DOTTORATO DI RICERCA INTERNAZIONALE
IN
DIRITTO AMMINISTRATIVO

— XXV CICLO —

Università degli Studi di Catania

GIOVANNA VASTA

L'Autorità di regolazione dell'energia.
Aspetti organizzativi, profili funzionali e prospettive europee.

Tutor: Chiar.mo Prof. Antonio Barone

Tesi per il conseguimento del titolo di Dottore di Ricerca

Triennio 2009/2012

Abstract

La ricerca affronta i problemi connessi alla attività di regolazione del mercato dell'Energia elettrica e del gas, in un contesto europeo. A tal fine analizza la più recente normativa italiana in materia, con particolare riguardo all'Autorità preposta (Aeeg) istituita con la L. 481/95, esaminandone la disciplina interna, tendenzialmente "pro-concorrenziale" e la sua proiezione internazionale, volta al rispetto degli accordi in materia (Kyoto), specialmente in tema di risparmio energetico. Inoltre viene valutata l'incidenza delle disposizioni comunitarie sui percorsi di armonizzazione delle regolamentazioni nazionali, profilo di notevole problematicità, rispetto al mercato dell'energia, con speciale riferimento alla metodica AIR (analisi di impatto della regolazione), sperimentata in alcuni paesi europei e volta a realizzare condizioni di maggiore trasparenza, semplificazione ed efficacia dell'azione regolatoria. Una metodica che va considerata con speciale attenzione in un settore oltremodo "sensibile" e di rilevanza nevralgica per l'economia e la qualità della vita dei paesi europei e della stessa Unione, quale quello della *governance* dell'energia, rispetto al quale si impone un approccio di "regolazione prudenziale".

In punto di diritto e di prospettive armonizzatrici, scopo della ricerca è quello di verificare se i percorsi di armonizzazione europea, culminati nella creazione dell'Acer (agenzia europea deputato a connettere 'in rete' i singoli regolatori nazionali), possa dirsi concluso ed esauriente. A tal fine, prendendo spunto dalla anzidetta valutazione

circa l'esistenza di un comune tessuto giuridico europeo, viene valutato il ruolo esercitato dal "Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità" (Ergeg) — organo consultivo, istituito dalla Commissione europea nel 2003 e costituito dai vertici delle Autorità nazionali e quello dell'Agenzia di cooperazione dei regolatori nazionali, organo consultivo, indipendente, istituito da ultimo in ambito europeo — al fine di verificare la possibilità di sostenere l'affidamento all'Autorità europea, nella sua veste di "regolatore centralizzato" di più incisivi poteri regolatori. Questa diversa prospettiva — in certa misura ancorabile alle previsioni di cui all'art. 3(26) del Trattato di Maastricht e, nel quadro delle "Reti transeuropee" dell'art. 154 Tr. CE — modificherebbe in tal modo, sulla scia di quanto già perseguito dal Ceer (Consiglio dei regolatori europei dell'energia) il ruolo delle singole Autorità nazionali, da istituzioni decisionali periferiche (rispetto all'Unione Europea) ad organi di monitoraggio sul territorio.

Una tale possibile ridefinizione del rapporto di "cerniera" fra Autorità nazionali ed europee svolte prima dall'Ergeg e poi dall'Acer, in qualche misura già timidamente ipotizzata in dottrina ed auspicato dalla stessa Commissione Europea [Libro Verde COM, 2006, p. 105], seppur sacrificando una frazione del potere decisionale dei singoli Stati dell'UE in materia, potrebbe, superando le resistenze degli operatori del mercato dell'Energia, determinare una più efficace gestione e fruizione dei servizi essenziali e contribuire alla creazione di una comune identità giuridica europea.

Keywords: energia, regolazione, autorità amministrative indipendenti, Aegg, Ergeg.

SOMMARIO

CAPITOLO PRIMO

1. Premessa …… pag. 6
2. L'energia nella normativa italiana: quadro storico pag. 8
3. Il contesto di riferimento europeo e la sua ricezione nella normativa italiana in materia di energia …… pag. 17

CAPITOLO SECONDO

1. Genesi delle Autorità Amministrative indipendenti.. pag. 38
2. I tratti essenziali delle Autorità Amministrative indipendenti: Autorità e indipendenza ……. pag. 44
3. L'esperienza italiana: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) ……..……..... pag. 47

CAPITOLO TERZO

1. I percorsi di armonizzazione comunitaria …….. pag. 61

2. Proposte evolutive. Dall'armonizzazione dei 'regolatori nazionali' all'assorbimento delle loro funzioni in seno all'Acer, quale unico soggetto europeo con poteri regolatori …….…… pag. 66
3. Verso una regolamentazione sostanziale ed una tutela uniforme del mercato dell'energia in Europa. Il caso 'energia' come paradigma di un nascente *ius commune* europeo in materia amministrativa..... pag. 82

Bibliografia …….. pag. 92

Appendice …….…… pag. 106

CAPITOLO PRIMO

1. *Premessa.* — Nel nostro sistema il riconoscimento dell'energia come bene a sé stante è chiaramente sancito dall'art. 814 c.c. il quale enuncia che "si considerano beni mobili le energie naturali che hanno valore economico".

Tuttavia, se appare pacifico che sotto il profilo economico le energie naturali[1] possono essere definite come tutte quelle entità che, a vario titolo, ineriscono ad attività connesse alla produzione, al trasporto e alla distribuzione di prodotti energetici, dal punto di vista giuridico è, ad oggi, controverso se le

[1] La direttiva 2006/32/CE del 5 Aprile 2006 definisce l'energia come ciò che è "commercialmente disponibile, inclusi elettricità, gas naturale (compreso il gas naturale liquefatto) e il gas di petrolio liquefatto, qualsiasi combustibile da riscaldamento o raffreddamento, compresi il teleriscaldamento e il teleraffreddamento, carbone e lignite, torba, carburante per autotrazione … e la biomassa …".

energie naturali vadano qualificate come beni materiali[2] o se invece debbano essere ascritte alla categoria dei beni immateriali[3].

Quel che risulta certo è che ogni energia naturale, e particolarmente quella elettrica − essendo dotata del requisito dell'isolabilità[4], cioè, potendosi separare dalla fonte da cui promana − può essere considerata come *res*, e dunque come un possibile oggetto di diritto, anche se, beninteso, trattandosi di una separazione solo virtuale, dato che per loro natura le energie naturali non sono fisicamente isolabili dal supporto materiale che le comprende, la loro autonomia assume rilevanza solo dal punto di vista giuridico. Pertanto, l'energia diventa una *res* giuridicamente autonoma rispetto alla fonte che la produce nel momento della sua separazione da essa.

L'indagine muoverà da un'analisi storico-ricostruttiva della disciplina europea e italiana in materia di energia elettrica. In particolare verrà valutata l'incidenza delle più recenti di-

---

[2] Sul tema del'energia come bene materiale può essere utile esaminare la voce enciclopedica di D. MESSINETTI, Energia (dir. priv.), in Enciclopedia del Diritto XIV, Giuffrè, Milano 1965, pag. 868.

[3] Sul punto in generale B. BIONDI, *I beni*, Torino, 1956; S. PUGLIATTI, *Gli istituti del diritto civile*, Milano, 1943, pag. 229.; G. FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1962, pag. 131 ss.

[4] F. CARNELUTTI, *Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici*, in *Riv. dir. comm*., 1, 1913, 354.

sposizioni comunitarie sul mercato interno e saranno esaminati i problemi connessi all'attività di regolamentazione del mercato dell'energia elettrica e del gas con particolare riguardo all'Autorità a ciò preposta.

2. *L'energia nella normativa italiana: quadro storico.* — In materia di energia elettrica il quadro legislativo di riferimento fino alla metà del secolo scorso, è stato piuttosto disorganico e frammentario. Il contesto storico, infatti, poggiava le sue basi su un'organizzazione socio-economica prevalentemente agricola, sicché la disciplina relativa all'energia prendeva in considerazione quasi esclusivamente istituti di carattere privatistico legati all'utilizzazione di energia o a problematiche inerenti alla tutela penale dei produttori o dei distributori di energia.

Relativamente alla produzione nel settore energetico un primo tentativo di inquadrare la materia si è avuto con la legislazione in materia di acque pubbliche, consolidatasi nel testo unico del 1933 n. 1775.

Grazie a questo intervento normativo si riconosceva a soggetti privati una concessione che permetteva l'utilizzazione delle acque pubbliche per la produzione di energia elettrica. In seguito il legislatore è intervenuto nel settore, sottoponendo ad autorizzazione la costruzione di reti elettriche per la trasmissione e la distribuzione dell'energia. Appare evidente

come nell'immediato dopoguerra la produzione dell'energia elettrica fosse nelle mani di pochi imprenditori privati e le poche imprese elettriche passate sotto il controllo pubblico a seguito della crisi del sistema industriale e bancario, non fossero in grado di coprire in maniera uniforme l'intero paese, soprattutto a causa della inefficienza delle reti di trasporto.

Il dimensionamento prevalentemente locale del servizio produceva così, a livello politico, la costituzione di un movimento apertamente schierato contro i monopoli privati e favorevole all'intervento statale per spezzare la situazione di oligopolio che si era venuta a determinare.

Per tali ragioni, la legge n.136/1953 istituisce l'Ente nazionale idrocarburi (Eni), con il compito di promuovere l'attuazione "di iniziative di interesse nazionale nel campo degli idrocarburi e dei vapori naturali" (art.1 l. 136/53). Qualche anno più tardi l'Eni, con una serie di interventi normativi tra i quali meritano particolare attenzione la l. n. 6/1957, la l. n. 613/1967 e la l. n. 170/ 1974, ottiene il monopolio di fatto di tutte le attività inerenti agli idrocarburi.

In campo energetico agli inizi degli anni sessanta, si assiste da un lato all'espropriazione delle imprese elettriche previo indennizzo e dall'altro viene introdotta, con la legge n. 1643/1962, la riserva originaria per la produzione, l'importazione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica a favore dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (E-

nel), appositamente costituito come ente pubblico economico che opera secondo criteri di economicità e di imprenditorialità, ma pur sempre soggetto a forme di controllo governative.

Ha così avuto attuazione il processo di nazionalizzazione dell'industria elettrica attraverso il trasferimento delle imprese esistenti ad un'impresa pubblica nazionale, l'Enel, a cui la legge istitutiva riservava il compito di provvedere "all'utilizzazione coordinata e al potenziamento degli impianti, allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del paese" (art.1, c. 3, l. n. 1643/1962). Comincia così un'importante stagione di sviluppo economico, quella delle partecipazioni statali, resa possibile dal potenziamento dei neonati enti pubblici economici che operano nei settori infrastrutturali e industriali e dall'attribuzione al Ministero delle partecipazioni statali di compiti di pianificazione, programmazione, sviluppo attuazione e gestione dei più importanti settori economici del Paese.

Gli interventi normativi che si sono succeduti nel corso degli anni settanta hanno avuto come obiettivo preciso quello di risolvere il problema relativo alla localizzazione dei grandi impianti di energia elettrica e, soprattutto, quello di affrontare la crisi petrolifera che, alla fine del 1973, a seguito del conflitto arabo-israeliano, ha colpito il nostro paese, rivelando in

modo drammatico il problema della dipendenza energetica dall'estero. Si è dunque reso necessario procedere ad una nuova programmazione energetica attraverso la revisione degli accordi fino ad allora predisposti, che avevano privilegiato l'uso del petrolio come combustibile di base per la produzione di energia elettrica, con la previsione di un nuovo programma che, da un lato tendesse all'uso efficiente delle risorse, mentre dall'altro promuovesse lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia[5].

Sulla scorta del piano energetico del 1988, adottato con una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso si sono avuti due interventi normativi che hanno dato l'avvio al processo di liberalizzazione del settore elettrico favorendo l'autoproduzione e la generazione delle fonti rinnovabili[6]. La

[5] Per maggiori dettagli sulle delibere del Cipe relative all'adozione dei programmi energetici del 1975, del 1981 e del triennio 1985-1987 si rinvia a G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di diritto Amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 2000, 1641 ss.

[6] Sull'argomento si rinvia agli artt. 20 e 22 della l. n. 9/1991: Art. 20: (Norme per gli autoproduttori da fonti energetiche convenzionali) 1. E' consentita alle imprese, con le modalità di cui ai due successivi capoversi, la produzione di energia elettrica per uso proprio o per la cessione all'Enel e, in caso di imprese costituite in forma societaria, per uso delle società controllate, della società controllante e delle società controllate dalla medesima società controllante, con ammissione di scambi e ces-

sioni tra queste ultime. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato autorizza l'autoproduzione di energia elettrica da parte dei soggetti di cui al capoverso precedente, per i fini ivi previsti, attraverso impianti esistenti, potenziamento di impianti esistenti o nuovi impianti, tenendo conto della compatibilità con le finalità di interesse generale proprie del servizio pubblico e della corrispondenza ad esigenze di natura economico-produttiva del collegamento tra le società di cui al capoverso precedente, anche in relazione ad esigenze non attinenti a nuovi piani produttivi. Tutta la produzione di energia elettrica che eccede la eventuale quota consumata dallo stesso produttore dovrà essere ceduta all'Enel. A tal fine i soggetti di cui al terzo capoverso potranno stipulare con l'Enel convenzioni per la cessione, lo scambio, la produzione per conto terzi ed il vettoriamento dell'energia elettrica, secondo le condizioni indicate in apposite direttive vincolanti emanate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in relazione alla possibilità tecnica delle suddette operazioni ed alle esigenze del servizio pubblico espletato dall'Enel. I prezzi relativi alla cessione, alla produzione per conto dell'Enel, al vettoriamento ed i parametri relativi allo scambio vengono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ed aggiornati con cadenza almeno biennale dal Comitato interministeriale dei prezzi (CIP) in base al criterio dei costi evitati. 2. Sono altresì ammessi scambi e cessioni tra enti locali e loro imprese, così come definite dall'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché tra società con partecipazione di enti locali e/o delle loro suddette imprese. 3. Restano valide le autorizzazioni rilasciate anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. 4. Le forniture di energia elettrica previste all'art. 6, D.P.R. 21 agosto 1963, n. 1165, per le quantità e i prezzi di cui agli articoli 7 e 8 dello stesso decreto so-

no prorogate sino al 31 dicembre 2001. A quella data, tali forniture verranno ridotte in misura progressivamente decrescente, secondo quanto disposto dall'art. 4, L. 7 agosto 1982, n. 529, nei successivi sei anni. (…) 6. E' abrogato l'art. 13, D.P.R. 4 febbraio 1963, n. 36, come modificato dall'articolo 21, D.P.R. 18 marzo 1965, n. 342. (…)

Art. 22. (Regime giuridico degli impianti di produzione di energia elettrica a mezzo di fonti rinnovabili e assimilate): 1. La produzione di energia elettrica a mezzo di impianti che utilizzano fonti di energia considerate rinnovabili o assimilate, ai sensi della normativa vigente, e in particolare la produzione di energia elettrica a mezzo di impianti combinati di energia e calore, non è soggetta alla riserva disposta in favore dell'Enel dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e successive modificazioni e integrazioni, e alle autorizzazioni previste dalla normativa emanata in materia di nazionalizzazione di energia elettrica. 2. I soggetti che intendono provvedere all'installazione degli impianti di cui al comma 1 devono darne comunicazione al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, all'Enel e all'ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione competente per territorio. 3. L'eccedenza di energia elettrica prodotta dagli impianti di cui al presente articolo è ceduta all'Enel e alle imprese produttrici e distributrici di cui all'articolo 4, n. 8), della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, modificato dall'articolo 18 della legge 29 maggio 1982, n. 308. 4. La cessione, lo scambio, la produzione per conto terzi e il vettoriamento dell'energia elettrica prodotta dagli impianti di cui al presente articolo sono regolati da apposite convenzioni con l'Enel in conformità ad una convenzione tipo, approvata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentite le regioni, che terrà conto del necessario coordinamento dei programmi realizzativi nel settore elettrico nei diversi ambiti territoriali. 5. I prezzi

leggi n. 9 e 10/91 aprono, dunque, un varco nel sistema monopolistico creato dallo Stato che in breve tempo permetterà al diritto comunitario di riorganizzare per intero il settore elettrico attraverso la costruzione di una politica energetica comune. Sono anni di profondi cambiamenti che portano alla privatizzazione dell'Eni, dell'Enel e delle imprese degli enti locali.

In pratica, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 333/92, convertito con la l. n. 359/92, l'Eni e l'Enel da enti pubblici economici diventano società per azioni. In particolare l'Enel, per effetto della privatizzazione, diventa una S.p.A.,

---

relativi alla cessione, alla produzione per conto dell'Enel, al vettoriamento ed i parametri relativi allo scambio vengono definiti dal CIP entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ed aggiornati con cadenza almeno biennale, assicurando prezzi e parametri incentivanti nel caso di nuova produzione di energia elettrica ottenuta da fonti energetiche di cui al comma 1. Nel caso di impianti che utilizzano fonti energetiche assimilate a quelle rinnovabili, il CIP definisce altresì le condizioni tecniche generali per l'assimilabilità. 6. E' abrogato l'articolo 4 della legge 29 maggio 1982, n. 308. 7. Ai fini dell'applicazione delle norme di cui agli articoli 2 e 3 della legge 31 ottobre 1966, n. 940, gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili ed assimilate ai sensi della normativa vigente con potenza non superiore a 20 kw vengono esclusi dal pagamento dell'imposta e dalla categoria di officina elettrica, in caso di funzionamento in servizio separato rispetto alla rete pubblica.

sia pure a totale partecipazione pubblica, esercente un pubblico servizio[7] non più in funzione della riserva riconosciuta dall'art. 43 Cost., ma sulla base di una concessione, che lo Stato le ha garantito per un periodo non inferiore a venti anni, approvata dal Ministro dell'Industria con d.m. 28/12/1995. Si dovrà attendere ancora qualche anno per arrivare alla dismissione delle partecipazioni azionarie. Soltanto, infatti, alla fine del 1999 il trenta per cento del capitale Enel viene collocato sul mercato[8].

La dismissione delle partecipazioni azionarie dello Stato apre la strada alla costituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità[9]. L'art. 1 bis del d.l. n. 332/94,

---

[7] Una definizione convincente di servizio pubblico è offerta da I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, Giuffrè, 1986, pag. 47 nt. 40, nella quale lo studioso distingue il pubblico servizio dall'impresa pubblica, specificando che "… nel caso dei pubblici servizi si assiste, invero, alla presenza di un fine sociale, individuabile nella prestazione del servizio stesso, mentre, nel caso dell'impresa pubblica, le ragioni di pubblico interesse sono da cogliere principalmente nel campo economico e sussiste la necessità che l'attività sia improntata, di regola, a criteri di economicità"; ivi v. ulteriore letteratura.

[8] Sul tema si veda G. CAIA, *La vendita delle azioni dell'Enel s.p.a. e il programma di riordino delle partecipazioni dello Stato*, in *La privatizzazione nel settore elettrico*, pag. 152 ss. Milano , Giuffrè 1995.

[9] Su cui cfr, in generale, A. CHIAPPETTI, F. CLEMENTI, M. DEGNI, A. DI GIOVAMBATTISTA, D. FLORENZANO, G. IOVINELLA, A. SOLUSTRI, Ser-

subordina la dismissione delle partecipazioni dello Stato e di altri enti pubblici nelle società operanti, oltre che nei settori delle telecomunicazioni e dei trasporti, anche nel settore energetico, alla istituzione di "Autorità di regolazione delle tariffe e di controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse economico".

Un anno più tardi, con la l. 481/95, viene istituita l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) che, lungi dall'essere concepita come Autorità della privatizzazione così fortemente voluta dal legislatore dei primi anni '90, è delineata come organismo atto a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore energetico, un adeguato livello di qualità nei servizi di rilevante interesse pubblico in condizioni di economicità e di redditività, provvedendo ad assicurare la fruibilità e la diffusione del servizio stesso, in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale.

---

vizi pubblici locali verso il mercato, Franco Angeli, Milano, 1988; G. FRAQUELLI, F.A. GRASSINI, F. GOBBO, A. NOCE, E. PONTAROLLO, A. ROVIZZI, M. MARTOCCIA, a cura di, La concorrenza nei servizi di pubblica utilità, Il Mulino, Bologna, 1988; e F. BULCKAEN, C. CAMBINI, I servizi di pubblica utilità: regolazione e concorrenza nei nuovi mercati, Franco Angeli, Milano, 2000.

3. *Il contesto di riferimento europeo e la sua ricezione nella normativa italiana in materia di energia.* — Il complessivo riassetto del mercato dell'energia avviene sotto la spinta del diritto comunitario. Già a cominciare dagli anni cinquanta il regime tradizionale era stato attraversato dalla legislazione comunitaria. Tuttavia, l'approccio delle nascenti istituzioni europee alle questioni energetiche era stato sostanzialmente diverso. Infatti, mentre i Trattati istitutivi della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom) riguardavano principalmente i settori energetici, dal momento che tali organismi erano stati costituiti con l'intento preciso di sviluppare un mercato comune delle materie prime e delle infrastrutture (per tale scopo, infatti, erano state previste una serie di disposizioni che garantivano all'amministrazione comunitaria ampie funzioni di intervento), di contro il trattato istitutivo della Comunità europea (Cee) non contiene disposizioni specifiche in materia di energia[10].

[10] Gli interventi della CE in questo settore sono pertanto derivati dalla scelta di qualificare l'energia come una merce, sulla base dell'art. 28 TCE e di una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia. Di conseguenza, per garantire anche la libera circolazione di questa "particolare" merce, era necessario realizzare un mercato senza frontiere dell'energia: i primi importanti interventi comunitari in questa direzione

La mancata previsione normativa, con molta probabilità, è addebitabile alla circostanza che nella seconda metà degli anni cinquanta del secolo scorso, l'approvvigionamento delle risorse energetiche non rappresentava un problema per l'Europa stante "il carattere essenzialmente bilaterale dei rapporti commerciali che i vari Stati membri all'epoca intrattenevano con i Paesi produttori di petrolio"[11].

Soltanto a seguito della crisi petrolifera del 1973 emerge con chiarezza la necessità di pianificare una nuova strategia energetica comunitaria attraverso alcune raccomandazioni e

---

possono essere fatti risalire ai primi anni '90. Con il Trattato di Maastricht si sono poste le prime basi giuridiche per consentire l'intervento della Comunità europea in materia di energia (art. 3 lett. t)), in vista della realizzazione di quel mercato comune previsto dall'art. 2 del medesimo Trattato. Sugli interventi comunitari nel settore energia, si veda F. VETRÒ, *Il servizio pubblico a rete – L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica,* Torino, 2005, pp. 213 ss.; e G. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Tomo terzo, I servizi pubblici-finanza pubblica e privata*, Milano, 2003, pp. 2196 ss. A tale proposito, va anche sottolineato che, con il futuro Trattato di Lisbona – che modifica il TUE ed il TCE e che dovrebbe entrare in vigore nel 2009 – all'Unione europea verrebbe assegnata una competenza concorrente (con gli Stati membri) in tema di energia.

[11] Sul punto si veda N. AICARDI, v. *Energia*, in *Trattato di diritto Amministrativo Europeo*, Parte Speciale, tomo secondo, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, Milano 2007, pag. 1009.

risoluzioni del Consiglio a contenuto non vincolante, cui si fa risalire l'inizio di una politica energetica comune[12], anche se, va detto, il rispetto degli obiettivi fissati nelle direttive, da parte degli Stati membri, ancora per diversi anni, rimane affidato ad accordi di natura strettamente politica, a causa della mancata previsione di poteri specifici di intervento in capo agli organi comunitari.

Si deve, invece, al trattato sull'Unione del 1992 la previsione, tra le competenze della Comunità, della facoltà di adottare "misure in materia di energia"[13]. Da questo momento in poi le misure dell'Unione in campo energetico prevedono l'individuazione di obiettivi da perseguire anche ricorrendo a strumenti d'intervento che trovano la loro legittimazione in atti vincolanti, sia di natura normativa che amministrativa, e che hanno come finalità la costruzione del mercato interno dell'energia.

---

[12] Sul punto le risoluzioni del Consiglio del 17 Settembre 1974, concernente una nuova strategia per la politica energetica; del 17 Dicembre1974, riguardante gli obiettivi della politica energetica comunitaria; del 13 Febbraio 1975, relativa agli strumenti da porre in opera per raggiungere gli obiettivi individuati nella risoluzione del 17 Dicembre del 1974.

[13] Art. 3, lett. u, Trattato Ce 1992.

Si tratta, tuttavia, di interventi di carattere settoriale[14] che non hanno apportato novità significative sulle condizioni di esercizio della politica energetica, dal momento che lo stesso art. 3, lett. u, del trattato Cee, non specifica con quali strumenti e sulla base di quali principi gli organi comunitari possano portate avanti tale azione.

Tra l'altro, l'applicazione dei principi in tema di libera circolazione delle merci e di libera concorrenza previsti nel Trattato Cee, nei settori dell'elettricità e del gas, non è risultata particolarmente agevole, dal momento che la stessa giurisprudenza comunitaria ha ammesso che il servizio di elettricità e del gas possa essere considerato come un servizio di interesse economico generale e pertanto ad esso vadano applicati gli articoli 16 e 86 del Trattato Cee, senza contare che l'articolo 30 del medesimo trattato consente ai vari ordinamenti di derogare al principio della libera circolazione delle merci per motivi di pubblica sicurezza quando ricorra

[14] Si tratta della direttiva n. 90/377/Cee del 29 Giugno 1990, sulla trasparenza dei prezzi, e le direttive sul transito sulle grandi reti di trasporto dell'elettricità, direttiva n. 90/547/ Cee del 29 Ottobre 1990 e del gas, direttiva n. 91/296/Cee del 31 Maggio 1991. Sono interventi che hanno lo scopo di agevolare le cessioni di energia tra gli enti responsabili del servizio nei vari Stati membri ma che ancora non producono effetti diretti sugli utenti di tali servizi.

l'esigenza di garantire la sicurezza e la continuità dell'approvvigionamento.

Pertanto, gli Stati membri per lungo tempo si sono sottratti all'applicazione della disciplina comunitaria, continuando a mantenere nei propri ordinamenti nazionali riserve legali d'impresa che di fatto hanno escluso qualsiasi forma di concorrenza sia interna che intracomunitaria.

Appartiene, dunque, a questa fase la direttiva 90/377/Cee in tema di trasparenza dei prezzi dell'energia elettrica e del gas ai consumatori finali dell'industria, che ha lo scopo di uniformare i mercati nazionali al fine di rendere le tariffe quanto più omogenee tra loro, evitando disparità di trattamento nei diversi Paesi dell'Unione. Ancora in questa fase vanno inquadrate le direttive c.d. "common transit" dei primi anni 90 relative al transito di energia elettrica e di gas sulle reti di trasporto ad alta tensione ed ad alta pressione[15]. Le prime regole comuni per il funzionamento del mercato energetico, sono, inve-

[15]Si tratta della direttiva 90/547/Cee sul transito di energia elettrica tra gli Stati membri sulle grandi reti di trasporto ad alta tensione e della direttiva 917296/Cee relativa al passaggio del gas sulle reti ad alta pressione. La finalità delle direttive in oggetto era quella di agevolare la cessione di energia e di gas tra gli enti responsabili del servizio nei vari Paesi dell'Unione. Sul punto L. NANNI, *Le direttive UE in tema di transito di energia elettrica e di gas naturale nelle grandi reti di trasporto*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 1995, 687 ss.

ce, ascrivibili alla direttiva n. 96/92/Cee[16] del 16 Dicembre 1996 e alla direttiva n. 98/30/Cee del 22 Giugno 1998[17], che riescono a delineare una disciplina finalizzata a coinvolgere tutte le fasi dell'attività elettrica, puntando ad una liberalizzazione graduale del mercato, nel tentativo di mediare tra i Paesi favorevoli alla liberalizzazione e quelli propensi a tutelare la difesa del proprio assetto nazionale. Gli Stati, infatti, per i primi cinque anni successivi all'entrata in vigore della direttiva, si impegnano a garantire l'apertura di una quota minima del mercato, pari almeno al 20% dei consumi annuali nazionali di gas naturale, alla concorrenza.

In pratica solo ad una certa categoria di consumatori, definiti dalla stessa direttiva sul gas "clienti idonei"[18] perché i lo-

[16] Si tratta della direttiva comunitaria per la formazione del mercato interno dell'elettricità seguita un paio di anni più tardi da quella per la realizzazione del mercato del gas naturale (98/30/CE).).

[17] Tali direttive sono state attuate nell'ordinamento interno, rispettivamente, con il decreto legislativo n. 79/1999 e con il decreto legislativo n. 164/2000.

[18] La legislazione del settore in Italia definisce cliente idoneo ogni persona fisica persona fisica o giuridica che ha la capacità di stipulare contratti di fornitura con qualsiasi produttore, distributore o grossista sia in Italia che all'Estero, in riferimento alla soglia di consumo, inizialmente fissata in 30Gwh/annue poi ridotte a 20 e successivamente a 9 (dal 1° Gennaio 2002). A decorrere dal 1° Luglio 2004 è cliente idoneo

ro consumi sono superiori ad una certa soglia stabilita dagli stessi Stati membri, viene riconosciuta la libertà di scegliere il fornitore del servizio e conseguentemente il diritto di accesso alle reti per il trasporto. I rimanenti clienti, quelli cioè definiti "vincolati", in questa fase continuano a ricevere la fornitura di elettricità e di gas dal fornitore nazionale. In più la direttiva comunitaria n. 96/92/Ce, riserva alla discrezionalità dei singoli Stati membri le decisioni che ineriscono alla scelta fra un sistema di autorizzazioni e una procedura di gara d'appalto per la costruzione di nuove centrali[19].

Anche relativamente alla disciplina per l'accesso alla rete la sovra citata direttiva non contiene indicazioni univoche sui criteri di apertura al mercato ma lascia liberi i Paesi membri dell'Unione di valutare il sistema più rispondente alla propria situazione. E' disposto, infatti, che l'accesso alla rete possa essere rimesso alla libera negoziazione degli operatori del settore, possa essere regolamentato da tariffe pubblicate prima della loro entrata in vigore, tariffe che hanno lo scopo di puntare alla pianificazione in quanto volte a garantire l'obiettivo dell'efficienza a lungo termine, ovvero che la disciplina

---

ogni cliente finale non domestico. Dal 1° Luglio 2007 è cliente idoneo ogni cliente finale.

[19] Il legislatore italiano, in sede di attuazione della direttiva in questione, ha preferito optare per il sistema autorizzatorio (art. 8 del d.lgs. n. 79 del 1999).

dell'accesso alla rete possa inerire alla procedura dell'acquirente unico[20]. Le direttive in argomento hanno avuto il merito di avviare il processo di liberalizzazione del mercato energetico aprendo la strada ad un'ulteriore fase del processo di liberalizzazione che ha preso forma nel 2003 con l'approvazione delle "seconde direttive" sul mercato interno dell'energia e del gas, 2003/54/Ce e 2003/55/Ce[21]. Tali diret-

[20] In argomento, in generale S. CASSESE, *La disciplina del mercato dell'elettricità*, in *Rass. Giur. En. elettr.*, 1997; G. ZAVATTONI, *La direttiva gas e l'accesso dei terzi alla rete*, in *Rass giur. En. elettr*., 1998.

[21] Le Direttive comunitarie 2003/54/CE e 2003/55/CE, relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e del gas (abrogative delle Direttive per la formazione dei mercati interni dell'elettricità 96/92/CE e del gas 98/39/CE), hanno consolidato, a livello comunitario, un modello di regolazione già delineato in Italia nei suoi tratti essenziali con la legge n. 481/95 che, come sappiamo istituì le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, tra cui l'Aeeg.

Le due Direttive impongono a tutti gli Stati membri di costituire "Autorità di regolamentazione" del settore, esplicitamente qualificate come "pienamente indipendenti dagli interessi dell'industria". Inoltre, investono le Autorità di regolazione nazionali di alcune funzioni essenziali, riconoscendo ad esse "quantomeno il compito di assicurare la non discriminazione, l'effettiva concorrenza e l'efficace funzionamento del mercato", oltre ad ulteriori specifici e più dettagliati compiti (articoli 23 della Direttiva elettricità e 25 della Direttiva gas).

Il legislatore comunitario ha inteso, da un lato, attribuire un ruolo specifico all'organismo di regolazione e, dall'altro, fornire un modello

tive, seguendo l'itinerario tracciato dalle direttive precedenti, hanno lo scopo di portare a compimento il processo di liberalizzazione del mercato energetico, passando per una riorganizzazione complessiva del settore.

Pertanto il quadro normativo comunitario risulta profondamente modificato, dal momento che, in primo luogo e relativamente al settore della produzione elettrica, la normativa dispone che, in ordine alla costruzione di nuove centrali e per ciò che concerne la disciplina dell'accesso alla rete, possa farsi ricorso al sistema della gara d'appalto unicamente in via suppletiva e derogatoria e cioè solo quando la produzione derivante dalla capacità autorizzata in via ordinaria non sia tale da garantire la sicurezza in relazione all'approvvigionamento o per motivi legati alla tutela ambientale.

La svolta legislativa è giustificata dalla circostanza che si è voluto evitare il rischio che, alla liberalizzazione dei singoli

---

generale, o quanto meno tendenziale, di Autorità indipendente di regolazione dei settori elettrico e gas, al fine di contribuire alla semplificazione ed all'armonizzazione dei vari ordinamenti nazionali, nonché alla creazione di un effettivo mercato unico dell'energia.

Si legge, infatti, nella relazione di accompagnamento per la revisione delle già citate Direttive 96/92/CE e 98/30/CE che "le Autorità nazionali indipendenti di regolazione esplicano una funzione di perno nel garantire un accesso non discriminatorio alla rete, […] imprimono altresì al mercato connotazioni di trasparenza e di continuità nella regolazione".

mercati dei Paesi dell'Unione non corrisponda l'integrazione di questi con un mercato interno europeo dell'energia. Le direttive del 2003 puntano, dunque, sull'accesso regolamentato, sistema che garantisce ai clienti un diritto di accesso alla rete sulla base di tariffe pubblicate e determinate da un'Autorità di regolazione, la quale, peraltro, deve essere del tutto imparziale nello svolgimento del suo mandato. Inoltre, la liberalizzazione del mercato energetico è tuttavia controbilanciata dall'obbligo imposto agli Stati membri di individuare delle misure che assicurino la tutela dei consumatori finali, nonché la possibilità di riconoscere agli utenti il diritto di usufruire del servizio universale, vale a dire "il diritto alla fornitura di energia elettrica di una qualità specifica a prezzi ragionevoli, facilmente e chiaramente comparabili e trasparenti"[22].

Ma nel quadro degli interessi comunitari non poteva mancare il tema della sicurezza dell'approvvigionamento e quello della tutela ambientale. Pertanto, le nuove direttive affidano agli Stati dell'Unione il compito di attuare qualsiasi misura si renda necessaria per realizzare l'obiettivo dell'efficienza energetica, anche attraverso l'attuazione di forme di program-

[22] Art. 3, co. 3 e 4 della direttiva elettricità 2003/54/Ce. Il Concetto di servizio universale è illustrato in G.G. GENTILE, *Il servizio "universale" nel settore dell'energia elettrica*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 1998, pag 82 ss. e G. SANTI, *Il servizio universale in Italia*, in E. FERRARI (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano, 2000.

mazione a lungo termine per assicurare la gestione della domanda e la tutela dell'ambiente e di imporre alla imprese operanti nel settore elettrico ulteriori obblighi di servizio pubblico[23] cosicché i gestori, se da un lato possono rifiutare, sia pure motivando, singole richieste d'accesso al sistema, dall'altro è riconosciuta agli Stati membri la possibilità di disapplicare la normativa comunitaria quando le misure previste a tutela della liberalizzazione della produzione e dell'accesso al sistema, di fatto ostacoli l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico loro imposti.

Infine, la direttiva 2003/54/Ce si caratterizza per una particolare attenzione verso interessi pubblici diversi dalla concorrenza. Essa contempla, infatti, anche la possibilità che i singoli Stati adottino misure eccezionali e temporanee per fronteggiare eventuali crisi energetiche e garantire, dunque, nei limiti del possibile, la sicurezza dell'erogazione dell'energia. Le stesse misure possono essere applicate laddove si debba intervenire per tutelare la sicurezza delle persone o per salvaguardare la sicurezza degli impianti, delle apparecchiature o dell'intero sistema. Una volta adottate le misure in questione devono essere notificate alla Commissione europea e agli altri Stati dell'Unione e possono essere modificate o a-

[23] Nell'ordinamento interno gli obblighi di servizio pubblico imposti dalle direttive comunitarie sopra citate sono specificati nel d. lgs. N. 79 del 1999 e nel d. lgs. N.164 del 2000.

brogate qualora la Commissione ritenga che causino una distorsione della concorrenza.

Il diritto comunitario, ha imposto al nostro regime tradizionale una serie di cambiamenti finalizzati all'apertura del mercato dell'elettricità e del gas alla concorrenza per assicurare, tanto alle imprese quanto al pubblico, la disponibilità di energia al miglior prezzo e alle migliori condizioni. Per cui, dopo oltre un cinquantennio di monopoli di Stato, di riserve legali e di partecipazioni statali, il nostro Paese si é aperto al mercato, scoprendo le privatizzazioni e le liberalizzazioni. E' stata, tuttavia, una scoperta che ha provocato una serie di cambiamenti che hanno profondamente riformato l'organizzazione pubblica tradizionale per adeguarla alle esigenze di una società in continua trasformazione.

Gli anni novanta hanno portato alla luce una serie di provvedimenti legislativi di grande rilievo[24], che hanno puntato a

[24] Tra i provvedimenti legislativi a cui si fa riferimento nel testo ricordiamo: la l. 8/ 6/1990, n. 142, riformatrice dell'ordinamento d autonomi locali, la quale ha introdotto tra le altre cose, forme contrattuali di accordo fra istituzioni diverse per la realizzazione di obiettivi comuni, la separazione tra la funzione politica e quella amministrativa, nonché la riforma dei servizi pubblici locali di natura industriale e di natura culturale; la l. n. 241/92, che ha riformato il procedimento amministrativo dando il via alla definizione di accordi contrattuali tra le pubbliche amministrazioni e i privati, istituendo le conferenze dei servizi, come momento del procedimento amministrativo, nel quale è previsto che enti ed

modernizzare l'apparato amministrativo tradizionale attraverso la previsione di norme giuridiche capaci, da una parte di garantire una maggiore flessibilità nell'agire della Pubblica Amministrazione, dall'altra, di svincolare l'amministrazione pubblica dai condizionamenti della politica nella gestione di quelle attività, che, invece, si è ritenuto opportuno affidare al mercato. L'inserimento nel mercato dei grandi monopoli pubblici è dunque stato inquadrato attraverso la previsione di regole precise che costituiscono l'ossatura del processo di trasformazione.

Pertanto, attualmente, la disciplina del settore elettrico nel nostro Paese è incentrata su due corpi normativi[25]. Il primo è quello con il quale è stata disposta una parziale apertura del mercato alla concorrenza attraverso il recepimento della direttiva 96/92/Ce contenuto nel d. lgs. 16 Marzo 1999, n. 79[26] (c.

---

istituzioni siano tenuti a dare i loro pareri e a esprimere i loro consensi nel processo decisionale pubblico; la l. 8/8/1992, n. 359, che ha trasformato gli enti pubblici economici come Enel e Eni in società per azioni.

[25] Per una ricostruzione del quadro normativo italiano inerente al settore elettrico si consulti la voce Energia elettrica a cura di M. DE BELLIS, in Dizionario di diritto pubblico, pag. 2192, Giuffrè, Milano, 2006.

[26] Il decreto Bersani negli anni a seguire è stato oggetto di numerose modifiche ed integrazioni. Fra gli interventi più rilevanti vanno segnalati: il d.l. 7/2/ 2002, n. 7, conv. con l. 9/ 4/2002 , n. 55, che ha modificato le procedure di autorizzazione per la costruzione di impianti; il d.l. 4/9/2002, n. 193, conv. con la l. 28/10/2002, n. 238, che ha dettato nor-

d. decreto Bersani), che ha reso libere le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita dell'energia elettrica, riservando allo Stato le attività di dispacciamento e trasmissione[27].

Il secondo intervento normativo è del 2004, anno nel quale è stata approvata la c.d. "legge Marzano"[28] che, lungi dall'abrogare il provvedimento precedente, ne ha modificato solo alcune disposizioni, rinviando ad ulteriori decreti il riordino del comparto energetico. Quello delineato dalla legge n. 239/2004, prevede che gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale, nonché i criteri generali della sua attuazione a livello territoriale, siano elaborati e definiti dallo Stato che si avvale anche di meccanismi di raccordo e cooperazione con le autonomie regionali previste dalla stessa legge. Fanno da cornice a tale quadro normativo le norme generali della l. n. 481/95, che ha istituito l'Aeeg, dettando regole per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Pertanto, il ruolo di regolazione del settore attribuito all'Autorità,

---

me in materia tariffaria; il d.l. 29/8/2003, n. 239, conv. con l. 27/8/2003, 290, che ha modificato ampiamente e in più punti il decreto Bersani.

[27] L'esercizio di tali attività sono affidate ad un concessionario, la legge prevede, inoltre, che nei Comuni la distribuzione dell'energia venga esercitata da un unico soggetto, in forza di concessioni rilasciate dal Ministro competente (oggi Min. per lo sviluppo economico).

[28] L. 23/8/2004, n. 239.

si colloca all'interno di questo generale riparto di competenze. Si tratta di un compito certamente non facile, dal momento che, tra le altre cose, il legislatore ha affidato all'Aeeg il compito di guidare la trasformazione del sistema elettrico da un regime di monopolio e per la redistribuzione di incarichi, e responsabilità di natura tecnica da un unico centro di riferimento e di raccolta di competenze, quale era l'Enel, ad una pluralità di nuovi soggetti, come il Gestore della rete di trasmissione[29], l'Acquirente Unico[30], il Gestore della Borsa[31], ciascuno

[29] Il Gestore della rete di trasmissione nazionale (Grtn), è una società per azioni in mano pubblica istituita nel 1999 a seguito del decreto Bersani con il compito di provvedere alle attività di trasmissione, di dispacciamento e di distribuzione nella rete nazionale. In particolare, l'attività di dispacciamento è finalizzata a coordinare i flussi di energia elettrica dai sistemi di produzione a quelli di trasmissione. Il Grtn, appunto, ha il compito di coordinare tale attività connettendo alla rete di trasmissione nazionale tutti i soggetti che ne facciano richiesta, nel rispetto di determinate regole tecniche e di condizioni economiche di accesso fissate in via preventiva dall'Aeeg. Inoltre, tale società si occupa di fornire ai soggetti responsabili di ogni altra rete europea interconnessa con la rete di trasmissione nazionale le informazioni necessarie per garantire il funzionamento sicuro ed efficiente, lo sviluppo coordinato l'interoperabilità delle reti interconnesse. Dai 1° Novembre 2005 la gestione e lo sviluppo della rete elettrica nazionale è stata trasferita Terna Spa, pertanto, la Grtn, dopo aver cambiato denominazione sociale, si occupa della promozione e della incentivazione della produzione di elettricità da fonti rinnovabili.

[30] L'Acquirente Unico (AU), è una società per azioni a capitale pubblico costituita a seguito del decreto di liberalizzazione del settore elettrico (decreto legislativo n.79/1999), ed operativa dal 19/ 12/2003, con il compito di garantire la fornitura di energia elettrica a prezzi competitivi ai clienti del mercato vincolato. Si tratta, cioè, dei clienti residenziali del mercato italiano che non superando una certa soglia di consumo energetico prevista dalla legge, ricevono l'energia elettrica del distributore locale. L'acquirente Unico deve acquistare energia elettrica in quantità tale da coprire il fabbisogno dei clienti vincolati e deve rivenderla ai distributori locali, i quali, provvedono successivamente a distribuirla ai clienti residenziali. A seguito della decisione dell'Unione Europea che ha disposto la totale apertura del mercato dell'energia alla concorrenza a partire dal 1° Luglio 2007 è stata riconosciuta a tutti gli utenti, residenziali e non, la libertà di scegliere il gestore presso cui rifornirsi. La stesse possibilità era stata riconosciuta a partire dal 1° Luglio 2004 ai clienti professionali i quali possono acquistare anche energia di importazione.

[31] La Borsa Elettrica è la società che si occupa di gestire gli scambi di energia mettendo in relazione produttori con venditori ed utenti finali. Prevista dal decreto di liberalizzazione del mercato dell'energia n.79/1999, è stata istituita in Italia solo a partire dal 1° Aprile 2004. In atto è gestita dal Gestore del Mercato Elettrico. Il suo compito è quello di provvedere alla vendita di energia elettrica giornalmente per il giorno successivo ricorrendo ad un sistema di contrattazione su base oraria, in cui l'incontro tra domanda e offerta viene effettuato attraverso il sistema del prezzo marginale. Tale meccanismo ha lo scopo di premiare chi produce elettricità al minor prezzo, garantendo, pertanto, una maggiore efficienza. Il GME ha il compito di garantire il rispetto dei criteri di neutralità, trasparenza, obiettività, nonché di assicurare la concorrenza tra i

responsabile di funzioni, fasi e cicli del sistema elettrico che ad un tempo, risultano autonome ma collegate. Pertanto, dopo aver definito i tempi di apertura del mercato dell'elettricità, dapprima con il decreto Bersani e, successivamente, precisandoli nel decreto Marzano, il nostro legislatore ha ritenuto necessario stabilire la quantità di capacità produttiva che l'Enel, nella sua qualità di ex monopolista legale, ha dovuto cedere ai nuovi operatori che hanno raccolto la sfida di entrare nel mercato elettrico italiano.

---

produttori e di assicurare la gestione economica di una adeguata disponibilità della riserva di potenza.

La Borsa Elettrica, denominata IPEX (Italian Power Exchange), a sua volta si suddivide in un Mercato del Giorno Prima (MGP), in cui gli operatori presentano offerte di vendita o di acquisto di energia per la produzione/consumo nel giorno successivo, e un Mercato di Aggiustamento (MA), in cui gli operatori hanno la possibilità di modificare i propri programmi in immissione (produttori) e in prelievo (consumatori) determinati in esito al MGP. Completa il mercato *spot* il Mercato dei Servizi per il Dispacciamento (MSD), che si articola in due fasi: nella prima, il c.d. MSD *ex-ante*, che si conclude la sera del giorno prima, Terna si approvvigiona dai produttori delle risorse per la riserva di potenza e per la risoluzione delle eventuali congestioni di rete; nella seconda, il c.d. MSD *ex-post*, che ha luogo il giorno del dispacciamento, Terna acquista/vende dai/ai produttori le quantità di energia necessaria per il bilanciamento fisico delle immissioni e prelievi di energia elettrica in tempo reale.

Allo stesso modo il legislatore ha voluto precisare le modalità di dismissione delle reti di distribuzione nei territori comunali. In questo contesto l'obiettivo prioritario dell'Aeeg è stato quello di rendere possibile lo sviluppo di un sistema elettrico nazionale che fosse in grado di garantire livelli di efficienza e sicurezza tali da poter competere con quelli dei più avanzati paesi dell'Unione. Per questa ragione l'Autorità, al fine di ottenere la collaborazione di tutti gli operatori del settore, ha predisposto un sistema tariffario, certo e trasparente, basato su criteri predefiniti, che risultasse remunerativo per gli operatori efficienti senza essere lesivo degli interessi degli utenti. Tuttavia, per quanto il modello di liberalizzazione[32] del

[32] In generale sulla liberalizzazione, privatizzazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità si vedano, tra gli altri, A. QUADRO CURZIO, M. FORTIS, Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali, Il Mulino Bologna, 2000; E. BRUTI LIBERATI, M. FORTIS, a cura di, Le imprese multiutility: aspetti generali e prospettive dei settori a rete, Il Mulino, Bologna, 2001; M. DALLOCCHIO, S. ROMITI, G. VESIN, Public Utilities: creazione del valore e nuove strategie, Egea, Milano, 2001; S. VACCÀ, Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia, Franco Angeli, Milano, 2002; M. ELEFANTI, La liberalizzazione dei servizi pubblici locali. Regole e condizioni per l'economicità delle imprese, Egea, Milano, 2003; A. ELEFANTI, L'evoluzione delle imprese pubbliche locali. Il caso Enìa, Il Mulino, Bologna, 2006; infine, si veda anche D. CERRATO, I percorsi di sviluppo delle Public Utilities. Risposte

settore elettrico adottato nel nostro Paese con il d. lg. n.79/1999 e portato a compimento nel Luglio del 2007 (quando si è data completa attuazione alla direttiva comunitaria n. 96/92/Ce) appaia abbastanza in sintonia con la normativa comunitaria, l'esperienza italiana degli ultimi anni nella regolamentazione della fornitura di energia elettrica ai clienti finali non ha registrato i vantaggi che erano stati preannunciati. Il problema si è posto perché la condizione di partenza del processo di liberalizzazione vedeva la presenza dell'impresa monopolistica integrata nelle varie fasi della generazione, nella trasmissione, nella distribuzione ed, infine, nella vendita di energia elettrica. Per aprire la strada ad un sistema di tipo concorrenziale, il nostro legislatore ha ritenuto di operare una scissione delle singole fasi dell'attività elettrica.

Ma, mentre le fasi relative alla produzione e alla vendita di energia sono state liberalizzate, quelle che ineriscono alla trasmissione e alla distribuzione continuano ad essere attività svolte in regime di concessione. Pertanto, anche se il legislatore ha disposto che i soggetti che operano nell'ambito della produzione e della vendita facciano parte di società separate rispetto a quelle che si occupano della trasmissione e della di-

---

strategiche alla liberalizzazione del settore dell'energia, Cedam, Padova, 2004.

stribuzione di energia, non va taciuto che la separazione è stata imposta solo a livello societario e non proprietario.

Sicché nel nostro Paese esistono gruppi industriali che sono attivi nelle varie fasi della filiera dell'energia elettrica e che essendo ad un tempo produttori e distributori di energia non hanno interesse a negoziare l'acquisto a prezzi più vantaggiosi per il consumatore.

A ciò si aggiunga la circostanza che una buona parte dei clienti residenziali nonché delle piccole imprese, anche a seguito dell'apertura del mercato alla concorrenza, hanno mostrato una certa resistenza al cambiamento del gestore e questa circostanza, se da una parte ha scoraggiato l'inserimento di nuovi operatori nel settore, dall'altra non ha favorito l'adozione di politiche commerciali vantaggiose per i piccoli e medi consumatori che comportino una riduzione del costo dell'energia elettrica.

Per tali ragioni, il legislatore comunitario è intervenuto già con la direttiva 2003/54/Ce, recante misure che i Paesi dell'UE, sia pure con tempi e procedure diverse, hanno l'obbligo di adottare per assicurare agli utenti più deboli una fornitura di energia elettrica a prezzi trasparenti e competitivi.

La direttiva ha previsto che gli Stati membri debbano adottare misure adeguate allo scopo di rendere i clienti idonei del mercato elettrico liberi di scegliere il proprio fornitore.

Il provvedimento si è proposto di intervenire sia con misure di tutela, per fare in modo che il consumatore finale potesse scegliere in piena libertà un nuovo operatore senza incorrere in aumenti ingiustificati dei prezzi, sia di garantire, a chi sceglie di rimanere con il vecchio fornitore, di continuare ad avere il mantenimento delle tariffe almeno fino a quando non si fosse concluso il processo di liberalizzazione. Il compito dell'Autorità di settore è stato quello di impedire eventuali aumenti ingiustificati dei prezzi sia per le forniture di energia elettrica dei clienti domestici che hanno ritenuto di cambiare fornitore, sia per la forniture del gas di quei clienti, che pur potendo già cambiare dal 2003, non hanno esercitato questa opzione. L'Aeeg ha indicato le condizioni *standard* di erogazione e i prezzi di riferimento nelle forniture dell'elettricità e del gas, per i clienti domestici e le piccole e medie imprese[33] che non scelgono un nuovo fornitore nel mercato libero. Queste due tipologie di clienti hanno continuato a beneficiare delle attuali condizioni del servizio e, quindi delle economie di scala derivanti dall'approvvigionamento, tramite l'Acquirente Unico. Queste misure sono state necessarie per traghettare il vecchio sistema verso la completa liberalizzazione del mercato.

[33] Si tratta di imprese con meno di 50 dipendenti e un fatturato non superiore a 10 milioni di euro.

CAPITOLO SECONDO

Sommario. — 1. *Genesi delle Autorità Amministrative indipendenti.* — 2. *I tratti essenziali delle Autorità Amministrative indipendenti: Autorità e indipendenza.* — 3. *L'esperienza italiana: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg).*

1. *Genesi delle Autorità Amministrative indipendenti.* — Come più volte si è accennato il compito di veicolare il mercato energetico verso la sua liberalizzazione è stato attribuito dal nostro legislatore ad una Autorità appositamente predisposta, la cui costituzione ha rappresentato un momento significativo nel processo cambiamento dell'organizzazione pubblica italiana.

In verità l'istituzione di una serie di organismi, variamente denominati, con funzioni di regolazione e di controllo di aree settoriali, o di indirizzo, coordinamento e programmazione amministrativa, qualificati da particolari posizioni di autono-

mia rispetto ai tradizionali modelli amministrativi italiani, è un fenomeno che ha caratterizzato la produzione normativa delle ultime legislature[34]. Per quanto riguarda le ragioni che hanno portato alla creazione delle autorità indipendenti, parte della dottrina ha sostenuto la tesi che l'origine delle nuove istituzioni sarebbe intimamente legata alle disfunzioni della giustizia amministrativa[35] e al conseguente sviluppo di strumenti non giudiziali che perseguono come finalità principale la tutela delle libertà e dei diritti dei cittadini[36]. Poiché

[34]Per capire le ragioni che hanno determinato il proliferare delle autorità indipendenti in Italia il richiamo va a E. DE MARCO, *Le funzioni delle autorità indipendenti,* in *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 1999, cit., pp.112 ss. Per un'indagine sulla natura delle autorità indipendenti, le loro funzioni, i poteri di cui dispongono ed il rapporto con la Costituzione, il richiamo va a S. LABRIOLA, *Le autorità indipendenti (note preliminari),* in *Le autorità indipendenti,* cit., pp. 1 ss.

[35] Così J. L. AUTIN, Du juge administratif aux autorités indipendantés: un autre mode de regolation, in Revue du droit public, 1988, pag. 1213 ss. L'autore sostiene la tesi che l'azione delle autorità amministrative indipendenti sconfina nella sfera di competenza del giudice, realizzando in certi settori della vita sociale un modo di regolazione indispensabile che la giustizia amministrativa non è in grado di realizzare.

[36] Secondo M. D'ALBERTI, Diritto amministrativo comparato, Bologna, 1992, pag. 17 ss., il fenomeno delle amministrazioni indipendenti andrebbe rivisto nell'ambito delle " convergenze progressive" tra siste-

l'azione del giudice non necessariamente sarebbe in grado di soddisfare le attese dei cittadini, si verrebbe a creare un vuoto tra diritto e fatto. Sarebbe, quindi l'esigenza di avvicinare il diritto alla realtà sociale a porsi come base della creazione delle autorità amministrative indipendenti[37]. La loro nascita ed evoluzione si colloca verosimilmente sulla scia di un principio dominante: di fronte all'emergere di esigenze nuove dell'ordinamento, corrispondenti a interessi e valori sostanziali nuovi, sono stati creati modelli organizzativi e procedimentali capaci di apprestare tutele differenziate e più idonee al perseguimento delle esigenze stesse.

Il legislatore, ritenendo di interpretare una raggiunta maturazione di consapevolezza della coscienza collettiva, ha pertanto affidato la funzione di tutela di particolari interessi collettivi di rilevanza costituzionale, che necessitano di speciale protezione, ad organismi indipendenti, muniti, cioè, di una

---

mi amministrativi: D'Alberti sottolinea come negli ordinamenti continentali tradizionalmente "a diritto amministrativo" i rimedi giurisdizionali siano stati affiancati da rimedi non giurisdizionali tipici degli ordinamenti di common law, che svolgono un ruolo di protezione nei confronti dei cittadini.

[37] Tale opinione è condivisa da I. M. MARINO, Corte di Cassazione e giudici speciali, in Giur. It. 1993, 1, IV, pag. 14 ss., secondo cui le autorità amministrative indipendenti costituirebbero una delle risposte alle esigenze di tutela e al bisogno di giustizia delle "parti deboli" nei rapporti interpretativi, specialmente se di tipo finanziario - commerciale.

particolare posizione di terzietà, di accentuata imparzialità e di indifferenza rispetto agli interessi stessi.

In questa prospettiva, la creazione delle Autorità amministrative indipendenti va considerata come attuazione di valori e principi di rilievo costituzionale, rispondendo a ragioni di scorporo e di neutralizzazione del governo di tali interessi, sia dagli apparati dell'ordinaria vita amministrativa che dagli indirizzi del potere esecutivo in funzione, non solo e non tanto del carattere tecnico della materia e degli obiettivi di efficienza propri di ogni attività amministrativa, quanto piuttosto della valutazione di politiche che esigono che la cura degli interessi stessi sia affidata a organismi dotati di accresciuta autonomia e di più alta imparzialità, portatori di una posizione neutra: organismi, dunque, come tali indipendenti.

Assume così particolare significato e costituisce tratto essenziale del fenomeno la considerazione che le Autorità indipendenti trovano il loro dover essere nel compito di valutazione e controllo – indifferente ed estraneo a vicende legate ad un qualche interesse ad esse affidato come proprio – dell'osservanza da parte degli operatori pubblici e privati della disciplina di regolazione di determinati settori di particolare rilievo. In tal modo esse finiscono per sottrarsi alla politica generale del Governo di cui all'art. 95 della Costituzione, con esclusione della politica legislativa, dando luogo, dunque, a veri e propri "governi di settore".

L'espressione "Autorità amministrativa indipendente", mutuata dalla dottrina francese e rapidamente diffusa tra gli studiosi italiani, non è mai stata utilizzata dal nostro legislatore. Essa è invece contenuta nella relazione della commissione Piga per la modernizzazione delle istituzioni della Pubblica Amministrazione, istituita nel 1984, la quale individuava nel nostro ordinamento un modello organizzativo costituito da amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità[38]. Queste amministrazioni si caratterizzavano non tanto per il fatto di perseguire interessi propri, ancorché pubblici, quanto per il fatto di tutelare imparzialmente gli interessi dei cittadini. Nello svolgere questo compito le amministrazioni indipendenti non realizzerebbero pertanto un interesse di cui sono titolari, ma assumerebbero un ruolo *super partes* assimilabile a quello del giudice. Detta assimilazione si verificherebbe significativamente, anche sotto un altro profilo e cioè nella circostanza che tali organi sarebbero sottratti ad una dipendenza di tipo gerarchico dall'esecutivo e perciò soggetti soltanto alla

[38] Le "amministrazioni indipendenti ad alto tasso di imparzialità" (così le definiva la Commissione Piga per la modernizzazione delle istituzioni nel lontano 1985) hanno da sempre suscitato grandi discussioni in dottrina, tra costituzionalisti ed amministrativisti, circa la natura delle stesse, la loro collocazione nell'assetto costituzionale e istituzionale dello Stato, nonché circa le loro funzioni ed i loro poteri.

legge. Già nel 1985 la relazione evidenzia il rapporto problematico tra le nuove amministrazioni e il Governo quando afferma che non è pensabile che tali istituti siano totalmente irresponsabili nei confronti del Governo e che questo, a sua volta, non sia responsabile di esse di fronte al Paese.

Ma la responsabilità di queste Autorità verso il Governo si esprime nel dovere di "rendere conto", cioè di rendere pubblici gli atti compiuti, le ragioni delle scelte ed i criteri cui complessivamente si è ispirata l'attività, piuttosto che in modelli di tipo gerarchico ispirati alle tradizionali regole del controllo nell'organizzazione pubblica.

Di più la relazione non dice: in essa si rinvengono tre elementi che fungono da minimo comune denominatore a tutte le amministrazioni che possono rientrare nelle categoria delle Autorità amministrative indipendenti:

1. Il carattere essenzialmente tutorio che si desume dal tipo di funzione svolta;
2. La posizione di terzietà rispetto agli interessi pubblici e privati in gioco;
3. La peculiarità del rapporto con l'esecutivo.

2. *I tratti essenziali delle Autorità Amministrative indipendenti: Autorità e indipendenza.* — La locuzione Autorità amministrative indipendenti esprime bene i tratti fondamentali delle nuove istituzioni: l'Autorità e l'indipendenza. E' bene precisare che il requisito dell'Autorità non va inteso solo nel senso di autoritatività, ma anche e soprattutto nel senso di autorevolezza che deriva dall'indipendenza e dalla dotazione di una gamma ampia e diversificata di attribuzioni. Infatti, alle amministrazioni indipendenti sono demandati poteri regolamentari, provvedimentali e arbitrali; attività dotate di forza imperativa e attività persuasive la cui efficacia riposa proprio sull'autorevolezza dell'Autorità; funzioni di partecipazione a procedimenti amministrativi di spettanza di altre Autorità con competenze propositive, istruttorie o consultive e potere di agire, in sede processuale civile, per l'annullamento di negozi giuridici privati.

Per altro verso, la concentrazione di poteri diversi, in un'unica istituzione, proprio perché indipendente, potrebbe dare luogo a problemi di ordine costituzionale, che in effetti sono stati all'origine di un acceso dibattito dottrinale in Francia ove si è discusso della compatibilità delle "*nouvelles institutiones*" con la Costituzione.

La dottrina italiana ha, invece, criticato la nozione di Autorità amministrative indipendenti piuttosto sotto il profilo terminologico, anche se le critiche finiscono per investire pro-

fili sostanziali e non meramente formali: si osserva che se i principi cardine dell'ordinamento rimangono vigenti e se si ha un semplice allentamento dei dai legami strutturali rispetto agli apparati centrali sarebbe più corretto parlare di minori dipendenze piuttosto che di indipendenza, evocando per quest'ultima nozione, figure qualificate da una profonda "deviazione rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento"[39].

La creazione di amministrazioni indipendenti, invero, non implica un sovvertimento dei principi costituzionali: l'indipendenza che la legge riconosce alle nuove amministrazioni non è mai indipendenza assoluta, ma relativa, finalizzata all'esercizio delle funzioni di protezione e regolazione di settori in cui, presentandosi il confronto fra interessi pubblici e interessi privati particolarmente complesso, si è fatto maggiormente sentire il bisogno di neutralizzare l'ingerenza delle forze che agiscono all'interno e all'esterno della pubblica amministrazione. Pur mancando per l'indipendenza dell'amministrazione, diversamente dall'indipendenza della magistratura, un esplicito riconoscimento costituzionale, la dottrina ha individuato un aggancio "non impossibile in un

[39] A. MOLTENI, *Consob prospettive per l'inquadramento*, Jus, 1989, pag. 304.

certo modo di intendere il principio di imparzialità"[40] posto dall'art. 97 della Costituzione.

È pertanto il carattere dell'indipendenza – quello che dovrebbe qualificare le Autorità – a suscitate maggiori dubbi. Quello dell'indipendenza, infatti, pur essendo un principio organizzativo sancito nelle leggi istitutive delle Autorità, rimane, comunque, un concetto relativo, dal momento che si tratta di organismi statali. Sarebbe opportuno, pertanto, valutare l'indipendenza delle Autorità sulla base di una serie di indici alcuni di natura soggettiva come per esempio i criteri per la nomina dei componenti e i requisiti previsti, le eventuali incompatibilità per l'incarico, la durata del mandato e la possibilità di riconferma, l'impossibilità di revoca e l'indennità di funzione, e altri di natura oggettiva come l'autonomia organizzativa, finanziaria e contabile[41].

Ai fini della realizzazione di una posizione di piena indipendenza i vari elementi sopra citati devono coesistere e si dimostrano e si dimostrano sufficienti nella misura n cui consentono, in sinergia tra loro, all'amministrazione di agire senza subire pressioni esterne.

---

[40] A. MASSERA, *"Autonomia" e "indipendenza" nell'amministrazione dello Stato*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano 1988, 449.

[41] Sul punto si veda M. CLARICH, *Il contenuto di indipendenza delle Autorità di settore*, in *Energia e comunicazioni*, Milano 2006, pagg. 437 ss.

3. *L'esperienza italiana: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg).* — L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) rientra, senza dubbio, nel paradigma appena tracciato. Prevista dalla legge 481/95, ha iniziato la sua attività nel primo semestre del 1997[42], essendo stata istituita nel Novembre del 1996.

Innanzi tutto, l'indipendenza dell'Autorità in esame è garantita dalle norme che disciplinano rigorosamente il procedimento di designazione dei vertici e stabiliscono una serie di incompatibilità politiche e professionali dei membri. L'Aeeg, infatti, è un organo collegiale i cui componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per lo sviluppo economico. Tuttavia la procedura decisionale esige che sulle designazioni governative si siano preventivamente pronunciate favorevolmente, con voto espresso a maggioranza di due terzi dei componenti, le competenti Commissioni parlamentari.

A seguito della legge 23 Agosto del 2004, n. 239, concernente il riordino del settore energetico, nonché la delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia

[42] L'Aeeg è operativa dal 23 aprile 1997, data in cui il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità viene pubblicato in Gazzetta ufficiale.

di energia, il numero dei componenti dell'Aeeg è aumentato da tre a cinque. In tal modo si è provveduto ad allineare il numero dei membri con quello della maggior parte dei collegi delle altre Autorità. L'organo, pertanto, attualmente è composto da un presidente e quattro componenti. I membri dell'Aeeg, che rimangono in carica per sette anni con mandato non rinnovabile, sono scelti tra persone di specifica e comprovata competenza nel settore. A tutti i componenti dell'Autorità viene fatto divieto di avere interessi e incarichi di qualsiasi genere nel settore in cui operano anche per il quadriennio successivo alla scadenza del mandato.

Infatti essi, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 8, della legge 481/1995, "a pena di decadenza non possono esercitare neppure indirettamente alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico". La violazione di tale divieto, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 9, della legge istitutiva, è punita, sempre che il fatto non costituisca reato, con una sanzione pecuniaria che si estende anche all'imprenditore che si sia avvalso della collaborazione o della

consulenza dell'ex componente del collegio dell'Autorità, e che nei casi di reiterazione del comportamento illecito, prevede la revoca dell'atto concessivo o autorizzativo.

Pertanto la durata settennale del mandato, il divieto di reiterazione dello stesso, unitamente al divieto di avere incarichi o interessi di qualsiasi genere, costituiscono un'ulteriore garanzia dell'indipendenza dell'Aeeg. L'organico di ruolo di cui si compone l'Autorità non può eccedere le ottanta unità reclutate per pubblico concorso, anche se considerate oltre il personale in ruolo e l'Autorità può avvalersi della collaborazione di non più di dieci esperti esterni, assunti per la realizzazione di specifici obiettivi con incarichi che non possono eccedere un periodo di quattro anni.

Nella sua attività di regolazione e controllo del settore dell'energia elettrica e del gas, l'Aeeg opera per espressa volontà legislativa, "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione" (art.2, comma 5, l. 481/95). L'indipendenza è altresì assicurata dalle disposizioni che attribuiscono all'amministrazione in esame un ruolo, più o meno ampio, nella formazione delle norme relative alla organizzazione, al funzionamento, alla gestione delle spese, anche perché l'Aeeg gode di una prestabilita fonte di finanziamento, derivante da una tassa sul fatturato delle imprese del settore

tenute a versare un contributo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio[43].

Ancora, e soprattutto, l'indipendenza è garantita dal tipo di relazione che l'Autorità intrattiene con gli organismi che in senso lato svolgono funzioni di vigilanza politica. Le disposizioni vigenti, infatti, come è noto, non prevedono un puntuale controllo, da parte degli organi di direzione politica sui singoli atti dell'Aeeg, ma soltanto un controllo sulla attività nel suo complesso. Si tratta, dunque, di una forma di conoscenza piuttosto che di controllo sulla complessiva attività che garantisce l'alto grado di indipendenza dell'Autorità.

L'unico vero controllo cui essa è assoggettata, è quello esercitato dalla Corte dei Conti, dunque un controllo di legittimità esercitato dall'esterno sull'azione dell'Autorità, indipendentemente da qualsiasi interesse (generale o particolare).

Se è pur vero che l'Aeeg opera come organismo indipendente, è altrettanto indubbio che esso non possa dirsi irresponsabile nei confronti dell'Esecutivo. Infatti, l'organismo in questione è sottratto ad una dipendenza di tipo gerarchico dal Governo, ma la sua responsabilità verso lo stesso si esprime nel dover rendere noti gli atti compiuti, le motivazioni delle

[43] Le risorse per il funzionamento dell'Autorità non provengono dal bilancio dello Stato ma da un contributo sui ricavi degli operatori regolati: tale contributo è stato ridotto (volontariamente dall'Autorità) allo 0,3 per mille rispetto all'1 per mille previsto dalla legge

scelte ed i criteri cui si è ispirato nell'esercizio delle sue funzioni in una relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta.

D'altro canto il Governo può respingere, "per gravi e rilevanti motivi di utilità generale", le proposte dell'Autorità relative al contenuto degli atti di concessione ed alla irrogazione di eventuali sanzioni a carico del concessionario e indicare ad essa "i principi e i criteri ai quali attenersi per la formulazione di nuove proposte. Dell'intera vicenda potrebbe essere investito il Consiglio dei Ministri, laddove l'Autorità reiterasse la proposta una seconda volta, ignorando la richiesta di rettifica voluta dal Ministro competente. In tali casi è previsto che il Consiglio dei Ministri provveda con una decisione motivata.

Affinché l'Aeeg possa espletare la funzione per la quale è stata costituita, quella, cioè, relativa alla regolamentazione e al controllo del settore energetico, la legge istitutiva, all'art. 1, comma 1, si è fatta carico di indicare, sia pure per linee generali, gli obiettivi che l'Autorità deve perseguire. Tra di essi spiccano: la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, adeguati livelli di qualità nei servizi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, l'incentivazione dell'uso delle risorse e la tutela dell'ambiente. Per il raggiungimento di tali risultati, la legge n. 481/95 ha, pertanto, investito l'Aeeg

di numerose e composite funzioni relative a compiti di proposta, di indirizzo, di amministrazione, di garanzia e di decisione.

Un primo gruppo di funzioni di cui gode l'Aeeg è quello che concerne i poteri consultivi e di proposta che permettono all'Autorità di fornire al Parlamento e al Governo elementi significativi di conoscenza e valutazione relativi alla regolamentazione del mercato, anche alla luce della normativa comunitaria. Inoltre, spetta all'Autorità un preciso potere di formulare proposte in relazione al contenuto degli atti concessione ed alla irrogazione di sanzioni di tipo sospensivo o, nei casi più gravi, di tipo estintivo a carico del concessionario.

Un secondo gruppo di funzioni, di indirizzo e di amministrazione, consentono all'Autorità di emanare direttive sia di carattere generale che a contenuto più specifico. In entrambi i casi, destinatari delle stesse sono gli esercenti, cui vengono indicati i criteri da seguire nella produzione e nella erogazione del servizio, nella disciplina relativa alla determinazione delle tariffe attraverso il criterio del "*price – cap*" e in quella che permette, con la separazione contabile di tutti gli elementi, di assicurare la trasparenza e i livelli qualitativi del servizio e le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, in quei servizi in cui il mercato potrebbe non garantire l'interesse dei consumatori.

Peraltro, l'Autorità, al fine di realizzare la tutela degli utenti dei servizi energetici, vigila sul regolare svolgimento del servizio, assicurandone le condizioni di eguale accesso alle reti energetiche, verificandone periodicamente l'agevole fruizione e la diffusione dello stesso in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, vigilando sull'operato dei fornitori dei servizi e sulla loro qualità e controllando peraltro che ciascun esercente adotti una propria carta dei servizi.

L'Autorità regola i settori di competenza, attraverso l'adozione di provvedimenti (deliberazioni) con i quali:

- Stabilisce le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture, garantisce la parità d'accesso, promuove, attraverso la regolazione incentivante gli investimenti con particolare riferimento all'adeguatezza, l'efficienza e la sicurezza;
- assicura la pubblicità e la trasparenza delle condizioni di servizio;
- promuove più alti livelli di concorrenza e più adeguati *standard* di sicurezza negli approvvigionamenti, con particolare attenzione all'armoniz-

zazione della regolazione per l'integrazione dei mercati e delle reti a livello internazionale;

- definisce i livelli minimi di qualità dei servizi per gli aspetti tecnici, contrattuali e per gli *standard* di servizio;
- promuove l'uso razionale dell'energia, con particolare riferimento alla diffusione dell'efficienza energetica e all'adozione di misure per uno sviluppo sostenibile;
- aggiorna trimestralmente le condizioni economiche di riferimento per i clienti che non hanno scelto il mercato libero;
- accresce i livelli di tutela, di consapevolezza e l'informazione ai consumatori;
- adotta provvedimenti tariffari e provvede all'attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici;
- svolge attività di monitoraggio, di vigilanza e controllo anche in collaborazione con la Guardia di Finanza e altri organismi, fra i quali la Cassa Conguaglio per il settore elettrico, il GSE , su qualità del servizio, sicurezza, accesso alle reti, tariffe,

incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate e in materia di Robin Tax[44].

[44]La cosiddetta Robin Tax è stata introdotta nel nostro ordinamento con il Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito con la Legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha disposto una maggiorazione dell'aliquota IRES del 5,5% (e contestualmente la rivalutazione delle scorte con imposta del 16%) a carico di alcune categorie di operatori economici attivi nel settore dell'energia. L'imposizione è stata in allora giustificata dalla volontà di colpire gli extra-profitti (cd. *windfall profits*) nel settore dell'energia, determinati dalla crescita "speculativa" delle quotazioni delle materie prime (in particolare grezzo e gas naturale). Allo stesso tempo, la normativa ha imposto un divieto agli operatori economici "incisi" di traslare l'onere derivante dalla maggiorazione d'imposta, sui prezzi al consumo (cd. divieto di traslazione), affidando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aegg) il compito di vigilare sulla puntuale osservanza da parte delle aziende assoggettate a tale divieto e di presentare, entro il 31 dicembre di ciascun anno, una relazione al Parlamento inerente gli effetti della nuova tassazione. Successivamente l'art. 56, comma 3 della legge n. 99 del 9 luglio 2009 (cd. Legge Sviluppo 2009) ha disposto un ulteriore aumento dell'aliquota Ires addizionale di un ulteriore 1% (dal 5,5% al 6,5%). Con il Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138 (cd. Manovra Bis o Manovra di Ferragosto), convertito con la Legge 14 settembre 2011 n. 148, è stato introdotto un inasprimento (dal 6,5% al 10,5%) dell'addizionale IRES introdotta nel 2008 (nuova "Robin Tax") ed una estensione dei soggetti passivi (comprendendo, tra l'altro, tra i settori interessati anche quello della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili).

- può imporre sanzioni e valutare ed eventualmente accettare impegni delle imprese a ripristinare gli interessi lesi (d.lgs. 93/11).

I provvedimenti dell'Autorità vengono adottati secondo procedure disciplinate dai propri regolamenti interni e da regolamenti sul funzionamento generale della Pubblica amministrazione, sulla base di criteri di efficienza e trasparenza. Ampio spazio viene, inoltre, dato alla consultazione con tutti i soggetti interessati, attraverso la diffusione di documenti e la raccolta di osservazioni scritte ed eventuali audizioni collettive ed individuali.

La pubblicità legale degli atti e dei provvedimenti di carattere normativo ed a contenuto generale, è assicurata attraverso la pubblicazione sul sito internet dell'Autorità (art. 32, comma 1, della legge 69/09).

Contro i provvedimenti dell'Autorità può essere fatto ricorso al TAR Lombardia che rappresenta il primo grado di giudizio del processo amministrativo.

Al fine di rendere più chiaro ed affidabile il quadro regolatorio, dal 2005 l'Autorità ha introdotto l'istituto dell'analisi di

impatto della regolazione (Air)[45]. Essa riguarda i provvedimenti di particolare rilievo, con esami approfonditi per valutare le varie opzioni regolatorie possibili e gli effetti diretti ed indiretti delle deliberazioni. Con l'adozione di tale metodologia l'Aeeg ha inteso migliorare la propria politica di intervento, già ispirata a criteri di semplificazione, trasparenza ed efficacia e rendere pubbliche le ragioni che stanno alla base dell'intervento regolatorio e in particolare esplicitare le motivazioni dell'approccio scelto rispetto ad altre possibili opzioni di intervento.

Con il decreto n. 201/11, convertito nella legge n. 214/11, all'Autorità sono state attribuite competenze anche in materia

[45] L'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione (Air) per gli atti dell'Autorità produce un nuovo modo di regolare basato su una valutazione preventiva delle possibili ricadute di un progetto sui destinatari e sulle amministrazioni al fine di valutarne la necessità e i mezzi più efficaci per la realizzazione del progetto stesso. L'Air è, pertanto, uno strumento che consente al regolatore di avere un quadro conoscitivo quanto più preciso possibile dell'intervento previsto poiché la metodologia adottata consente la formazione di un giudizio tecnico il più possibile basato su precisi riscontri empirici.

Sono vincolate per legge ad utilizzare metodologie Air "le Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, vigilanza o regolatorie per l'emanazione degli atti di loro e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e comunque di regolazione"(Art. 12, c. 1, l. 29/ 7/2003, n. 229).

di servizi idrici. Infatti, l'articolo 21, comma 19, prevede che: "con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici[46], che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481".

In particolare, l'Autorità deve "garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza" nei settori dell'energia elettrica e del gas, nonché assicurare "la fruibilità e la diffusione [dei servizi] in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori ...". Il sistema tariffario deve inoltre "armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse".

[46] La nuova competenza sui servizi idrici, da un lato, è coerente con le competenze dell'Aeeg**,** essendo l'acqua una risorsa essenziale tanto quanto l'elettricità ed il gas, ed anch'essa erogata con un servizio a rete; dall'altro lato, riguarda un settore non ancora liberalizzato, nel quale quindi l'intervento regolatorio sarà finalizzato non tanto alla promozione della concorrenza ma a promuovere l'efficienza, l'economicità e trasparenza, nonché a garantire i diritti dei consumatori.

Significativo è, inoltre, il ruolo attribuito all'Autorità nelle procedure di conciliazione e negli arbitratati relativi alle controversie tra gli utenti e gli esercenti, esercitando una funzione, per così dire, paragiurisdizionale. La legge istitutiva ha disposto, infatti, che l'Aeeg, oltre a valutare i reclami degli utenti, adotti provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio e quelli con i quali faccia cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio.

Ai sensi della l. n. 481/95, le competenze dell'Autorità non comprendono un intervento diretto ed immediato sulle posizioni dominanti delle imprese esercenti il settore elettrico.

Le uniche attribuzioni dell'Aeeg, che, pur non riguardando esclusivamente le imprese in posizione dominante, mirano a promuovere in generale la concorrenza, sono quelle inerenti al rispetto della separazione contabile, societaria nonché al potere di imporre l'accesso alle reti a terzi.

Ancora, l'Autorità da quando è diventata operativa ha esercitato poteri, riconosciutigli dalla legge istitutiva, ulteriori rispetto alla potestà regolatoria in senso stretto (ossia potestà di regolazione tariffaria e in materia di condizioni di accesso alle infrastrutture). La giurisprudenza amministrativa formatasi sui provvedimenti dell'amministrazione riconducibili all'esercizio di tali ulteriori poteri ha parlato, in proposito di

"potestà di vigilanza" o anche di "potestà di regolazione tariffaria".

Sotto un profilo contenutistico la potestà di vigilanza comprende l'emanazione di direttive concernenti la produzione e l'erogazione del servizio da parte dell'impresa, ma anche poteri di accesso, di ispezione, di acquisizione di documenti e di altre notizie utili, di controllo contabile e di irrogazione di sanzioni amministrative ai soggetti inadempienti. La sovra citata potestà abbraccia tutta la filiera dei settori di competenza sia che si tratti di attività di rete, sia che si tratti di attività di vendita.

CAPITOLO TERZO

1. I percorsi di armonizzazione comunitaria. — 2. Proposte evolutive. Dall'armonizzazione dei 'regolatori' nazionali all'assorbimento delle loro funzioni in seno all'Acer, quale unico soggetto europeo con poteri regolatori. — 3. Verso una regolamentazione sostanziale ed una tutela uniforme del mercato dell'energia in Europa. Il caso 'energia' come paradigma di un nascente *ius commune* europeo in materia amministrativa.

1. *I percorsi di armonizzazione comunitaria*. — Lo sviluppo dell'attività di regolazione nel settore energetico ha richiesto uno stretto rapporto di collaborazione dell'Autorità con il Parlamento e il Governo a livello nazionale che, come è stato illustrato nelle parti che precedono, si è sviluppato attraverso segnalazioni, osservazioni nonché proposte indirizzate agli organi di governo in tema di tariffe, di risparmio energetico e di politica ambientale.

Anche a livello europeo l'Aeeg ha da sempre intrattenuto rapporti con l'Unione europea attraverso la sua partecipazione al Ceer[47]. Il Consiglio dei regolatori europei dell'energia rappresenta la voce a livello comunitario e internazionale dei regolatori di elettricità e gas dei Paesi europei. Attraverso il Ceer, un'associazione creata senza scopo di lucro, i regolatori nazionali cooperano e si scambiano *best practices*.

Il Consiglio è stato fortemente voluto dalle Autorità regolatrici dell'energia elettrica del Belgio, dell'Olanda, della Finlandia, dell'Italia, del Regno Unito dell'Irlanda, della Norvegia, del Portogallo, della Spagna e della Svezia che, nel marzo del 2000[48], decisero di sottoscrivere un *memorandum*

[47] Nel rispetto delle previsioni normative sancite nelle seconde direttive MIE, le già costituite Autorità nazionali per l'energia di alcuni tra i principali Paesi europei, si sono riunite sin dal 2000 in un organismo europeo, il Council of European Energy Regulators (Ceer), di cui proprio l'Autorità italiana è stato uno dei membri fondatori.

[48] La Commissione europea per facilitare la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia elettrica ha deciso di istituire il Forum europeo di regolazione dell'elettricità. Il Forum di Firenze per l'energia elettrica é stato creato per consenso delle Autorità nazionali di regolazione, in particolare di Italia e Portogallo e ad oggi costituisce una sorta di tavolo di lavoro a cui sono chiamati a partecipare oltre che i regolatori e la Commissione anche gli operatori del mercato energetico e le associazioni di settore.

d'intesa[49] che sanciva la nascita di quest'organo informale, consultivo, costituito con la scopo di accrescere la concertazione tra i regolatori e di facilitare i rapporti tra di essi e la Commissione europea.

Lo scopo principale del Forum era quello di consentire una sempre più ampia concertazione dei regolatori nazionali in vista dell'obiettivo primario costituito dall'integrazione dei mercati energetici nazionali in un mercato unico europeo.

[49] Gli obiettivi del CEER contenuti nel *memorandum* d'intesa prevedevano: 1) la promozione dello sviluppo del mercato dell'elettricità attraverso la creazione di meccanismi appropriati. 2) la cooperazione tra gli Stati membri in vista della realizzazione di un mercato europeo dell'elettricità fortemente competitivo, nel quale il principio di trasparenza e di non discriminazione fossero assicurati. Inoltre, il memorandum prevedeva che i membri del Ceer cooperassero fra loro attraverso lo scambio di buone pratiche per elaborare pareri, da presentare alla Commissione europea e dove possibile si impegnassero per la realizzazione di politiche comuni tra i Paesi membri del in vista di risultati consensuali che fossero idonei a sviluppare interventi congiunti nei confronti delle utilities di energia transnazionale e delle imprese che operano in mercati di *utility* regolati separatamente. Attualmente il Ceer si occupa di molte questioni complementari (e non in sovrapposizione) al lavoro dell'Acer, come le questioni internazionali, le reti intelligenti, la sostenibilità e le questioni relative ai consumatori. Il lavoro del Ceer è strutturato secondo un certo numero di gruppi di lavoro e gruppi operativi, composti da membri del personale delle Autorità di regolazione del settore energetico nazionali e sostenuti dal Segretariato del Ceer.

La Commissione ha trovato, invero, opportuno e conveniente stabilire un rapporto diretto con i regolatori dei vari Paesi dell'Unione, rapporto che non fosse dunque necessariamente mediato dai governi, per verificare l'andamento della liberalizzazione e trovare soluzioni ai problemi del settore energetico, da sempre considerato determinante per il miglioramento della competitività delle imprese europee che operano nel settore. Il Ceer nasce, pertanto, con l'intento di dare una maggiore visibilità agli organi nazionali di regolazione, i quali confrontandosi tra loro, hanno la possibilità di agire in maniera sempre più organica per la creazione di un mercato europeo dell'energia che posa dirsi competitivo, efficiente e sostenibile e che funzioni nell'interesse pubblico.

Nel 2003 il Ceer si è dotato di un proprio statuto secondo la legislazione belga ed ha aperto un proprio ufficio a Bruxelles. La struttura organizzativa del Ceer prevede la presenza di una Assemblea generale che si riunisce ogni trimestre e della quale fanno parte i regolatori dei paesi europei; inoltre l'organo si è dotato di un *Board of directors* del quale fanno parte un direttore e quattro membri con funzioni di vice presidenti. L'ufficio del *Board* directors di fatto dirige l'organismo e soprattutto lo rappresenta all'esterno. Tra gli obiettivi del Consiglio spiccano quello che prevede lo sviluppo di una trasparente e completa struttura di regolazione del mercato interno energetico, in accordo con i principi e gli indirizzi forniti

dalla normativa comunitaria, attraverso la reciproca collaborazione, lo scambio di informazioni e l'assistenza tra i regolatori.

Sin dal momento della sua costituzione il Ceer è stato un interlocutore prezioso per la Commissione la quale si è avvalsa della sua consulenza nella redazione della direttive del 2003. In più, l'organismo è riuscito a concludere accordi importanti, volti ad intensificare il commercio transfrontaliero e a migliorare la trasparenza delle procedure, prevedendo il dovere di pubblicazione periodica delle capacità disponibili di trasmissione. Tuttavia proprio il carattere informale del Consiglio unitamente alla natura non vincolante degli accordi raggiunti hanno di fatto limitato l'operatività del Ceer inducendo la Commissione europea a considerare l'opportunità di istituire un organismo, del quale continuassero a far parte i regolatori nazionali, che cooperasse con la Commissione europea per la realizzazione di un'efficiente regolazione del mercato dell'energia.

2. *Proposte evolutive. Dall'armonizzazione dei 'regolatori nazionali all'assorbimento delle loro funzioni in seno all'Acer, quale unico soggetto europeo con poteri regolatori*. — Con una decisione del 2003[50] viene, pertanto, istituito il Gruppo dei regolatori europei per il gas e per l'elettricità (Ergeg)[51], attraverso il quale la Commissione europea porta avanti il processo di costruzione di una rete europea tra i regolatori nazionali che operano nel settore energetico provvedendo, soprattutto, ad assicurare una copertura comunitaria a tale rete. L'Ergeg nasce come organo consultivo con il compito di "conferire alla cooperazione e al coordinamento delle Autorità di regolamentazione uno *status* più ufficiale, allo scopo di agevolare il completamento del mercato interno dell'energia"[52].

Si tratta di un organismo indipendente che si propone di rendere possibile la consultazione tra le Autorità di regola-

[50] Si tratta della decisione 2003/796/CE.

[51] La decisione della Commissione stabilisce che il Gruppo dei regolatori europei per l'energia elettrica e il gas ha il compito di agevolare la "consultazione, il coordinamento e la cooperazione delle Autorità nazionali di regolamentazione, contribuendo all'applicazione coerente, in tutti gli Stati membri, delle disposizioni delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, del regolamento (CE) n.1238/2003, nonché all'applicazione di eventuali future normative comunitarie nel settore del gas e dell'elettricità".

[52] Si veda il considerando 5 della decisione n.796/2003/ CE, istitutiva del Gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità.

mentazione degli Stati membri e tra queste e la Commissione, allo scopo di consolidare il mercato interno e assicurare l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri della normativa comunitaria in tema di energia. Per comprendere meglio le ragioni per cui la Commissione europea ha spinto per la costituzione dell'Ergeg, occorre ricordare che le direttive comunitarie che fornivano le coordinate per il processo di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica del 1996 (seconde direttive MIE) non avevano imposto agli Stati membri alcun obbligo di istituzione di organismi di regolazione. Sicché, mentre alcuni Paesi, tra cui l'Italia, già da qualche anno avevano provveduto ad istituire una Autorità di regolamentazione del mercato energetico, altri Paesi, come la Germania e la Svizzera non avevano ancora istituito ufficialmente alcuna Autorità indipendente della regolamentazione dell'energia[53].

Pertanto, per quanto il Ceer fino a quel momento avesse lavorato egregiamente nel facilitare i rapporti tra i regolatori esistenti, era (e rimane ad oggi) un organo nato da una iniziativa dei regolatori nazionali, pertanto, evidenziando la mancanza, a livello europeo, di un organismo capace di garantire

[53] Cfr. J. VASCONCELOS, *Regolazione indipendente dei mercati nazionali e regolazione interdipendente del mercato europeo dell'energia,* in *Energia e comunicazioni – le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione,* a cura di S. MATTEOTTI e P.G. TORRONI, Milano, 2006, p. 38.

"l'applicazione coerente in tutti gli stati membri" delle disposizioni della direttiva 2003/54/Ce.

Questo organismo è stato individuato nell'Ergeg, che si caratterizza perciò, come è stato osservato in dottrina, "per la dimensione verticale della cooperazione, riferita al rapporto con la Commissione europea"[54].

La nascita del Gruppo, ha quindi rappresentato il momento in cui la Commissione ha posto le basi giuridiche per l'introduzione di una struttura comunitaria di raccordo e di coordinamento dei regolatori nazionali con l'obiettivo di ufficializzare quel *network* che, come si è visto, aveva già iniziato il suo percorso con l'introduzione di tavoli di lavoro comuni e la creazione di appositi organi di raccordo.

In più, la cooperazione sistematica tra i regolatori, essendo fondata sullo scambio di informazioni relative alle esperienze degli stessi nell'ambito dei rispettivi Paesi, ha sicuramente giovato alle prestazioni dei singoli regolatori producendo un impatto positivo diretto sui mercati interni.

Pertanto, proprio attraverso l'Ergeg, l'Autorità italiana ha potuto condividere con tutti i soggetti interessati alla regolazione, le buone pratiche comuni per la gestione di infrastrutture essenziali allo sviluppo della concorrenza che non rientra-

[54] F. SCUTO, in *La Governance del settore energia e gas attraverso la "rete" europea delle amministrazioni indipendenti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, pag. 298.

vano nella normativa europea e ha favorito il monitoraggio sia dello stato dell'implementazione delle direttive europee sia dello stato della concorrenza nei settori dell'energia elettrica e del gas condotti dall'Unione europea.

La composizione dell'organismo prevede la partecipazione dei direttori delle Autorità di regolamentazione nazionali, i quali hanno il compito di eleggere al loro interno un Presidente che rimane in carica per un anno, anche se il regolamento interno al Gruppo prevede la possibilità che il suo mandato venga prorogato per un altro anno. Il Presidente ha il compito di convocare le riunioni del gruppo e ne fissa gli ordini del giorno. Insieme con almeno due vice presidenti fa parte del *Board of Directors*. In ogni caso i membri di tale ufficio non possono essere più di sei (compreso il Presidente). La Commissione, nella decisione con cui ha disposto la nascita del gruppo, ha anche fissato alcuni criteri per l'organizzazione dell'Ergeg.

È, innanzitutto, prevista l'adozione da parte dell'organismo di un proprio regolamento interno che va approvato con una maggioranza non inferiore a due terzi (ogni regolatore nazionale dispone di un voto); affinché il regolamento interno diventi esecutivo è in ogni caso richiesta l'approvazione finale da parte della Commissione. L'Ergeg, qualora lo ritenga opportuno, può istituire gruppi di lavoro di esperti per analizzare specifiche questioni. Tutte le proposte

provenienti dai Membri devono comunque essere aggiunte all'agenda di lavoro.

In ogni caso la Commissione deve presenziare alle riunioni indicando un proprio rappresentante che ha l'incarico di partecipare a tutte le discussioni del Gruppo. Possono inoltre prendere parte ai lavori anche i rappresentanti degli Stati dello Spazio Economico Europeo (SEE).

Analogamente a quanto disposto dal Consiglio dei regolatori europei dell'energia, anche l'Ergeg suddivide in tre diversi gruppi di lavoro le sue attività, il primo sulle questioni inerenti ai clienti finali, il secondo su quelle riguardanti il mercato dell'energia elettrica ed il terzo su problematiche relative al mercato del gas; ogni Gruppo di lavoro si suddivide a sua volta in diversi sottogruppi.

Inoltre, é previsto per il Gruppo l'obbligo di consultazione continua, trasparente e aperta dei soggetti che operano sul mercato, dei consumatori e degli utenti finali, pertanto, viene messa in risalto l'esigenza di disporre di procedure trasparenti che permettano a tutte le parti in gioco di esprimere il proprio parere in merito alle scelte da compiere nel processo di regolazione. A tale proposito, va ricordato che le procedure alle quali l'Ergeg si vincola ed i criteri-guida relativi alle pratiche di consultazione sono stati approvati e resi pubblici. Sull'organo ricade anche l'obbligo di presentare alla Commissione una relazione annuale sulle attività svolte che verrà tra-

smessa da quest'ultima – corredandola, se del caso, di proprie osservazioni - al Parlamento europeo ed al Consiglio.

Per quanto, però, all'Ergeg vada riconosciuto il merito di aver significativamente contribuito a rafforzare le relazioni già esistenti tra i regolatori nazionali, la circostanza che la Commissione non abbia inteso affidargli specifici poteri d'intervento nell'ambito della regolazione energetica europea, ha di fatto limitato il ruolo e l'attività dell'organismo non consentendogli di influire in maniera pregnante sulla regolazione del mercato energetico attraverso l'adozione di atti normativi vincolanti.

Tuttavia non può essere trascurata l'influenza del Gruppo sui processi di regolazione avvenuti all'interno degli Stati membri. L'Ergeg ha rappresentato infatti il luogo istituzionale in cui i regolatori nazionali per lungo tempo hanno lavorato, scambiandosi le rispettive esperienze, creando sinergie che non possono non avere influenzato le scelte degli ripercussioni sul piano interno. Di conseguenza, il processo di regolazione ha senz'altro beneficiato delle forme di cooperazione, della diffusione delle *best practices* e dagli scambi nati in seno al Gruppo. L'attività dell'Ergeg ha finito così per influire, in maniera, per così dire, "indiretta" sull'azione di regolazione che le singole Autorità indipendenti portano avanti negli Stati membri, favorendo una attuazione maggiormente omogenea

ed armonizzata della normativa comunitaria all'interno di essi[55].

Del resto la linea di azione del Gruppo si è da sempre conformata alle indicazioni che la Commissione europea ha segnalato nel suo "Libro bianco" del 2001, in quanto i procedimenti decisionali dell'organismo sono stati improntati alla trasparenza, alla consultazione continua ed all'ascolto di tutti i soggetti che operano sul mercato, a partire dai produttori e gestori fino ad arrivare ai rappresentanti degli utenti finali di energia. Quanto agli atti maggiormente adottati dal Gruppo,

[55] Si veda, sul punto, L. AMMANATI, *La regolazione "cooperativa"del mercato interno dell'energia e l'organizzazione comune tra i regolatori europei dell'energia elettrica e del gas*, in L. AMMANATI (a cura di), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia,* Milano, 2005, p. 372; F. Donati, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in Il diritto dell'Unione europea, n.1-2006, p. 49 ss. Nel sostenere che il sistema di "reti" rafforza l'indipendenza, sul piano interno, delle autorità amministrative indipendenti, l'Autore sottolinea quanto segue: "*il collegamento con la Comunità e con le altre autorità di regolazione contribuisce tuttavia ad affrancare le autorità preposte alla regolazione dei servizi di pubblica utilità dagli indirizzi settoriali del Governo. La creazione di canali di collegamento con gli organi comunitari e le altre autorità nazionali di settore consente loro di evidenziare a livello europeo specifiche esigenze nazionali ed al contempo farsi promotori e garanti della realizzazione sul piano nazionale delle istanze unitarie maturate in sede comunitaria*".

vanno segnalate le raccomandazioni non vincolanti, definite "*Linee guida*" contenenti le *best practices* relative alla regolazione del settore energetico che sono anche il risultato dell'ampio processo di coinvolgimento della società civile. Attraverso l'utilizzo di questo strumento, il Gruppo si è proposto di favorire la condivisione di regole capaci di orientare il processo regolatorio all'interno degli Stati membri. Ogni volta che ha ritenuto necessario fornire il proprio parere su una questione specifica, l'Ergeg *ha* approvato le sue *Linee guida* e sottoponendole all'attenzione della Commissione. Pur non potendone imporre l'adozione negli Stati membri l'Ergeg si occupato comunque di monitorarne l'implementazione all'interno degli stessi.

Per queste ragioni, l'Ergeg, pur in assenza di poteri decisionali, ha esercitato comunque un ruolo tutt'altro che secondario nel mercato dell'energia e ha senza dubbio contribuito ad accrescere l'importanza della "rete" europea dei regolatori in tale ambito.

Tuttavia l'emersione, nel diritto comunitario di una rete come forma di cooperazione tra i regolatori nazionali e tra queste e la Commissione se da un lato ha certamente limitato gli Stati membri in relazione alla scelta degli assetti organizzativi da intraprendere, dall'altro, ha favorito, ove possibile, una crescente omogeneità nelle scelte degli stessi regolatori. Anche se, va detto, che la nascita della rete come forma di

concertazione non è riuscita ad eliminare il divario esistente tra i diversi Paesi dell'Unione circa il livello di liberalizzazione raggiunto nel settore energetico.

Le ragioni che hanno reso complicato questo processo vanno ricercate nel blocco degli scambi transfrontalieri che non ha consentito di raggiungere un livello significativo di concorrenza.

Lo stesso gruppo dei regolatori si è confrontato negli anni scorsi con questo problema senza riuscire pienamente a sviluppare procedure condivisibili che potessero risultare utili per un effettivo sviluppo degli scambi commerciali transfrontalieri[56] e per la realizzazione di mercati regionali, nell'ottica di consolidare un solido mercato interno dell'energia. Sicuramente ciò che ha condizionato l'azione del Gruppo, impedendogli di intervenire in modo efficace, è stata la mancata previsione tra le sue funzioni,di poteri di regolazione che gli hanno di fatto impedito di prendere delle decisioni che vincolassero gli Stati.

[56] Con l'approvazione dell'Energy Package del Gennaio del 2007, la Commissione ha proposto un rafforzamento delle Autorità di regolazione del settore energetico non solo in sede nazionale ma anche internazionale, attraverso una evoluzione di Ergeg al fine di dotarlo di poteri di intervento vincolanti per le questioni attinenti agli scambi transfrontalieri.

Per ovviare a questa lacuna a livello europeo è dunque apparso inevitabile cercare uno strumento diverso e più incisivo per favorire un definitivo processo di effettiva convergenza e armonizzazione del mercato energetico.

Peraltro, proprio la complessità della materia ha portato la Commissione a ritenere che solo un organismo di diretta emanazione dei regolatori nazionali, sarebbe stato in grado di catalizzare tutte le risorse necessarie a perseguire questi obiettivi. Pertanto la creazione del più recente organismo comunitario di raccordo tra i regolatori, l'Acer[57], esprime, quindi, il

[57] Agency for the Cooperation of Energy Regulators (Acer). L'Acer, che ha sede a Lubiana, è un'agenzia dell'UE dotata di personalità giuridica, con proprio personale e proprie risorse.

Essa costituisce il quadro nel quale le Autorità nazionali di regolamentazione possono cooperare e svolgere funzioni analoghe a quelle attualmente esercitate dal gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità. Dato che l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia continuerà il lavoro realizzato dal gruppo dei regolatori europei per il gas e l'elettricità nel quadro di una *governance* più effettiva, l'Ue ha ritenuto di abrogare la decisione 2003 con la quale ha istituito il gruppo dei regolatori europei. L'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia è stata concepita per assistere le Autorità di regolamentazione dei mercati dell'energia nell'esercizio a livello comunitario delle funzioni di regolamentazione svolte negli Stati membri e, se necessario, nel coordinamento delle loro azioni. Anche l'Autorità italiana collabora alla definizione di regole armonizzate nei settori di competenza attraverso la partecipazione all'Acer.

tentativo di rafforzare e rendere più efficace la regolazione a livello europeo attraverso forme di cooperazione tra i regolatori nazionali per dare un ulteriore contributo al funzionamento effettivo dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale.

Istituita con il Regolamento (CE) n. 713/2009[58] del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia ha sostituito l'Ergeg, con lo scopo di esercitare, a livello comunitario, le funzioni svolte dalle Autorità di regolamentazione degli Stati membri. In particolare, l'Agenzia esprime pareri su tutte le questioni relative ai regolatori dell'energia, partecipa allo sviluppo di codici di rete nel settore dell'energia elettrica e del gas e decide in merito alle infrastrutture transfrontaliere, comprese le deroghe a talune disposizioni della normativa applicabile. L'Agenzia è composta da un consiglio di amministrazione che adotta un programma pluriennale, da un comitato dei regolatori che fornisce degli orientamenti al direttore,

---

L'Agenzia è aperta alla partecipazione di paesi terzi che hanno concluso accordi con la Comunità.

[58] Il regolamento n. 713/2009/CE fa parte di un pacchetto di misure adottate di recente dalla Commissione europea denominato "terzo pacchetto energia". Esso tra le altre cose contiene disposizioni che abrogano le seconde direttive MIE.

da un direttore, designato per cinque anni e responsabile della sua gestione e da una commissione per i ricorsi.

L'Acer è dotata di proprie risorse finanziarie che sono costituite da:

- sovvenzioni iscritte nel bilancio generale dell'Unione europea;
- tasse pagate all'Agenzia;
- contributi volontari provenienti dagli Stati membri;
- lasciti, donazioni o sovvenzioni.

L'Agenzia ha il compito di esprimere un parere in merito al progetto di statuto, all'elenco dei membri e al progetto di regolamento interno delle Regst[59] (Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione) dell'energia elettrica e del gas e di

[59] La rete europea di gestori di sistemi di trasmissione dell'energia elettrica (Regst) ha il compito di garantire la gestione della rete di trasmissione di energia elettrica e di permettere gli scambi e l'approvvigionamento transfrontalieri di energia elettrica nella Comunità. Entro il 3 marzo 2011 i gestori del sistema di trasmissione di energia elettrica presentano alla Commissione e all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia.

controllare l'esecuzione dei compiti; svolge un ruolo importante nell'elaborazione di orientamenti quadro cui i codici di rete devono conformarsi e controlla la cooperazione regionale dei gestori dei sistemi di trasmissione nei settori dell'energia elettrica e del gas e l'esecuzione dei compiti delle Regst dell'energia elettrica e del gas. L'Agenzia ha, inoltre, il compito di adottare decisioni individuali su questioni tecniche a determinate condizioni. E' previsto che possa formulare raccomandazioni finalizzate ad assistere le Autorità di regolamentazione e gli attori del mercato nello scambio di buone prassi. Fornisce inoltre un quadro entro il quale le Autorità nazionali di regolamentazione possono cooperare. L'Agenzia può esprimere un parere sulla conformità di una decisione, presa da una Autorità di regolamentazione, alla normativa europea applicabile. Se un'Autorità nazionale di regolamentazione non si conforma al suo parere, l'Acer informa la Commissione e lo Stato membro in questione. Sussistendo determinate condizioni e decide altresì in merito alle condizioni di accesso e di sicurezza operativa applicabili alle infrastrutture dell'energia elettrica e del gas che collegano almeno due Stati membri. Le condizioni di accesso alle infrastrutture transfrontaliere includono:

- la procedura di assegnazione delle capacità;
- i tempi di assegnazione;

- la condivisione delle entrate derivanti dalla congestione;
- l'imposizione di corrispettivi agli utenti dell'infrastruttura prevista.

L'Agenzia si occupa delle condizioni di accesso e di sicurezza operativa soltanto se le competenti Autorità nazionali di regolamentazione non sono riuscite a raggiungere un accordo entro un periodo di sei mesi o ne hanno fatto una richiesta congiunta. Essa pertanto si occupa di eseguire il monitoraggio dei mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale, in particolare dei prezzi al dettaglio di energia elettrica e gas naturale.

Per tali ragioni, da quanto è emerso, possiamo affermare che, dal punto di vista strettamente organizzativo, l'Acer rappresenta sicuramente una figura istituzionale diversa e più evoluta rispetto al Gruppo e si caratterizza per una ridefinizione delle capacità di intervento nell'ambito della cooperazione fra i regolatori e per una indipendenza certamente maggiore di quella attribuita al Gruppo che l'ha preceduta.

Infatti, come è noto, all'Ergeg non erano stati espressamente riconosciuti margini di indipendenza nei confronti della Commissione e la sua era solo una forma di indipendenza che si manifestava solo nei rapporti con i regolati. La posizione dell'Agenzia è, invece, significativamente diversa, in quanto

la sua l'indipendenza deve essere garantita oltre che nei confronti dei produttori di energia elettrica e di gas, dei gestori dei sistemi di trasmissione e distribuzione pubblici o privati e dei consumatori anche dai condizionamenti politici. I suoi organi di vertice, ed in particolare il Consiglio di amministrazione deve agire in modo indipendente e non è tenuto a richiedere né ad accettare istruzioni politiche. Ugualmente il comitato dei regolatori deve agire autonomamente rispetto agli interessi presenti sul mercato così come ha l'obbligo di evitare conflitti di interesse. Ma, ed è questo l'elemento di rilevante novità nella previsione di questo organismo, l'Acer non deve "chiedere né ricevere istruzioni e non accettare raccomandazioni da parte del governo di uno stato membro, dalla Commissione o da un altro soggetto pubblico o privato.

Solo le direttive in materia di energia dell'ultima generazione, fanno esplicito riferimento al fatto che gli stati membri debbono garantire che i regolatori nazionali, oltre ad essere indipendenti dagli interessi presenti nei mercati regolati, non siano destinatari di alcun tipo di istruzioni o indicazioni provenienti dai governi o da altri organi politici[24].

Questo ovviamente non esclude, da un lato, che le linee di politica generale del settore energetico siano definite dai governi, a patto che non interferiscano con gli specifici poteri di regolazione e, dall'altro, che siano previste forme di sindacato

giurisdizionale o di controllo parlamentare sugli stessi regolatori.

In più, in conseguenza del fatto che l'Agenzia può adottare decisioni individuali, quando previste dalle normative comunitarie, su questioni tecniche che possono incidere sulle situazioni giuridiche dei terzi è stata introdotta una Commissione di appello. Di fronte ad essa tutti i soggetti – privati ed anche i regolatori nazionali – possono presentare ricorso avverso qualsiasi decisione nei loro confronti oppure che li possa riguardare direttamente anche se indirizzata ad altri. Nei confronti di qualsiasi decisione della Commissione è possibile un successivo ricorso al Tribunale o alla Corte di Giustizia.

3. *Verso una regolamentazione sostanziale ed una tutela uniforme del mercato dell'energia in Europa. Il caso 'energia' come paradigma di un nascente ius commune europeo in materia amministrativa*. — Da quanto detto si evince un quadro dei poteri di regolazione del settore energetico che può così essere schematizzato: L'unione europea con le sue direttive ha stabilito le disposizioni di massima per lo sviluppo del mercato unico dell'energia e ha affidato la funzione di controllo dell'osservanza di tali principi alle Autorità indipendenti nazionali, le quali, sono le sole ad essere dotate di significativi poteri di regolazione che consentano una corretta applicazione, sul piano interno, delle norme europee. In questo senso, le Autorità indipendenti nazionali possono essere considerate il tramite di cui si avvale la Commissione nel processo di costruzione di un mercato energetico unico, poiché svolgono, come è stato sottolineato in dottrina, una funzione di "cerniera" oltre che nei rapporti tra di loro anche e soprattutto nei rapporti che ese istaurano con la Commissione [60].

[60] Cfr. P. BILANCIA, *Attività normativa delle autorità indipendenti e sistema delle fonti*, in *Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 1999, p. 175. L'Autrice sottolinea l'importanza del ruolo che svolgono le autorità amministrative indipendenti nel processo d'integrazione europea e evidenzia la loro capacità di *"svolgere un interessante ruolo di cerniera non solo tra istituzioni rappresentative na-*

Va tuttavia osservato che i condizionamenti politici e industriali subiti dalle singole Autorità di settore, unitamente alla mancata previsione di effettivi poteri di intervento in capo ai vari organismi comunitari nati negli ultimi anni, hanno provocato delle disfunzioni della concorrenza, rallentando quel processo di completamento di un mercato dell'energia dotato di una regolamentazione realmente efficace.

Negli ultimi anni il processo di armonizzazione del mercato energetico è andato avanti. Nell'agosto del 2009 la Commissione europea ha messo a punto un'ulteriore pacchetto di misure relative al settore energetico, denominato "*Terzo Pacchetto Energia*"[61].

Si tratta di un'insieme di provvedimenti contenenti disposizioni che vanno a modificare l'attuale assetto normativo re-

---

zionali e categorie – grazie al ruolo di sorveglianza dei settori di competenza ed ai compiti di segnalazione e proposta a Governo e Parlamento – ma anche nei confronti delle Istituzioni dell'Unione europea, connotandosi talvolta la loro attività, nei confronti di queste ultime, dei caratteri di "ausiliarietà" .

[61] Il Terzo Pacchetto Energia si compone di cinque misure normative tra le quali spicca il regolamento n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; gli altri provvedimenti sono le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale, e i regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alle infrastrutture e di trasmissione e traporto.

lativo al mercato interno europeo dell'energia con lo scopo di rafforzarne l'integrazione e migliorarne il funzionamento.

Il Terzo Pacchetto Energia impone agli Stati Membri[62] di adottare delle misure che rafforzino i poteri e assicurino l'indipendenza delle Autorità di regolamentazione in modo che esse possano essere messe in condizione di assumere decisioni autonome, indipendentemente dai condizionamenti provenienti da qualsiasi organo di natura politica, poiché l'esperienza nell'Unione dimostra che l'efficacia della regolamentazione è stata spesso limitata a causa della carenza di indipendenza dei regolatori. Il Terzo Pacchetto Energia definisce inoltre in dettaglio i compiti, gli obiettivi e le competenze che le Autorità di regolamentazione devono essere in grado di garantire in modo tale da assicurare un livello di supervisione regolatoria analogo in tutta l'Unione Europea. In particolare il regolamento n. 713/2009 istitutivo dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali di energia si propone:

---

[62] Nel nostro Paese il terzo pacchetto energia è stato recepito con il Decreto Legislativo n. 93/2011, inerente l'attuazione delle direttive comunitarie relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale di prodotti energetici . Inoltre sopra citato decreto contiene le disposizioni abrogative delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE (seconde direttive MIE).

- di dare potere all'Agenzia nel caso in cui non ci sia accordo di collaborazione tra le misure proposte dai regolatori nazionali;
- di armonizzare e rafforzare i poteri e i compiti dei regolatori nazionali in modo che siano sempre più in grado di imporre sanzioni a coloro che non rispettano gli impegni vincolanti;
- di garantire che tutti i regolatori nazionali siano veramente indipendenti dagli interessi dell'industria e dall'intervento del governo, il che significa che essi hanno responsabilità sui propri bilanci;
- di dare mandato vincolante a tutti i regolatori nazionali di cooperare con gli altri regolatori di altri Stati membri.

Tuttavia, se il processo di liberalizzazione del mercato energetico in Europa continua ad evolversi, migliorando il quadro di regolamentazione del settore, non va però taciuto che, in Italia, dopo un iniziale entusiasmo per le nascenti autorità indipendenti ed in particolare per le autorità di settore, gli apparati amministrativi tradizionali hanno fatto in modo di contenerne e in qualche caso di riassumerne i poteri.

Le prime avvisaglie di questa tendenza si sono registrate in occasione del recepimento delle prime direttive Ue di libera-

lizzazione del mercato elettrico (c.d. legge Bersani) quando per l'Aeeg è stato ritagliato il compito di formulare proposte o dare pareri, mentre ci si aspettava che fosse investito delle funzioni che invece per legge furono riservate all'allora Ministro per le attività produttive[63].

Un'ulteriore limitazione dei poteri dell'Aeeg è stata messa in atto con l'emanazione della legge sul riordino del settore elettrico n 239/94 (c.d. legge Marzano) che ha dettato delle regole particolarmente incidenti sull'attività consultiva e normativa dell'organismo di regolazione, in quanto ha riconosciuto al Governo un potere sostitutivo in ordine all'adozione di atti e provvedimenti di competenza dell'Aeeg nei casi in cui l'organo avesse omesso di pronunciarsi entro sessanta giorni dal suo ricevimento.

In più la sopra citata legge ha anche modificato la disciplina dei pareri tecnici che l'autorità era tenuta a dare consentendo agli apparati amministrativi di prescindere dalla loro acquisizione quando fosse trascorso senza esito il termine per la loro adozione.

---

[63] Si tratta di una pluralità di compiti di natura tecnica che ineriscono alla determinazione degli indirizzi strategici cui il GRTN deve attenersi per il delle concessioni di distribuzione e le decisioni relative alle esenzioni dalla disciplina del diritto di accesso alla rete elettrica.

Inoltre la legge ha gradualmente trasferito al MAP[64] la funzione di determinare le tariffe, le condizioni tecnico-economiche di accesso e quella relativa ai livelli qualitativi dei servizi.

Si tratta pertanto di norme assai stringenti e che hanno inciso profondamente sui poteri del'Aeeg in un periodo storico in cui l'Ue spingeva senza riserve verso la liberalizzazione del mercato dell'energia. Anche l'introduzione dell'istituto di analisi dell'impatto di regolazione, concepito come strumento conoscitivo per evitare l'adozione di misure inefficienti, è stato in realtà utilizzato come uno strumento per controllarne, contenerne e soprattutto rallentarne, l'operatività della stessa.

Un tentativo di ovviare al ritardo nell'adeguamento del sistema italiano al quadro europeo è stato effettuato con il disegno di legge AS 1366/2007, che si riporta in appendice per comodità del lettore, insieme alle Reazioni sul medesimo DDL, e che tuttavia non ha avuto seguito, pur contribuendo, per la conseguente discussione in ordine ai suoi contenuti, al dibattito sulla materia.

Merito di tale disegno di legge è avere evidenziato come una riforma dell'Aeeg non possa certamente prescindere da una rivisitazione normativa dell'intera disciplina delle Autori-

[64] L'attuale Ministero per lo sviluppo economico.

tà di settore, pur essendo necessario lasciare, sulla base del principio di "autonomia organizzativa, contabile e amministrativa", maggior indipendenza e flessibilità alle singole Autorità, ognuna delle quali ha specifiche esigenze, che possono richiedere modelli organizzativi diversi.

In tale prospettiva è possibile ipotizzare, a mio avviso, ulteriori profili propositivi utili per una regolamentazione della materia che possa razionalizzare e modernizzare il settore, adeguandolo coerentemente al quadro normativo europeo.

Un primo profilo dovrebbe riguardare l'indipendenza delle Autorità in generale e dunque anche di quella deputata alla regolamentazione del settore energetico.

Particolarmente importante per il rafforzamento della indipendenza dell'Aeeg sarebbe l'abrogazione delle varie disposizioni che prevedono interventi governativi nell'esercizio dei poteri regolatori. Invero, proprio attraverso tali abrogazioni, l'Aeeg riacquisterebbe il controllo sulla modalità e sulle condizioni delle importazioni laddove risultassero insufficienti le capacità di trasporto disponibili.

In questo quadro sarebbe utile prevedere altresì che venga eliminato il potere sostitutivo del Ministero dello Sviluppo Economico nei casi di mancata adozione di atti o provvedimenti di competenza dell'Autorità e il potere del Governo di

dettare criteri generali integrativi per la determinazione delle tariffe.

Ancora, utile certamente sarebbe incrementare, razionalizzandolo, il dialogo Parlamento-Autorità, in termini che assicurino maggior valore alle relazioni annuali, alle segnalazioni o proposte dell'Autorità, rafforzando in parallelo il controllo parlamentare sulle loro attività.

A sua volta anche la materia dei rapporti tra le Autorità di regolazione e di garanzia potrebbe essere migliorata istituzionalizzando la prassi, già invalsa tra alcune Autorità, di stipulare apposite convenzioni per disciplinare la collaborazione nelle materie di competenza concorrente, ispirando il rapporto tra le Autorità al principio di leale collaborazione.

La formalizzazione di tale principio appare senz'altro utile per migliorare l'interazione con l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato (Antitrust). Oggi, peraltro, le occasioni di collaborazione tra le due Autorità sono aumentate perché, da un lato, l'Antitrust è in grado di adottare misure regolatorie che possono condizionare gli interventi dell'Aeeg; dall'altro lato, quest'ultima è in grado di introdurre misure regolatorie asimmetriche, che, implicando una valutazione sul grado di concorrenzialità del mercato e sulla scelta della misura più efficace per migliorarlo, possono a loro volta condizionare l'intervento di tutela ex post demandato all'Antitrust.

Già il citato DDL, all'art. 2 primo comma[65], riconosceva alle Autorità di regolazione il potere di adottare 'misure temporanee di regolazione asimmetrica'.

Si sarebbe trattato di un'importante novità perché avrebbe consentito alle imprese dominanti di svolgere le proprie attività nel rispetto del principio di eguaglianza.

Sarebbe dunque a mio avviso opportuno riprendere questa prospettiva con un chiaro e generale intervento del legislatore, anche in linea con i tentativi compiuti in passato dalla stessa Autorità in termini di regolazione asimmetrica. Invero tali tentativi, finalizzati ad imporre misure comportamentali all'operatore dominante, sono stati spesso censurati come illegittimi, proprio per la carenza di una normativa primaria su cui fondare interventi di tal genere.

Posto, perciò, che ormai è indubbio che l'Autorità si è ormai insinuata a pieno titolo nel tessuto della società, dettando norme, regolando, vigilando e sanzionando, in un settore particolarmente sensibile e vitale per uno Stato democratico, come quello dell'energia, rimane a tutt'oggi inalterata la difficoltà di conciliare queste figure con il nostro assetto istituzionale fondato -teoricamente- sui principi costituzionali della

[65] V. *infra* l'Appendice.

divisione dei poteri, della responsabilità ministeriale e della rappresentanza parlamentare,

Pertanto, sebbene nell'ultimo ventennio il diritto comunitario abbia giustificato e talvolta imposto l'istituzione di autorità indipendenti, e dunque tale normativa offra copertura ad alcune delle funzioni da esse esercitate, pesa a tutt'oggi in Italia la mancata previsione costituzionale di tali nuovi poteri che ne delimiti chiaramente il perimetro d'azione.

Bibliografia

AICARDI N., v. Energia, in Trattato di diritto Amministrativo Europeo, Parte Speciale, tomo secondo, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, Milano 2007, pag. 1009.

ALBARDUSCO A., CAIA G., DI GASPARE G. (a cura di), "Commentario della legge 14 novembre 1995, n. 481", in Nuove leggi civ. comm., 1998, p. 228 ss.

AMMANATI L., La regolazione "cooperativa"del mercato interno dell'energia e l'organizzazione comune tra i regolatori europei dell'energia elettrica e del gas, in L. AMMANATI (a cura di), Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia, Milano, 2005, p. 372.

AMOROSINO S., Il processo di costruzione dell'Autorità e del mercato regolato dell'energia, in AA. VV., Attività regolatoria e autorità indipendenti: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Atti del Convegno di Studi tenuto a Roma il 2-3 febbraio

1996), in Quaderni della Rassegna giuridica dell'energia elettrica, n. 13/1996, p. 129 ss.

AUTIN J.L., Du juge administratif aux autorités indipendantés: un autre mode de regolation, in Revue du droit public, 1988, pag. 1213 ss.

BERMANN G. A, Regolazione e liberalizzazione dei mercati: un'analisi comparativa, in TESAURO G. e D'ALBERTI M. (a cura di), Regolazione e concorrenza, Bologna, 2000, p. 27.

BILANCIA P., Attività normativa delle autorità indipendenti e sistema delle fonti, in Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 1999, p. 175.

BIONDI B., I beni, Torino, 1956.

BRUTI LIBERATI E., La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale, Giuffrè, Milano, 2006.

BRUTI LIBERATI E., FORTIS M., a cura di, Le imprese multiutility: aspetti generali e prospettive dei settori a rete, Il Mulino, Bologna, 2001.

BULCKAEN F., CAMBINI C., I servizi di pubblica utilità: regolazione e concorrenza nei nuovi mercati, Franco Angeli, Milano, 2000.

CAIA G., La vendita delle azioni dell'Enel s.p.a. e il programma di riordino delle partecipazioni dello Stato, in La privatizzazione nel settore elettrico, pag. 152 ss. Milano, Giuffrè 1995.

CAMPIDOGLIO C., Cessioni Enel e possibili effetti sulla concorrenza, in Energia, n. 2/2000.

CARNELUTTI F., Studi sulle energie come oggetto di rapporti giuridici, in Riv. dir. comm., 1, 1913, 354.

CASSESE S., FRANCHINI C. (a cura di), I garanti delle regole, Bologna, 1996.

CASSESE S., La disciplina del mercato dell'elettricità, in Rass. Giur. En. elettr., 1997.

CASSESE S., Regolazione e concorrenza, in TESAURO G. e D'ALBERTI M. (a cura di), Regolazione e concorrenza, Bologna, 2000 p. 11.

CERRATO D., I percorsi di sviluppo delle Public Utilities. Risposte strategiche alla liberalizzazione del settore dell'energia, Cedam, Padova, 2004.

CERVIGNI G., D'ANTONI M., Monopolio naturale, concorrenza e regolamentazione, Roma, 2001.

CHIAPPETTI A., CLEMENTI F., DEGNI M., DI GIOVAMBATTISTA A., FLORENZANO D., IOVINELLA G., SOLUSTRI A., Servizi pubblici locali verso il mercato, Franco Angeli, Milano 1998.

CLARICH M., Il contenuto di indipendenza delle Autorità di settore, in Energia e comunicazioni, Milano 2006, pagg. 437 ss.

CLÒ A. La regolazione elettrica in Italia: una prima revisione critica, in Energia, n. 4/2000.

CLÒ A., La riforma elettrica dopo 15 mesi: quale giudizio?, ivi, n. 2/2000.

COLAVECCHIO A., La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario, Bari, 2000.

COPENHAGEN ECONOMICS APS Use and abuse of market power in the Nordic power market, 21 October 2002.

DALLOCCHIO M., ROMITI S., VESIN G., Public Utilities: creazione del valore e nuove strategie, Egea, Milano, 2001.

D'ALBERTI M., Diritto amministrativo comparato, Bologna, 1992, pag. 17 ss.

DE BELLIS M., v. Energia elettrica, in Dizionario di diritto pubblico, pag. 2192, Giuffrè, Milano, 2006.

DE MARCO E., Le funzioni delle autorità indipendenti, in Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano, a cura di LABRIOLA S., Milano, 1999, cit., pp.112 ss.

DE VERGOTTINI G., L'Autorità di regolazione dei servizi pubblici e il sistema costituzionale dei pubblici poteri, in AA. VV., Attività regolatoria e autorità indipendenti: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Atti del Convegno di Studi tenuto a Roma il 2-3 febbraio 1996), in Quaderni della Rassegna giuridica dell'energia elettrica, n. 13/1996, p. 3 ss.

DI PORTO F., Il Decreto Bersani (D.Lgs. n. 79/99). Profili pro-concorrenziali della riforma del mercato elettrico, in Concorrenza e mercato, n. 8/2000, p. 406.

DONATI F., Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno, in Il diritto dell'Unione europea, n.1-2006, p. 49 ss.

ELEFANTI A., L'evoluzione delle imprese pubbliche locali. Il caso Enìa, Il Mulino, Bologna, 2006.

ELEFANTI M., La liberalizzazione dei servizi pubblici locali. Regole e condizioni per l'economicità delle imprese, Egea, Milano, 2003.

EUROPEAN COMMISSION DG TREN, "Electricity Liberalisation Indicators in Europe", 2001, in www.europa.eu.int/comm/energy/library/oxera.pdf .

EUROPEAN COMMISSION STAFF WORKING PAPER, "Second benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market", Brussels, 01/10/2002 SEC (2002) 1038.

FATTORI P., Liberalizzazione dei mercati: il ruolo dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in Mercato concorrenza regole, n. 8/2000, p. 355.

FATTORI P., TODINO M., La disciplina della concorrenza in Italia, Bologna, 2004.

FERRI G., Manuale di diritto commerciale, Torino, 1962, pag. 131 ss.

FRAQUELLI G., GRASSINI F.A., GOBBO F., NOCE A., PONTAROLLO E., ROVIZZI A., MARTOCCIA M., a cura di, La concorrenza nei servizi di pubblica utilità, Il Mulino, Bologna, 1998.

GENTILE G.G., Il servizio "universale" nel settore dell'energia elettrica, in Rass. giur. energia elettr., 1998, pag 82 ss.

GENTILE G.G., L'apertura del mercato interno dell'elettricità, in Rassegna Giuridica dell'energia elettrica, 1999, cap. III, sez. III p. 37 ss,

GENTILE G.G., La riforma del settore elettrico: continuità e discontinuità dell'intervento pubblico, in Rassegna Giuridica dell'energia elettrica, 1999, p. 285 ss.

GERARDIN D., The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond, Kluwer Law International, 2000.

GIANNINI M.S., Trattato di diritto amministrativo, a cura di G. SANTANIELLO, vol. I, L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, Padova, 1988.

GIBBONS J.H., HOGAN W.W., MALONE E.L., RIGGS, J.A., Market, Technology, and Policy Drivers: The Future Structure of the Electricity Industr, Aspen Energy Policy Forum, 2000, in www.aspeninstitute.org .

HARBORD D., FABRA N., Market Power in Electricity Markets: Do Electricity Markets Require Special Regulatory Rules?, 2001.

LABRIOLA S., Le autorità indipendenti (note preliminari), in Le autorità indipendenti, cit., pp. 1 ss.

MARINO I.M., Corte di Cassazione e giudici speciali, in Giur. It. 1993, 1, IV, pag. 14 ss.

MARINO I.M., Servizi pubblici e sistema autonomistico, Milano, Giuffrè, 1986, pag. 47 nt. 40.

MARINO I.M., v. Ente di Gestione, in Dig. disc. pubbl., IV, Torino, 1991.

MASSERA A., "Autonomia" e "indipendenza" nell'amministrazione dello Stato, in Scritti in onore di M.S. Giannini, III, Milano 1988, 449.

MESSINETTI G., Energia (dir. priv.), in Enciclopedia del Diritto XIV, Giuffrè, Milano 1965, pag. 868.

MOLTENI A., Consob, prospettive per l'inquadramento, Jus, 1989, pag. 304.

MOTTA M., Competition Policy, Theory and Practice, Cambridge University Press.

NANNI L., Le direttive UE in tema di transito di energia elettrica e di gas naturale nelle grandi reti di trasporto, in Rass. giur. energia elettr., 1995, 687 ss.

NAPOLITANO G., L'energia elettrica e il gas, in S. Cassese (a cura di) Trattato di diritto amministrativo, Tomo terzo, I servizi pubblici-finanza pubblica e privata, Milano, 2003, pp. 2196 ss.

NAPOLITANO G., L'energia elettrica e il gas, in Trattato di diritto Amministrativo, II, Milano, Giuffrè, 2000, 1641 ss.

NEWBERY D. M., Competition, Contracts and Entry in the Electricity Spot market Working Paper, Cambridge University, 1997.

NEWBERY D. M., GREEN R., NEUHOFF K., "A Review of the Monitoring of Market Power The Possible Roles of TSOs in Monitoring for Market Power Issues in Congested Transmission Systems (Report prepared at the request of ETSO), November 2004.

NEWBERY D. M., Problems of liberalising the electricity industry, in European Economic Review, n. 46 (4-5)/2002 pp. 919-927.

NEWBERY D. M., Regulating Unbundled Network Utilities, Cambridge University, UK, Competition, Contracts and Entry in the Electricity Spot market Working Paper, Cambridge University.

NEWBERY D. M., The Economic and Social Review, vol. 33, n. 1/2002, pp. 23-41.

OCSE, "Roundtable on competition issues in the electricity sector" by DAFFE, 12 October 2002.

OTTAVIANO V., Cittadino ed amministrazione nello stato liberale, in Scritti Giuridici, Giuffrè, Milano 1992.

OTTAVIANO V., Cittadino ed amministrazione nello stato democratico, in Scritti Giuridici, Giuffrè, Milano 1992.

PERA A., Privatizzazioni, liberalizzazione e recenti orientamenti della regolamentazione", in Rivista di politica economica, 1995, p. 17-35.

POLO M., C. SCARPA, The Italian electricity sector between privatization and fear of competition, in BALDASSARRI M., MACCHIATI A. e PIACENTINO A. (a cura di) The Privatization of Public Utilities. The case of Italy, London, 1996.

POLO M., SCARPA C., La riforma del settore elettrico in Italia: una privatizzazione al buio?, in F. GIAVAZZI, A. PENATI e G. TABELLINI (a cura di), "Liberalizzazione dei mercati e privatizzazioni", Bologna, 1998.

PUGLIATTI S., Gli istituti del diritto civile, Milano, 1943, pag. 229..

QUADRI G., L'Autorità indipendente per il settore energetico, in AA. VV., Attività regolatoria e autorità indipendenti: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Atti del Convegno di Studi tenuto a Roma il 2-3 febbraio 1996), in Quaderni della Rassegna giuridica dell'energia elettrica, n. 13/1999, p. 118 ss.

QUADRO CURZIO A., FORTIS M., Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali, Il Mulino Bologna, 2000.

RADICATI DI BROZOLO L. G., Convergenza, Concorrenza, Regolazione e Assimetria nel nuovo quadro comunitario delle comunicazioni elettroniche, in Mercato concorrenza regole, 2002.

RANCI P., L'energia elettrica e il gas, in TESAURO G. e D'ALBERTI M. (a cura di), Regolazione e concorrenza, Bologna, 2000, p. 129.

SANTI G., Il servizio universale in Italia, in E. Ferrari (a cura di), I servizi a rete in Europa, Milano, 2000.

SCARPA C., Chi ha paura della concorrenza nel settore elettrico? Note a margine del decreto Bersani, in Mercato concorrenza regole, 1999, p. 105 ss..

SCUTO F., in La Governance del settore energia e gas attraverso la "rete" europea delle amministrazioni indipendenti, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2007, pag. 298.

STOFT T., "Power System economics" WILY – Interscience NJ, 2002.

VACCÀ S., Problemi e prospettive dei servizi locali di pubblica utilità in Italia, Franco Angeli, Milano, 2002.

VASCONCELOS J., Regolazione indipendente dei mercati nazionali e regolazione interdipendente del mercato europeo dell'energia, in Energia e comunicazioni – le autorità indipendenti a dieci anni dalla loro istituzione, a cura di S. MATTEOTTI e P. G. TORRONI, Milano, 2006, p. 38

VETRÒ F., Il servizio pubblico a rete – L'esempio paradigmatico dell'energia elettrica, Torino, 2005, pp. 213 ss.

WHISH R., Competition Law, fourth edition, Butterworths, 2001.

WORLD ENERGY COUNCIL The Benefits and Deficiencies of Energy Sector Liberalisation Current Liberalisation Status, Volume II (published in November 2002).

ZAVATTONI G., La direttiva gas e l'accesso dei terzi alla rete, in Rass giur. En. elettr., 1998.

APPENDICE

Legislatura 15ª - Disegno di legge N. 1366
SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE
presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(PRODI)
di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze
(PADOA-SCHIOPPA)
col Ministro dello sviluppo economico
(BERSANI)
col Ministro delle infrastrutture
(DI PIETRO)
e col Ministro dei trasporti
(BIANCHI)
COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2007

———

Disposizioni in materia di regolazione e vigilanza sui mercati e di funzionamento delle Autorità indipendenti preposte ai medesimi

———

[RELAZIONE]

Onorevoli Senatori. – Uno dei pilastri su cui poggia la politica economica del Governo è l'apertura alla concorrenza dei mercati protetti e la tutela dei consumatori, degli utenti e dei risparmiatori. In questo contesto, liberalizzare significa ridurre le rendite monopolistiche e corporative, migliorare la qualità e il prezzo dei servizi, assicurare l'accessibilità e la fruibilità degli stessi ai cittadini, promuovere gli investimenti e la crescita economica. I servizi, infatti, diversamente dal passato, rappresentano oggi il vero motore dell'economia: pesano intorno al 70-85 per cento del PIL complessivo e contribuiscono all'80-95 per cento della crescita. Ri-

lanciare i servizi richiede quindi di mettere in moto un circolo virtuoso: più concorrenza, maggiore produttività, prezzi più bassi, migliore qualità, crescita dei consumi, nuovi posti di lavoro.

Per raggiungere questi obiettivi è necessario – come peraltro richiesto dal diritto comunitario e da vincoli internazionali e sovranazionali – che i processi di liberalizzazione siano accompagnati da un efficace sistema di regolazione e di vigilanza, fondato sull'azione di organismi pubblici dotati di un alto livello di indipendenza, di autonomia e di capacità tecnica, in grado di agire in modo efficace e trasparente. Serve, in altre parole, un assetto istituzionale in grado di definire regole certe ed effettive che facciano funzionare correttamente i mercati e assicurino adeguate protezioni ai cittadini, agli utenti e ai consumatori. Soltanto con un solido assetto istituzionale della regolazione, il governo, i singoli ministri nei settori di rispettiva competenza e il Parlamento potranno esercitare il proprio fondamentale ruolo di indirizzo, di garanzia e di tutela sociale.

A fronte di queste esigenze, il sistema attualmente operante risulta inadeguato per diverse ragioni.

Innanzitutto, il sistema di regolazione è incompleto nel campo dei servizi a rete; esso, infatti, riguarda solo il settore delle comunicazioni elettroniche e quello dell'energia elettrica e del gas, nei quali operano, rispettivamente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas; ne restano quindi esclusi il settore dei trasporti (aereo, autostradale, ferroviario e marittimo), i servizi idrici e i servizi postali. Ciò determina un'evidente disparità dei livelli di tutela assicurati ai cittadini, ai consumatori e agli utenti, tra i casi in cui i loro diritti e interessi sono saldamente presidiati da Autorità indipendenti di regolazione e controllo e i casi in cui essi rimangono di fatto alla mercè di monopolisti pubblici e privati, perché mancano strumenti effettivi di disciplina e vigilanza pubblica. In secondo luogo, il sistema, paradossalmente, è pletorico; ciò è evidente soprattutto nel settore finanziario (strettamente connesso a quello dei servizi dal momento che assicura la trasparenza e l'affidabilità delle operazioni), laddove intervengono la Banca d'Italia, la Consob, la Covip e l'Isvap, generando spesso sovrapposizioni e duplicazioni funzionali. Peraltro, anche nei settori dei servizi di pubblica utilità le competenze sono frammentate tra una pluralità di enti e strutture che non sono così in grado di intervenire efficacemente. In terzo luogo, il sistema è debo-

le; alcune prerogative originariamente attribuite alle Autorità istituite sono state ritrasferite, nel corso della scorsa legislatura, ad organismi governativi, riducendone così l'ambito di intervento e i poteri, e sono stati introdotti poteri abnormi di ingerenza che minacciano l'indipendenza delle Autorità; altre competenze, invece, sono risultate poco efficaci per mancanza o insufficienza di risorse o di strumenti, in particolare, sanzionatori.

Per queste ragioni, risulta improcrastinabile un intervento in materia di Autorità di regolazione e di vigilanza dei mercati, volto a rafforzarne funzioni, poteri e capacità d'azione. Dall'intervento, sono invece escluse le due Autorità di garanzia operanti nel settore della protezione dei dati personali e dello sciopero nei servizi pubblici, che richiedono una riflessione più ampia anche di carattere costituzionale su cui il Governo è impegnato in altra sede, nel quadro di una revisione generale degli ordinamenti delle Autorità.

Sulla base di queste premesse, il disegno di legge interviene in materia di Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità rafforzando i poteri di regolazione, al fine di rendere effettiva l'introduzione della concorrenza e di tutelare anche con misure urgenti gli utenti e i consumatori. Con riguardo ai singoli settori, si dispone che le funzioni di Autorità nazionale di regolamentazione previste dalla disciplina comunitaria siano affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ferme restando tutte le altre competenze del Ministro delle comunicazioni; che le funzioni di regolazione dell'erogazione dei servizi idrici ai cittadini siano affidate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ferme restando le scelte in materia di pubblicità delle risorse idriche e delle relative gestioni; infine, è istituita l'Autorità dei trasporti con competenze di regolazione economica estese ai settori aereo, autostradale, ferroviario e marittimo, fermi restando i poteri di indirizzo e di programmazione nel settore, le scelte in materia di investimento delle risorse pubbliche, le prerogative di stipula di convenzioni e contratti, le funzioni di tutela della sicurezza spettanti ai Ministri dei trasporti e delle infrastrutture.

Per quanto riguarda il riordino delle Autorità del settore finanziario, si supera l'attuale modello fondato sulla divisione delle competenze in ragione della materia e dei soggetti vigilati. A questo sistema il disegno di legge intende sostituire un modello di vigilanza per finalità, più razionale ed efficiente.

Secondo il nuovo disegno, la Banca d'Italia diventa il soggetto regolatore e vigilante unico in materia di stabilità degli operatori (bancari, assicurativi, finanziari), mentre la Consob è regolatore unico in materia di trasparenza e di informazione al mercato (quindi anche sull'offerta dei prodotti assicurativi e pensionistici). L'Isvap, la Covip (a partire dal 1º luglio 2008) e l'UIC (Ufficio Italiano Cambi) sono soppressi e le competenze attuali sono ripartite tra Banca d'Italia e Consob (ciò si giustifica anche in ragione degli assetti proprietari delle assicurazioni e della componente finanziaria dei nuovi prodotti assicurativi). Sarà quindi soppresso il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR), sostituito, in linea con l'esperienza di altri ordinamenti europei, dalla costituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze del Comitato per la stabilità finanziaria, anche al fine di consentire l'esercizio dell'alta vigilanza sul sistema finanziario.

Il disegno di legge mira infine a consentire l'immediata operatività della riorganizzazione funzionale operata dalla legge, adeguando gli ordinamenti delle Autorità di cui alla presente legge su taluni aspetti relativi alle modalità di nomina dei componenti e ad alcune regole di organizzazione e di funzionamento.

Innanzitutto, il numero dei componenti è fissato a cinque per ciascuna Autorità, così rendendo più efficiente il processo decisionale e abbandonando criteri di rappresentanza politica. Si prevede quindi quale modalità di nomina la proposta del Consiglio dei ministri, con il parere vincolante espresso a maggioranza dei due terzi di un'apposita Commissione parlamentare bicamerale. La previsione non si applica, tuttavia, alla Banca d'Italia, le cui regole sono state recentemente riformate. Il mandato è fissato in sette anni, non rinnovabile nemmeno in altre Autorità.

In secondo luogo, sono introdotte disposizioni di carattere organizzativo volte ad assicurare la necessaria funzionalità delle Autorità, con norme sui compiti del segretario generale e del capo di gabinetto, l'ordinamento degli uffici e le clausole di flessibilità sull'organizzazione interna e sul personale. Sono inoltre previste regole che assicurino la massima trasparenza e partecipazione, un adeguato contraddittorio nei procedimenti contenziosi e sanzionatori, tenendo distinte la fase istruttoria da quella decisoria.

Infine, sono regolati i rapporti istituzionali ed è istituita la Commissione parlamentare bicamerale per la concorrenza e la regolazione dei mercati e i rapporti con le Autorità indipendenti, che esprime il parere sulla nomina dei componenti delle

Autorità e cura il raccordo istituzionale tra il Parlamento e le Autorità con riguardo alle funzioni legislative e regolamentari di rilevanza strategica sull'assetto concorrenziale dei mercati e sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

Il disegno di legge, diviso in 4 Capi, si compone di 22 articoli, di seguito illustrati nel dettaglio.

Il Capo I è composto dall'articolo 1, in cui si definiscono i presupposti della competenza legislativa dello Stato e si individuano le finalità di promozione della concorrenza e dei diritti dei consumatori e degli utenti, di protezione di diritti e interessi di carattere fondamentale sanciti dalla Costituzione e dai Trattati europei, di promozione della trasparenza dei mercati e di vigilanza prudenziale, di regolazione dei mercati nei casi in cui la concorrenza non sia sufficiente, di tutela della concorrenza. Si chiarisce inoltre che rimangono fermi i poteri di indirizzo del Parlamento e del Governo e le competenze di regioni ed enti locali.

Il Capo II riguarda le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

L'articolo 2 detta le disposizioni generali sulle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. In particolare si prevede che esse possano adottare misure temporanee di regolazione asimmetrica dei settori di competenza, nel rispetto dell'ordinamento comunitario e nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge. In questo modo si intendono rafforzare i poteri di promozione della concorrenza, laddove il suo funzionamento sia pregiudicato da posizioni dominanti e da poteri di mercato. Alle Autorità spetta anche il potere di adottare misure urgenti a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti nei casi di grave turbamento al funzionamento del mercato. Si tratta di strumenti di salvaguardia molto importanti per evitare che eventi imprevisti che intervengano anche in mercati liberalizzati arrechino pregiudizi ai cittadini. Il comma 3 contiene l'elenco delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: l'Autorità per l'energia elettrica e il gas; l'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In questo modo tutti i servizi a rete di pubblica utilità sono sottoposti alla regolazione di un'Autorità indipendente.

L'articolo 3, al comma 1, contiene disposizioni in materia di competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), disponendo il trasferimento delle funzioni di autorità nazionale di regolamentazione postale previste dalla normativa comunitaria all'AGCOM, ferme restando tutte le altre competenze

in materia postale, a cominciare da quelle di definizione delle politiche di settore spettanti al Ministro delle comunicazioni. Il comma 2 detta le opportune misure organizzative necessarie per far fronte ai nuovi compiti; l'organico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è accresciuto di trenta unità e sono estesi all'Autorità i meccanismi di autofinanziamento gravanti sugli operatori del mercato. Il comma 3 prevede che, allo scopo di semplificare lo svolgimento dell'attività e di garantire l'unitarietà del suo operato, le funzioni dell'Autorità, a partire dalla prossima consiliatura, siano svolte dall'intero collegio e non dalle commissioni, coerentemente con la riduzione a cinque dei componenti del collegio.

L'articolo 4 detta disposizioni concernenti l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. In particolare, il comma 1 prevede il trasferimento ad essa delle funzioni di regolazione e di controllo in materia di servizi idrici integrati. La disciplina prevista non tocca in alcun modo le scelte sulla natura pubblica della risorsa idrica e sulla gestione pubblica dei relativi servizi. Si può anzi ritenere che proprio l'assenza di qualsiasi pressione competitiva renda ancora più necessario il rafforzamento di un autorevole presidio regolatorio, la cui mancanza nel nostro ordinamento è stata più volte denunciata dalle associazioni di consumatori e utenti, dagli enti locali e dai gestori dei servizi e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Da questo punto di vista, l'autorevolezza e l'esperienza maturata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas può risultare di grande ausilio, anche per il forte intreccio tra i mercati locali dell'energia e dell'acqua e la diffusione delle società *multiutilities*. Restano naturalmente ferme le competenze del Ministero dell'ambiente a tutela delle risorse idriche.

In base al comma 2, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas regola e controlla l'erogazione dei servizi idrici al fine di promuoverne l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dell'erogazione a tutela dei consumatori e degli utenti, che ad oggi risultano privi di adeguati strumenti di tutela. A tale scopo l'Autorità svolge specifiche funzioni in materia di adeguamento degli atti tipo e delle concessioni, di definizione degli indici di produttività per la valutazione della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi, di potere tariffario e di definizione dei relativi parametri di valutazione, di qualità del servizio. Inoltre, l'Autorità determina gli obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione degli standard di qualità; controlla l'adozione delle carte di ser-

vizio pubblico e la loro attuazione; individua situazioni di criticità e di irregolarità dei servizi; verifica la fattibilità e la congruità dei programmi di investimento; esercita i poteri ispettivi e sanzionatori; formula proposte di revisione della disciplina vigente; predispone una relazione annuale sull'attività compiuta; esprime pareri e svolge attività di consultazione nelle materie di propria competenza a favore delle Autorità d'ambito e delle pubbliche amministrazioni. Il comma 3 prevede le opportune misure organizzative, consistenti nell'ampliamento dell'organico e nell'estensione dei meccanismi di autofinanziamento gravanti sugli operatori del mercato. Il comma 4 conferisce una delega al riordino delle competenze di una pluralità di organismi pubblici operanti nel settore. Il comma 5 riproduce la previsione contenuta nel disegno di legge di riordino del settore energetico approvato dall'attuale Governo e chiarisce che le competenze dell'Autorità, per i settori dell'energia elettrica e il gas, comprendono tutte le attività della relativa filiera. Il comma 6 contiene abrogazioni di taluni poteri di indebita ingerenza dell'Esecutivo nei confronti dell'Autorità introdotti nella precedente legislatura, riprendendo e sviluppando previsioni nell'altro disegno di legge prima menzionato.

L'articolo 5 provvede ad istituire l'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto. All'Autorità spettano tutti i compiti di regolazione economica nel settore al fine di garantire e promuovere lo sviluppo di condizioni concorrenziali nei vari comparti; condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture da parte dei soggetti che esercitano servizi di trasporto; adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi; livelli tariffari equi, trasparenti e orientati ai costi di una gestione efficiente per i servizi soggetti a regolazione, diretti ad armonizzare gli interessi economico-finanziari degli operatori con gli obiettivi generali di politica economica, ambientale e sociale.

Il comma 2 detta apposite disposizioni per il settore dei trasporti, stabilendo in particolare che sono soggetti a regolazione da un lato le condizioni di accesso alle infrastrutture autostradali, aeroportuali, portuali e ferroviarie, incluse le relative pertinenze e i servizi accessori e complementari, e dall'altro, i servizi di trasporto, limitatamente agli ambiti in cui ancora non sussistono condizioni di concorrenza, modale o intermodale, effettiva e in cui i mezzi di tutela apprestati dal diritto nazionale e comunitario della concorrenza siano reputati non sufficienti a garantire la salvaguardia dell'interesse dei consumatori, secondo le specificazioni

riportate al comma 4. Il comma 3 disciplina le procedure per l'individuazione dei servizi di trasporto e gli usi delle infrastrutture per i quali la regolazione economica non risulta più necessaria e quelli per i quali, all'opposto, risulta necessaria introdurla.

Il comma 7 specifica che rimangono ferme le competenze spettanti, a livello statale, ai Ministeri dei trasporti e delle infrastrutture e al CIPE: in particolare, le funzioni di indirizzo politico, di tutela sociale, di programmazione e di pianificazione, di valutazione degli investimenti pubblici, di tutela della sicurezza, comprese le funzioni di rilascio delle concessioni e di stipula delle relative convenzioni, la definizione degli obblighi di servizio pubblico e l'assegnazione dei relativi incarichi, la stipula di contratti di programma e di servizio pubblico, il rilascio dei titoli abilitativi. Le funzioni di regolazione invece sono integralmente trasferite all'Autorità. Nel rispetto delle competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali, l'Autorità può formulare altresì pareri in materia di apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale.

L'articolo prevede le opportune disposizioni organizzative in materia di personale e di risorse idonee a garantire la neutralità finanziaria dell'iniziativa. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità, verranno fronteggiati mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dai gestori dei servizi regolati.

L'articolo 6 individua specificamente le funzioni e i poteri dell'Autorità per i servizi e le infrastrutture di trasporto, fatte salve le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Innanzitutto, l'Autorità assicura che le condizioni e le modalità di accesso alle infrastrutture e ai mercati per i soggetti esercenti i servizi rispettino i princìpi della concorrenza, della trasparenza e dell'orientamento al costo, anche al fine di assicurare la prestazione del servizio in condizioni di eguaglianza, nel rispetto delle esigenze degli utenti, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la sicurezza e l'adozione delle misure di prevenzione per la salute degli addetti.

L'Autorità formula proposte per le modalità di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, nonché per l'attribuzione degli incarichi di servizio pubblico, tali da salvaguardare il ricorso a procedure aperte, basate su criteri oggettivi, traspa-

renti e non discriminatori; emana altresì direttive per assicurare la trasparenza, la disaggregazione e la separazione contabile e gestionale delle imprese regolate nella misura utile alla promozione della concorrenza e all'esercizio delle funzioni di regolazione, anche in modo da distinguere i costi e i ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico.

L'Autorità vigila sulla diffusione di condotte in danno dei clienti, dei consumatori e dei concorrenti, anche al fine di segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione della normativa nazionale e comunitaria a tutela della concorrenza; garantisce un livello adeguato di protezione dei clienti e dei consumatori nei confronti dei fornitori, anche promuovendo la varietà delle offerte e la semplificazione degli adempimenti richiesti ai clienti e ai consumatori; verifica periodicamente la proporzionalità della regolamentazione del settore proponendo misure meno restrittive della libertà di impresa, nonché rivedendo le misure di propria competenza.

L'Autorità adotta misure e verifica che tariffe, canoni, pedaggi, diritti, comunque denominati, siano equi, trasparenti, non discriminatori e orientati ai costi, secondo criteri che incentivino l'efficienza, la qualità dei servizi e un adeguato sviluppo degli investimenti, e che considerino il grado di liberalizzazione, la struttura di mercato, l'intensità della concorrenza attuale e prospettica, le ripercussioni su eventuali mercati collegati, il confronto internazionale, l'equilibrio economico-finanziario delle imprese regolate e l'incidenza di eventuali costi sostenuti per servizi di interesse generale, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; si precisa peraltro che ove le tariffe riguardino una concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici le misure sono adottate d'intesa con il Ministero delle infrastrutture, e per quanto di competenza, del Ministero dell'economia e delle finanze. In questo quadro, l'Autorità promuove altresì la diffusione di informazioni su tariffe, canoni, pedaggi, diritti, comunque denominati, e sulle altre condizioni di offerta delle infrastrutture e dei servizi regolati, al fine di stimolare la qualità delle offerte ed ampliare le scelte a disposizione dei clienti e dei consumatori.

Il comma 2 individua specificamente i poteri dell'Autorità. Tra questi, l'Autorità esprime parere obbligatorio sulle proposte dirette a sottrarre alla concorrenza nel

mercato servizi di trasporto e sulla definizione delle attività da sottoporre a obblighi di servizio pubblico e delle attività oggetto dei contratti di programma e di servizio, nonché sui criteri di determinazione delle relative compensazioni; propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato anche valutando gli oneri per gli obblighi di servizio pubblico. L'Autorità determina i criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati; delibera sui livelli massimi applicabili, e vigila sul rispetto degli stessi; determina i criteri per la redazione della contabilità dei costi e, ove ricorra l'opportunità, per la separazione contabile, nonché per la classificazione e l'imputazione dei costi e dei ricavi pertinenti ad obblighi di servizio pubblico, e vigila sul loro rispetto; ove opportuno, applicando il principio di proporzionalità e le norme comunitarie, dispone obblighi e modalità di separazione contabile e gestionale delle imprese verticalmente integrate sottoposte alla sua competenza.

L'Autorità disciplina le condizioni di accesso alle reti e alle infrastrutture che siano gestite sulla base di un diritto esclusivo o comunque in assenza di condizioni di effettiva concorrenza; valuta, anche d'ufficio, se le condizioni richieste dai gestori delle infrastrutture o il rifiuto di accesso alle reti e alle infrastrutture siano giustificati in base a criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori; in caso contrario, determina le condizioni da rispettare e, se del caso, irroga le relative sanzioni. L'Autorità stabilisce standard qualitativi minimi che i soggetti sottoposti alla sua competenza sono tenuti a garantire e vigila, anche avvalendosi delle strutture di altri enti, sul loro rispetto; indica le informazioni che i soggetti regolati devono rendere pubbliche in merito al livello qualitativo e alle altre condizioni di messa a disposizione delle infrastrutture e di fornitura dei servizi; richiede ai soggetti regolati la pubblicazione di impegni sui livelli qualitativi da raggiungere in periodi pluriennali e determina, ove opportuno e non già altrimenti previsto, gli indennizzi automatici in favore dei clienti e dei consumatori in caso di inadempimento; controlla che le condizioni di messa a disposizione delle infrastrutture di rete e di prestazione dei servizi siano conformi alla legge, ai regolamenti ed agli

atti di regolazione e che non vi siano discriminazioni ingiustificate; esercita poteri di controllo; valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentate dai clienti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio regolato, ai fini dell'esercizio delle proprie competenze; favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti. Viene disciplinata infine la potestà sanzionatoria dell'Autorità, con l'ulteriore puntualizzazione che gli introiti delle sanzioni sono destinati a un fondo istituito presso il Ministero dei trasporti, finalizzato all'adozione di iniziative destinate al miglioramento della qualità e della sicurezza dei servizi di trasporto agli utenti e ai consumatori.

Il Capo III riguarda le Autorità di vigilanza sui mercati finanziari. L'articolo 7 procede alla loro individuazione nella Banca d'Italia, per gli aspetti relativi alla stabilità degli operatori e del sistema finanziario, e nella Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), per gli aspetti relativi alla trasparenza del mercato e alla correttezza dei comportamenti.

Con l'articolo 8 sono ridefinite le competenze della Banca d'Italia, alla quale sono trasferite, con le relative risorse, le seguenti funzioni: le competenze e i poteri attribuiti all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) in tema di controlli finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

L'articolo 9 istituisce il Comitato per la stabilità finanziaria (CSF), composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della Consob. Il CSF promuove, attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni, la stabilità finanziaria e la soluzione delle crisi delle società e dei gruppi bancari e finanziari che possono influire sull'intero sistema finanziario, nonché la collaborazione tra le Autorità competenti e tra queste e le Autorità dei Paesi comunitari ed extracomunitari.
L'articolo 10 conferisce al Governo una delega legislativa in materia di riordino delle competenze nel settore finanziario, da esercitarsi nel termine di un anno, allo scopo di disporre la soppressione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) e della Commissione di vigilanza sui fondi

pensione (Covip), quest'ultima dal 1º luglio 2008, attribuendo le relative competenze alla Banca d'Italia e alla Consob. Il decreto legislativo provvederà a disciplinare il trasferimento del personale dell'Isvap e della Covip alla Banca d'Italia e alla Consob, nonché gli effetti patrimoniali conseguenti alla soppressione della Covip e dell'Isvap.

L'articolo 11 prevede l'istituzione di un Comitato antiriciclaggio, presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Il Comitato promuove la collaborazione tra i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'interno, della giustizia e degli affari esteri, la Direzione nazionale antimafia, la Banca d'Italia, la Consob, la Guardia di finanza, la Direzione investigativa antimafia, i Carabinieri, la Polizia di Stato e il Servizio di analisi finanziaria (SAF) di cui all'articolo 12.

La previsione di un Comitato di coordinamento che comprenda tutte le autorità coinvolte nella lotta al riciclaggio appare aderente a princìpi di economicità e efficienza, anche in quanto costituirebbe uno sviluppo, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, del Comitato antiriciclaggio già operante per la produzione normativa presso il Ministero. Le funzioni del nuovo Comitato sono in linea con le indicazioni internazionali (in particolare del Fondo monetario internazionale) e, senza interferire con le attribuzioni delle singole autorità in esso presenti, rafforza le sinergie e l'efficacia dell'azione antiriciclaggio. Il Comitato costituisce, inoltre, la sede naturale per coordinare l'attività di archiviazione delle segnalazioni di operazioni sospette che risultino prive di interesse ai fini investigativi.

L'articolo 12 disciplina l'istituzione di un Servizio di analisi finanziaria presso la Banca d'Italia, in una posizione autonoma rispetto alla Banca stessa, per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale, precedentemente attribuiti all'UIC.

Il comma 1 istituisce il Servizio di analisi finanziaria (SAF), che costituisce l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (FIU) per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale. Il progetto di attribuire le funzioni antiriciclaggio direttamente ad un'unità specializzata costituita presso la Banca d'Italia è aderente ai princìpi e agli *standard* della normativa internazionale in materia, desumibili, in

particolare, dalla regolamentazione del Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (GAFI) e dalla decisione del Consiglio dell'Unione n. 2000/642/GAI. In base a tale quadro, la FIU (unità incaricata di ricevere, analizzare e trasmettere alle autorità inquirenti le informazioni finanziarie relative a sospetti proventi di reato) può rivestire indifferentemente natura amministrativa o giudiziaria, ma deve in ogni caso avere le seguenti caratteristiche: essere un'unica autorità centrale per ogni Stato, costituita come Autorità indipendente o all'interno di un'altra Autorità già esistente; avere indipendenza operativa e autonomia tali da escludere influenze o interferenze indebite e uno «statuto interno» che non sia di ostacolo all'esercizio dei suoi compiti; cooperare e scambiare informazioni finanziarie, investigative e giudiziarie con le FIU di altri Paesi.

La Banca d'Italia dovrà emanare disposizioni regolamentari per assicurare l'indipendenza organizzativa e operativa del SAF e per disciplinare l'utilizzo di altre strutture dell'Istituto, la riservatezza delle informazioni acquisite, nonché la collaborazione con le FIU estere, con l'Autorità giudiziaria, con gli organi investigativi e con le Autorità di vigilanza. È specificato l'obbligo per la Banca d'Italia di assegnare al SAF idonei mezzi finanziari. La responsabilità della gestione è assegnata al Direttore del SAF, che è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità e professionalità; al fine di assicurarne l'indipendenza, nell'atto di nomina deve essere precisata la durata del mandato, che non può eccedere cinque anni. Il Direttore non è rinnovabile nella carica e può essere revocato con le medesime modalità della nomina.

Per assicurare un costruttivo apporto di professionalità esterne di diversa matrice è costituito presso il SAF un Comitato di esperti che coadiuva il Direttore.

L'articolo 13 prevede la soppressione dell'UIC. La Banca d'Italia succede nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche attive e passive dei quali l'UIC è titolare.

L'articolo 14 contiene le abrogazioni, le norme di attuazione e le disposizioni transitorie.

La norma introduce il parere obbligatorio e non vincolante della Banca d'Italia in relazione ai procedimenti *antitrust* che attengono alla materia bancaria e

assicurativa, precisandosi tuttavia che la Banca d'Italia si debba pronunciare entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento e che decorso inutilmente tale termine l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possa adottare il provvedimento di sua competenza.

Nel medesimo articolo sono ridefiniti i criteri di partecipazione al capitale della Banca d'Italia e i limiti al possesso delle quote di partecipazione, richiesti dallo Statuto della Banca d'Italia che, all'articolo 3, prevede il previo consenso al trasferimento delle quote da parte del Consiglio superiore «nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Istituto e dell'equilibrata distribuzione delle quote».

Il Capo IV contiene talune norme volte ad adeguare gli ordinamenti delle autorità di regolazione, di vigilanza e di garanzia dei mercati di cui alla presente legge al fine di consentirne l'immediato esercizio delle nuove funzioni attribuite, in attesa che il Governo valuti l'opportunità di proporre al Parlamento un più ampio progetto di riforma, nel quale sia contenuta una normativa generale, anche costituzionale. Su ciò sta già lavorando una Commissione di studio nominata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali.

L'articolo 15 individua l'ambito di applicazione, concernente le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui al capo II, le autorità di vigilanza sui mercati finanziari di cui al capo III e in talune parti la Banca d'Italia e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Restano naturalmente ferme, in quanto compatibili, le disposizioni relative alle singole Autorità di precedente istituzione, a cominciare dalla Consob.

L'articolo 16 disciplina la composizione del Collegio e le modalità di designazione e nomina. Ogni Autorità è organo collegiale composto dal Presidente e da quattro membri. Il Presidente e i membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, al termine di apposita procedura che prevede la pubblicità delle candidature e il necessario coinvolgimento di una commissione bicamerale che esprime parere vincolante a maggioranza dei due terzi. La norma definisce i requisiti soggettivi e le cause di ineleggibilità e incompatibilità, nonché lo status dei componenti, impedendo il passaggio senza soluzione di continuità

dalla carriera politica e il rinnovo del mandato in altra autorità. Sono altresì introdotte regole sulle incompatibilità successive alla cessazione del mandato, ponendo così fine ad una grave lacuna e asimmetria della disciplina attualmente vigente.

L'articolo 17 disciplina l'organizzazione delle Autorità di cui alla presente legge, stabilendo che esse hanno autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. In materia di organizzazione interna, si distinguono le funzioni di indirizzo e controllo del Collegio dai compiti gestionali dell'amministrazione al cui vertice è preposto il segretario generale. Al fine di valorizzare le professionalità interne, si prevede che il segretario generale sia nominato dal Collegio tra i dirigenti in servizio presso le Autorità da almeno due anni. Il capo di gabinetto invece, ove istituito su autonoma scelta delle Autorità, è organo fiduciario del Collegio ed è preposto ai rapporti dello stesso con gli uffici e i servizi e alle relazioni esterne di carattere istituzionale. Al comma 4 si consolida il principio della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie, con particolare riguardo ai procedimenti contenziosi e sanzionatori, la cui osservanza è rimessa all'autonomia regolamentare delle Autorità.

L'articolo 18 detta i princìpi in materia di procedimenti e atti delle Autorità, regolandone la pubblicazione e stabilendo che ciascuna Autorità redige annualmente una raccolta degli atti generali, nonché delle norme legislative e regolamentari dello Stato oggetto di attuazione. In base al comma 2, i regolamenti e gli atti a contenuto generale delle Autorità, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore o della materia su cui vertono. Essi sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione, sull'attività degli operatori e sugli interessi dei consumatori e degli utenti. Inoltre, viene introdotto l'obbligo di revisione periodica della regolazione. Con riguardo ai procedimenti contenziosi e sanzionatori, si rafforzano le garanzie procedurali rispetto alla disciplina generale della legge 7 agosto 1990, n. 241, imponendo l'obbligo del contraddittorio.

L'articolo 19 disciplina i ricorsi avverso i provvedimenti delle Autorità, prevedendo che essi possono essere impugnati innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, con competenza territorialmente concentrata nel Tar Lazio.

L'articolo 20 riguarda i rapporti istituzionali delle Autorità. Queste riferiscono al Parlamento sui risultati dell'attività svolta presentando una relazione annuale secondo le modalità previste dall'articolo 21. È inoltre disciplinata la partecipazione italiana agli organismi europei e internazionali che riuniscono le varie Autorità nazionali di regolamentazione e di vigilanza.
L'articolo 21 istituisce la Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti, composta da venti senatori e venti deputati. La Commissione, fra l'altro, esprime il parere vincolante sulle nomine di cui all'articolo 16, e sulle iniziative legislative che hanno una rilevanza strategica ai fini dell'apertura del mercato e della tutela dei consumatori.

L'articolo 22 puntualizza che la legge non comporta oneri finanziari aggiuntivi per lo Stato in quanto ai nuovi o maggiori oneri le Autorità provvedono gradualmente nell'ambito dei meccanismi di autofinanziamento a carico degli operatori e del mercato in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 5.

Relazione tecnica

Dal disegno di legge in esame e dall'adozione dei decreti legislativi di attuazione delle deleghe ivi previste non derivano nuovi e maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Dall'attuazione del disegno normativo sono anzi attesi risparmi di spesa derivanti dallo scioglimento di due organismi pubblici (Isvap, Covip) e dall'accorpamento di compiti e funzioni svolti da una pluralità di strutture pubbliche. Da ciò deriveranno consistenti risparmi di spesa relativi ai costi per beni e servizi strumentali e al funzionamento dei relativi organi collegiali. È prevista soltanto la creazione di una nuova istituzione pubblica, i cui oneri sono integralmente sostenuti da meccanismi di autofinanziamento del mercato, secondo una tecnica consolidata dalla legge finanziaria per il 2006 e già sperimentata, per altre autorità indipendenti, sin dalla legge n. 14 novembre 1995, n. 481.
In particolare, i limitati oneri derivanti dall'aumento di trenta unità del personale alle dipendenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per fare fronte al trasferimento di competenze di cui all'articolo 3 in materia di regolamentazione dei servizi postali, sono coperti dall'applicazione dei meccanismi di autofinanzia-

mento già operanti nei settori delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali. Analogamente si provvede in relazione agli altri maggiori oneri di funzionamento Si tratta di meccanismi che già hanno assicurato fino ad oggi il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dell'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale operante presso il Ministero delle comunicazioni.

I limitati oneri derivanti dall'aumento di trenta unità del personale alle dipendenze dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, derivanti dal trasferimento di competenze di cui all'articolo 4, sono coperti dall'applicazione dei meccanismi di autofinanziamento già operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas agli operatori del settore idrico, secondo il limite dell'uno per mille dei ricavi in conformità a quanto già previsto dalla citata legge n. 481 del 1995. Analogamente si provvede in relazione agli altri maggiori oneri di funzionamento. Trattandosi di una platea estremamente vasta di operatori i cui costi sono riconosciuti in tariffa, il gettito è assicurato.

Gli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità per i servizi di trasporto e l'uso delle infrastrutture di cui all'articolo 5 sono coperti dall'applicazione dei meccanismi di autofinanziamento già operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas e delle comunicazioni elettroniche e postali, che già hanno assicurato fino ad oggi il funzionamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In particolare, si prevede che all'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità si provvede mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati di cui al comma 2, lettere *a)* e *b)*, del medesimo articolo 5 in misura non superiore all'uno per mille dei ricavi derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 4. I contributi sono versati entro il 31 luglio di ciascun anno. Al fine di consentire l'immediato funzionamento dell'Autorità, si prevede espressamente che il primo versamento sia effettuato entro quindici giorni dal perfezionamento dell'efficacia della deliberazione dell'Autorità di cui all'articolo 17, comma 5, della presente legge; adottata in via provvisoria entro quindici giorni dalla costituzione del Collegio, ai sensi

dell'articolo 16 della presente legge. Per evitare che anche in via meramente temporanea vi sia un aggravio a carico della finanza pubblica, si dispone espressamente che l'Autorità non può sostenere spese di organizzazione e di funzionamento prima dell'effettuazione del versamento provvisorio e che nel frattempo essa si avvale di personale comandato proveniente da pubbliche amministrazioni che conserva il trattamento giuridico ed economico fondamentale ed accessorio delle amministrazioni di provenienza con oneri a carico delle medesime. La platea dei soggetti chiamati a contribuire è sufficientemente ampia e comprende anche concessionari e gestori di servizi ad alta redditività (tra questi i concessionari autostradali, quelli aeroportuali, i licenziatari ferroviari, i vettori aerei, gli esercenti servizi marittimi), che garantiscono la sicurezza del gettito. Significativi risparmi di spesa sono attesi dal processo di riordino previsto dal comma 9 dell'articolo 5 e dai regolamenti di revisione degli organici previsti dal medesimo articolo.

I trasferimenti di personale, previsti dagli articoli 8 e 10, da enti e organismi di cui si dispone o è prevista la soppressione non determinano oneri a carico dello Stato. A fronte di tali operazioni di soppressione deriveranno, anzi, consistenti risparmi in materia di beni e servizi strumentali e funzionamento di organi collegiali.

Tutte le soluzioni organizzative contemplate nell'articolo 17 sono consentite nei limiti del bilancio a disposizione delle singole Autorità. Si segnala il comma 5 dell'articolo 17 che riprende quanto disposto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, in materia di procedure e vincoli relativi all'autofinanziamento delle Autorità, introducendo altresì l'importante e innovativo riferimento all'individuazione di «strumenti di controllo sulla efficienza della gestione a disposizione degli operatori e del mercato».

L'articolo 22 afferma esplicitamente che ai nuovi o maggiori oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, le Autorità provvedono nell'ambito dei meccanismi di autofinanziamento a carico degli operatori e del mercato, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 5. Inoltre, le Autorità possono assumere l'ulteriore personale e procedere alle maggiori spese di organizzazione e funzionamento derivanti dall'attuazione della presente legge gradualmente ed entro i limiti delle effettive disponibilità di bilancio conseguenti all'applicazione dei previsti meccanismi di autofinanziamento.

DISEGNO DI LEGGE

Capo I

OGGETTO

Art. 1.

(Finalità e ambito della legge)

1. Le disposizioni della presente legge stabiliscono princìpi e norme in materia di funzioni, organizzazione e attività delle Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati, al fine di rafforzarne e razionalizzarne i compiti di promozione della concorrenza e dei diritti dei consumatori e degli utenti; di protezione di diritti e interessi di carattere fondamentale stabiliti dalla Costituzione e dai Trattati europei; di promozione della trasparenza dei mercati e di vigilanza prudenziale; di regolazione dei mercati nei casi in cui la concorrenza non sia sufficiente; di tutela della concorrenza. Restano ferme, in quanto compatibili con la presente legge, le discipline relative alle singole Autorità.

2. Le disposizioni della presente legge sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di tutela del risparmio e mercati finanziari, di garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali dei cittadini consumatori e utenti, nonché in materia di ordinamento degli enti pubblici nazionali.

3. Restano ferme le funzioni di indirizzo generale e di alta vigilanza del Governo e dei Ministri nelle materie di cui alla presente legge e le competenze di regioni ed enti locali previste dalla normativa vigente.

Capo II

AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

Art. 2.

(Disposizioni generali sulle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità)

1. Al fine di accelerare e rendere effettiva l'introduzione della concorrenza, le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e nel rispetto delle procedure di cui all'articolo

18, possono adottare misure temporanee di regolazione asimmetrica, nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge e nel rispetto dell'ordinamento comunitario.

2. Nei casi di grave turbamento al funzionamento del mercato da cui derivi la lesione potenziale o attuale dei diritti dei consumatori e degli utenti, l'Autorità di regolazione competente per settore può adottare misure urgenti a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, nel rispetto dell'ordinamento comunitario. L'Autorità di regolazione può adottare tali misure anche in via cautelare, sentite in forma semplificata e abbreviata le imprese interessate.

3. Sono Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità ai fini della presente legge:

a) l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481;

b) l'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto, istituita dall'articolo 5;

c) l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249.

Art. 3.

(Disposizioni relative all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni)

1. Le funzioni di Autorità nazionale di regolamentazione postale previste dal decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, in attuazione della normativa comunitaria, sono trasferite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alla data di entrata in vigore della presente legge. Fino alla data di entrata in vigore della norma di cui all'articolo 16 che dispone la riduzione a cinque del numero dei commissari delle Autorità, le competenze in materia di regolamentazione postale sono esercitate dalla Commissione per le infrastrutture e le reti istituita presso l'Autorità. Restano ferme le altre competenze in materia postale del Ministro e del Ministero delle comunicazioni, compresi i poteri di indirizzo e di definizione delle politiche di settore, anche in riferimento alla individuazione del servizio universale, all'emissione di carte valori postali e alla definizione del contenuto e alla stipula del contratto di programma con il fornitore del servizio universale.

2. Al fine di consentire l'esercizio delle nuove competenze attribuite, l'organico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è accresciuto di trenta unità. Il personale è selezionato per pubblico concorso. Fino al trenta per cento dei

posti a concorso è riservato al personale operante presso l'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, uno o più regolamenti, su proposta del Ministro delle comunicazioni, per la riduzione delle dotazioni organiche del medesimo Ministero di un numero di posti corrispondente alle funzioni trasferite ai sensi del comma 1, nonché per la riorganizzazione o la soppressione degli uffici e degli organismi interessati al trasferimento di funzioni. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano gli uffici ed organismi riorganizzati o soppressi. Ai maggiori oneri derivanti dal trasferimento di funzioni, l'Autorità provvede mediante i meccanismi di autofinanziamento a carico degli operatori del mercato postale, ai sensi della normativa vigente in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 5. In via transitoria, per l'esercizio delle nuove competenze, l'Autorità opera con proprie risorse umane e strumentali già disponibili.

3. Alla scadenza del mandato dell'attuale consiliatura dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo quanto previsto dall'articolo 16, le competenze attualmente ripartite tra le commissioni e il consiglio previsti dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, sono attribuite al collegio e le commissioni e il consiglio sono sciolti.

Art. 4.

(Disposizioni relative all'Autorità per l'energia elettrica e il gas)

1. Al fine di promuovere l'efficienza, l'economicità e la trasparenza nella gestione dei servizi idrici e di garantire i diritti dei consumatori e degli utenti, ferme restando le competenze di regioni ed enti locali e le disposizioni circa il regime pubblico delle risorse idriche e della gestione dei servizi idrici, le funzioni di regolazione e controllo attualmente svolte dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), dal Nucleo di attuazione e regolazione dei servizi di pubblica utilità (Nars) e dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che le esercita anche avvalendosi dei poteri di cui all'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481. Restano ferme le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in materia di tutela delle risorse idriche.

2. Ai fini di cui al comma 1, oltre a esercitare i poteri generali di cui all'articolo 2 della citata legge n. 481 del 1995, l'Autorità:

a) propone gli adeguamenti degli atti tipo, delle concessioni e delle convenzioni alle amministrazioni competenti in base all'andamento delle gestioni e alle esigenze degli utenti; i soggetti che non si adeguino a dette proposte sono tenuti a darne comunicazione motivata all'Autorità;

b) definisce indici di produttività per la valutazione anche su base comparativa della efficienza e della economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;

c) determina parametri e criteri per la definizione delle tariffe in armonia con i princìpi fissati dalla legge n. 481 del 1995, controllando le tariffe praticate e verificando il rispetto dei criteri fissati;

d) definisce i livelli generali e specifici di qualità del servizio, determinando obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di loro violazione, e controlla che i gestori adottino e rendano pubblici gli *standard* dei singoli servizi, verificandone il rispetto;

e) individua situazioni di criticità e di irregolarità funzionale dei servizi o di inosservanza delle prescrizioni normative vigenti in materia, intervenendo se del caso con provvedimenti sanzionatori;

f) richiede informazioni e documentazioni agli esercenti anche svolgendo poteri di acquisizione, accesso ed ispezione in conformità alla disciplina prevista dalla legge n. 481 del 1995 e irrogando la sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino all'1 per cento dei ricavi ai soggetti che, senza giustificato motivo, rifiutano od omettono di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti o intralciano l'accesso o le ispezioni, nonchè irrogando la sanzione amministrativa del pagamento di una somma fino al 5 per cento dei ricavi ai soggetti che forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri;

g) definisce i programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con analoghi organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome competenti, e svolge attività consultive nelle materie di propria competenza a favore delle Autorità d'ambito e delle pubbliche amministrazioni;

h) formula proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione, ed invia al Governo e al Par-

lamento, secondo le procedure di cui all'articolo 20, una relazione annuale sull'attività svolta, con particolare riferimento allo stato e alle condizioni di erogazione dei servizi idrici ai consumatori e agli utenti.

3. Al fine di consentire l'esercizio delle nuove competenze attribuite, l'organico dell'Autorità è accresciuto di trenta unità. Il personale è selezionato per pubblico concorso. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il 30 per cento dei posti messi a concorso è riservato al personale e agli esperti del CIPE e del Nars, già in servizio a tempo indeterminato presso pubbliche amministrazioni, e al personale del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio sui servizi idrici. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, uno o più regolamenti, su proposta dei Ministri competenti, per la riduzione delle dotazioni organiche dei medesimi Ministeri e degli organismi pubblici interessati all'applicazione del presente articolo di un numero di posti corrispondente alle funzioni trasferite ai sensi del comma 1, nonché per la riorganizzazione o la soppressione degli uffici e degli organismi interessati al trasferimento delle funzioni. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano gli uffici ed organismi riorganizzati o soppressi. Ai maggiori oneri derivanti dal trasferimento di funzioni, l'Autorità provvede mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati di cui al comma 2, lettere *a)* e *b)*, in misura non superiore all'1 per mille dei ricavi derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 5. In via transitoria, per l'esercizio delle nuove competenze, l'Autorità opera con proprie risorse umane e strumentali già disponibili.

4. Il Governo, sentite le Commissioni parlamentari permanenti competenti per materia, la Commissione bicamerale di cui all'articolo 21 e l'Autorità, è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a razionalizzare, riordinare e coordinare le competenze degli organismi operanti nel settore idrico e ambientale in modo coerente con la presente legge e con le funzioni di regolazione e di vigilanza dalla stessa attribuite all'Autorità, anche attraverso il riordino, la fusione, o la privatizzazione

di enti e strutture. I pareri di cui al presente comma sono resi entro il termine di sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

5. All'articolo 2, comma 5, della legge 14 novembre 1995, n. 481, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per i settori dell'energia elettrica e il gas, ai fini della tutela dei clienti finali e della realizzazione di mercati effettivamente concorrenziali, le competenze ricomprendono tutte le attività della relativa filiera.».

6. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati:

a) l'articolo 1-*quinquies*, comma 5, del decreto-legge 29 agosto 2003, n. 239, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 2003, n. 290, e a decorrere dalla suddetta data si applica l'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79;

b) l'articolo 1, comma 14, della legge 23 agosto 2004, n. 239;

c) il decreto-legge 4 settembre 2002, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2002, n. 238.

Art. 5.

(Istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto)

1. È istituita, con sede in Roma, l'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto, con compiti di regolazione nel settore dei trasporti. In conformità alla disciplina comunitaria, l'Autorità svolge le funzioni assegnate ai sensi della presente legge, nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Nell'interesse della concorrenza e dell'utenza e nel rispetto della normativa comunitaria, tenuto conto degli indirizzi generali di politica economica, ambientale e sociale nel settore dei trasporti, l'Autorità promuove e garantisce:

a) lo sviluppo di condizioni concorrenziali nei vari comparti;

b) condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture da parte dei soggetti che esercitano servizi di trasporto;

c) adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi;

d) livelli tariffari equi, trasparenti e orientati ai costi di una gestione efficiente per i servizi soggetti a regolazione, diretti ad armonizzare gli interessi economico-finanziari degli operatori, tramite il riconoscimento di un'equa remunerazione del

capitale investito, con gli obiettivi generali di politica economica, ambientale e sociale nel settore dei trasporti.

2. Il settore dei trasporti nel quale si esplicano le funzioni dell'Autorità ai sensi della presente legge comprende:

a) le condizioni di accesso alle infrastrutture autostradali, aeroportuali, portuali e ferroviarie, inclusi le relative pertinenze e i servizi accessori e complementari;

b) i servizi di trasporto, limitatamente agli ambiti in cui ancora non sussistono condizioni di effettiva concorrenza, modale o intermodale, al fine di garantire la salvaguardia degli interessi degli utenti e dei consumatori.

3. Tenuto conto dei processi in corso di apertura alla concorrenza dei mercati dei servizi di trasporto di cui al comma 2, lettera *b)*, e degli usi infrastrutturali di cui al comma 2, lettera *a)*, e considerato l'interesse a che la regolamentazione non ecceda quanto strettamente necessario a promuovere condizioni concorrenziali e la tutela degli utenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dello sviluppo economico, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, compresa la Commissione bicamerale di cui all'articolo 21, sentite l'Autorità di cui al presente articolo e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonchè per quanto di competenza, la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con periodicità non superiore a cinque anni, vengono indicati all'Autorità i servizi di trasporto e gli usi infrastrutturali per i quali la regolazione economica non risulta più necessaria e quelli per i quali, all'opposto, risulta necessaria introdurla.

4. Sono sottoposti a regolazione economica da parte dell'Autorità gli usi infrastrutturali di cui al comma 2, lettera *a)*, e, fatto salvo quanto previsto dal comma 3, i seguenti servizi di trasporto:

a) servizi di trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza, con esclusione di quelli ad alta velocità, nonché servizi di trasporto ferroviario con riguardo all'assegnazione della capacità ferroviaria e dei servizi accessori e complementari;

b) servizi di trasporto aereo di linea operati in regime di oneri di servizio pubblico, o comunque sovvenzionati con risorse pubbliche;

c) servizi di trasporto aereo di linea con destinazioni esterne all'Unione europea, disciplinati da accordi bilaterali di traffico;

d) servizi di navigazione sovvenzionata di cabotaggio marittimo.

5. L'Autorità vigila sull'allocazione degli *slot* aeroportuali negli aeroporti coordinati o pienamente coordinati ai sensi del regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, e successive modificazioni;

6. Nel rispetto delle rispettive competenze dello Stato, delle regioni e degli enti locali, l'Autorità formula altresì pareri in materia di apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale.

7. A livello statale restano ferme in capo ai Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e al CIPE, nell'ambito delle rispettive competenze, le funzioni di indirizzo generale, di tutela sociale, di programmazione e di pianificazione, di valutazione degli investimenti pubblici, di tutela della sicurezza. Le funzioni di rilascio delle concessioni e di stipula delle relative convenzioni, la definizione degli obblighi e degli oneri di servizio pubblico e l'assegnazione dei relativi incarichi, la stipula di contratti di programma e di servizio pubblico, il rilascio dei titoli abilitativi restano altresì ferme, nei rispettivi ambiti definiti dalla normativa vigente, in capo al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dei trasporti, e ai relativi enti e società strumentali, nonché nei casi di competenza concorrente al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero della difesa. Le funzioni attualmente esercitate dal CIPE, dal Ministero dei trasporti, dal Ministero delle infrastrutture, dall'Anas S.p.A., dall'Ente nazionale aviazione civile (ENAC) e da altri enti strumentali riferibili ai compiti di regolazione economica di cui all'articolo 6, sono trasferite all'Autorità.

8. Alle dipendenze dell'Autorità è posto personale di ruolo, la cui pianta organica è inizialmente pari a 200 unità. Con regolamento dell'Autorità, nei limiti posti dagli stanziamenti ordinari di bilancio previsti per il suo funzionamento, si provvede alla fissazione definitiva della pianta organica del personale di ruolo, la cui consistenza può discostarsi da quella iniziale nel limite di un decimo, anche tenuto conto dell'ampliamento ovvero della riduzione dei mercati sui cui l'Autorità eserciterà le proprie competenze di cui al comma 3. Il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere sono determinati in conformità a quanto previsto dall'articolo 2, comma 28, della legge n. 481 del 1995. Entro no-

vanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, uno o più regolamenti, su proposta dei Ministri competenti, per la riduzione delle dotazioni organiche dei medesimi Ministeri e degli organismi pubblici interessati all'applicazione del presente articolo di un numero di posti corrispondente alle funzioni trasferite ai sensi del comma 7. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei predetti regolamenti sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano gli uffici riorganizzati o soppressi. Il personale è selezionato per pubblico concorso. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale è reclutato, fino al trenta per cento della dotazione organica, mediante concorsi riservati al personale dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dei relativi enti strumentali, del Ministero dell'economia e delle finanze operante nelle strutture concertanti le funzioni trasferite all'Autorità, nonché al personale e agli esperti del CIPE e del Nars, già in servizio a tempo indeterminato presso pubbliche amministrazioni.

9. Il Governo, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia, nonché la Commissione bicamerale di cui all'articolo 21, sentita altresì l'Autorità, è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a razionalizzare, riordinare e coordinare le competenze degli organismi operanti nel settore in modo coerente con le funzioni attribuite all'Autorità, anche attraverso il riordino, la fusione o la privatizzazione di enti e strutture. I pareri di cui al presente comma sono resi entro il termine di sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

10. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità si provvede mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati di cui al comma 2, lettera *a)* e *b)*, in misura non superiore all'uno per mille dei ricavi derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 5. I contributi sono versati entro il 31 luglio di ciascun anno. Al fine di consentire l'immediato funzionamento dell'Autorità, il primo versamento è effettuato entro quindici giorni dal perfezionamento dell'efficacia della deliberazione dell'Autorità di cui all'articolo 17, comma 5, adottata in via provvisoria entro quindici giorni

dalla costituzione del Collegio ai sensi dell'articolo 16. L'Autorità non può sostenere spese di organizzazione e di funzionamento prima dell'effettuazione del versamento di cui al presente comma.

11. Al fine di consentire l'immediato funzionamento dell'Autorità, fino all'immissione in servizio del personale di cui al comma 8 ed alla effettiva riscossione delle entrate derivanti dalle tariffe di cui al comma 10, la medesima Autorità può avvalersi, nei limiti di un contingente di 30 unità, di personale in posizione di comando proveniente dalle pubbliche amministrazioni, che conserva il trattamento giuridico ed economico fondamentale ed accessorio delle amministrazioni di provenienza, con oneri a carico delle medesime.

Art. 6.

(Funzioni e poteri dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture di trasporto)

1. Nel perseguire le finalità di cui all'articolo 5, fatte le salve le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità svolge le seguenti funzioni:

a) verifica che le condizioni e le modalità di accesso alle infrastrutture e ai mercati per i soggetti esercenti i servizi rispettino i princìpi della concorrenza, della trasparenza e dell'orientamento al costo, anche al fine di assicurare la prestazione del servizio in condizioni di eguaglianza, nel rispetto delle esigenze degli utenti, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto dell'ambiente e del paesaggio, la sicurezza e l'adozione delle misure di prevenzione a tutela della salute degli addetti;

b) formula ai Ministeri competenti proposte per le modalità di rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni, nonché per l'attribuzione degli incarichi di servizio pubblico, tali da salvaguardare il ricorso a procedure aperte, basate su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori;

c) emana direttive per assicurare la trasparenza, la disaggregazione e la separazione contabile e gestionale delle imprese regolate nella misura utile alla promozione della concorrenza e all'esercizio delle funzioni di regolazione, anche in modo da distinguere i costi e i ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico;

d) garantisce un livello adeguato di protezione degli utenti e dei consumatori nei confronti dei fornitori e vigila sulla diffusione di condotte in danno degli uten-

ti, dei consumatori e dei concorrenti, anche al fine di segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione della normativa a tutela della concorrenza;

e) verifica periodicamente la proporzionalità della regolamentazione del settore proponendo misure meno restrittive della libertà di impresa, nonché rivedendo le misure di propria competenza;

f) verifica l'adeguatezza della varietà delle offerte e promuove la semplificazione degli adempimenti richiesti agli utenti e ai consumatori;

g) assicura che tariffe, canoni, pedaggi, diritti, comunque denominati, siano equi, trasparenti, non discriminatori e orientati ai costi, secondo criteri che incentivino l'efficienza, la qualità dei servizi, un adeguato sviluppo degli investimenti e che considerino il grado di liberalizzazione, la struttura di mercato, l'intensità della concorrenza attuale e prospettica, le ripercussioni su eventuali mercati collegati, il confronto internazionale, l'equilibrio economico-finanziario delle imprese regolate e l'incidenza di eventuali costi sostenuti per servizi di interesse generale, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; ove le tariffe di cui alla presente lettera riguardino una concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici, le misure sono adottate d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e per quanto di competenza con il Ministero dell'economia e delle finanze;

h) promuove la diffusione di informazioni su tariffe, canoni, pedaggi, diritti, comunque denominati, e sulle altre condizioni di offerta delle infrastrutture e dei servizi regolati, al fine di stimolare la qualità delle offerte ed ampliare le scelte a disposizione degli utenti e dei consumatori.

2. Nello svolgimento delle funzioni di cui al comma 1, l'Autorità esercita i seguenti poteri:

a) esprime parere obbligatorio sulle proposte dirette a sottrarre alla concorrenza nel mercato servizi di trasporto e sulla definizione delle attività da sottoporre a obblighi e oneri di servizio pubblico e delle attività oggetto dei contratti di programma e di servizio, nonché sui criteri di determinazione delle relative compensazioni;

b) qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento, propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti

di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato;

c) valuta i costi per gli obblighi e gli oneri di servizio pubblico, definiti secondo le procedure vigenti;

d) determina i criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati; delibera sui livelli massimi applicabili e vigila sul rispetto degli stessi, fermo restando quanto previsto dalla lettera *g)*, del comma 1, in relazione alle concessioni di costruzione e gestione di lavori pubblici;

e) determina i criteri per la redazione della contabilità dei costi e, ove ricorra l'opportunità, per la separazione contabile, nonché per la classificazione e l'imputazione dei costi e dei ricavi pertinenti ad obblighi e oneri di servizio pubblico, e vigila sul loro rispetto;

f) ove opportuno, nel rispetto del principio di proporzionalità e delle norme comunitarie, dispone obblighi e modalità di separazione contabile e gestionale delle imprese verticalmente integrate sottoposte alla sua competenza;

g) disciplina le condizioni di accesso alle reti e alle infrastrutture che siano gestite sulla base di un diritto esclusivo o comunque in assenza di condizioni di effettiva concorrenza; valuta, anche d'ufficio, se le condizioni richieste dai gestori delle infrastrutture o il rifiuto di accesso alle reti e alle infrastrutture di cui alla presente lettera siano giustificati in base a criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori; in caso contrario, determina le condizioni da rispettare e, se del caso, irroga le sanzioni di cui al presente articolo;

h) stabilisce *standard* qualitativi minimi che i soggetti sottoposti alla sua competenza sono tenuti a garantire e vigila, anche avvalendosi delle strutture di altri enti, sul loro rispetto; indica le informazioni che i soggetti regolati devono rendere pubbliche in merito al livello qualitativo e alle altre condizioni di messa a disposizione delle infrastrutture e di fornitura dei servizi; richiede ai soggetti regolati la pubblicazione di impegni sui livelli qualitativi da raggiungere in periodi pluriennali e determina, ove opportuno e non già altrimenti previsto, gli indennizzi automatici in favore degli utenti e dei consumatori in caso di inadempimento;

i) controlla che le condizioni di messa a disposizione delle infrastrutture di rete e

di prestazione dei servizi siano conformi alla legge, ai regolamenti ed agli atti di regolazione e che non vi siano discriminazioni ingiustificate;

l) promuove la redazione di codici deontologici e norme di autoregolamentazione; controlla che ciascun soggetto che mette a disposizione reti e infrastrutture o presta servizi regolati adotti una carta dei servizi;

m) richiede a chi ne sia in possesso le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccoglie da qualunque soggetto informato dichiarazioni, da verbalizzare se rese oralmente;

n) qualora sussistano elementi che indicano possibili violazioni della regolazione negli ambiti di propria competenza, svolge ispezioni presso i soggetti regolati mediante accesso a impianti e mezzi di trasporto; durante l'ispezione, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, può controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e altre informazioni, apporre sigilli; delle operazioni ispettive e delle dichiarazioni rese deve essere redatto apposito verbale;

o) svolge indagini conoscitive di natura generale, se opportuno in collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e con altre amministrazioni o autorità di regolazione;

p) ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione economica e con gli impegni assunti dai soggetti regolati, disponendo le misure opportune di ripristino; nei casi in cui intenda adottare una decisione volta a fare cessare un'infrazione e le imprese propongano impegni idonei a rimuovere le contestazioni da essa avanzate, può rendere obbligatori tali impegni per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione; può riaprire il procedimento se mutano le circostanze di fatto su cui sono stati assunti gli impegni o se le informazioni trasmesse dalle parti si rivelano incomplete, inesatte o fuorvianti; in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare;

q) valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio regolato, ai fini dell'esercizio delle pro-

prie competenze;

r) favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti;

s) ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria sino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dall'Autorità e di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti;

t) irroga una sanzione amministrativa pecuniaria sino al 5 per cento del fatturato dell'impresa interessata in caso di violazione dei provvedimenti dell'Autorità diversi da quelli di cui alle lettere *s)* e *u)*;

u) applica una sanzione amministrativa pecuniaria sino all'1 per cento del fatturato dell'impresa interessata qualora, nell'interesse o a vantaggio della medesima: i destinatari di una richiesta dell'Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito; i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti;

v) applica la sanzione di cui alla lettera *s)*, che può essere aumentata fino al 50 per cento, in caso di inottemperanza agli impegni di cui alla lettera *p)*.

3. Tutte le sanzioni di cui al presente articolo sono determinate in considerazione della gravità e della durata dell'infrazione. Si osservano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, nei limiti di cui all'articolo 18. Gli introiti delle sanzioni di cui al presente articolo sono destinati a un fondo istituito presso il Ministero dei trasporti finalizzato all'adozione di iniziative destinate al miglioramento della qualità e della sicurezza dei servizi di trasporto agli utenti e ai consumatori.

Capo III

(AUTORITÀ DI VIGILANZA SUI MERCATI FINANZIARI)

Art. 7.

(Individuazione delle Autorità di vigilanza sui mercati finanziari)

1. Sono Autorità di vigilanza sui mercati finanziari ai fini della presente legge:

a) la Banca d'Italia, per gli aspetti relativi alla stabilità degli operatori e del sistema finanziario;

b) la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), per gli aspetti relativi alla trasparenza del mercato e alla correttezza dei comportamenti.

2. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, e dall'articolo 5 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

Art. 8.

(Trasferimento di competenze alla Banca d'Italia)

1. Alla Banca d'Italia sono trasferiti le competenze e i poteri, con le relative risorse strumentali, umane e finanziarie, attribuiti all'Ufficio italiano dei cambi (UIC) dal decreto legislativo 26 agosto 1998, n. 319, dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, dal decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, e dai successivi provvedimenti in tema di controlli finanziari, prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale.

Art. 9.

(Comitato per la stabilità finanziaria)

1. All'articolo 1, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, la lettera *c)* è sostituita dalla seguente:

«*c)* "CSF" indica il Comitato per la stabilità finanziaria;».

2. L'articolo 2 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - *(Comitato per la stabilità finanziaria). – 1.* Il CSF è composto:

a) dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede;

b) dal Governatore della Banca d'Italia;

c) dal Presidente della Consob.

2. Il presidente del CSF può invitare ad intervenire a singole riunioni il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, altri Ministri e altri soggetti dei quali sia opportuna la consultazione.

3. Il CSF è convocato dal Ministro dell'economia e delle finanze quando sia richiesto da uno dei suoi componenti.

4. Il CSF, anche al fine di consentire l'esercizio dei compiti di cui all'articolo 1, comma 3, promuove, attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni, la stabilità finanziaria e la soluzione delle crisi delle società e dei gruppi bancari e finanziari che possono influire sull'intero sistema finanziario, nonché la collaborazione tra le Autorità competenti e tra queste e le Autorità dei Paesi comunitari ed extracomunitari.

5. Ferme restando le competenze in ordine all'adozione dei provvedimenti e alla gestione delle procedure, il CSF individua le modalità organizzative attraverso cui il Ministro dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia debbono valutare gli interventi necessari per prevenire e risolvere le crisi di cui al comma 4 e promuove la cooperazione con gli equivalenti organismi presenti negli Stati comunitari, individuando le forme più opportune di collaborazione.

6. Il CSF promuove altresì la consultazione e la cooperazione nel processo di formazione dei regolamenti di competenza del Ministro dell'economia e delle finanze e degli atti normativi comunitari riguardanti il settore finanziario.

7. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Banca d'Italia e la Consob, disciplina con decreto il regolamento di funzionamento del CSF».

3. L'articolo 69, comma 1-*ter*, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 è abrogato.

Art. 10.

(Delega in materia di riordino delle competenze nel settore finanziario)

1. Il Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, è delegato a emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a:

a) disporre la soppressione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), nonché del Comitato interministeriale per il credito e il rispar-

mio (CICR) di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385. La Covip è soppressa dal 1º luglio 2008;

b) attribuire alla Banca d'Italia e alla Consob le competenze e i poteri di vigilanza dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (Isvap) dal decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, nonché le ulteriori competenze necessarie al perseguimento delle finalità indicate dall'articolo 7;

c) attribuire alla Banca d'Italia e alla Consob, nel termine di cui alla lettera *a)*, le competenze e i poteri di vigilanza della Covip dal decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, nonché le ulteriori competenze necessarie al perseguimento delle finalità indicate dall'articolo 7;

d) disciplinare il trasferimento del personale dell'Isvap e della Covip alla Banca d'Italia e alla Consob, ovvero ad altre autorità indipendenti, in relazione alle qualifiche rivestite e alle funzioni esercitate presso gli enti di provenienza. In ogni caso è garantito al personale dell'Isvap e della Covip il mantenimento del trattamento economico e previdenziale già riconosciuto, nonché della qualifica e delle funzioni svolte presso gli enti di provenienza;

e) disciplinare gli effetti patrimoniali conseguenti alla soppressione della Covip e dell'Isvap;

f) coordinare il testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, il testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, il decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, il decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e altre leggi speciali che disciplinano la materia con quanto previsto dalla presente legge;

g) assicurare l'indipendenza dell'attività di vigilanza;

h) omogeneizzare il trattamento economico dei componenti del collegio della Consob a quello delle altre Autorità di cui alla presente legge;

i) assegnare le competenze attribuite al CICR dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993 al Ministro dell'economia e delle finanze e alla Banca d'Italia.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi al Parlamento, perché sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, compreso quello della Commissione bicamerale di cui all'articolo 21, entro il termine di sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine i decreti sono emanati, anche in mancanza del parere. Qualora detto termine

venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del predetto termine o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare disposizioni correttive e integrative nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi di cui al presente articolo e con la medesima procedura.

Art. 11.

(Comitato antiriciclaggio)

1. Presso il Ministero dell'economia e delle finanze è costituito un Comitato antiriciclaggio, composto da membri designati dai Ministri dell'economia e delle finanze, dell'interno, della giustizia e degli affari esteri, dalla Direzione nazionale antimafia, dalla Banca d'Italia, dalla Consob, dalla Guardia di finanza, dalla Direzione investigativa antimafia, dai Carabinieri e dalla Polizia di Stato, nonché dal Direttore del Servizio di analisi finanziaria (SAF) di cui all'articolo 12. La Presidenza è attribuita a un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Comitato è convocato con cadenza almeno semestrale.

2. Il Comitato antiriciclaggio, ferma restando l'autonomia funzionale, organizzativa e operativa del SAF, promuove la collaborazione tra le Autorità di cui al comma 1 e svolge funzioni di coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema economico a scopi di riciclaggio; esprime inoltre un parere in merito ai criteri seguiti nell'archiviazione delle segnalazioni di operazione sospette. La partecipazione al Comitato non dà luogo a compensi, né a rimborso spese.

Art. 12.

(Servizio di analisi finanziaria)

1. Presso la Banca d'Italia è istituito un Servizio di analisi finanziaria (SAF), che costituisce l'unità di informazione finanziaria per l'Italia (FIU), per lo svolgimento dei compiti e delle funzioni di analisi finanziaria per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale ad esso assegnati dalla legge.

2. I compiti di analisi finanziaria per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo internazionale precedentemente attribuiti all'UIC sono attribuiti al SAF.

3. In conformità a quanto previsto dai princìpi e dalle disposizioni internazionali, il SAF esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, anche nei confronti degli organi della Banca d'Italia e del Governo.

4. La Banca d'Italia emana con proprio regolamento disposizioni per assicurare l'indipendenza organizzativa e operativa del SAF e per disciplinare l'utilizzo di altre strutture dell'Istituto e la riservatezza delle informazioni acquisite. La Banca d'Italia attribuisce al SAF mezzi finanziari e risorse idonei ad assicurare l'efficace perseguimento dei suoi fini istituzionali.

5. Il Direttore del SAF, al quale compete in autonomia la responsabilità della gestione, è nominato con provvedimento del Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, tra persone dotate di adeguati requisiti di onorabilità e professionalità; l'atto di nomina indica la durata del mandato, che non può eccedere cinque anni, ed è rinnovabile una sola volta.

6. Il Direttore del SAF, per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, trasmette annualmente alle competenti Commissioni parlamentari un rapporto sull'attività svolta dal Servizio, unitamente a una relazione della Banca d'Italia in merito ai mezzi finanziari e alle risorse attribuite al SAF.

7. Per l'efficace svolgimento dei compiti fissati dalla legge e dagli obblighi internazionali, presso il SAF è costituito un Comitato di esperti del quale fanno parte il Direttore e quattro membri, dotati di adeguati requisiti di onorabilità e professionalità. I membri del Comitato sono nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Governatore, e restano in carica tre anni, rinnovabili per altri tre. Il Comitato è convocato dal Direttore con cadenza almeno semestrale; esso cura la redazione di un parere sull'azione del SAF, che forma parte integrante della documentazione trasmessa alle Commissioni parlamentari ai sensi del comma 6. La partecipazione al Comitato non dà luogo a compensi, né a rimborso spese.

8. Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti volti ad attribuire al SAF poteri di proposta per l'irrogazione delle sanzioni amministrative relative all'inosservanza degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette e a disciplinare le regole ed i criteri per assicurare la col-

laborazione del SAF con le FIU estere, con l'Autorità giudiziaria, con gli organi investigativi e con le Autorità di vigilanza.

Art. 13.

(Soppressione di enti e di organi)

1. L'Ufficio italiano cambi (UIC) è soppresso. La Banca d'Italia succede nei diritti, nelle attribuzioni e nelle situazioni giuridiche attive e passive dei quali l'UIC è titolare. La successione avviene senza pregiudizio del trattamento economico e previdenziale già riconosciuto ai dipendenti dell'UIC. Il Direttorio della Banca d'Italia, su proposta del Governatore, nomina uno o più commissari liquidatori entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il Governo è delegato a emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a disciplinare la neutralità fiscale dell'operazione e i controlli sui soggetti iscritti negli albi e negli elenchi tenuti dall'UIC.

Art. 14.

(Abrogazioni, norme di attuazione e disposizioni transitorie)

1. Ogni riferimento all'UIC contenuto nelle leggi o in atti normativi si intende effettuato alla Banca d'Italia e, nella materia dell'antiriciclaggio e del finanziamento del terrorismo, al Servizio di cui all'articolo 12.

2. Sono abrogati il decreto legislativo 26 agosto 1998, n. 319, fatta eccezione per l'articolo 5, comma 3, e l'articolo 3-*ter* del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197.

3. Nell'articolo 5, comma 10, del predetto decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, le parole: «Il Ministro del tesoro determina con proprio decreto i criteri generali con cui» e: «, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro del tesoro» sono soppresse.

4. In attesa dell'istituzione del Servizio di cui all'articolo 12 e dell'emanazione del regolamento della Banca d'Italia ivi previsto, i compiti e le funzioni del Servizio sono esercitati in via transitoria dal Servizio antiriciclaggio dell'UIC.

5. All'articolo 20, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al primo periodo:

1) dopo le parole: «imprese assicurative,» sono inserite le seguenti: «o banche e società appartenenti a gruppi bancari,»;

2) dopo la parola: «parere» è inserita la seguente: «rispettivamente»;

3) dopo la parola: «(ISVAP)» sono inserite le seguenti: «e della Banca d'Italia»;

4) le parole: «si pronuncia» sono sostituite dalle seguenti: «si pronunciano»;

b) all'ultimo periodo, dopo la parola: «ISVAP», sono inserite le seguenti: «o della Banca d'Italia».

5. È abrogato l'articolo 19, comma 10, della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

6. Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a ridefinire i criteri di partecipazione al capitale della Banca d'Italia e a introdurre, a garanzia dell'indipendenza della medesima, limiti al possesso delle quote di partecipazione, nonché criteri per la loro remunerazione, avuto riguardo alla natura pubblica delle funzioni esercitate. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al presente comma, è abrogato l'articolo 20, terzo comma, del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375.

7. È abrogato l'articolo 22 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni.

Capo IV

ADEGUAMENTO DEGLI ORDINAMENTI DELLE AUTORITÀ DI REGOLAZIONE, DI VIGILANZA E DI GARANZIA DEI MERCATI

Art. 15.

(Ambito di applicazione)

1. Al fine di consentire l'immediata attuazione del disegno di riorganizzazione funzionale previsto dalla presente legge, le norme di cui al presente capo si applicano alle seguenti Autorità indipendenti di regolazione, di vigilanza e di garanzia dei mercati:

a) alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui al capo II;

b) alle Autorità di vigilanza sui mercati finanziari di cui al capo III, fatte salve le deroghe specificamente previste per la Banca d'Italia dal presente capo;

c) all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, nei limiti previsti dal presente capo.

2. Restano ferme, in quanto compatibili con le disposizioni di cui al presente capo, le discipline relative alle singole Autorità istituite con precedenti leggi.

Art. 16.

(Disposizioni in materia di composizione del Collegio delle Autorità)

1. Ogni Autorità di cui alla presente legge è organo collegiale composto dal Presidente e da quattro membri.

2. Il Presidente e i membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, al termine della procedura di cui al comma 3.

3. Possono essere designati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti per materia, nel rispetto dell'equilibrio di genere, soltanto soggetti che abbiano presentato la loro candidatura nell'ambito di una apposita procedura di sollecitazione pubblica avviata con la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di un apposito bando predisposto dalla Presidenza del Consiglio. Le designazioni del Governo sono sottoposte al parere vincolante della Commissione parlamentare di cui all'articolo 21, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti, previa pubblicazione del *curriculum vitae* e audizione delle persone designate. La procedura di nomina dei componenti delle Autorità è avviata centoventi giorni prima della scadenza del mandato dei componenti delle Autorità in carica con la pubblicazione del bando di cui al presente comma.

4. I componenti delle Autorità sono scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui operano le medesime Autorità. Non possono essere nominati componenti coloro che nell'anno precedente alla nomina hanno ricoperto incarichi elettivi politici o che, in relazione alle cariche assunte nell'anno precedente alla nomina nelle imprese regolate o vigilate, permangano portatori di interessi in conflitto con l'esercizio della funzione di regolazione o di vigilanza, nonché coloro che sono stati componenti del Collegio di altra Autorità indipendente. Restano ferme altresì le incompatibilità per i titolari di cariche di Governo previste dalla normativa vigente. I componenti delle Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica. In caso di dimissioni o impedimento del Presidente o di un membro delle Autorità, si procede alla sostituzione secondo le regole ordinarie previste per la nomina dei componenti dell'Autorità, la loro durata in ca-

rica e la non rinnovabilità del mandato. Per le Autorità di nuova istituzione, due dei componenti sono nominati per un periodo di cinque anni, così da evitare il rinnovo contestuale dell'intero collegio.

5. In caso di gravi e persistenti violazioni della legge istitutiva, di impossibilità di funzionamento o di prolungata inattività, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, può deliberare, previo parere favorevole espresso a maggioranza di due terzi dei componenti dalla Commissione parlamentare di cui all'articolo 21, la revoca motivata del Collegio, che viene disposta con decreto del Presidente della Repubblica.

6. Per l'intera durata dell'incarico i componenti delle Autorità non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi nelle imprese operanti nei settori di competenza delle Autorità. All'atto di accettazione della nomina, i componenti delle Autorità sono collocati fuori ruolo o in posizioni analoghe, se dipendenti di pubbliche amministrazioni. Nell'anno successivo alla cessazione dall'incarico, i componenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con imprese nei cui confronti sono state adottate misure regolatorie specifiche o aperte istruttorie di vigilanza dell'Autorità presso cui hanno svolto il mandato, né esercitarvi funzioni societarie. La violazione di tale divieto è punita, ferma restando la responsabilità penale ove il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria pari nel minimo a 25.000 euro e nel massimo alla maggiore somma tra 250.000 euro e l'importo del corrispettivo percepito. Ferme restando le altre disposizioni previste dagli ordinamenti di settore, all'imprenditore che abbia violato tale divieto si applicano le sanzioni previste dall'articolo 2, comma 9, della legge 14 novembre 1995, n. 481. I valori delle predette sanzioni sono rivalutati, ogni due anni, in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati calcolato dall'Istituto nazionale di statistica.

7. I componenti e i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Restano ferme le disposizioni in materia di segreto d'ufficio e di scambio di informazioni previste

dalle leggi speciali per le Autorità di cui al Capo III. Con apposito regolamento, le Autorità adottano il proprio codice deontologico, che stabilisce le regole di condotta dei componenti, dei dirigenti e del personale, anche con previsioni relative al biennio successivo alla cessazione del mandato o del rapporto di impiego.

8. Le disposizioni dei commi 1, 2, 3, 4 e 5 non si applicano alla Banca d'Italia.

9. In via transitoria, fino a quando le funzioni in materia di conflitto di interessi dei titolari di incarichi di Governo non siano trasferite ad altro ente o organo, la nomina del Presidente e dei componenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è effettuata dai Presidenti delle Camere nell'ambito di una rosa pari ad almeno al doppio dei soggetti nominandi, selezionata dalla Commissione bicamerale di cui all'articolo 21, secondo le procedure di candidatura di cui al comma 3. In via transitoria, fino a quando le funzioni in materia di conflitto di interessi dei titolari di incarichi di Governo non siano trasferite ad altro ente o organo, la disposizione di cui al comma 5 non si applica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

10. Le disposizioni del presente articolo trovano applicazione alle nomine successive alla data di entrata in vigore della presente legge. La riduzione a cinque del numero dei componenti dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato opera a partire dalla scadenza del mandato dell'attuale consiliatura.

Art. 17.

(Disposizioni in materia di organizzazione delle Autorità)

1. Le Autorità di cui alla presente legge hanno autonomia organizzativa, contabile e amministrativa.

2. Nelle materie inerenti all'organizzazione interna delle Autorità, il Collegio svolge le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo. Le funzioni di gestione, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono attribuite ai servizi e agli uffici. Il collegio può attribuire al Presidente o a singoli componenti la delega a svolgere attività specifiche o ad assumere determinazioni in ambiti di competenza specificamente individuati.

3. All'amministrazione, al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'organizzazione interna di ciascuna Autorità è preposto il segretario generale. Il segretario generale è nominato dal Collegio, su proposta del Presidente

dell'Autorità, tra i dirigenti dell'Autorità in servizio da almeno due anni e per un periodo non inferiore a quattro anni e non superiore a sette salvo revoca per giusta causa. Ai rapporti del Collegio con i servizi e gli uffici può sovraintendere un capo di Gabinetto, che svolge anche le funzioni di segretario del collegio. Il capo di Gabinetto è nominato dal Collegio, su proposta del Presidente dell'Autorità.

4. Per l'esercizio delle funzioni di controllo a carattere contenzioso e sanzionatorio, l'organizzazione interna delle Autorità assicura la separazione tra funzioni istruttorie degli uffici e funzioni decisorie del Collegio. Ferme restando le garanzie funzionali e procedurali previste dalla legge e dai rispettivi ordinamenti, le Autorità, con appositi regolamenti, possono individuare i casi in cui avvalersi, per lo svolgimento di attività preparatorie e strumentali, di altri soggetti pubblici secondo modalità definite in appositi accordi e convenzioni.

5. Le Autorità provvedono all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse finanziarie assegnate, anche in deroga alla disciplina generale e speciale in materia di contabilità, ove le risorse provenienti dal finanziamento a carico degli operatori e del mercato siano prevalenti rispetto a quelle a carico del bilancio dello Stato previste a legislazione vigente. Le modalità di attuazione delle disposizioni normative per il finanziamento a carico degli operatori e del mercato, compresi i termini per il versamento e gli strumenti di controllo sulla efficienza della gestione a disposizione degli operatori e del mercato, sono fissate con propria deliberazione da ciascuna Autorità. Le suddette deliberazioni sono sottoposte al Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'approvazione con proprio decreto entro venti giorni dal ricevimento. Decorso il termine di venti giorni dal ricevimento senza che siano state formulate osservazioni, le deliberazioni di cui al presente comma divengono esecutive. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetto al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale.*

6. Alle dipendenze di ciascuna Autorità è posto un ufficio composto da personale di ruolo, il cui organico è stabilito dalla legge. Con regolamento dell'Autorità, sulla base della rilevazione dei carichi di lavoro e nei limiti posti dagli stanziamenti ordinari di bilancio previsti per il suo funzionamento, si provvede alla definizione della pianta organica e alla determinazione dell'organico definitivo del personale di ruolo, la cui consistenza può discostarsi in misura non su-

periore a un decimo di quella prevista dalla legge. Con proprio regolamento, l'Autorità stabilisce le modalità di accesso per pubblico concorso al ruolo organico in conformità ai princìpi stabiliti dalla legge istitutiva.

7. L'Autorità può inoltre avvalersi, per motivate esigenze di carattere eccezionale, di un contingente di dipendenti dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche collocati in posizione di comando o di fuori ruolo ovvero in aspettativa nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Il contingente non può essere superiore, complessivamente, a un ventesimo della dotazione organica dell'Autorità e il numero dei dirigenti in esso incluso non può essere superiore a un decimo dei posti delle qualifiche dirigenziali previsti dalla pianta organica dell'Autorità. In aggiunta al contingente ordinario e nel limite di un quinto della dotazione organica iniziale stabilita dalla legge istitutiva, ciascuna Autorità può assumere personale specializzato, con contratto a tempo determinato disciplinato dalle norme di diritto privato. Per particolari esigenze di natura tecnica, le Autorità possono avvalersi, in aggiunta al contingente ordinario e nel limite di un ventesimo della dotazione organica iniziale stabilita dalla legge istitutiva, di esperti assunti con contratto a tempo determinato disciplinato dalle norme di diritto privato. Le Autorità possono altresì avvalersi di personale dipendente di altre Autorità indipendenti in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità e di esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni, mediante collocamento fuori ruolo, nell'ambito di convenzioni concluse tra le Autorità interessate.

8. Ciascuna Autorità adotta, adeguandoli entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge alle disposizioni del presente articolo, i regolamenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni vigenti sulla contabilità generale dello Stato, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale addetto, nei limiti stabiliti dalle singole leggi istitutive. Le Autorità provvedono all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse finanziarie a loro disposizione.

9. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla Banca d'Italia.

Art. 18.

(Disposizioni in materia di procedimenti e atti delle Autorità di cui alla presente legge)

1. I regolamenti e gli atti a contenuto generale adottati dalle Autorità di cui alla presente legge sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* e nel Bollettino dell'Autorità, nonché, con funzione meramente informativa, sul sito *internet* dell'Autorità. Ciascuna Autorità redige annualmente una raccolta degli atti di cui al presente comma, nonché delle norme legislative e regolamentari dello Stato oggetto di attuazione da parte della stessa Autorità. Di tale raccolta, che ha valenza meramente informativa, deve essere garantita adeguata pubblicità, anche mediante il sito *internet* dell'Autorità.

2. I regolamenti e gli atti a contenuto generale delle Autorità, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore o della materia su cui vertono. Essi sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione, sull'attività degli operatori e sugli interessi dei consumatori e degli utenti.

3. Le Autorità consultano i soggetti interessati e i loro organismi rappresentativi e si avvalgono di forme di consultazione pubblica, basate sulla diffusione di schemi e versioni preliminari dell'atto da adottare, al fine di acquisire, entro un congruo termine, osservazioni scritte. Le Autorità possono altresì consentire agli interessati di presentare le loro osservazioni anche oralmente, in audizioni individuali o collettive, delle quali viene redatto verbale. Le Autorità rendono pubblici mediante il proprio sito *internet* i risultati delle consultazioni svolte, salva la tutela di eventuali informazioni riservate. La pubblicazione dei singoli contributi è consentita previo consenso del soggetto che ha partecipato alla consultazione.

4. Le Autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni di mercato e dei bisogni dei consumatori e degli utenti, nel rispetto del principio di proporzionalità.

5. Le Autorità disciplinano con propri regolamenti l'applicazione dei princìpi di cui al presente articolo, indicando i termini massimi per la conclusione dei procedimenti e altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui è ammesso derogarvi con decisione motivata.

6. Le Autorità possono promuovere la redazione di codici deontologici o norme di autoregolamentazione da parte di soggetti regolati o vigilati.

7. I procedimenti di controllo a carattere contenzioso e i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei princìpi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie degli uffici e funzioni decisorie del collegio. Restano salve le disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262.

8. Per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte delle Autorità si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni di cui al capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. Non è in ogni caso ammesso il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge medesima.

9. I commi da 2 a 5 non si applicano all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Art. 19.

(Disposizioni in materia di ricorsi avverso i provvedimenti delle Autorità)

1. Ogni controversia avente ad oggetto atti e provvedimenti delle Autorità di cui alla presente legge è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio. Tutti i giudizi di cui al presente comma rientrano tra quelli di cui al comma 1, lettera *d)*, dell'articolo 23-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. In tali giudizi l'incarico di consulente tecnico d'ufficio non può essere attribuito a dipendenti dell'Autorità che è parte in causa, anche se cessati dal servizio da meno di cinque anni.

2. È fatto salvo il foro del pubblico impiego di cui all'articolo 3, comma 2, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ed alle relative controversie non si applica quanto previsto dal comma 1.

3. Restano ferme le eccezioni previste dall'articolo 24, comma 5, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, per l'impugnazione dei provvedimenti sanzionatori nel settore finanziario, assicurativo e della previdenza complementare.

Art. 20.

(Disposizioni in materia di rapporti istituzionali)

1. Le Autorità di cui alla presente legge riferiscono al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti presentando una relazione annuale alla Commissione di cui all'articolo 21, che illustra, tra l'altro, l'andamento delle entrate in applicazione dei meccanismi di autofinanziamento di cui all'articolo 17, comma 5.

2. Le Autorità possono presentare al Parlamento e al Governo pareri e segnalazioni in ordine alle iniziative legislative o regolamentari necessarie alla promozione della concorrenza e al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi istitutive.

3. Le Autorità collaborano tra loro nelle materie di competenza concorrente, anche mediante la stipula di apposite convenzioni, e assicurano la leale cooperazione, anche attraverso segnalazioni e scambi di informazioni, con le Autorità e le amministrazioni competenti dell'Unione europea e degli altri Stati, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Le Autorità sono gli unici soggetti designati a partecipare alle reti e agli organismi comunitari, europei e internazionali che riuniscono le Autorità nazionali di regolamentazione, vigilanza e garanzia nei settori e negli ambiti di rispettiva competenza. La designazione dei soggetti partecipanti ai gruppi di consultazione del Consiglio dell'Unione europea spetta ai Ministeri competenti per settore, i quali, sotto la propria responsabilità e il proprio controllo, possono farsi assistere o sostituire da organi tecnici.

4. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a fornire alle Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione necessaria per l'adempimento delle loro funzioni.

5. Nell'esercizio dei poteri ispettivi e di raccolta di informazioni previsti dalle leggi istitutive, le Autorità possono avvalersi, in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti, del Corpo della Guardia di finanza, che agisce con i poteri ad esso attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, utilizzando strutture e personale disponibili in modo da non determinare oneri aggiuntivi. Tutte le notizie, le informazioni e i dati acquisiti dal Corpo della Guardia di finanza nell'assolvimento dei compiti previsti dal presente comma sono coperti dal segreto d'ufficio e vengono senza indugio comunicati alle Autorità che hanno richiesto la collaborazione.

Art. 21.

(Commissione parlamentare per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati)

1. È istituita la Commissione parlamentare bicamerale per le politiche della concorrenza e i rapporti con le Autorità indipendenti di regolazione, vigilanza e garanzia dei mercati.

2. La Commissione:

a) esprime il parere vincolante sulle nomine di cui all'articolo 16;

b) esamina la relazione annuale presentata da ciascuna Autorità di cui alla presente legge;

c) si esprime sui pareri e sulle segnalazioni formulate dalle Autorità e sulle iniziative legislative e regolamentari di rilevanza strategica sull'assetto concorrenziale dei mercati e sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

3. La Commissione non si occupa di singoli casi sottoposti all'esame delle Autorità e non esprime giudizi tecnici sulle singole questioni.

4. Restano ferme le competenze delle Commissioni permanenti delle due Camere, che concorrono all'attività della Commissione con modalità stabilite dai regolamenti parlamentari.

Art. 22.

(Disposizioni finanziarie)

1. La presente legge non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

2. Ai nuovi o maggiori oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, le Autorità provvedono nell'ambito dei meccanismi di autofinanziamento a carico degli operatori e del mercato, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 5.

3. Le Autorità possono assumere il nuovo personale e procedere alle maggiori spese di organizzazione e funzionamento derivanti dall'attuazione della presente legge gradualmente, e comunque solo previa acquisizione delle effettive maggiori entrate conseguenti all'applicazione dei meccanismi di autofinanziamento di cui al comma 2.