



Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)

D.L. 30/2018 / A.C. 484

Dossier n° 1 - Schede di lettura
16 aprile 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	484
D.L.	30/2018
Titolo:	Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA)
Numero di articoli:	2
Commissione competente :	COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA E DI ALTRI ATTI URGENTI DEL GOVERNO

Contenuto

Il decreto-legge detta norme finalizzate ad assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, **prorogando** la **durata** in carica dei **rispettivi componenti**. [Articolato](#)

Il decreto-legge consta di **due articoli**.

L'**art. 1** dispone che i componenti dell'ARERA **continuino** ad **esercitare** le proprie **funzioni, limitatamente** agli **atti di ordinaria amministrazione** e a quelli **indifferibili e urgenti**, fino alla nomina dei nuovi componenti della predetta Autorità.

Si specifica quindi il **termine ultimo** e **inderogabile** per l'esercizio di tali funzioni, individuato nel **novantesimo giorno** dall'insediamento del primo Governo formato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame.

L'**art. 2** dispone in ordine all'entrata in vigore del provvedimento, prevista per il giorno stesso della pubblicazione del decreto-legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Si ricorda al riguardo che gli attuali membri dell'ARERA sono stati nominati con [D.P.R. 11 febbraio 2011](#), per una durata di **sette anni**, come previsto dall'[art. 2, comma 7 della legge n. 481/1995](#). La scadenza del Consiglio dell'Autorità era dunque prevista per l'11 febbraio 2018. In prossimità della scadenza del mandato settennale, con [deliberazione 64/2018/A dell'8 febbraio 2018](#) l'ARERA ha ritenuto di conformarsi al [parere del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2010, n. 5388](#) e, pertanto, di operare, a far data dal 12 febbraio 2018, in regime di specifica *prorogatio*, per una durata massima di **sessanta giorni** dalla scadenza naturale del mandato del Collegio, stabilendo altresì che, in detto regime di *prorogatio*, il Collegio medesimo eserciti le proprie funzioni limitatamente agli atti di **ordinaria amministrazione** ed a quelli **indifferibili ed urgenti**. [Ratio dell'intervento](#)

Come si dirà più diffusamente, il **Consiglio di Stato**, nel citato **parere n. 5388 del 2010**, ha precisato come la durata del periodo di *prorogatio* sia desumibile in via interpretativa dall'[articolo 1, comma 15, della legge 23 agosto 2004, n. 239](#), e come il termine di sessanta giorni ivi previsto **non sia ulteriormente prorogabile** (*vedi infra*).

Stante l'improrogabilità del termine desumibile dalla predetta fonte normativa ed in vista della sua scadenza, si è ritenuto necessario introdurre nell'ordinamento un'**apposita disposizione di legge**, allo scopo di garantire la funzionalità dell'ARERA per un ulteriore periodo di tempo, in attesa del rinnovo del Collegio.

E' quindi intervenuto il decreto-legge in esame al fine – come si legge nella relazione illustrativa – *"di adottare misure dirette a scongiurare l'interruzione delle funzioni dell'ARERA e, al tempo stesso, di consentire, eventualmente anche al nuovo Governo, di procedere alla ricostituzione del collegio dell'Autorità"*.

Ferma restando la limitazione dell'attività dell'ARERA agli atti di **ordinaria amministrazione** e a quelli **indifferibili e urgenti**, l'Autorità potrà continuare ad operare in regime di *prorogatio* fino alla **nomina dei nuovi componenti** e, comunque, **non oltre il novantesimo giorno dall'insediamento del primo governo formato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge** (articolo 1).

L'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA, ex Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico - AEEGSI, originariamente Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG) è un **organismo collegiale indipendente**, istituito con la [legge 14 novembre 1995, n. 481](#), avente funzioni di **regolazione e controllo** nei **settori dell'energia elettrica, del gas, del sistema idrico e dei rifiuti**. L'azione dell'Autorità è diretta, per tutti i settori oggetto di regolazione, a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza, ad assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, a definire adeguati livelli di qualità dei servizi, a predisporre sistemi tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predefiniti, nonché a promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori.

Disciplina
dell'ARERA

In particolare, si ricorda che la legge istitutiva, [legge 14 novembre 1995, n. 481](#) ha inizialmente individuato per l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) **competenze** nei **settori dell'energia elettrica, del gas** molto generali, interessanti settori in corso di liberalizzazione ai sensi della disciplina europea in materia. La [legge n. 481/1995](#) ha così riconosciuto all'Autorità le seguenti funzioni :

- le funzioni di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, quali gas, energia elettrica (cui è specificamente dedicato l'articolo 3 della legge);
- la funzione di tutelare gli interessi dei consumatori, attraverso l'attività di regolazione e di controllo dei predetti settori, tenuto conto della normativa europea in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze dell'Autorità delineate dalla [legge n. 481/1995](#) comprendono tutte le attività della relativa filiera. In particolare, l'Autorità:

- definisce le condizioni tecnico-economiche di accesso e interconnessione alle reti;
- stabilisce ed aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe nei settori dell'energia, in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio, l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi di carattere sociale, tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi onere improprio ([articolo 2 della legge n. 481/1995](#)).

Le competenze regolatorie riconosciute dalla legge istitutiva in materia energetica sono state ampliate e specificate, parallelamente all'evoluzione del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia a livello europeo. Le direttive europee del c.d. "Terzo pacchetto Energia" (direttive 2009/72/UE e 2009/73/UE) hanno infatti imposto che la funzione regolatoria in materia energetica si affidata ad un organismo che offra le massime garanzie di essere "funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico e privato" ([articolo 35 della direttiva 2009/72/UE](#)).

In attuazione delle Direttive del "Terzo pacchetto", il [D. Lgs. n. 93/2011](#) (articoli 16, 32, 37,39 e 42-46), da ultimo modificato dalla [legge europea 2014](#) ([legge n. 115/2015](#)) e dalla [legge europea 2015-2016](#) ([Legge n. 122/2016](#)), ha dunque specificato ulteriormente le funzioni dell'Autorità e la sua posizione di autonomia rispetto al Ministero dello sviluppo economico.

Con [D.L. n. 201/2011](#) (l'articolo 21, comma 19) e successivo il D.P.C.M. attuativo, [D.P.C.M. 20 luglio 2012](#), le competenze regolatorie e di controllo dell'Autorità sono state poi estese ai servizi idrici (AEEGSI).

Successivamente, il [D. Lgs. 4 luglio 2014 n. 102](#), con il quale è stata recepita nell'ordinamento nazionale la [Direttiva europea 2012/27/UE di promozione dell'efficienza energetica](#), ha attribuito all'Autorità specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento; in tale ambito, l'Autorità esercita altresì i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva, nonché i poteri sanzionatori.

Da ultimo, con la Legge di bilancio 2018 (articolo 1, commi 527-530, [Legge n.205/2017](#)) le competenze dell'Autorità sono state estese altresì al **ciclo dei rifiuti** e l'Autorità stessa è stata ridenominata "Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente" (ARERA).

Ai sensi di quanto attualmente previsto dall'**articolo 1, comma 528 della legge di bilancio 2018** ([L. n. 205/2017](#)), il collegio dell'Autorità è composto da **cinque membri**, i quali durano in carica **sette anni** e non possono essere confermati ([articolo 2, comma 8 della legge n. 481/1995](#)). Si ricorda al riguardo che l'**articolo 2, comma 7, primo periodo** della [legge n. 481/1995](#), aveva originariamente stabilito in tre il numero dei componenti il collegio dell'Autorità, ivi incluso il presidente. Tale previsione è stata implicitamente abrogata dall'[art. 1, comma 15 della Legge n. 239/2004](#) il quale ha disposto che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge stessa (28 settembre 2004), i componenti il collegio dell'Autorità fossero pari a **cinque, incluso il presidente**. In costanza di tale norma, in **data 11 febbraio 2011**, è stato rinnovato, per una durata settennale ai sensi di quanto previsto dalla disposizioni sopra citate, il collegio dell'Autorità,

Composizione

con [DPR 11 febbraio 2011](#), composto da cinque membri (Guido Pier Paolo Bortoni – Presidente, Alberto Biancardi, Rocco Colicchio, Valeria Termini e Luigi Carbone, quest'ultimo dimessosi con decorrenza 11 gennaio 2016 (cfr. [sito istituzionale dell'ARERA](#)). I componenti del collegio sono **scaduti l'11 febbraio 2018 e sono ora dunque in regime di prorogatio**.

Quanto al procedimento di nomina dei membri del Collegio dell'Autorità, il combinato disposto dell'articolo 1, comma 528 della legge di bilancio 2018 ([legge n. 205/2017](#)) e dell'articolo 2, comma 7 della [legge n. 481/1995](#) prevede che essi siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Le designazioni effettuate dal Governo devono essere previamente sottoposte al **parere** delle **competenti Commissioni parlamentari** e in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a **maggioranza dei due terzi dei componenti**. Ai sensi dell'[art. 2, co. 8, della L. n. 481/1995](#), i componenti di ciascuna Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore e, come già sopra detto, durano in carica **sette anni e non possono essere confermati**.

Procedimento di nomina

La **Corte costituzionale**, con sentenza 4 maggio 1992, n. 208, ha chiarito come l'istituto della *prorogatio* non abbia rango costituzionale e non costituisca neppure un principio generale, applicabile come tale, di diritto e senza limitazioni, in tutti i casi nei quali non vi sia una disposizione esplicita in senso contrario.

La Corte, segnatamente, ha affermato che la regola è il divieto della *prorogatio* e che sono eccezionali le norme che in singoli casi la consentono. Tali **disposizioni eccezionali**, inoltre, sono compatibili con il sistema costituzionale solo se restringono la *prorogatio* entro **limiti di tempo non ulteriormente prorogabili** e prevedono severe **limitazioni dei poteri**.

Il Legislatore ha raccolto le indicazioni della Corte costituzionale con il **decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293** (convertito con legge n. 444 dello stesso anno) il quale prevede, in via generale, l'inderogabilità e improrogabilità dei termini di durata di tutti gli organi amministrativi dello Stato e degli enti pubblici, nonché l'obbligo di provvedere alle nuove nomine prima della scadenza. Si consente la *prorogatio*, ma solo nel limite indefettibile di quarantacinque giorni dopo la scadenza, con una rigorosa limitazione delle competenze. Dall'applicazione di tali norme, tuttavia, sono esclusi gli organi "*per i quali la nomina dei componenti è di competenza parlamentare*" (articolo 1, comma 3, del decreto-legge).

Regime di prorogatio: approfondimento

Il **Consiglio di Stato**, nel **parere n. 5388 del 2010**, ha escluso che all'Autorità in questione (oggi denominata ARERA, ma al tempo denominata AEEG) sia direttamente applicabile la disciplina dettata dal decreto legge n. 293 del 1994, proprio in quanto la nomina dei relativi componenti deve ritenersi di "competenza parlamentare", operando dunque l'esclusione di cui al citato articolo 1, comma 3.

Il Consiglio di Stato, segnatamente, ha ritenuto sufficiente a tal fine la previsione di una competenza parlamentare "concorrente" con quella dell'Esecutivo. Il **procedimento di nomina** dei componenti dell'Autorità costituirebbe, infatti, un esempio tipico di **atto complesso**, ossia basato sull'incontro delle volontà di autorità distinte e ugualmente determinanti, quella dell'Esecutivo e quella del Parlamento, la quale ultima deve essere espressa, indefettibilmente, a maggioranza qualificata due terzi dei componenti delle Commissioni. Il Consiglio di Stato ha precisato poi che "*è vero che all'Esecutivo spetta formulare la proposta, mentre al Parlamento compete solo accettarla o respingerla, ma è anche vero che nessuna nomina può avere corso se non accettata dal Parlamento (...)*".

Rilevata la non diretta applicabilità delle disposizioni del decreto-legge n. 293 del 1994, il Consiglio di Stato si è posto il problema di stabilire quale sia il regime dell'AEEG (oggi ARERA) sotto il profilo che qui interessa. Il Consiglio di Stato, pertanto:

a) ha richiamato i principi enucleati in materia di *prorogatio* dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 208 del 1992, osservando come le competenze dell'Autorità siano così rilevanti ed incisive – e non surrogabili neppure indirettamente da interventi di altre pubbliche autorità – ed il loro tempestivo esercizio sia così doveroso per legge, da rendere **difficilmente sostenibile l'esclusione di ogni forma di prorogatio, sia pur limitata nel tempo e nell'estensione dei poteri**;

b) ha affermato che la disciplina generale del decreto-legge n. 293 del 1994 detta una disciplina che, qualora non direttamente applicabile come nel caso di specie, costituisce fonte espressiva di **principi generali applicabili in via analogica**;

c) ha altresì ritenuto che, in mancanza di una specifica disposizione normativa relativa alla durata del regime di *prorogatio*, la lacuna normativa possa essere colmata in via interpretativa dall'articolo 1, comma 15, della legge 23 agosto 2004, n. 239 e che, pertanto, il termine debba essere contenuto nella misura di **sessanta giorni decorrenti dalla scadenza naturale del mandato**. L'articolo 1, comma 15 della legge n. 239/2004 ha

elevato il numero dei componenti dell'Autorità da tre a cinque e fissato - tra l'altro - il termine di sessanta giorni dalla sua entrata in vigore per la nomina dei nuovi componenti che dovevano aggiungersi a quelli già in carica. Secondo la prospettazione del Consiglio di Stato la norma rileva, ai fini dell'identificazione della durata del regime di *prorogatio*, in quanto contiene l'astratta valutazione del legislatore in ordine al **tempo ragionevolmente necessario per lo svolgimento del complesso procedimento di nomina** (stimato - appunto- in sessanta giorni). Tale termine, pertanto, è stato ritenuto applicabile in via interpretativa al regime di *prorogatio* dell'Autorità in questione.

E' sulla base di questa complessa elaborazione giurisprudenziale che, con [deliberazione 64/2018/A dell'8 febbraio 2018](#) l'ARERA ha stabilito di conformarsi al [parere del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2010, n. 5388](#) e, pertanto, di operare, a far data dal 12 febbraio 2018, in regime di specifica *prorogatio*, per una durata massima di **sessanta giorni** dalla scadenza naturale del mandato del Collegio, stabilendo altresì che, in detto regime di *prorogatio*, il Collegio medesimo esercitasse le proprie funzioni limitatamente agli atti di **ordinaria amministrazione** ed a quelli **indifferibili ed urgenti**.

Si fa presente che i principi espressi nel parere n. 5388 del 2010 sono stati sostanzialmente confermati dal Consiglio di Stato nei successivi [pareri n. 1917 e 2169 del 2012](#), e che già in precedenza, nella seconda Consiliatura (2003-2010), l'Autorità si era conformata ai predetti principi operando in regime di *prorogatio* nei limiti e nei termini sopraindicati.

Per completezza si segnala come, nel parere [2169](#) del 2012, il Consiglio di Stato abbia espresso talune valutazioni in ordine al **carattere di indifferibilità e urgenza degli atti**, richiamando le osservazioni dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che aveva proposto che fossero preventivamente individuate le categorie di atti suscettibili di adozione nel periodo di *prorogatio*.

In particolare, il Consiglio di Stato ha precisato che "tale preventiva indicazione dovrà tuttavia essere limitata a quegli atti, la cui mancata approvazione potrebbe determinare, largamente esemplificando, un'inevitabile interruzione del servizio, od il mancato rispetto di termini preventivamente fissati dalla legge o da altre fonti, o l'illegittima conquista di posizioni da parte di un operatore ai danni della generalità degli operatori del settore, o a quegli atti diretti a tutelare i soggetti passivi dalle informazioni per essi lesive o la par condicio fra operatori e fra fruitori delle trasmissioni (ad es., partiti politici) o, infine, a quei procedimenti, la cui interruzione porterebbe ad esentare taluni soggetti dalle sanzioni che ad essi dovrebbero essere applicate".