. 1/99</li> </ul>	<b>archiviazione</b>
<b>Adriatica gas Spa</b>	difformità nella tariffazione del servizio di distribuzione gas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 marzo 1998, n. 27/98</li> <li>• 3 giugno 1998, n. 54/98</li> </ul>	<b>diffida a provvedere alla rettifica delle tariffe del gas</b>
<b>Comune di Casirate d'Adda</b>	illecito addebito agli utenti del servizio distribuzione gas di una somma imputata genericamente a "spese"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 agosto 1999, n. 123/99</li> <li>• 4 agosto 1999, n. <a href="#">124/99</a></li> <li>• 18 ottobre 1999, n. <a href="#">156/99</a></li> </ul>	<b>ordine di provvedere al rimborso delle somme indebitamente percepite</b>
<b>Agea Spa</b>	illecito addebito agli utenti del servizio distribuzione gas di una somma imputata a "spese di riscossione"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 febbraio 1999, n. 14/99</li> <li>• 26 maggio 1999, n. <a href="#">79/99</a></li> </ul>	<b>ordine di provvedere al rimborso delle somme indebitamente percepite</b>

<b>Italgas Spa</b>	irregolarità nella fatturazione dei conguagli	• 19 luglio 2001, n. <a href="#">164/01</a>	<b>non ancora concluso</b>
<b>Italgas Spa</b>	altre irregolarità nella fatturazione dei conguagli	• 19 luglio 2001, n. <a href="#">165/01</a>	<b>non ancora concluso</b>

## 6. Attività in corso

Tanto la funzione di regolazione quanto la funzione di garanzia non possono collocarsi entro un limitato orizzonte temporale, sia pure costituito dalla liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas, dal momento che i due settori sono caratterizzati dalla presenza di monopoli di fatto.

Il presente capitolo evidenzia come nella fase attuale siano pendenti i procedimenti propedeutici alla formazione di un complesso di provvedimenti di fondamentale importanza per il completamento dell'assetto e il consolidamento del processo di privatizzazione e di apertura dei mercati della concorrenza. Tali informazioni possono consentire alla Commissione ed al Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza una adeguata valutazione di impatto delle riforme che verranno impostate quanto all'intervento pubblico nei settori di competenza dell'Autorità.

### 6.1 Funzioni di regolazione: il settore dell'energia elettrica

#### *a) Generazione: incentivi per gli impianti utilizzando fonti rinnovabili ed assimilate*

L'Autorità ha diffuso il [Documento per la consultazione 3 agosto 2000](#), Criteri e proposte per la definizione di cogenerazione e per la modifica delle condizioni tecniche di assimilabilità degli impianti che utilizzano fonti energetiche assimilate a quelle rinnovabili e il [Documento per la consultazione 25 luglio 2001](#), Condizioni per il riconoscimento della produzione combinata di energia elettrica e calore come cogenerazione. Il termine per presentare osservazioni a riguardo di quest'ultimo è stato prorogato fino all'8 ottobre 2001 con [deliberazione 7 settembre 2001, n. 195/01](#).

#### *b) Generazione: promozione della concorrenza*

È stato di recente diffuso il [Documento per la consultazione 7 agosto 2001](#), Proposta per l'adozione di misure urgenti per la promozione della concorrenza nell'offerta di energia elettrica per il mercato libero per l'anno 2002 nel quale vengono prefigurati gli interventi finalizzati a garantire un'effettiva concorrenza nel settore della generazione di energia elettrica e conseguentemente consentire l'avvio dell'attività del mercato regolamentato dell'energia elettrica di cui all'articolo del decreto legislativo n. 79/99.

## **6.2 Funzioni di regolazione : il settore del gas**

### ***a) Trasporto***

#### *Condizioni tecniche di accesso alla rete di trasporto*

Con **delibera 3 agosto 2000, n. 146/00**, l'Autorità ha dato avvio al procedimento per la formazione dei provvedimenti di cui all'articolo 8, comma 2, all'articolo 23, comma 2, e all'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo n.164/00, in tema di accesso e utilizzo delle attività di trasporto e dispacciamento e dei terminali di GNL, delle relative tariffe e obblighi e di definizione di criteri per la predisposizione del codice di rete. Relativamente alle tariffe il procedimento si è concluso con l'adozione della deliberazione n. 120/01. Per quanto riguarda gli altri profili oggetto del procedimento l'Autorità ha diffuso il **Documento per la consultazione 13 marzo 2001**, Garanzie di libero accesso alle attività di trasporto e dispacciamento: criteri per la predisposizione dei codici di rete e obblighi dei soggetti che svolgono tali attività.

#### *Importazioni*

Con **delibera 3 agosto 2000, n. 151/00**, l'Autorità ha disposto l'Avvio di istruttoria conoscitiva per la definizione di criteri per l'esercizio delle attività di risoluzione di controversie e per le funzioni in materia di importazioni attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi dell'articolo 3, commi 5, 7 e 9, dell'articolo 26 comma 3 e dell'articolo 35, comma 1 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164.

#### *Rete nazionale di gasdotti*

Con **delibera 3 agosto 2000, n. 153/00**, l'Autorità ha disposto l'Avvio di istruttoria conoscitiva per la formulazione di una segnalazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in tema di definizione di rete nazionale di gasdotti di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164.

#### *Distribuzione*

In materia, l'Autorità ha approvato la **delibera 3 agosto 2000, n. 148/00**, recante Avvio di procedimento per la formazione di provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 8, all'articolo 16, commi 2 e 5, all'articolo 23, commi 2 e 4 e all'articolo 24, comma 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 in tema di esercizio dell'attività di distribuzione, di obblighi delle imprese, di condizioni di accesso e relative tariffe e la **delibera 3 agosto 2000, n. 152/00**, recante Avvio di istruttoria conoscitiva per la definizione degli atti di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas di cui all'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in tema di contratto di servizio tipo per l'attività di distribuzione di gas naturale.

### ***b) Stoccaggio***

#### *Condizioni tecniche ed economiche*

In materia sono intervenute la **delibera 3 agosto 2000, n. 147/00**, recante Avvio di procedimento per la formazione di provvedimenti di cui all'articolo 12, comma 7 e all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in tema di accesso e

utilizzo dell'attività di stoccaggio, delle relative tariffe e obblighi e di definizione di criteri per la predisposizione del codice di stoccaggio e la **delibera 3 agosto 2000, n. 154/00**, recante Avvio di istruttoria conoscitiva per la definizione degli atti di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas di cui all'articolo 13, comma 9, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in tema di corrispettivi per lo stoccaggio.

#### *c) Vendita*

Con delibera **3 agosto 2000, n. 149/00**, l'Autorità ha disposto Avvio di procedimento per la formazione di provvedimenti di cui all'articolo 17, comma 5, all'articolo 18, commi 2, 3, 5 e 6 e all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in tema di esercizio dell'attività di vendita, delle relative tariffe e di definizione del codice di condotta commerciale.

#### *d) Separazione contabile e amministrativa*

Con **delibera 10 luglio 1998, n. 80/98**, l'Autorità ha disposto l'avvio del procedimento per la formazione di un provvedimento in materia di separazione contabile e amministrativa da parte dei soggetti esercenti il servizio nel settore del gas. Per consentire l'effettiva partecipazione al procedimento dei soggetti interessati, è stato messo loro a disposizione il **Documento per la consultazione 13 marzo 2001**, Linee guida per la separazione amministrativa e contabile dei soggetti operanti nel settore del gas.

#### *e) Obblighi di informazione tra imprese del gas*

Con **delibera 3 agosto 2000, n. 150/00**, l'Autorità ha disposto l'Avvio di procedimento per la formazione di provvedimenti di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, in tema di definizione degli obblighi di informazione tra imprese del gas.

### **6.3 Altre attività in corso**

#### *a) Gestione del contenzioso*

Su 303 provvedimenti di regolazione adottati dall'Autorità dall'aprile 1997 fino al 30 novembre 2001, 78 sono stati impugnati, per un totale di 235 ricorsi. Il numero delle istanze di sospensiva dei provvedimenti impugnati dal 1997 ad oggi è elevato: 139 su 235 ricorsi; solo in 8 casi è seguita una decisione di accoglimento (peraltro 6 di tali pronunce sono state di accoglimento parziale). Per quanto riguarda le decisioni che hanno definito giudizi con pronunce di merito o processuali, vi sono state, in alcuni casi già in secondo grado, 16 decisioni di accoglimento totale o parziale. E' bene sottolineare che tali decisioni non hanno mai toccato l'impianto delle delibere impuginate, ma si sono sempre concentrate su questioni collaterali senza compromettere il significato generale dei provvedimenti dell'Autorità.

### ***b) Procedure di conciliazione e di arbitrato***

L'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge n. 481/95 stabilisce che, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, siano definiti i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato presso l'Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio. Tali regolamenti, allo stato ancora da emanare, dovranno essere integrati da provvedimenti dell'Autorità.

### ***c) Risoluzione di controversie in tema di accesso al sistema del gas in sede amministrativa***

L'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo n. 164/00 assegna all'Autorità il potere di "risolvere in sede amministrativa le controversie, anche transfrontaliere, relative all'accesso al sistema del gas naturale". A tal fine, l'Autorità, con **delibera 3 agosto 2000, n. 151/00**, ha avviato un'istruttoria conoscitiva per la definizione, tra l'altro, "dei criteri per l'esercizio delle attività di risoluzione di controversie [...] ai sensi dell'articolo 35, comma 1 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164."

### ***d) Operazioni di concentrazione da parte di società operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas***

L'Autorità con la **delibera 21 giugno 2001, n. 133/01**, ha disposto Avvio di istruttoria conoscitiva sullo sviluppo della concorrenza nell'offerta di energia elettrica ai fini della liberalizzazione del mercato e su alcune iniziative dell'Electricité de France in Italia, e con la **delibera 6 dicembre 2000, n. 221/00**, ha disposto Avvio di istruttoria conoscitiva concernente eventuali effetti indotti da iniziative assunte dall'Enel Spa nel settore delle telecomunicazioni sulla produzione e sulla erogazione dei servizi di pubblica utilità nel settore dell'energia elettrica.

## **7. Attività programmate**

### **7.1 Tipologie di intervento**

A complemento delle indicazioni fornite, di seguito si riporta un prospetto sintetico degli interventi non in via di preparazione attraverso specifiche sequenze procedimentali, ma comunque collocabili nel quadro della programmazione degli interventi per il prossimo anno. Il prospetto è incentrato sugli interventi di regolazione in senso stretto, dal momento che gli interventi nell'esercizio delle funzioni di garanzia sono per loro natura legati a determinazioni contingenti.

Si può peraltro evidenziare che l'Autorità ha organizzato e messo in opera, avvalendosi a tal fine degli accordi di collaborazione con l'Enea, la Guardia di finanza e il Consiglio nazionale consumatori e utenti, programmi per la verifica dell'attuazione dei principali provvedimenti generali (segnatamente da quelli con carattere tariffario) e il controllo della qualità dei servizi.

## 7.2 Funzioni di regolazione: il settore dell'energia elettrica

Produzione	Contributi di allacciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione delle condizioni tecnico-economiche per l'accesso e l'uso della rete da parte degli impianti di generazione</li> </ul>
Trasporto	Oneri generali afferenti al sistema elettrico: <i>stranded costs</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avvio di istruttoria per la verifica del maggiore costo derivante dalla rilocalizzazione all'estero delle attività di scarico a terra e rigassificazione del gas naturale importato dall'Enel Spa dalla Nigeria</li> <li>• Rideterminazione degli oneri conseguenti allo smantellamento delle centrali elettronucleari ed alla chiusura del ciclo del combustibile relativi al triennio 2002/2004</li> </ul>
	Oneri generali afferenti al sistema elettrico: ricerca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilascio di parere al Ministero delle attività produttive sulle modalità per la selezione dei progetti di ricerca, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto ministeriale 26 gennaio 2000</li> </ul>
	Dispacciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulazione di osservazioni vincolanti alle regole tecniche per il dispacciamento predisposte dal Gestore della rete ai sensi della deliberazione n. 95/01</li> </ul>
	Contributi di allacciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione delle condizioni tecnico-economiche per l'accesso e l'uso della rete da parte dei clienti finali</li> </ul>
	Canoni per l'utilizzo delle reti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione dei criteri e dei parametri economici per la determinazione del canone annuo da corrispondere ai proprietari di reti di distribuzione ai quali non sia stata assegnata la relativa concessione, ai sensi dell'articolo 9, comma 6, del decreto legislativo n. 79/99</li> </ul>
	Perequazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione dei meccanismi di compensazione dei ricavi tariffari a copertura dei costi di trasporto su reti di distribuzione</li> </ul>
	Rete di trasmissione nazionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Approvazione dei canoni annuali definiti dal Gestore della rete per i titolari di porzioni della rete di trasmissione nazionale</li> </ul>
Mercato	Sorveglianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione di regole per mitigare l'eventuale potere di mercato sulla borsa elettrica, contenere le asimmetrie informative ed evitare fenomeni collusivi</li> </ul>
Misura	Disciplina dell'attività	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predisposizione di documento di consultazione per la disciplina dell'attività di misura</li> </ul>

Acquisto e vendita	Condizioni economiche – corrispettivi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introduzione della tariffa sociale: convocazione di audizioni speciali in ordine agli interventi dell’Autorità finalizzati alla realizzazione degli obiettivi di carattere sociale previsti dall’articolo 2, comma 12, lettera e), della legge 14 novembre 1995, n. 481, e predisposizione del relativo documento di consultazione</li> </ul>
	Perequazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinazione dei meccanismi di compensazione dei ricavi tariffari a copertura dei costi di acquisto e vendita dell’energia elettrica per i clienti del mercato vincolato</li> </ul>
	Integrazioni tariffarie alle imprese elettriche minori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Approvazione delle proposte della Cassa conguaglio per il settore elettrico per la definizione delle integrazioni tariffarie spettanti alle imprese elettriche minori per gli anni 1991 – 1997</li> </ul>
	Acquirente unico	<ul style="list-style-type: none"> <li>Approvazione di direttive all’Acquirente unico ai sensi dell’articolo 4, comma 6, del decreto legislativo n. 79/99</li> </ul>
	Energia elettrica ritirata e ceduta al Gestore della rete	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definizione di procedure concorsuali per la cessione da parte del Gestore della rete dell’energia elettrica di cui all’articolo 3, comma 12, del decreto legislativo n. 79/99</li> </ul>

### **7.3 Funzioni di regolazione:il settore del gas**

Trasporto	Allacciamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinazione dei criteri tecnico-economici di cui all’articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 164/00</li> </ul>
Distribuzione	Disciplina generale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinazione della rivalutazione del valore residuo degli investimenti (reti e impianti) nell’attività di distribuzione del gas</li> <li>Predisposizione della regolazione degli accertamenti della sicurezza post-contatore gas ai sensi dell’articolo 16, comma 5 del decreto legislativo n. 164/00</li> </ul>
	Contratto tipo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Predisposizione del contratto tipo per la distribuzione del gas, ai sensi dell’articolo 14, comma 1, del decreto legislativo n. 164/00</li> </ul>
Distribuzione e vendita	Disciplina generale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinazione degli obblighi di modulazione di cui all’articolo 18, comma 2, del decreto legislativo n. 164/00</li> </ul>

	Qualità del servizio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riordino della disciplina esistente in materia di qualità commerciale nel settore del gas in occasione della prevista separazione delle attività di distribuzione e vendita</li> </ul>
Mercato	Sorveglianza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione del contenuto minimo di informazioni tra le imprese del gas, di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 164/00 e requisiti di trasparenza</li> </ul>

#### 7.4 Funzioni diverse

Uso efficiente delle risorse	Controllo e gestione della domanda di energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione di linee guida per la incentivazione di interventi di risparmio ed efficienza energetica nei settori dell'energia elettrica e del gas ai sensi dei decreti ministeriali 24 aprile 2001</li> </ul>
------------------------------	---	--

## **PARTE IV. RAPPORTI TRA AUTORITA' E ALTRE ISTITUZIONI NEI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL GAS**

### **1. Promozione e tutela della concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas**

#### **1.1 Il ruolo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

“Le autorità nazionali indipendenti di regolazione esplicano una funzione perno nel garantire un accesso non discriminatorio alla rete, in quanto hanno la potestà di stabilire o di approvare le tariffe di trasmissione e di distribuzione prima della loro entrata in vigore. Le autorità garanti della concorrenza possono soltanto intervenire ex post in caso di distorsione della concorrenza, mentre le autorità di regolazione hanno una funzione attiva ex ante. [...] Esse imprimono altresì al mercato connotazioni di trasparenza e di continuità nella regolazione.”

Così recita la relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modificazione delle direttive 96/92/CE e 98/30/CE, la quale impone agli Stati membri la costituzione, per i settori dell'energia elettrica e del gas, di “autorità nazionali di regolazione, totalmente indipendenti dall'industria elettrica”.

Le peculiarità descritte nei precedenti capitoli che connotano sia il settore dell'energia elettrica, sia il settore del gas (in particolare, la presenza degli ex monopolisti e la presenza di infrastrutture non facilmente replicabili che condizionano l'accesso ai rispettivi mercati), richiedono che la tutela della concorrenza venga attuata attraverso interventi di regolazione, finalizzati a prevenire abusi da parte dei soggetti dominanti.

La tutela “ordinaria” della concorrenza (intervento sanzionatorio), attuata dall'Autorità garante per il mercato e la concorrenza (di seguito: il Garante) si mostra sinergica e complementare rispetto a quella di regolazione, attualmente attribuita all'Autorità. Infatti, a fronte della presenza di monopoli (legali ovvero naturali) che mantengono un ruolo dominante nella gestione delle infrastrutture che condizionano l'accesso ai mercati dell'energia elettrica e del gas, gli interventi repressivi non costituiscono sufficiente deterrente alla commissione di abusi di posizione dominante.

La regolazione garantisce la concorrenza dagli abusi di posizione dominante attraverso l'imposizione di comportamenti commerciali che ne prevengono l'insorgenza, rivestendo nei settori dell'energia elettrica e del gas, un ruolo prioritario, rispetto ad una “giurisprudenza” repressiva imperniata su singoli casi.

L'asserto enunciato trova riscontro nelle dinamiche istituzionali. Vengono a tal fine analizzati gli interventi di regolazione dell'Autorità nel quinquennio successivo alla propria costituzione, attraverso una disamina delle attività svolte dall'Autorità medesima e dal Garante. La regolazione quale strumento di tutela della concorrenza, nei settori dell'energia

elettrica e del gas, si manifesta sia attraverso forme di intervento tipizzate, sia attraverso forme di intervento non tipizzate.

## **1. 2 Interventi ex ante di regolazione tipizzata**

Nei settori dell'energia elettrica e del gas, per prevenire le forme "naturali" con cui si manifesta l'abuso di posizione dominante (fissazione di prezzi predatori, rifiuto di consentire l'accesso alle infrastrutture che condizionano la partecipazione ai relativi mercati), si opera, stante la fisiologica presenza di situazione di monopolio naturale, attraverso la regolazione delle tariffe e di modalità di accesso trasparenti e non discriminatorie alle infrastrutture di trasporto.

Nel settore dell'energia elettrica, l'Autorità è intervenuta, tanto per richiamare il profilo di maggiore rilevanza, con provvedimenti generali che hanno definito i profili tariffari e la disciplina dell'accesso alle infrastrutture di trasporto del sistema elettrico nazionale. Nel settore del gas l'attività di regolazione generale non è ancora completa, essendo ancora nella fase procedimentale preparatoria il provvedimento volto a definire le condizioni tecniche di accesso alla rete di trasporto (il cosiddetto codice di rete). Sotto il profilo tariffario l'Autorità ha definito con distinti provvedimenti i criteri per la determinazione delle tariffe per i servizi di trasporto. Questi interventi non sono dei catalizzatori "una tantum" del processo di liberalizzazione, rappresentando, al contrario, elementi determinanti e fisiologici dell'assetto dei settori liberalizzati, ciò comportando la stabilità e la continuità del mandato conferito all'Autorità.

Oltre ai principali provvedimenti sopra richiamati gli strumenti tipici di regolazione sono impiegati anche per risolvere casi concreti di denunciato abuso di posizione dominante che di seguito vengono brevemente illustrati.

### ***a) Intervento in merito alla sospensione del ritiro delle eccedenze di energia elettrica da parte della società Enel Spa***

Emblematico è il "caso" del 23 luglio 1997, allorché l'Enel Spa (di seguito: Enel) annunciò l'intenzione di sospendere il ritiro delle eccedenze di energia elettrica degli autoproduttori, ritiro al quale era tenuta ai sensi della legge 9 gennaio 1991. L'Enel motivava la propria decisione sull'esigenza di compensare effetti economici negativi sui ricavi derivanti dall'acquisto delle eccedenze medesime, causati, a detta dell'Enel, da recenti modifiche tariffarie.

Il caso fu sottoposto al Garante il quale avviò indagini, richiedendo in data 6 agosto 1997 informazioni ed elementi di natura tecnica all'Autorità.

L'Autorità intervenne con un provvedimento di regolazione tariffaria di natura generale: la deliberazione 28 ottobre 1997, n. 108/97 (di seguito: [deliberazione n. 108/97](#)). Con tale provvedimento, l'Autorità modificò le tariffe per la cessione delle eccedenze, unificandone la tipologia e regolandone la struttura in modo tale che l'effetto economico fosse in grado di compensare parte degli effetti economici negativi lamentati dall'Enel. L'Enel, infatti, con proprio comunicato diffuso il 28 ottobre 1997, si dichiarò soddisfatta del provvedimento dell'Autorità in quanto concorreva "a determinare un quadro normativo più chiaro e preciso",

e costituiva “un importante elemento di stabilizzazione nel processo di apertura del mercato dell’elettricità”.

***b) Intervento in merito ai conferimenti della capacità di trasporto di gas naturale effettuati dalle società Snam Spa e Snam Rete Gas Spa***

Più di recente, con riferimento alla disciplina dell’accesso nel settore del gas, il Garante, in data 25 ottobre 2001, ha avviato istruttoria formale nei confronti della società Snam Spa. Si tratta di un caso sollevato dalla società Blugas Spa, la quale ha lamentato un ingiustificato conferimento di capacità di trasporto di gas naturale in misura ridotta, nel punto di interconnessione con l’estero della rete nazionale di gasdotti a Passo Gries, per il periodo dall’1 maggio al 30 settembre 2001.

Nel settore del gas, l’Autorità non ha ancora adottato criteri relativi alle procedure di conferimento della capacità di trasporto, avendo tuttavia diffuso il 13 marzo 2001 un documento per la consultazione, dove vengono esposti i principi guida per l’adozione di detti criteri. E proprio sulla base dei principi contenuti nel citato documento per la consultazione, il Garante fonda le proprie valutazioni sulla natura potenzialmente abusiva della condotta di Snam. Inoltre, sempre sulla base di detti principi, nella motivazione del citato provvedimento di avvio, il Garante compie valutazioni più generali relative ai conferimenti per l’anno termico 2001-2002 effettuati dalla società Snam Rete Gas Spa, succeduta alla Snam Spa nell’esercizio dell’attività di trasporto.

**1.3 Regolazione non tipizzata ed interventi di garanzia**

Oltre alle leve tipiche di regolazione tariffaria e di regolazione delle condizioni di accesso al sistema, la tutela della concorrenza contro condotte abusive è attuata anche attraverso poteri atipici, che vengono esercitati per soddisfare specifiche esigenze emerse in relazioni a singoli casi.

***a) Interventi di garanzia in merito a possibili limitazioni della concorrenza derivanti da contratti di fornitura di servizi elettrici e di gas naturale***

Una di tali esigenze si manifestò allorché la società Enel Spa (di seguito: Enel), nell’imminenza dell’attuazione nel nostro ordinamento della direttiva 96/92/CE di liberalizzazione del settore elettrico, stipulò contratti pluriennali di fornitura di servizi elettrici con clienti, i quali, in virtù della citata attuazione della direttiva comunitaria, avrebbero potuto partecipare al libero mercato dell’energia elettrica (cosiddetti clienti idonei), limitando così l’esercizio del diritto dei futuri clienti idonei a scegliere liberamente il proprio fornitore.

Facendo leva sul proprio generale potere di impartire direttive sull’erogazione dei servizi agli esercenti i servizi medesimi, l’Autorità, con la [deliberazione 21 maggio 1998, n. 120/98](#), ha imposto a tutti i fornitori di energia elettrica di riconoscere al cliente che fosse diventato cliente idoneo, la facoltà di recedere dal relativo contratto di fornitura pluriennale.

A seguito dell’intervento dell’Autorità, il 12 novembre 1998, il Garante avviava un’istruttoria nei confronti dell’Enel per abuso della propria posizione dominante. Il Garante non ha irrogato la sanzione minacciata, in quanto sotto la pressione dello strumento sanzionatorio,

l'Enel si impegnò a rinegoziare i contratti stipulati “qualora fossero intervenute variazioni tariffarie e/o legislative, intendendosi comprese in tali ipotesi anche le nuove opportunità contrattuali, insorte a seguito della liberalizzazione del mercato”.

In un secondo momento l'Autorità intervenne, sempre nel settore dell'energia elettrica, estendendo il riconoscimento della facoltà di recesso per il cliente che fosse diventato cliente idoneo anche relativamente a contratti di fornitura annuali ([deliberazione n. 158/99](#)).

Anche nel settore del gas è emersa un'esigenza di tutela analoga a quella sopra descritta per il settore dell'energia elettrica. Tale esigenza era stata segnalata dai nuovi operatori (tra gli altri, la stessa Enel) in concorrenza con la Snam Spa. In tale settore l'Autorità con un'unica direttiva è intervenuta a regolare direttamente i rapporti contrattuali, imponendo il riconoscimento della facoltà di recesso in tutti i contratti di fornitura sia annuali, sia pluriennali, sia con clienti idonei sia con clienti potenzialmente idonei ([deliberazione n. 184/01](#)).

***b) Intervento di garanzia in merito al rifiuto di ritirare eccedenze di energia elettrica da parte della società Enel Spa***

Il caso del mancato ritiro delle eccedenze, apparentemente risolto con la regolazione del corrispettivo, ebbe ulteriori risvolti, in quanto l'Enel Spa, nonostante quanto affermato nel comunicato da essa diffuso, in numerose ipotesi continuò a rifiutarsi di ritirare le eccedenze. A tal fine, l'Autorità, facendo leva sul proprio generale potere di ordinare agli esercenti i servizi di pubblica utilità la cessazione della condotta lesiva dei diritti degli utenti, ordinò all'Enel Spa di ritirare le eccedenze e di corrispondere i prezzi dovuti ai sensi della deliberazione n. 108/97.

Il potere atipico di inibire condotte lesive dei diritti degli utenti, ascritto all'Autorità, si differenzia dal potere “punitivo”, ascritto al Garante. La sanzione irrogata dal Garante, infatti, non è di per sé idonea a rimuovere l'effetto della condotta abusiva che pregiudica il diritto dell'utente.

***c) Intervento di garanzia in merito all'abuso di posizione dominante della società Enel Spa sui cosiddetti “oneri di allacciamento”***

L'esigenza di rimuovere effetti lesivi di un abuso di posizione dominante, si è presentata anche nella vicenda dei cosiddetti “oneri di allacciamento”. Imprese produttrici di energia elettrica hanno lamentato da parte della società Enel distribuzione Spa (di seguito: Enel distribuzione) richieste di corrispettivi irragionevolmente esosi per l'allacciamento alle reti da Enel distribuzione gestite. Tali richieste non potevano non essere accettate dai produttori, dal momento che Enel distribuzione gestiva la rete alla quale gli impianti di produzione necessitavano di essere allacciati per poter far parte del sistema elettrico. La condotta dell'Enel distribuzione presentava indubbiamente profili di abuso di posizione dominante, ed infatti, alcune imprese produttrici ed associazioni di imprese produttrici hanno inviato segnalazione anche al Garante.

L'Autorità è intervenuta con la [deliberazione 5 luglio 2001, n. 150/01](#) sul piano tariffario, relativamente alla determinazione dei corrispettivi per l'allacciamento alla rete. Infatti l'Autorità, poiché le verifiche e gli approfondimenti da essa effettuati evidenziavano che l'Enel distribuzione determinava gli oneri per l'allacciamento sulla base di provvedimenti diversi da quello che, in realtà, doveva applicarsi (il provvedimento del Comitato

interministeriale prezzi 29 aprile 1992, n. 6), ha ordinato all'Enel distribuzione di cessare la condotta lesiva e di determinare gli oneri per l'allacciamento nel modo corretto.

#### **1.4 Interventi ex post di repressione di condotte anticoncorrenziali**

A fronte della particolare tutela che la concorrenza riceve nei settori dell'energia elettrica e del gas contro gli abusi di posizione dominante, sopra descritti (interventi *ex ante* di regolazione, tipizzata ovvero non tipizzata, ordini di cessazione della condotta lesiva), l'intervento del Garante appare attento alle ipotesi di concentrazione. Infatti, l'intervento di maggior ampiezza del Garante in tali settori è stato quello relativo all'operazione di acquisizione da parte dell' Enel Spa (di seguito: Enel) del 100% del capitale sociale della società Infostrada Spa (di seguito: Infostrada).

Tale operazione venne notificata alla Commissione Europea per la relativa autorizzazione. Il Garante, con lettera datata 11 dicembre 2000 chiese all'Autorità proposte ed osservazioni utili al fine di chiedere alla Commissione europea il rinvio dell'operazione Enel-Infostrada. Ottenuto il rinvio, in data 25 gennaio 2001, il Garante avviò un'istruttoria sull'operazione di acquisizione.

La sopra citata istruttoria si chiuse il 28 febbraio 2001 col provvedimento n. 9268/2001 quale si autorizzava l'operazione di concentrazione subordinatamente ad una serie di prescrizioni, tra le quali, la cessione da parte dell'Enel di propri impianti di produzione che soddisfacessero determinati requisiti.

Il Garante ha successivamente richiesto all'Autorità un parere in ordine alla conformità dell'elenco di impianto predisposto dall'Enel con i criteri definiti nel provvedimento n. 9268/2001. Tale parere è stato rilasciato dall'Autorità, in forma negativa, con la delibera 3 ottobre 2001 n. 218/01, prima che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio intervenisse successivamente, sul ricorso dell'Enel Spa, a pronunciare l'annullamento del richiamato provvedimento del Garante.

Il caso in questione evidenzia un ulteriore profilo di rilevanza del mandato dell'autorità di regolazione. Anche nel settore, quello delle concentrazioni, nel quale il Garante conserva un ruolo primario emerge la necessità dell'apporto tecnico del regolatore settoriale tanto sul piano propulsivo, quanto sul piano consultivo, in piena aderenza al vigente assetto codificato dalla legge n. 481/95

## **2. Rapporti tra regolazione economica settoriale e mercati finanziari**

### **2.1 Il ruolo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e della Commissione nazionale per le società e la borsa**

L'attività di regolazione svolta dall'Autorità è essenziale per le società che operano nei settori dell'energia elettrica e del gas, le quali si collocano nei mercati finanziari sia sotto il profilo

dei rapporti tra società emittente ed investitori, sia sotto il profilo dei rapporti tra società emittente e la Commissione nazionale per le società e la borsa (di seguito: la Consob).

Occorre in altri termini creare condizioni favorevoli affinché l'esercizio di funzioni di regolazione (necessarie in settori connotati dalla presenza di infrastrutture di trasporto rispetto alle quali sono operative situazioni di monopolio naturale) sia collocato entro il modello organizzativo dell'autorità amministrativa indipendente, l'unico che può effettivamente garantire le sopra cennate condizioni. Tale asserito trae conferma anche dalle verifiche effettuate sul piano comparatistico.

In generale, le società che operano in un mercato libero tendono naturalmente a proiettarsi nei mercati finanziari. L'introduzione del principio della libera intrapresa in settori, come quelli dell'energia elettrica e del gas, connotati dalla presenza di monopoli (legali ovvero naturali) e da soggetti pubblici che agiscono come principali operatori, ha poi come fisiologica esigenza la privatizzazione di tali operatori, tramite il collocamento nei mercati finanziari. Tuttavia, quando la liberalizzazione opera in settori regolamentati quali i settori dei servizi di pubblica utilità, la valutazione sull'opportunità dell'investimento sulla società emittente da parte dell'investitore, è condizionata dal quadro normativo entro il quale la società emittente opera. Tale quadro normativo, come emerge dalla lettera dei due Ministri sopra riportata, deve essere stabile, certo e prevedibile nei suoi effetti.

Con lettera datata 15 giugno 1999, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, congiuntamente al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, raccomandavano all'Autorità di attuare interventi sulle tariffe e sui corrispettivi che ne determinassero una riduzione "graduale". A tale raccomandazione faceva da premessa la decisione ministeriale "di pervenire, entro la fine del 1999, al collocamento sui mercati dei capitali, di una prima tranche di Enel Spa". A tal fine si chiedeva all'Autorità che i criteri della nuova regolamentazione tariffaria fossero "comunicati al mercato con chiarezza ed in tempi compatibili con la quotazione in Borsa di Enel Spa".

La lettera sopra richiamata manifesta l'incidenza che la peculiare configurazione dei settori dell'energia elettrica e del gas nonché le peculiari esigenze che li connotano, hanno sulle imprese che operano in tali settori e che intendano collocarsi nei mercati finanziari.

## **2.2 Regolazione e rapporti tra società emittenti e investitori**

Nei settori dell'energia elettrica e del gas, deve essere attuata un'attività di regolazione che garantisca trasparenza, certezza e stabilità nei settori medesimi. Il quadro di norme poste da un regolatore autonomo ed equidistante dagli interessi degli operatori, infatti, costituisce un punto di riferimento stabile ed una cornice indispensabile per l'operatore che, operando nei mercati finanziari come società emittente, voglia offrire una propria immagine seria ed affidabile agli investitori.

L'esigenza sopra descritta si evince da molti dei prospetti informativi relativi all'ammissione a quotazione e offerta pubblica di vendita di azioni di società che esercitano attività del settore dell'energia elettrica e del settore del gas. E tale esigenza è manifestata sia da soggetti nuovi, che si affacciano nei settori a seguito dell'avvio della liberalizzazione, sia da soggetti già presenti, in particolare da quei soggetti che attualmente rivestono posizioni dominanti.

Si evidenzia l'urgenza di stabilità e certezza nelle soluzioni normative adottate. Ciò che le società principalmente lamentano, come causa di instabilità per l'andamento economico delle società medesime e di maggiore rischiosità per l'investitore, è l'incertezza circa i tempi e le modalità di definizione del quadro regolamentare del settore. Illuminante, a tal proposito, appare il prospetto per l'ammissione alla quotazione e all'offerta pubblica di vendita di azioni dell'Enel Spa, prima *tranche*, nel quale si manifesta l'esigenza di una tempestiva e quanto più efficace attuazione del decreto legislativo di liberalizzazione del settore gas, settore nel quale l'Enel Spa si presenta come nuovo *trader*, in concorrenza con l'impresa dominante.

### **2.3 Regolazione e rapporti tra società emittenti e Consob**

Relativamente alle relazioni tra società emittenti e Consob, le competenze tecniche, presupposte dall'attività di regolazione svolta dall'Autorità, sono state, in alcuni casi, strumentalmente essenziali all'attività della Consob. In particolare, relativamente alle quotazioni di società operanti nei mercati dell'energia elettrica e del gas, la Consob, al fine di valutare il contenuto dei prospetti informativi relativi alle operazioni di maggiore portata, si è avvalsa della consulenza tecnica dell'Autorità.

Relativamente alla quotazione e all'offerta pubblica di vendita delle azioni ordinarie Enel, prima *tranche*, la Consob, in data 29 settembre 1999, ha sottoposto in via informale alle valutazioni dell'Autorità una bozza del relativo prospetto informativo redatto da Enel. Le osservazioni critiche formulate in quella sede dall'Autorità, relative ad alcune omissioni riscontrate, sono state interamente recepite da Enel nella versione definitiva del prospetto.

Anche per l'ammissione all'offerta pubblica di vendita delle azioni ordinarie Enel, seconda *tranche*, la Consob ha seguito la medesima prassi informale di cui sopra, trasmettendo all'Autorità, in data 10 gennaio 2001, bozza del relativo prospetto.

Per il settore gas, relativamente all'ammissione alla quotazione e all'offerta pubblica di vendita di azioni ordinarie della Società Snam Rete Gas Spa, la Consob, in data 13 settembre 2001, ha consolidato la medesima prassi di trasmissione informale all'Autorità della bozza del relativo prospetto informativo. Con propria lettera del 27 settembre 2001 l'Autorità informava la Consob di alcune inesattezze ed omissioni riscontrate. Sulla base di tali osservazioni la Snam Rete Gas Spa ha adeguato il proprio prospetto al fine del nulla osta, concesso dalla Consob in data 8 novembre 2001.

La prassi di consultazione tecnica, avviata dalla Consob relativamente all'ammissione delle quotazioni e delle offerte pubbliche di vendita di azioni, è stata dalla stessa Consob estesa anche ad altre operazioni finanziarie. In particolare, con riferimento all'autorizzazione dell'offerta pubblica di acquisto di azioni Montedison Spa e Edison Spa, la Consob ha trasmesso la relativa documentazione all'Autorità affinché questa potesse individuare quelle informazioni tecniche che fosse necessario indicare ai fini dell'operazione. A tale richiesta l'Autorità ha risposto con lettera trasmessa in data 23 luglio 2001.

### **3. Rapporti tra regolazione economica settoriale e indirizzi di politica generale**

#### **3.1 Origine della regolazione economica settoriale**

La istituzione delle Autorità indipendenti per i servizi di pubblica utilità, disposta dalla legge n. 481/95, ha realizzato una condizione alla quale era stata subordinata dalla legge del 30 luglio 1994, n. 474, la dismissione delle partecipazioni azionarie, di controllo diretto o indiretto, dello Stato e degli enti pubblici nelle società operanti nel settore della difesa, dei trasporti, delle telecomunicazioni, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi., Secondo il disposto dell'articolo 1 bis della stessa legge n. 474 del 1994, doveva trattarsi di "organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse generale".

Peraltro le "privatizzazioni" che si è iniziato ad effettuare dall'inizio degli anni novanta avevano una funzione strumentale rispetto ad un obiettivo ulteriore e più importante, imposto anche dall'ordinamento comunitario, consistente nella liberalizzazione del settore. Un obiettivo conseguibile eliminando i monopoli pubblici preesistenti ed impedendo la costituzione di monopoli privati, al fine di creare un mercato concorrenziale per tutte le diverse attività precedentemente raggruppate unitariamente alle imprese pubbliche.

Infatti la legge n. 481/95 istituendo le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ha indicato tra le loro funzioni principali, alla definizione delle tariffe e alla tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza e dell'efficienza dei settori. E successivamente i più volte ricordati decreti legislativi del 16 marzo 1999, n. 79 e del 23 maggio 2000, n. 164, emanati per dare attuazione alle direttive 96/92/CE e 98/30/CE, promulgati nella prospettiva di creare dei mercati liberalizzati e concorrenziali, rispettivamente dell'energia elettrica e del gas, hanno attribuito all'Autorità indipendente preposta a tali servizi le competenze necessarie a rendere possibile il raggiungimento dell'obiettivo in settori industriali con caratteristiche tipiche quali sono quelli dell'elettricità e del gas.

Si afferma che l'Autorità avrebbe travalicato l'alveo naturale e necessario delle sua azione adottando determinazioni di politica industriale, ciò che renderebbe necessario ridisegnare i confini attribuzionali tra la medesima Autorità e l'amministrazione centrale. In realtà gli interventi di regolazione che hanno impattato sui settori dell'energia elettrica e del gas in funzioni di obiettivi e formalizzate motivazioni di politica economica, politica industriale o programmazione energetica sono stati posti in essere univocamente, senza alcuna eccezione, dal Governo e dall'amministrazione centrale, senza alcun ruolo, se non esecutivo, dell'Autorità (che in talune circostanze ha addirittura espresso dissenso in rapporto alle sfere di interesse alla cui cura è istituzionalmente chiamata).

Alcuni casi in questione, ritenuti significativi, sono riportati nel seguito.

### **3.2 Garanzia dei livelli di redditività dell'impresa in mano pubblica operativa nel settore dell'energia elettrica interessata dal processo di privatizzazione**

#### ***a) Modalità di applicazione del nuovo regime tariffario dei servizi di distribuzione e di vendita dell'energia elettrica al mercato vincolato (articolo 2, comma 12, lettera e), della legge n. 481/95)***

Con una nota a firma congiunta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in data 15 giugno 1999, prot. n. 119969, vengono declinati indirizzi volti ad orientare l'imminente definizione da parte dell'Autorità, del provvedimento in oggetto.

In tale comunicazione si legge, tra l'altro, che ai fini della promozione di un mercato dell'energia elettrica "...è da intendersi la decisione di pervenire, entro la fine del 1999, al collocamento nel mercato dei capitali, di una prima *tranche* dell'Enel Spa", che "In questo contesto, assume particolare rilevanza la nuova regolamentazione tariffaria, i cui criteri dovrebbero essere comunicati dall'Autorità...al mercato con chiarezza e con tempi compatibili con la quotazione in Borsa dell'Enel Spa." I due Ministri proseguono indicando che al fine di orientare le imprese verso l'efficienza e, conseguentemente, di contenere i costi ed i prezzi agli utenti siano necessari "interventi sulle tariffe e sui corrispettivi che, a partire dagli attuali livelli, ne determinino una graduale riduzione, secondo meccanismi predefiniti, in modo da stimolare politiche aziendali volte alla riduzione dei costi, allo sviluppo degli investimenti ed all'impiego di nuove tecnologie in una prospettiva di stabilità di lungo periodo".

Il Presidente dell'Autorità, con lettera in data 7 luglio 1999 al Presidente del Consiglio dei ministri ha fatto presente di non poter ritenere vincolanti le suddette indicazioni in considerazione del disposto dell'articolo 2, comma 21, della legge n. 481/95 sopra richiamato, nonché delle altre disposizioni della medesima legge relative all'indipendenza e alla discrezionalità in materia di valutazioni tecniche riconosciute alle Autorità di regolazione.

In concomitanza con il collocamento in borsa di una prima *tranche* di azioni della società Enel Spa, il Governo ribadisce i suindicati indirizzi nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2000 – 2003, dando attuazione alla previsione contenuta nell'articolo 2, comma 21, della legge n. 481/95, in base al quale "il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria indica alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese".

Nel paragrafo II.2.2.4 del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003 si afferma che "il ruolo del Governo è di indirizzo e di regolazione del mercato, mentre all'Autorità per l'energia elettrica e il gas è riservata l'emanazione di direttive volte a garantire la libertà di accesso alla rete e la neutralità del servizio, dell'efficienza economica e finanziaria delle tariffe", e si arriva al punto di stabilire che tali obiettivi debbano essere conseguiti da parte dell'Autorità "attraverso interventi sulle tariffe e sui corrispettivi che, a partire dagli attuali livelli, ne determinino una graduale riduzione, secondo meccanismi predefiniti, in modo da stimolare politiche aziendali volte alla riduzione dei costi, allo sviluppo degli investimenti ed all'impiego di nuove tecnologie in una prospettiva di stabilità di lungo periodo. A tal fine, il modello tariffario dovrà consentire alle imprese di beneficiare di eventuali ulteriori recuperi di efficienza ottenuti all'interno di un determinato periodo regolamentare, mentre il livello tariffario relativo al periodo successivo sarà definito

assicurando un'appropriate ripartizione delle maggiori efficienze conseguite fra i consumatori e le imprese stesse”.

In considerazione di questo intervento l'Autorità ha implementato nel provvedimento in oggetto disposizioni volte ad assicurare gradualità nel passaggio ai nuovi livelli tariffari aderenti ai costi riconosciuti secondo i criteri di regolazione imposti dalla legge n. 481/95.

***b) Definizione della disciplina in ordine alla compensazione della maggiore valorizzazione derivante dall'attuazione della direttiva 96/92/CE, dell'energia elettrica prodotta da impianti idroelettrici e geotermoelettrici che, alla data del 19 febbraio 1997, erano di proprietà o nella disponibilità di imprese produttrici-distributrici***

L'attuazione della direttiva 96/92/CE e la conseguente apertura alla concorrenza dell'attività di generazione di energia elettrica ha inciso in maniera sostanziale sulle prospettive di ricavo delle imprese produttrici-distributrici, rendendo in alcuni casi impossibile l'integrale recupero di costi sostenuti prima della liberalizzazione per lo sviluppo del parco di generazione. D'altro canto la liberalizzazione del mercato è suscettibile di generare plusvalenze da liberalizzazione: è questo il caso, ad esempio della maggior valorizzazione dell'energia elettrica prodotta da impianti idroelettrici e geotermoelettrici (cosiddetta rendita idroelettrica).

Al fine di neutralizzare gli effetti distorsivi sul posizionamento delle imprese nel nuovo contesto di mercato determinati in funzione della sola modificazione del regime di accesso alle, ed esercizio delle, attività economiche l'Autorità ha proposto una disciplina degli oneri generali afferenti al sistema elettrico, ai sensi dell'articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99, che fosse orientata, tra l'altro, attraverso, da un lato, la reintegrazione nei costi non recuperabili a causa dell'attuazione della direttiva e dall'altra all'estrazione della cd. rendita idroelettrica.

Nella Nota informativa sulla regolazione delle tariffe elettriche per la liberalizzazione del mercato in data 4 agosto 1999, l'Autorità aveva formulato una proposta in materia di rendita idroelettrica, in base alla quale la maggiore valorizzazione della produzione da impianti idroelettrici e geotermoelettrici veniva totalmente sottratta alle imprese e utilizzata per finanziare gli oneri generali. Questa maggiore valorizzazione, qualora fosse stata lasciata a beneficio delle imprese produttrici – distributrici, avrebbe infatti creato posizioni di rendita per le imprese stesse e generato un onere per il sistema elettrico, come conseguenza diretta del processo di liberalizzazione, imponendo ai consumatori maggiori esborsi tariffari non basati su maggiori costi (l'energia prodotta da questi impianti sarebbe stata infatti riservata al mercato libero incrementando i costi per la fornitura di energia elettrica destinata al mercato vincolato).

Alla proposta dell'Autorità, formalizzata nella [deliberazione 20 settembre 1999 n. 138/99](#), ha fatto seguito l'adozione, da parte del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del decreto 26 gennaio 2000, che, nell'individuare e quantificare gli oneri generali afferenti al sistema elettrico ha modificato l'impianto della proposta dell'Autorità, prevedendo l'estrazione solo parziale della rendita idroelettrica, in misura decrescente nel tempo dal 2000 al 2006.

### **3.3 Salvaguardia della sicurezza del sistema elettrico e riconoscimento di condizioni tariffarie più favorevoli a settori industriali caratterizzati da un alto consumo di energia elettrica a ciò indirizzando la regolazione dei seguenti aspetti**

#### ***a) Definizione delle prestazioni imposte all'utenza a copertura degli oneri generali afferenti al sistema elettrico a carico dei clienti finali (articolo 3, comma 11, del decreto legislativo n. 79/99)***

Un significativo intervento in materia tariffaria con il quale il Governo ha inteso orientare l'azione di regolazione dell'Autorità alla finalità di politica industriale declinata nell'oggetto si è consolidato in sede di definizione del decreto legislativo n. 79/99, il cui articolo 3, comma 11, ultima parte dispone che la quota parte del corrispettivo a copertura degli oneri generali afferenti al sistema elettrico a carico dei clienti finali, in particolare per le attività ad alto consumo di energia, "è definita in misura decrescente in rapporto ai consumi maggiori".

In attuazione di questa previsione l'Autorità ha definito un regime differenziato, e più favorevole, per le sopra cennate utenze.

#### ***b) Cessione da parte della società Gestore della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, prodotta dagli impianti utilizzando fonti rinnovabili o assimilate, incentivata dal provvedimento Cip n. 6/92 (articolo 3, comma 12, del decreto legislativo n. 79/99)***

Il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, avvalendosi della potestà ad esso riconosciuta dall'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 79/99 (la norma investe il Ministero dell'industria della definizione degli indirizzi strategici ed operativi del Gestore della rete di trasmissione nazionale), con decreto 21 novembre 2000 ha regolato la "Cessione dei diritti e delle obbligazioni relativi all'acquisto di energia elettrica prodotta da altri operatori nazionali, da parte dell'Enel Spa al Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa". Con il decreto vengono impartiti al Gestore della rete indirizzi in ordine alle modalità di cessione dell'energia elettrica proveniente dagli impianti incentivati dal provvedimento Cip n. 6/92 prevedendo che "sia collocata sul mercato con procedure concorsuali, ad un prezzo base che rifletta il costo di produzione dell'energia elettrica, valorizzando eventuali disponibilità della domanda a contribuire, attraverso l'interrompibilità o la modulabilità dei carichi, alla sicurezza del sistema elettrico nazionale".

Le suddette misure, seppure riferite ad una finalità neutra sul piano della politica industriale (salvaguardia della sicurezza del sistema elettrico nazionale, valorizzazione del servizio di interrompibilità con pagamenti *in natura* attraverso forniture di energia elettrica a condizioni agevolate) nella sostanza rappresentano lo strumento per dar seguito alle richieste formulate da una specifica categoria di consumatori non domestici (grandi consumatori di energia) ai fini di poter accedere ad acquisti di energia a condizioni agevolate.

Quanto sopra emerge, dal comunicato stampa dello stesso Ministero in data 8 novembre 2000, dove si legge che: "il decreto dà anche una risposta concreta, in attesa della operatività della borsa elettrica, ai problemi di alcuni settori industriali per i quali il costo del kWh è una componente importante del costo di produzione e che attualmente difficilmente sono in grado di sostenere gli alti prezzi dell'energia conseguenti alla concomitanza dell'incremento del prezzo del greggio e dell'apprezzamento del dollaro. Per conseguire tale obiettivo si è provveduto a valorizzare il servizio di interrompibilità e/o modulabilità dei carichi che

determinate tipologie di utenza possono fornire a vantaggio della sicurezza e dell'economicità del sistema, e che sarà presumibilmente oggetto di uno o più appositi mercati nell'ambito della futura borsa dell'energia (bilanciamento dei carichi e riserva)".

Preliminarmente all'emanazione del decreto, nel corso di una fase di consultazione sui contenuti del provvedimento, l'Autorità, preso atto dell'orientamento governativo (l'adozione del decreto, con le condizioni di prezzo riconosciute, era stata annunciata con largo anticipo rispetto alla effettiva esternazione del provvedimento) aveva, con lettera al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 17 novembre 2000, prot. PR/M00/2540, rappresentato le sue riserve sull'effetto peggiorativo del provvedimento rispetto alle condizioni di fornitura per l'utenza vincolata.

L'Autorità aveva rilevato che il provvedimento avrebbe comportato un probabile, significativo incremento delle tariffe, sia pure per periodo di tempo contenuto (fino all'entrata in funzione della borsa elettrica) per tutti i clienti del mercato vincolato, facendo, inoltre, presente che interventi sull'ordinamento tariffario già programmati dalla stessa Autorità potevano realizzare effetti di miglioramento delle condizioni di fornitura per le utenze industriali ad elevato consumo senza comportare il suddetto effetto peggiorativo per l'utenza vincolata complessivamente considerata.

Altre riserve sul provvedimento ministeriale erano state manifestate con riferimento alle attribuzioni dell'Autorità. Il regime giuridico del settore dell'energia elettrica definito con il decreto legislativo n. 79/99 prefigura in maniera tassativa la leva amministrativa attraverso la quale è consentito gestire interventi orientati alla tutela del settore degli utenti industriali ad alto consumo di energia, che non è quella prevista dall'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo n. 79/99. Gli unici interventi a favore della suddetta categoria di consumo possono essere realizzati nell'ambito della disciplina, di competenza dell'Autorità, concernente le prestazioni parafiscali incidenti sui corrispettivi di accesso e di uso della rete di trasmissione nazionale finalizzate alla copertura degli oneri generali afferenti il sistema elettrico, con esclusione di qualsiasi forma ulteriore e diversa di intervento qualificata da analogo finalità.

Pertanto, l'intervento ministeriale riguarda di fatto la struttura e i livelli tariffari del settore elettrico, financo innovando l'impianto istituzionale varato con il combinato disposto della legge n. 481/95 e del decreto legislativo n. 79/99, così incidendo in modo significativo su uno degli interessi affidati alla cura dell'Autorità, vale a dire la tutela del consumatore.

E' bene sottolineare che il Ministro delle attività produttive, con proprio decreto, ha confermato, con limitate modifiche, il provvedimento sopra richiamato anche in rapporto alle cessioni di energia elettrica incentivata ai sensi del provvedimento del Cip n. 6/92, che la società Gestore della rete di trasmissione nazionale Spa dovrà effettuare nell'anno 2002.

### **3.4 Definizione delle modalità di allocazione della capacità di trasporto sulle infrastrutture di rete di interconnessione con i sistemi elettrici degli Stati confinanti (articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 79/99)**

La soluzione descritta nel precedente punto 3.2, lettera b) (per la valorizzazione del servizio di interrompibilità come modalità per assicurare la salvaguardia della sicurezza del sistema elettrico nello stesso tempo riconoscendo condizioni di fornitura più favorevoli a settori industriali caratterizzati da elevati consumi di energia elettrica), è stata introdotta anche nella

disciplina delle modalità di allocazione della capacità di trasporto dell'energia elettrica sulle infrastrutture di interconnessione con i sistemi elettrici confinanti.

Le imprese siderurgiche avevano infatti chiesto di poter usufruire del meccanismo dell'interrompibilità e tali istanze avevano trovato accoglimento presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Ciò emerge dal comunicato stampa in data 15 dicembre 2000 dello stesso Ministero, da cui appare che il Sottosegretario di Stato, in esito di un incontro con le rappresentanze delle imprese siderurgiche nazionali nel corso del quale era stata auspicata da parte di tali soggetti l'emanazione di un provvedimento che garantisse condizioni concorrenziali tra gli operatori esteri, che potevano immettere energia sul mercato libero a prezzi inferiori, si riservava di assumere, in accordo con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, le iniziative più opportune al fine di assicurare il raggiungimento di tale obiettivo.

Successivamente, in data 21 dicembre 2000, il Ministro emanava una direttiva verso la società Gestore di trasmissione della rete nazionale Spa con la quale si ponevano vincoli e si disponeva l'avvio, da parte di quest'ultima, di un programma di sperimentazione per individuare l'eventuale incremento di capacità di interconnessione con l'estero conseguibile attraverso la disponibilità di distacco istantaneo di carichi delle utenze.

Ciò ha comportato, nei fatti, l'esclusione dall'accesso in condizioni paritarie e non discriminatorie, di una quota della capacità di interconnessione dichiarata disponibile per il mercato libero dall'Autorità.

Il Ministro delle attività produttive ha adottato indirizzi simili, ma meno vincolanti anche in relazione alla disciplina per le importazioni di energia elettrica per l'anno 2002, definita in seguito dall'Autorità con la [deliberazione 5 dicembre 2001, n. 301/01](#).

Gli indirizzi sono stati formalizzati dal Ministro con una propria nota in data 27 novembre 2001, prot. n. 3738. Vi si legge, tra l'altro, che "la definizione dei criteri sulle modalità di importazione di energia elettrica, che codesta Autorità si accinge ad effettuare anche per il prossimo anno in attuazione dell'articolo 10 del decreto legislativo n.79/99, ha assunto un valore molto rilevante per il mercato interno dell'energia elettrica e per gli stessi indirizzi nazionali in materia di politica energetica ed industriale, considerato l'assetto oggi esistente del mercato libero dell'energia elettrica e tenuto conto delle ripercussioni che tale situazione, nonché le stesse decisioni in materia di importazione finiscono per avere sui prezzi interni dell'energia. Per questi motivi...ritengo opportuno esprimere alcune indicazioni e principi di carattere generale, in merito ai criteri da adottare per la gestione dell'importazione per il prossimo anno 2002". Nel seguito della lettera il Ministro evidenzia la necessità che sia riservata a contratti con clausola di interrompibilità una quota della capacità disponibile di almeno 600 MW, con soglie minimali di 10 MW, nonché una forma di priorità sugli acquisti cd. spot per almeno 200 MW, evidenziando inoltre la convenienza che la riserva per i contratti con interrompibilità istantanea abbia un respiro almeno triennale.

Come si può constatare dall'esame delle indicazioni fornite nella parte III e nella presente parte del contributo alla Commissione, le attribuzioni dell'Autorità non hanno impedito o compresso il dispiegarsi di una articolata sequenza di interventi e interazioni volti alla realizzazione di indirizzi di politica industriale verso cui il Governo ha ritenuto opportuno orientare la regolazione del settore dell'energia elettrica. Anzi, se un dato si può trarre dai

ricontri evidenziati, è semmai nel senso di una potenziale compressione delle funzioni di regolazione nella titolarità dall'Autorità dato l'estremo dettaglio con cui alcuni indirizzi sono stati tradotti in sede di formulazione.

A ulteriore conferma delle indicazioni fornite va notato che in materia di politica energetica, il Governo ha utilizzato i propri strumenti fiscali per contenere l'effetto sui prezzi finali dell'andamento del corso dei combustibili sui mercati internazionali delle fonti. In particolare il Governo ha predisposto autonomamente strumenti di semplificazione per i procedimenti di autorizzazione alla costruzione di nuove centrali; infine, ha definito con propri decreti gli obiettivi di risparmio energetico nei settori dell'energia elettrica e del gas per il periodo 2002-2006 e ha dato mandato all'Autorità di amministrare il relativo programma di incentivi, definendo gli strumenti attuativi necessari.

#### 4. Conclusioni

Da quanto esposto, emerge la diversa struttura dei poteri ascritti rispettivamente al Garante e all'Autorità contro abusi di posizione dominante, collusioni e discriminazioni:

- a) l'attività del Garante è un'attività, diretta a qualificare, *ex post*, una condotta come abusiva sulla base di un'attività interpretativa di principi generali, che vengono specificati in via "giurisprudenziale". Il Garante interviene dopo la commissione dell'abuso e senza la possibilità di rimuoverne gli effetti lesivi.
- b) la regolazione dell'Autorità, invece, è diretta a identificare *ex ante* e prevenire in generale distorsioni del mercato attraverso la fissazione di regole che analiticamente e preventivamente disciplinano i comportamenti degli operatori del sistema; l'Autorità, inoltre, nell'esercizio delle funzioni di garanzia implicite nel mandato di regolazione, nelle ipotesi in cui l'abuso si è verificato, interviene prima che si siano esauriti gli effetti lesivi e al fine di rimuovere tali effetti.

L'analisi degli episodi di denunciati abusi di posizione dominante e delle relative modalità di interventi di garanzia, conferma che nei settori dell'energia elettrica e del gas, la tutela della concorrenza viene in linea di principio e prioritaria realizzata attraverso l'attività di regolazione, svolta dall'Autorità, mostrandosi successiva l'attività repressiva del Garante.

È nelle ipotesi di concentrazione e potere di mercato che l'attività del Garante mantiene autonoma rilevanza. L'intervento del Garante tuttavia, come evidenziato nella vicenda dell'operazione Enel-Infostrada, appare essere relativo, in quanto anche in tali ipotesi il ruolo dell'Autorità può incidere sotto un duplice profilo, propulsivo e consultivo.

L'attività di regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas ha d'altro lato un impatto sulla collocabilità nei mercati finanziari delle imprese operanti in detti settori.

Quanto più la regolazione garantisce la trasparenza, la certezza e la stabilità nei settori, tanto più le imprese che operano in tali settori possono proporre e avvalersi di opportunità di investimento adeguatamente ponderabili.

Tale condizione è comprovata dalla prassi che si è instaurata nel primo quinquennio di operatività dell'Autorità quanto ai rapporti maturati con la Consob nell'ambito dei

procedimenti volti al rilascio dell'autorizzazione al deposito dei prospetti informativi di collocamento.

In conclusione, la legge n. 481 del 1995 appare essere uno strumento valido, sia nell'impianto generale, sia nelle soluzioni procedurali e organizzative che prevede. La solidità dell'assetto ordinamentale non impedisce di segnalare aspetti suscettibili di miglioramento.

Sono possibili interventi volti a chiarire aspetti del quadro normativo e, per tale via, a rafforzare l'efficacia e la trasparenza dell'attività di regolazione.

Potrebbe essere opportuno rimuovere talune eterogeneità che connotano le autorità di regolazione. In presenza di funzioni diverse, diverse possono essere le soluzioni organizzative. Di contro, ingiustificate difformità organizzative, gestionali e retributive potrebbero essere superate.

A tale scopo dovrebbe essere accresciuta la flessibilità di gestione delle risorse, in particolare di quelle umane. Non solo verrebbe rafforzata la capacità delle autorità di regolazione di seguire la rapida evoluzione dei settori regolati, ma potrebbero moltiplicarsi le occasioni di formazione, anche attraverso la mobilità fra le varie autorità, di funzionari pubblici con doti di affidabilità, indipendenza e competenza.

Si potrebbe da ultimo operare per ridurre l'incertezza dell'*iter* giurisdizionale che fa seguito all'emanazione dei provvedimenti delle autorità indipendenti. Ferma restando la garanzia del diritto costituzionale del ricorso alla giustizia amministrativa, i termini del processo amministrativo potrebbero esser resi più snelli e prevedibili. Ciò appare desiderabile in considerazione del fatto che le decisioni in questione hanno spesso un rilievo ragguardevole sotto il profilo degli interessi economici che sono coinvolti.



*Autorità per l'energia elettrica e il gas*

**CONTRIBUTO ALLA COMMISSIONE PER LA  
RAZIONALIZZAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE  
DELLA DISCIPLINA DELLE AUTORITA'  
INDIPENDENTI E DELLE AGENZIE DI SETTORE  
ISTITUITA DAL MINISTRO PER LA FUNZIONE  
PUBBLICA E PER IL COORDINAMENTO DEI SERVIZI  
DI INFORMAZIONE E DI SICUREZZA**

**NOTA DI SINTESI**

**13 dicembre 2001**

## **1. Premessa**

La presente nota contiene in sintesi le osservazioni e i suggerimenti dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas sui temi oggetto dell’attività della Commissione per la razionalizzazione e la semplificazione della disciplina delle autorità indipendenti e delle agenzie di settore di cui al decreto del Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza dell’1 ottobre 2001. L’Autorità per l’energia elettrica e il gas è un’autorità indipendente istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481 ai fini della regolazione dei servizi di pubblica utilità nei settori dell’energia elettrica e del gas. La legge 14 novembre 1995, n. 481 venne votata dal Parlamento quasi all’unanimità, in una convinta adesione delle forze politiche al processo di liberalizzazione dei servizi pubblici ed alla privatizzazione delle imprese pubbliche operanti in quei settori. Vi si prevede il pieno coinvolgimento del Parlamento e del Governo, sia nelle scelte rivolte alla promozione della concorrenza e alla privatizzazione, sia nella nomina dei componenti l’Autorità.

Già prima, la legge 30 luglio 1994, n. 474 aveva subordinato le privatizzazioni alla creazione di *organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico*. In un mercato come quello italiano, caratterizzato da una consistente presenza di società e di enti a partecipazione pubblica, la precisa scelta, legata anche agli accordi Andreatta-Van Miert ed alle iniziative comunitarie per la repressione degli aiuti di Stato, fu quella di dare una guida puntuale al processo di privatizzazione. Guida costituita, da un lato, dalle scelte politiche nell’individuazione delle imprese da privatizzare e delle modalità della privatizzazione, e, dall’altro, dalla creazione di organismi indipendenti a tutela del mercato in via di liberalizzazione.

La finalità evidente era di evitare che al monopolista pubblico subentrino monopolisti privati, liberi di fissare tariffe e livelli di qualità del servizio erogato senza il controllo del mercato, e che, comunque, nei servizi pubblici essenziali non vi sia una gestione non trasparente di tariffe, condizioni contrattuali e accessi alle reti.

## **2. Le funzioni delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e i criteri di riordino delle autorità indipendenti**

### ***2.1 La regolazione dei servizi di pubblica utilità***

La missione affidata dall’articolo 1 della legge 14 novembre 1995, n. 481 alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità sta nel garantire: *la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità; adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività; la fruibilità e la diffusione in modo*

*omogeneo sull'intero territorio nazionale; la definizione di un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti; la tutela degli interessi di utenti e consumatori.*

La stessa legge pone, come quadro di riferimento per il raggiungimento di quegli obiettivi, *la normativa comunitaria in materia e gli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.*

Le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, prevista dalla stessa legge n. 481 del 1995, ma istituita poi con specifica legge, svolgono tre funzioni:

- **funzione di regolazione:** si estrinseca nell'adozione di provvedimenti generali in materia di tariffe, condizioni contrattuali e qualità del servizio, accesso alle reti e separazione contabile e amministrativa;
- **funzione di garanzia:** strettamente connessa alla funzione di regolazione e consistente nella definizione di meccanismi preventivi di tutela dei consumatori e utenti (ad esempio la definizione di indennizzi automatici in caso di mancato rispetto degli standard di qualità), nella vigilanza sul rispetto della regolazione, nell'interdizione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, nell'irrogazione di sanzioni pecuniarie, nella risoluzione di controversie (*adjudication*) tra utenti e gestori dei servizi pubblici, nonché tra gestori delle reti e imprese che vi si collegano, con procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato;
- **funzione consultiva e di segnalazione** nei confronti del Parlamento e del Governo, attraverso l'adozione di pareri, segnalazioni e proposte.

Dunque le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità svolgono anche funzioni di garanzia e le svolgono sia con i provvedimenti regolatori, di carattere generale, sia con i provvedimenti applicativi, di carattere specifico.

## ***2.2 Autorità di garanzia e autorità di regolazione***

La contrapposizione tra Autorità di garanzia e Autorità di regolazione non è funzionale ai fini che qui interessano. Sarebbe fuorviante ritenere che solo le funzioni di garanzia implicano un potere quasi-giurisdizionale o, quanto meno, giustiziale, che giustifica l'indipendenza dell'organo che svolge tale funzione, e che, invece, le Autorità di regolazione svolgano attività di carattere amministrativo, con la ponderazione e sintesi degli interessi pubblici e privati compresenti.

Innanzitutto perché la regolazione non esclude la garanzia, anzi si coniuga con essa e spesso addirittura la presuppone. La regolazione è garanzia in quanto assicura regole trasparenti e non discriminatorie per l'accesso alle reti e ai servizi che con esse sono espletati e perché evita sussidi incrociati, assicurando la corrispondenza delle tariffe ai costi di ciascun servizio. La protezione da posizioni dominanti si ottiene non solo perseguendo gli abusi di chi vanta quelle posizioni, ma anche e soprattutto regolando in modo generale accessi e prestazioni in modo che abusi e discriminazioni siano impediti. Occorre sgombrare il campo dall'equivoco che la tutela sia di esclusiva competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del

mercato. Al contrario, le funzioni si integrano per ambito e per finalità. Mentre l'Autorità garante della concorrenza e del mercato interviene senza limiti settoriali e con riferimento a situazioni tipizzate dalla relativa legge ed in funzione generalmente repressiva di abusi in atto, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha competenza settoriale ma non legata alla repressione di specifici abusi bensì prevalentemente rivolta alla prevenzione di comportamenti anticompetitivi.

In secondo luogo la regolazione non è attività amministrativa di sintesi di interessi pubblici e privati, bensì attività neutrale, affidata ad un soggetto indipendente proprio perché le missioni sopra richiamate siano perseguite senza interferenze di interessi di altra natura ed evitando che chi fa le regole sia anche il soggetto chiamato ad applicarle. Se, poi, si vuol rilevare che esistono interessi economici complessivi che vengono in considerazione nelle scelte attinenti alla disciplina della concorrenza, il problema si pone anche per le Autorità di pura garanzia (si veda l'articolo 25 della legge 10 ottobre 1990, n. 287).

L'assenza di un'Autorità di pura garanzia può, in linea di principio e con diversa intensità, essere assorbita dalla presenza del giudice, che è autorità di garanzia per definizione. Il ruolo dell'Autorità di regolazione non è surrogabile da parte del giudice, non perché sia discrezionale, ma perché è svincolata dal caso specifico e prescinde dall'abuso. Negli Stati Uniti d'America il garante della concorrenza è il giudice, che tutela le imprese contro pratiche distorsive; manca un'Autorità indipendente della concorrenza nella nostra accezione, mentre sono istituite Autorità indipendenti. Anche in Italia l'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, che pure hanno dato un contributo rilevante all'affermazione dei rispettivi principi, è aggiuntivo rispetto alla normale tutela giurisdizionale.

A maggior ragione non v'è motivo razionale o ordinamentale per distinguere nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

### ***2.3 La protezione di valori costituzionali***

Nella ricerca di parametri certi volti a giustificare, e contenere, l'istituzione di Autorità è stato invocato il diverso ancoraggio a principi costituzionali. Il criterio può effettivamente svolgere un utile ruolo.

Con riferimento a questo parametro, si osserva che la regolazione dei servizi di pubblica utilità assicura il perseguimento dei valori garantiti dalle seguenti norme costituzionali:

- articoli 2 e 120, nuovo testo: garanzia di livelli minimi di prestazioni essenziali in funzione di solidarietà economica e sociale e di unitarietà dell'ordinamento giuridico ed economico;
- articolo 3: rimozione di barriere di ordine economico alle pari opportunità;
- articolo 41: tutela della concorrenza e del mercato, ma anche della sicurezza;
- articolo 43: rilevanza costituzionale delle attività riguardanti i servizi pubblici essenziali e le fonti di energia.

## ***2.4 Il ruolo delle reti nella garanzia dei diritti economici***

Ma a questi rilievi formali, altri se ne aggiungono di natura più sostanziale. Se è corretto fare riferimento ai principi costituzionali, è altresì rilevante tenere in considerazione il ruolo che le reti hanno nell'economia moderna. La corretta gestione di dette reti, essenziali per la prestazione di servizi fondamentali, costituisce presupposto di qualsiasi diritto di iniziativa economica e garanzia di pluralismo.

La nostra costituzione economica, integrata dai principi del Trattato istitutivo della Comunità europea, si fonda sulla parità di diritti di accesso e sul principio di non discriminazione. Inoltre, nessun investimento in questi settori è prevedibile, soprattutto da parte di operatori esteri, in presenza di un quadro regolatorio non certo, trasparente e neutrale o, peggio, in caso di commistione di ruoli tra Stato imprenditore e Stato regolatore.

La presenza di un organismo indipendente esalta dunque la distinzione tra ruolo dello Stato che interviene direttamente nell'attività economica e ruolo dello Stato regolatore, favorendo e non comprimendo il primo ruolo.

Si consideri, inoltre, che se non si ricollegasse l'intervento regolatorio ai valori costituzionali sopra richiamati, se ci fosse cioè realmente discrezionalità amministrativa e non funzione di garanzia nella regolazione, la competenza si dovrebbe intendere devoluta alle regioni dal nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione.

## **3. La normativa europea**

Le reti sono interconnesse e costituiscono parte del mercato unico europeo. La frantumazione della regolazione tra le varie Autorità statali è, obiettivamente, in contrasto con la tendenza in atto, che mira ad assicurare omogeneità di criteri regolatori e indipendenza nello svolgimento delle relative funzioni. La neutralità delle regole di accesso alle reti ed ai servizi pubblici è una previsione costante nelle direttive sulla formazione dei mercati interni dell'energia elettrica (direttiva 96/92/CE) e del gas (direttiva 98/30/CE).

Sotto la spinta delle direttive per la formazione del mercato interno e la liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas, quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea si sono dotati di una autorità indipendente di regolazione. La Commissione europea ha lavorato con i diversi organismi di regolazione per seguire e promuovere l'attuazione delle direttive attraverso i due Forum per la regolazione dell'energia elettrica (Firenze) e del gas (Madrid). L'azione della Commissione europea ha anche favorito gli scambi di informazioni e il coordinamento tra gli organismi di regolazione degli Stati membri dell'Unione europea nei settori dell'energia elettrica e del gas, che hanno dato vita al *Council of European Energy Regulators* (CEER).

Il CEER, alla cui costituzione l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha attivamente contribuito, costituisce una sede per il confronto e per l'elaborazione di scelte e di tecniche regolatorie, attraverso gruppi di lavoro internazionali. Ad esempio, è stato recentemente concluso un progetto di *benchmarking* sulla regolazione della qualità del servizio, che è stato condotto dall'Autorità italiana e a cui hanno partecipato sei regolatori europei. I suoi risultati sono stati ripresi dalla Commissione europea nei materiali di preparazione delle proposte di modifica delle direttive europee presentate al Consiglio europeo di Stoccolma (marzo 2001) per rafforzare l'importanza degli obblighi di servizio pubblico nel processo di liberalizzazione, al fine di promuovere la qualità e la protezione dei consumatori. Altre iniziative patrocinate dal CEER riguardano le tariffe transfrontaliere, la gestione delle congestioni sulle reti e gli incentivi per lo sviluppo delle infrastrutture, i confronti internazionali dei prezzi sul mercato libero.

Nelle proposte di revisione delle direttive europee viene fatto un ancor più esplicito riferimento alle autorità indipendenti dei vari Stati membri. D'altra parte, i decreti legislativi 16 marzo 1999 n. 79 e 23 maggio 2000, n. 164 di attuazione delle richiamate direttive europee 96/92/CE e 98/30/CE, già integrano le competenze governative con quelle dell'Autorità, per il completamento e l'attuazione del mercato interno dell'elettricità e del gas in un delicato equilibrio, che garantisce l'osservanza tempestiva delle disposizioni europee.

#### **4. L'Autorità e i poteri di politica economica del Governo**

È stato posto il problema dell'eventuale compressione dei poteri del Governo a causa dell'indipendenza delle autorità di regolazione dei servizi pubblici. La legge n. 481 del 1995 esclude alla radice questo rischio. Il Governo mantiene la sua piena capacità di intervento in economia, nonostante la presenza dell'Autorità indipendente, laddove esiste un potere discrezionale da esercitare. L'Autorità esercita i suoi poteri laddove, sulla base dell'ordinamento europeo nazionale, si tratta di assicurare garanzie di accesso e di trasparenza, non dove permane un potere di scelte politiche. L'Autorità è indipendente nel rispetto delle scelte effettuate a livello politico, siano queste riferibili a leggi o a indirizzi generali e mantiene per questo con il Governo un rapporto di continua informazione e interazione.

In particolare:

- l'Autorità è soggetta agli indirizzi del Governo che, nell'ambito del Documento di programmazione economico-finanziaria, fissa il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese (articolo 2, comma 21, della legge n. 481/95);
- spetta, inoltre, alle amministrazioni centrali e periferiche il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, quali quelle per le attività di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, o per l'importazione di gas da paesi non appartenenti all'Unione europea;
- i decreti legislativi di attuazione delle direttive sulla liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas affidano al Ministero delle attività produttive funzioni

di indirizzo politico, quali: la definizione di direttive per la sicurezza e l'economicità del sistema elettrico e del sistema gas nazionali, di obiettivi per la tutela ambientale, e di strumenti per ridurre la vulnerabilità del Paese.

Considerando l'esperienza dell'Autorità, si possono portare esempi che chiariscono la separazione di ruoli e strumenti del Governo e dell'Autorità e la loro interazione.

Già in passato il Governo ha fissato riferimenti vincolanti per la successiva azione dell'Autorità. Ha ad esempio previsto oneri generali di sistema incidenti sui corrispettivi per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica. L'Autorità, in tal caso, ha rispettato il vincolo al proprio potere di determinazione della tariffa, introducendo apposite componenti tariffarie ed evidenziando mancate correlazioni a costi specifici a fini di trasparenza.

In materia di **politica economica**, il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003 ha dato l'indirizzo per cui i decrementi tariffari conseguenti all'introduzione del nuovo ordinamento e al metodo del *price-cap* decorressero "dai livelli tariffari attuali". L'Autorità ha, conseguentemente, definito il sistema tariffario per gli anni 2000-2003 seguendo quell'indirizzo, pur essendovi le condizioni economiche per una più significativa riduzione del livello delle tariffe dell'energia elettrica dell'anno 2000 rispetto al livello del 1999.

In materia di **politica energetica e ambientale**, il Governo ha utilizzato i propri strumenti fiscali per contenere l'effetto sui prezzi finali dell'andamento del corso dei combustibili sui mercati internazionali delle fonti; ha predisposto autonomamente strumenti di semplificazione per i procedimenti di autorizzazione alla costruzione di nuove centrali; infine, ha definito con propri decreti gli obiettivi di risparmio energetico per il periodo 2002-2006 e ha dato mandato all'Autorità di amministrare il relativo programma di incentivi.

In materia di **politica sociale**, l'Autorità intende introdurre un nuovo meccanismo di agevolazione tariffaria per gli utenti disagiati, coerente con i meccanismi di determinazione induttiva della situazione economica equivalente disegnati dal Governo. Ma è il Governo che deve fissare la soglia di accesso a tale nuovo meccanismo.

L'andamento nazionale contempla strumenti di controllo e di responsabilità dell'operato delle Autorità indipendenti, quali:

- la relazione annuale al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, che costituisce un'occasione di verifica dell'operato dell'Autorità e di eventuale esercizio dell'iniziativa legislativa o di indirizzo politico, se necessari;
- le procedure di garanzia rafforzata dei procedimenti individuali rispetto alle garanzie ordinariamente offerte dalla legge 7 agosto 1990, n. 241;
- l'ampio controllo dei soggetti regolati, con la loro partecipazione ai procedimenti di natura generale, tramite consultazione scritta e audizioni sia periodiche, sia speciali, allo scopo di consentire e favorire la formulazione di osservazioni e proposte prima della definizione dei provvedimenti;

- il sindacato del giudice amministrativo, comunque non eliminabile anche in caso di diverso riparto delle competenze;
- il controllo di gestione della Corte dei conti sul bilancio, che non grava sul bilancio dello Stato, essendo l'Autorità completamente finanziata da un prelievo sui ricavi dei soggetti regolati.

Ciò non toglie che altri strumenti di *accountability* possono essere individuati, per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'organizzazione e della gestione delle autorità di regolazione.

## 5. Conclusioni

L'esperienza fin qui maturata dall'Autorità è significativa. La struttura è snella e al contempo è dotata delle competenze tecniche necessarie per svolgere con autorevolezza e indipendenza il suo ruolo. E' andato crescendo l'interesse degli operatori per le professionalità maturate all'interno dell'Autorità con il conseguente rischio di "fughe di cervelli". La conservazione del patrimonio acquisito di esperienze e competenze è un valore che sembra meritevole di considerazione.

Le procedure utilizzate sono aperte e trasparenti, caratterizzate da moduli istruttori che contemplano pubbliche audizioni e pieno contraddittorio, in linea con gli assetti più avanzati in materia di esercizio della funzione pubblica, con riferimento sia ai procedimenti individuali (decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n.244), sia a quelli generali (delibera dell'Autorità 30 maggio 1997, n.61/97). L'Autorità intende introdurre a breve l'Analisi di impatto della regolazione come strumento per valutare e aumentare l'efficacia delle sue decisioni e per minimizzare il costo sia per i soggetti regolati, sia per il regolatore stesso.

I risultati raggiunti dall'Autorità dimostrano che l'indipendenza è stata correttamente intesa ed attuata nelle scelte tecniche, soprattutto in materia di tariffe e qualità dei servizi di pubblica utilità. Il confronto col passato è eloquente: basta ricordare la spinta al contenimento delle tariffe elettriche, in precedenza giustificata con l'obiettivo della lotta all'inflazione, ma che ha generato, nella prima metà degli anni '90, partite debitorie dell'ordine di 5.000 miliardi di lire, che l'Autorità ha affrontato e ripianato non appena istituita, tra il 1997 e il 1998.

Va richiamato, a commento dell'esperienza maturata ed in una prospettiva di razionalizzazione e semplificazione della disciplina riguardante le autorità di regolazione, l'apprezzamento di organismi terzi circa lo sforzo del Paese per dotarsi di strumenti moderni nella disciplina dei settori economici. Nella Review, "Regulatory Reform in Italy", pubblicata dall'OCSE nella primavera 2001 si sottolinea l'impressionante progresso registrato in Italia dal 1990 nel settore dei servizi pubblici (capitolo 5) e si esprime un lusinghiero giudizio sull'Autorità per l'energia e il gas, seguito dalla raccomandazione al Governo e al Parlamento di proseguire su questa strada, superando le pressioni degli interessi contrastanti (capitolo 7).

In particolare, per quanto riguarda la relazione tra l'istituzione di organismi di regolazione indipendenti rispetto al Governo e la fiducia degli investitori, si legge: *“As part of the privatisation programme, Italy established several sectoral regulators. With clear mandates and independence, they respond to a lack of market confidence with the line ministries”* (pagina 108).

Ma ancora prima, per ciò che specificamente riguarda i lavori della Commissione, è significativo che un organismo internazionale come l'OCSE, esperto di sistemi amministrativi ed economici, nonché delle rispettive interazioni, e consapevole sia delle diversità dei sistemi stessi nei vari Paesi, sia delle necessità degli specifici mercati nella prospettiva dello sviluppo economico e sociale, abbia assunto, tra i profili rilevanti per il suo esame, il ruolo ed i risultati delle autorità di regolazione e segnatamente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.