

ciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

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

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

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

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

I componenti dell'Autorità

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

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

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

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

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

Procedimenti di competenza dell'Autorità

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

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

Acquisizione di personale

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

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

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

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

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

Organizzazione dell'Autorità

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

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

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

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

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

Insediamiento e avvio delle attività

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

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

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

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

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

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

Regolamenti e procedimenti di competenza dell'Autorità

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

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

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

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

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

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

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

Il finanziamento dell'Autorità

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

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

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

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

PRINCIPI ECONOMICI DELLA REGOLAZIONE E NATURA GIURIDICA DELL'AUTORITÀ

I principi economici della regolazione dei pubblici servizi

Il problema della regolazione

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

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

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

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

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

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

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

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

Le soluzioni istituzionali

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

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

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

L'indipendenza del regolatore

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

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

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

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

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

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

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

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

Carattere istituzionale dell'autorità di regolazione

La nozione di servizio pubblico

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

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

Secondo alcuni, questo fenomeno potrebbe comportare il superamento della distinzione tradizionale tra attività private regolate dal diritto comune e attività di servizio di pubblica utilità. In determinati settori, l'esistenza di un interesse collettivo all'efficienza, alla tutela dell'ambiente e dei consumatori richiederebbe di affiancare agli organismi di garanzia della concorrenza specifici istituti di regolazione settoriale. Tale esigenza sarebbe rafforzata dai processi di privatizzazione e di liberalizzazione in atto. In base a queste considerazioni, la stessa nozione di servizio pubblico in senso tradizionale manterrebbe significato giuridico solamente nelle situazioni di riserva legale.

Per quanto riguarda l'identificazione sostanziale delle attività economiche regolate, il testo della legge n. 481/95 fa propendere per l'inclusione in tale ambito di tutte le fasi del servizio, non solo di quelle dove sia direttamente coinvolta l'utenza finale.

Le stesse finalità primarie indicate dalla legge istitutiva (tutela ambientale,

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

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

Strumenti e vincoli del
regolatore

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

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

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

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

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

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

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

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

La regolazione nel caso italiano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'AUTORITÀ NEL CONTESTO INTERNAZIONALE: MODELLI A CONFRONTO

Le autorità indipendenti nel mondo

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

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

Va rilevato che, come emerge dalla tavola 1.1, l'innovazione istituzionale dei

TAV. I - REGOLATORI INDIPENDENTI NEL SETTORE ENERGETICO

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

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

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

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

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

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

Modelli istituzionali a confronto

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

Natura dell'organo

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