

Se nel 50% dei casi l'irrogazione della sanzione ha confermato le violazioni poste alla base dell'avvio del procedimento, la presenza di un buon 42% dei casi in cui non è stata accertata alcuna responsabilità a carico delle imprese dimostra l'apertura e le ampie garanzie del contraddittorio nell'ambito dei sin-

goli procedimenti, che consentono alle imprese coinvolte di dimostrare ogni elemento a loro discarico.

La tavola 6.13 indica l'ammontare delle sanzioni irrogate in ciascun anno del periodo 2004-2010. L'ammontare complessivo delle 125 sanzioni irrogate è pari a 181.468.551,31 €.

TAV. 6.13

Ammontare delle sanzioni irrogate nel periodo 2004-2010

ANNO	NUMERO SANZIONI	€
2004	3	74.248,08
2005	5	523.163,79
2006	26	151.972.337,52
2007	10	12.526.097,68
2008	37	6.680.815,84
2009	43	9.601.408,40
2010 ^(A)	1	90.480,00
TOTALE	125	181.468.551,31

(A) Dati disponibili al 31 marzo 2010.

L'orientamento strategico sulle attività di vigilanza e monitoraggio, adottato dall'Autorità per il settennato, è evidente anche dal numero delle sanzioni cresciuto significativamente negli anni. Quanto all'ammontare delle sanzioni, se si eccettua il 2006, anno eccezionale in cui sono stati portati a termine procedimenti che riguardavano disposizioni poste a presidio di valori fondamentali, quali la sicurezza del sistema e le esigenze conoscitive dell'Autorità, l'incidenza unitaria delle stesse è decuplicata nel periodo in esame passando da 24.749 € nel 2004 a 223.288 € nel 2009.

Per quanto il dato prescinde dalla valutazione del tipo di vio-

lazione, questa linea di tendenza può essere interpretata nel senso che la capacità dell'Autorità di verificare un maggior numero di violazioni consente ormai di accertare anche illeciti di minore gravità o posti in essere da operatori con più ridotte capacità economiche (fatturato), al punto da irrogare sanzioni spesso pari al minimo edittale. Questo dato, assieme all'importanza attribuita al miglioramento delle condizioni dei mercati rispetto a un approccio puramente repressivo ai sensi delle *Linee guida* sui criteri di quantificazione delle sanzioni, spiega l'ammontare relativamente ridotto delle sanzioni da ultimo irrogate.

Contenzioso

L'analisi degli esiti del contenzioso negli anni 2004-2009, con dati aggiornati al 15 marzo 2010, è illustrata nelle tavole 6.14 e 6.15, mentre per il dato relativo alla stabilità dell'azione

amministrativa si rinvia alla tavola 6.16. In tale arco temporale, i ricorsi presentati avverso provvedimenti dell'Autorità sono stati in totale 1.392, con un picco nel 2006 (255 ricorsi), cui ha

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fatto seguito, negli anni successivi, un progressivo decremento delle impugnazioni. Il ricorrente che ha proposto il maggior

numero di impugnazioni è la società Eni (36 ricorsi), cui segue Edison con 28 ricorsi.

	RIGETTO	ACCOGLIMENTO	ACCOGLIMENTO PARZIALE
Decisioni del TAR			
su istanza di sospensiva	184	68	39
di merito	388	109	162
Decisioni del Consiglio di Stato			
su appelli dell'Autorità	113	84	27
su appelli della controparte	50	11	20

TAV. 6.14

Esito del contenzioso dal 2004 al 2010

Dati disponibili al 15 marzo 2010

ANNO	N. RICORSI ^(A)	SOSPENSIVA			MERITO			APPELLO AUTORITÀ			APPELLO CONTROPARTE		
		A	AIP	R	A	AIP	R	A	AIP	R	A	AIP	R
2004	144	11	2	45	27	58	48	15	6	40	4	1	9
2005	172	3	31	24	45	7	93	5	2	12	3	-	9
2006	255	48	-	88	5	4	10	20	-	3	-	-	2
2007	140	2	-	18	2	17	28	20	-	36	-	-	-
2008	131	2	-	5	11	17	74	21	-	7	2	-	17
2009	116	1	6	3	18	58	128	2	18	12	2	18	10
2010 ^(B)	60	1	-	1	1	1	7	1	1	3	-	1	3
TOTALE	1.020	68	39	184	109	162	388	84	27	113	11	20	50

TAV. 6.15

Riepilogo del contenzioso per anno dal 2004 al 2010

(A) Il numero dei ricorsi viene ricostruito facendo riferimento a quelli incardinati nell'anno di riferimento, anche se eventualmente inerenti a provvedimenti adottati l'anno precedente.

(B) Dati disponibili al 15 marzo 2010.

I provvedimenti impugnati con il maggior numero di ricorsi sono quelli relativi all'aggiornamento delle condizioni economiche di fornitura del gas naturale (221)⁵ e al secondo periodo di regolazione delle tariffe di distribuzione del gas (47 ricorsi).

Su un totale di 2.415 delibere approvate dall'Autorità dall'1

gennaio 2004 al 30 marzo 2010, ne sono state impuginate 238, pari al 9,9% e ne sono state annullate, in tutto o in parte, 35, valore pari al 14,7% delle delibere impuginate e all'1,4% di quelle adottate. In termini statistici, quindi, l'indice di resistenza delle delibere dell'Autorità al controllo giurisdizionale si è attestato intorno al 98,6%.

⁵ Questi fanno riferimento a più delibere, in particolare: delibera 29 dicembre 2004, n. 248/04, 36 ricorsi; delibera 29 dicembre 2005, n. 298/05, 48 ricorsi; delibera 27 marzo 2006, n. 63/06, 49 ricorsi; delibera 27 marzo 2006, n. 65/06, 69 ricorsi; delibera 30 marzo 2006, n. 68/06, 19 ricorsi.

TAV. 6.16

Effetti del contenzioso
sull'azione amministrativa
dal 2004 al 2010

ANNO	DELIBERE EMESSE	DELIBERE IMPUGNATE ^(A) SUL TOTALE DELLE EMESSE	% DELIBERE IMPUGNATE	DELIBERE ANNULLATE ^(B)	% DELIBERE ANNULLATE SUL TOTALE DELLE IMPUGNATE	% DELIBERE ANNULLATE SUL TOTALE DELLE EMESSE	RICORSI ^(C)
2004	254	34	13,4	8	23,5	3,1	144
2005	301	36	12,0	10	27,8	3,3	172
2006	332	40	12,0	10	25,0	3,0	255
2007	353	32	9,1	1	3,1	0,3	140
2008	482	56	11,6	5	8,9	1,0	131
2009	587	39	6,6	0	0,0	0,0	116
2010 ^(D)	106	1	0,9	0	0,0	0,0	60
Totale	2.415	238	9,9	34	14,3	1,4	1.020

(A) Numero di delibere emesse in quell'anno e impugnate nello stesso anno o in quello successivo.

(B) Numero di delibere annullate in tutto o in parte.

(C) Numero totale di ricorsi pervenuti, inclusi quelli plurimi.

(D) Dati disponibili al 15 marzo 2010.

Con riguardo agli orientamenti giurisprudenziali formati sui provvedimenti impugnati nel corso di questi anni, si segnalano in primo luogo le decisioni del Consiglio di Stato in materia di regolazione delle condizioni economiche di fornitura del gas. A partire dalle decisioni n. 5467/05 e, con maggiore evidenza, n. 3352/06, il Consiglio di Stato ha affermato che: «L'Autorità è titolare di poteri di regolazione anche nei settori liberalizzati, affinché siano salvaguardate le dinamiche concorrenziali, a tutela dell'utenza. Infatti, la liberalizzazione di un mercato non comporta automaticamente il passaggio a una situazione di concorrenza, la cui promozione rientra tra le competenze dell'Autorità, fin quando essa ritenga che il mercato non sia idoneo alla formazione corretta dei prezzi in una reale competizione». Anche successivamente, i giudici hanno ribadito la perfetta compatibilità tra liberalizzazione del settore e regolazione pro-concorrenziale: «Una normativa di liberalizzazione non è di per sé incompatibile con quella pre-vigente di carattere generale che miri a salvaguardare la concorrenza e gli interessi dell'utenza. Anzi, proprio nella fase iniziale di liberalizzazione è del tutto consono al sistema che l'Autorità vigili sull'andamento del mercato e indichi ex ante quali siano le regole in assenza delle quali possano verificarsi (o aggravarsi) effetti distorsivi». Tale orientamento è stato costantemente ribadito nelle decisioni successive.

In materia di garanzie partecipative, riprendendo i principi enunciati nelle decisioni del 2006, il Consiglio di Stato ha affermato la necessità che l'Autorità dia conto in motivazione delle finalità dei provvedimenti regolatori generali, laddove necessario, anche con riguardo alle osservazioni presentate dai soggetti interessati, poiché «l'esercizio di poteri regolatori da parte di Autorità, poste al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri e al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 della Costituzione, è giustificato anche in base all'esistenza di un procedimento partecipativo, inteso come strumento della partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative. In assenza di responsabilità e di soggezione nei confronti del Governo, l'indipendenza e la neutralità delle Autorità può trovare un fondamento dal basso, a condizione che siano assicurate le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale» (Consiglio di Stato, sentenza n. 7972/06).

È stato, infine, riconosciuto dal Consiglio di Stato il potere dell'Autorità di intervenire sulla disciplina del provvedimento CIP 6/92 in materia di "iniziative prescelte", con il conseguente annullamento delle precedenti sentenze sfavorevoli del TAR. In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto che «l'aggiornamento del prezzo del gas non solo rientra tra i poteri attribuiti dall'Autorità, ma costituisce un atto dovuto».

Attività in ambito europeo e internazionale

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas, sin dalla sua istituzione, ha dedicato particolare attenzione alle attività di collaborazione internazionale con i regolatori degli altri Paesi europei ed extra europei.

La strategia generale seguita dall'Autorità a livello internazionale è stata quella di attivarsi, con impegno sempre crescente, per strutturare e consolidare la collaborazione con gli omologhi rappresentanti delle zone geografiche più strategiche per il nostro sistema energetico. Questa scelta è stata dettata da due motivazioni principali che hanno reso necessario un potenziamento delle attività dell'Autorità oltre i confini nazionali. La prima concerne il fronte europeo: il processo di liberalizzazione dei mercati energetici, promosso dalla Commissione europea a partire dal primo pacchetto energia (fine degli anni Novanta), ha richiesto un forte e qualificato impegno delle Autorità nazionali, al fine di realizzare la convergenza dei singoli quadri regolatori verso gli obiettivi comuni dell'Unione europea. La seconda motivazione concerne il fronte extra Unione europea ove l'Autorità ha promosso il proprio modello di regolazione attraverso un'intensa attività di confronto e scambio costante di *best practices* per favorire gli investimenti in infrastrutture energetiche a beneficio di tutti i consumatori. Le macroregioni su cui si è mag-

giormente focalizzata l'attività del regolatore italiano sono i Balcani e il Bacino del Mediterraneo, aree estremamente strategiche soprattutto per gli approvvigionamenti energetici. Inoltre, a seguito degli importanti risultati ottenuti sul fronte della cooperazione regionale, l'Autorità ha promosso forme di cooperazione a livello mondiale e cioè fra le diverse macroregioni.

L'Autorità è stata fra i membri ideatori e fondatori del *Council of European Energy Regulators* (CEER), l'associazione europea dei regolatori per l'energia, istituita nel 2000 per promuovere un'implementazione armonizzata delle prime Direttive per il mercato interno dell'energia in un dialogo costante con la Commissione europea.

L'esperienza di cooperazione, collaborazione e scambio di esperienze fra i regolatori europei, è stata di particolare importanza per la creazione di una solida cultura della regolazione in Europa. Questa oggi è rappresentata, nel nostro Paese, da un'istituzione di ricerca e formazione di riconosciuto valore internazionale: la *Florence School of Regulation* (FSR). La FSR è stata fondata nel 2004 dal CEER, in collaborazione con l'Istituto universitario europeo di Fiesole e con la promozione della Commissione europea, ma è stata anche fortemente sostenuta, nel settennato appena trascorso, dall'Autorità italiana.

L'approccio proattivo nell'ambito della collaborazione internazionale, ha dato importanti frutti anche sul piano istituzionale. Nel novembre 2003 si è costituito l'*European Regulators' Group for Electricity and Gas* (EREG), organo consultivo che la Commissione europea ha voluto al proprio fianco, nel settennato trascorso, per la definizione del quadro regolatorio europeo. Nel 2010 prenderà avvio, nel quadro del terzo pacchetto di Direttive per il mercato interno, l'Agenzia europea per la cooperazione dei regolatori dell'energia (ACER). L'Autorità italiana ha svolto, in collaborazione con gli altri regolatori europei e con le istituzioni italiane di riferimento, un ruolo particolarmente attivo nel delineare il nuovo quadro istituzionale e regolatorio europeo. Tale attività è stata anche rivolta ad adeguare e rendere compatibile il disegno regolatorio europeo al contesto normativo nazionale, nonché alle esigenze delle imprese e dei consumatori italiani.

L'Autorità italiana, negli ultimi sette anni, ha contribuito in prima linea al consolidamento delle attività di EREG: attraverso il ruolo di Vice Presidente del gruppo; assolvendo al ruolo di guida conferitogli per alcuni gruppi di lavoro e *task forces*; partecipando con propri funzionari alle attività di tutti i gruppi.

A partire dal 2004, e in parallelo al processo di implementazione del secondo pacchetto di Direttive, l'Autorità ha svolto in Europa un ruolo centrale nella definizione di un quadro regolatorio europeo condiviso. Il suo contributo negli anni ha riguardato soprattutto la regolazione della qualità del servizio, in particolare quella della continuità del servizio, della sicurezza delle reti di distribuzione, dello *smart metering* e dell'efficienza energetica. Inoltre, l'Autorità ha contribuito alla diffusione in Europa del modello *entry exit* per le tariffe delle infrastrutture del gas naturale, nonché alla definizione di un approccio condiviso a livello europeo al trattamento degli stoccaggi. È stata inoltre la prima Autorità a introdurre il principio dell'esenzione dal *third party access* in caso di nuovi investimenti infrastrutturali pro-competitivi, previsione poi assunta nel quadro normativo europeo. Anche il trattamento definito a livello tariffario per i nuovi investimenti infrastrutturali ha costituito una soluzione adottata come modello a livello internazionale. Al contempo l'esperienza di collaborazione ha permesso all'Autorità di adattare al contesto nazionale alcune *best practices* sviluppate da altri regolatori europei come: la regolazione della qualità commercia-

le tramite standard specifici e generali soggetti a meccanismi di rimborso; il *market coupling* nella gestione delle congestioni transfrontaliere del settore elettrico; l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e lo sviluppo dei sistemi *on line* di confronto di offerte di vendita di energia ai consumatori finali (i.e. il Trova offerte).

Con il consolidarsi di un quadro regolatorio nazionale, arricchito da *best practices* europee, e con l'allargamento dell'Unione europea a Est e a Sud-Est, l'Autorità ha iniziato a dedicare attenzione alla trasmissione della regolazione italiana ai Paesi confinanti, fornitori di energia o di transito, sia per agevolare gli investimenti delle imprese nazionali all'estero, sia per contribuire al problema emergente della sicurezza delle forniture. Occorre ricordare infatti che, dopo le prime esperienze di *blackout* di origine transnazionale (fra cui il *blackout* del settembre 2003) e delle prime "emergenze gas" a seguito delle crisi internazionali occorse fra la Russia e i Paesi di transito verso l'Unione, il problema della sicurezza delle forniture si è imposto con forza anche nell'agenda del regolatore.

L'Autorità italiana, oltre ad aver promosso e sostenuto l'*Energy Community Regulatory Board* (ECRB), l'organo di regolazione della Comunità energetica del Sud-Est Europa, istituita nel 2005 per la promozione di un mercato balcanico dell'energia, ha dedicato anche particolare attenzione alla formazione e alla collaborazione diretta con i regolatori energetici dei Paesi dell'area (Albania, Romania e Kosovo).

Inoltre nel 2006, facendo seguito agli accordi interministeriali di cooperazione energetica euro-mediterranea, firmati a Roma nel 2003, che comprendono la creazione della *Rome Energy Mediterranean Platform* (REMEDI), l'Autorità ha promosso la costituzione di MEDREG (*Association of the Mediterranean Regulators for Electricity and Gas*). L'associazione, presieduta per due mandati (2006 e 2010) dall'Autorità stessa, ha ricevuto un importante riconoscimento istituzionale, nonché finanziario, dalla Commissione europea ed è stata invitata a partecipare, in qualità di osservatore permanente, ai lavori dell'Assemblea parlamentare del Mediterraneo (PAM). L'Autorità, inoltre, al fine di contribuire al consolidamento istituzionale e internazionale di MEDREG, ha deciso di ospitarne il Segretariato presso la sua sede di Milano.

Sempre nel quadro di un'azione coerente con il processo di allargamento dell'Unione europea e della summenzionata strategia di diffusione del modello di regolazione italiana in Paesi critici

per la sicurezza delle forniture nazionali, l'Autorità ha coordinato direttamente, anche in collaborazione con altri regolatori europei, progetti di gemellaggio con regolatori energetici di diversi Paesi (Repubblica Ceca, Lituania, Turchia e Ucraina).

Infine, anche grazie ai sempre più numerosi contatti sviluppati con i regolatori di Paesi extra europei (fra cui Stati Uniti, Russia, Brasile e Cina), nonché all'esperienza capitalizzata a valle dell'organizzazione a Roma del secondo *World Forum of Energy Regulation*, l'Autorità ha consolidato la propria esperienza di collaborazione internazionale e scambio di *best practices* regolatorie. Tali scambi hanno evidenziato l'importanza, in un contesto mondiale caratterizzato da repentine impennate dei prezzi del petrolio, da crisi di sicurezza delle forniture e da un rapido cambiamento delle tecnologie, della dimensione globale di alcune delle nuove sfide del comparto energetico, come quella, per esempio, del cambiamento climatico. La glo-

balizzazione delle sfide, destinata ad avere necessariamente un forte impatto sulla regolazione energetica, richiede risposte globali e un rinnovato impegno nella collaborazione internazionale.

In questo contesto lo scorso anno l'Autorità italiana, forte dell'esperienza cumulata nel corso del settennato, si è impegnata attivamente nell'organizzazione della prima Tavola rotonda dei regolatori energetici dei Paesi del G8+ e nell'avvio dell'*International Confederation of Energy Regulators* (ICER), la confederazione mondiale delle associazioni regionali dei regolatori energetici che lavorerà nei prossimi anni alla ricerca di soluzioni condivise a livello globale ai problemi posti dal cambiamento climatico e dalla sicurezza delle forniture, alla promozione della competitività e alla tutela dei consumatori vulnerabili, alla ricerca, allo scambio di informazioni e alla formazione.

Organizzazione, comunicazione e gestione delle risorse

Organizzazione

L'organizzazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha avuto, dal 2003 a oggi, modifiche strutturali e logistiche, finalizzate a garantire assetti sempre più efficienti e coerenti allo svolgersi dei processi di liberalizzazione e all'evoluzione dei mercati energetici di riferimento, soggetti a regolazione.

A tal fine, nel 2004, in esito a un progetto di sviluppo organizzativo, la struttura dell'Autorità ha subito un primo intervento di riorganizzazione. Questo è stato caratterizzato prevalentemente dalla istituzione del Segretariato Generale, articolato su tre Unità, quale ufficio avente la principale funzione di assistere il Collegio nelle attività di indirizzo, controllo e pianificazione, nonché di fornire supporto propulsivo e consultivo alle attività di tutta la struttura. Tale riorganizzazione ha inoltre comportato la creazione della Direzione tariffe e della Direzione vigilanza e controllo, nonché la trasformazione di Uffici di staff, come i Servizi Legislativo e legale, Strategie, studi e documentazione, Personale, amministrazione e finanza in vere e proprie Direzioni, tutte soggette al coordinamento centrale della Direzione Generale.

Un'ulteriore successiva revisione di tale assetto, quale evoluzione del sopra citato processo di sviluppo organizzativo, è stata disposta nel 2006, con la finalità di rendere le funzioni e

gli assetti interni dell'Autorità ancora più efficaci ed efficienti, nonché sempre più coerenti con la progressiva auspicata convergenza e armonizzazione dei settori elettrico e gas e con il percorso di completa liberalizzazione dei mercati di riferimento. Tale revisione organizzativa ha così sancito la creazione di una nuova Direzione mercati, che ha inglobato la Direzione gas e la Direzione energia elettrica, un riassetto interno delle Direzioni tariffe e consumatori e qualità del servizio, nonché la riallocazione di alcune Unità nell'ambito del Segretariato Generale. Ha inoltre perseguito una generale valorizzazione dei compiti dei Responsabili delle Unità organizzative di primo e secondo livello. Per fare fronte agli impegni crescenti derivanti dalla comunicazione esterna e per sostenere la scelta strategica dell'Autorità di potenziare tale comunicazione, con particolare riferimento ai rapporti con i media, alla comunicazione istituzionale e alla comunicazione via web, è stata infine istituita una apposita Direzione comunicazione ed eventi, alle dirette dipendenze del Segretariato Generale.

In questi anni l'Autorità ha posto attenzione e risorse anche alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Il Servizio prevenzione e protezione, articolato da sempre su due Unità produttive, è stato rafforzato e adeguato alle nuove esi-

genze e ai più stringenti obblighi che scaturiscono dalle novità introdotte di recente dal Parlamento.

Parallelamente alla revisione dei propri assetti organizzativi e strutturali, l'Autorità ha inteso sviluppare importanti strumenti di pianificazione sia strategica triennale, sia annuale operativa. Nel 2005, sono state pubblicate le prime *Linee guida* per il Piano triennale 2005-2007. Da allora, l'Autorità adotta, per prassi con la prima delibera dell'anno, un Piano strategico triennale che viene reso pubblico all'inizio dell'anno e che ha la finalità di delineare attività e obiettivi, indicandone tempistiche e unità responsabili. Il Piano strategico triennale, quale vera e propria agenda dei lavori dell'Autorità, indica dunque una serie di obiettivi generali che vengono poi declinati in obiettivi strategici, operativi e specifici e ha la finalità di accrescere, oltre ai livelli di trasparenza, anche quelli di partecipazione dei soggetti interessati, favorendo la più ampia condivisione dei provvedimenti regolatori adottati. L'attuazione operativa, nell'arco annuale, del Piano strategico triennale

viene di seguito realizzata attraverso l'adozione di un Piano operativo annuale, che indica ancora più in dettaglio gli obiettivi specifici, i quali spesso si traducono in documenti per la consultazione e delibere, e loro tempistiche di realizzazione. Un estratto di tale Piano viene reso pubblico. La programmazione operativa annuale viene inoltre elaborata in concomitanza alla definizione del bilancio di previsione e coerentemente ai budget assegnati annualmente a ogni Direzione.

Sul piano dell'organizzazione, dunque, attraverso l'introduzione degli strumenti sopra descritti, negli ultimi anni sono andate sempre più intensificandosi e consolidandosi le attività di pianificazione strategica e programmazione, nonché le attività di coordinamento interno tra Collegio e Direzioni.

Va da ultima segnalata l'adozione, nel 2008, di un nuovo Regolamento di organizzazione, volto ad assicurare la migliore organizzazione delle attività dell'Autorità e a consentire, in particolare, una più adeguata preparazione delle riunioni del Collegio, oltre che un loro più agevole svolgimento.

Comunicazione

La completa e trasparente comunicazione dell'attività di regolazione è fra i compiti che la legge istitutiva attribuisce all'Autorità, quale contributo significativo a una corretta comprensione delle regole di funzionamento dei mercati dell'energia elettrica e del gas, sia per gli operatori, sia per i consumatori.

L'attività di comunicazione ha quindi seguito l'evolversi degli scenari e delle condizioni di mercato; evoluzione che non solo ha modificato e affinato le attività di regolazione, ma ha anche influito sulla scelta dei messaggi oggetto della comunicazione, sulla platea di *stakeholders* a essa interessata e sugli stili e strumenti della comunicazione stessa.

Nel primo settennato di attività dell'Autorità, caratterizzato dalla nascita della nuova istituzione e dall'avvio dei processi di liberalizzazione, l'obiettivo *primario della comunicazione* è stato quello della diffusione di una nuova cultura della regola-

zione, basata su criteri di indipendenza, trasparenza e non discriminazione. I messaggi, trasmessi attraverso i media e la stampa, erano così finalizzati ad affermare la credibilità della nuova istituzione e la certezza e robustezza della regolazione emanata nei confronti degli *stakeholders*, in primo luogo le imprese, gli investitori istituzionali, i grandi consumatori, il Governo e il Parlamento.

Il secondo settennato è stato caratterizzato da una fase più matura della regolazione, tesa al completamento del quadro normativo, alla preparazione dell'apertura piena dei mercati, allo sviluppo di una efficace azione di monitoraggio e vigilanza e di una sempre maggior tutela dei clienti finali. La platea degli *stakeholders* si è pertanto ampliata fino a comprendere tutti i cittadini-consumatori, mentre gli obiettivi della regolazione sono stati sempre più orientati allo sviluppo della consapevolezza dei

consumatori circa le opportunità e i vantaggi offerti dal mercato liberalizzato. Ciò ha richiesto un'azione capillare volta alla diffusione delle informazioni necessarie a favorire un esercizio consapevole della libertà di scelta del fornitore e delle sue tutele, in particolare per le fasce di utenza più deboli sotto il profilo socio-economico. Una migliore comprensione dei vantaggi della liberalizzazione passa necessariamente anche attraverso campagne volte ad accrescere il livello di consapevolezza del largo pubblico, mentre le informazioni a disposizione dei consumatori migliorano la loro capacità di esercitare scelte libere e informate. Tutto ciò è mirato a rendere i consumatori protagonisti dei mercati, in grado di esercitare in misura crescente il loro "potere", avendo piena conoscenza dei propri diritti e delle tutele previste dall'Autorità nei settori di riferimento.

L'azione di comunicazione dell'Autorità si è quindi progressivamente ampliata verso il cittadino-consumatore, con la conseguente scelta di utilizzo più esteso dei mezzi di comunicazione di massa, dalla stampa quotidiana alle trasmissioni radiotelevisive, nonché di una forte accelerazione all'implementazione e all'uso del sito web. Allo stesso tempo sono state sviluppate iniziative di collaborazione istituzionale per la diffusione di messaggi di particolare valenza sociale.

Gli studi di *media analysis* sull'attività di comunicazione dell'Autorità nei settori della carta stampata e radiotelevisivo, realizzati per monitorare i risultati ottenuti e per meglio orientare le strategie future, hanno fornito un riscontro oggettivo dell'efficacia dell'azione svolta. Per quanto riguarda le emittenti radiotelevisive nazionali, gli ultimi dati disponibili confermano una visibilità dell'Autorità molto significativa e in crescita: nel 2009 si è riscontrato un netto miglioramento nella visibilità dei messaggi verso le famiglie, in aumento del 7,7% rispetto al 2008 con oltre 45 milioni di "contatti" sulle più importanti emittenti nazionali e oltre 400.000 sul satellite. L'analisi dei contenuti ha messo in evidenza un incremento del 4% dei servizi, con valutazioni positive nei confronti dell'Autorità, mentre i servizi di impostazione meno favorevole sono ulteriormente scesi dall' 1,8% al 1,6% rispetto al 2008. In questi ultimi anni sono state inoltre avviate importanti campagne di comunicazione multimediali (per esempio per il

bonus elettrico e gas) che, oltre a coinvolgere diversi canali di comunicazione (spot radiotelevisivi su reti nazionali ed emittenti locali; stampa *free press*; brochure, poster e spot nelle grandi stazioni ferroviarie e negli uffici postali in collaborazione con Trenitalia e Poste Italiane), hanno anche beneficiato della collaborazione con diverse istituzioni (Ministero dello sviluppo economico, Presidenza del Consiglio dei ministri, Poste Italiane, Ferrovie dello Stato), oltre che di un'attività comune con le principali associazioni dei consumatori. L'efficacia delle campagne è confermata da alcuni dati: nel periodo della campagna sulle reti RAI per il bonus elettrico, il numero di richieste di bonus presentate ai Comuni è quasi raddoppiato, mentre il numero di chiamate ricevute dal *call center* dello Sportello per consumatore di energia (il servizio dell'Autorità, gestito in collaborazione con l'Acquirente unico, che fornisce sia informazioni sui mercati liberalizzati e sulle tutele previste per i consumatori, sia assistenza sui bonus sociali e sui reclami) nelle quattro settimane di trasmissione dello spot ha superato quota 140.000.

Infine, per meglio veicolare le priorità di comunicazione dell'Autorità, negli ultimi anni è stato potenziato e ridisegnato il sito Internet, con un significativo ampliamento dei contenuti e dei servizi agli utenti (come, per esempio, il Trova offerte, l'*Atlante dei diritti del consumatore di energia*, lo spazio informativo per i prezzi biorari). L'attività di stampa è stata ampliata sviluppando una collana di pubblicazioni dedicate alla liberalizzazione, ai diritti dei consumatori, alla regolamentazione della produzione elettrica.

Particolare impulso è stato dato alla comunicazione attraverso eventi, con la partecipazione sempre più attiva dell'Autorità a manifestazioni ed eventi fieristici. Oltre alla tradizionale presentazione della *Relazione Annuale* e alle Audizioni con gli *stakeholders* sono quindi stati sviluppati seminari tematici dedicati agli operatori e alla stampa, strutturando la presenza dell'Autorità in diversi eventi specificamente legati al settore energetico (per esempio il Solarexpo) oppure rivolti al grande pubblico così come a un target più mirato (per esempio il Forum dell'Amministrazione pubblica o il Salone della comunicazione pubblica).

Risorse umane e sviluppo del personale

La legge istitutiva 14 novembre 1985, n. 481, ha fissato la dotazione organica dell'Autorità per l'espletamento dei compiti e delle funzioni assegnatele. In particolare, l'originaria formulazione dell'art. 2, commi 28 e 30, prevedeva espressamente una dotazione massima del personale di ruolo «che non può eccedere le 80 unità» e del personale con contratto a tempo determinato «in numero non superiore alle 40 unità». Successivamente, a seguito dell'applicazione anche in Italia delle Direttive comunitarie in materia di energia (decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79, e 23 maggio 2000, n. 164), nonché a seguito del riassetto del sistema energetico nazionale intervenuto con decreto legislativo 23 agosto 2004, n. 239, la suddetta dotazione organica complessiva è stata aggiornata a 120 unità di personale di ruolo e a 60 unità di personale con contratto a tempo determinato.

Peraltro, la dotazione organica complessiva è rimasta invariata nonostante siano intervenute, nel corso degli anni in riferimento, una pluralità di disposizioni normative che hanno affidato nuovi e maggiori compiti all'Autorità: come la legge 23 dicembre 2005, n. 266, in materia di tariffa sociale; il decreto legge 18 giugno 2007, n. 73, in materia di liberalizzazione dei mercati elettrici; il decreto ministeriale 21 giugno 2007, in materia di ricerca di sistema; il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, in materia di *Robin Tax*. Di tale rilevante elemento non potrà non tenersi conto in futuro anche in considerazione del fatto che le Direttive comunitarie in materia energetica, approvate nell'anno 2009, fissano un principio di adeguatezza delle risorse, evidentemente anche in termini numerici, del personale dell'Autorità di regolazione di settore.

Premessa l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, nel periodo in considerazione, l'Autorità ha fortemente orientato la propria azione all'attività di acquisizione e reclutamento delle risorse umane. Significativo al riguardo è il dato numerico delle risorse all'inizio del periodo di riferimento pari a 95 unità, di cui 62 di ruolo e 33 con contratto a tempo determinato, e quello risultante a oggi pari a 158 unità, di cui 119 di

ruolo e 39 con contratto a tempo determinato. L'azione di reclutamento ha portato quindi a un incremento di oltre il 60% delle risorse umane disponibili. In particolare, l'intervento si è focalizzato maggiormente sul completamento della dotazione del personale di ruolo dell'Autorità, oggi vicina al 100% del contingente di legge, che costituisce il cardine di riferimento per l'espletamento degli ordinari compiti istituzionali dell'Autorità.

L'evoluzione numerica della dotazione di risorse umane sconta anche un significativo, nonché fisiologico in un contesto liberalizzato, *turnover* del personale. Il progressivo incremento della dotazione organica si è realizzato negli anni, in una logica di programmazione e secondo "piani" pluriennali di assunzioni di personale, a tempo indeterminato e determinato, basati su una attività propedeutica di censimento delle professionalità esistenti e orientati alla individuazione dei profili professionali necessari per completare la dotazione delle competenze occorrenti agli Uffici, in modo da consentire l'ottimale espletamento dei programmi di attività nel medio e lungo termine.

Giova ricordare come il reclutamento del personale sia avvenuto e avvenga con oneri a esclusivo carico del bilancio dell'Autorità e come, in ragione della natura pubblica dell'Autorità e della necessità di mirare all'eccellenza delle risorse da acquisire, sotto il profilo sia professionale sia comportamentale, le assunzioni derivino da rigorose procedure concorsuali per quanto riguarda il personale di ruolo, ovvero di selezioni pubbliche per il personale con contratto a tempo determinato, tutte improntate a criteri di selettività, imparzialità e pubblicità.

Per quanto concerne le assunzioni a tempo indeterminato nel periodo in questione, avendo riguardo per la normativa nazionale intervenuta in materia, l'Autorità ha provveduto a disporre la stabilizzazione in ruolo del personale non dirigenziale, assunto con contratto a tempo determinato, in possesso dei requisiti di legge, previo espletamento di procedure selettive. Nel periodo in riferimento si è inoltre stabilizzato, nel rispetto dei

criteri generali del giusto temperamento con l'acquisizione di professionalità dall'esterno, il costante e continuo processo di valorizzazione delle risorse interne, basato essenzialmente sul riconoscimento del merito e sulla valutazione delle capacità professionali dei dipendenti, nonché accompagnato da una intensa attività formativa e di aggiornamento professionale. In tale contesto sono stati utilizzati il sistema e gli strumenti espressamente previsti dal Regolamento del personale e ordinamento delle carriere dell'Autorità, finalizzati alla progressione nelle carriere, all'erogazione del trattamento accessorio di produttività e, tramite procedure di tipo concorsuale, alle promozioni.

Sempre in termini di valorizzazione delle risorse umane, particolare attenzione è stata posta negli anni in riferimento al tema della formazione del personale: numerosi sono stati i dipendenti dell'Autorità (nell'ordine del 70-80% del personale in servizio) che hanno preso parte anche a più corsi e iniziative nazionali e internazionali, presso organismi e istituzioni di comprovata esperienza tecnico-scientifica, al fine di mantenere vivo il confronto dialettico e l'aggiornamento professionale sui profili attuativi e di esperienza nel settore dell'energia elettrica e del gas. A ciò sono stati abbinati interventi formativi mirati all'interiorizzazione dei valori istituzionali, all'attivazione delle capacità interfunzionali, allo sviluppo delle capacità manageriali. Nel corso del periodo di riferimento si è inteso sistematizzare e valorizzare l'offerta formativa dell'Autorità per far crescere le professionalità e la cultura della regolazione anche all'esterno, predisponendo e dando concreta attuazione a un Regolamento per stage, borse di studio, assegni di ricerca, nell'ambito delle collaborazioni attivate con le principali Università italiane. Da queste attività formative sono, peraltro, scaturite crescite professionali che hanno determinato ricadute occupazionali presso la stessa Autorità (per circa una decina di unità) ovvero presso le imprese di settore.

Per quanto concerne la tutela del ruolo imparziale e indipendente attribuito all'Autorità, oltre alle incompatibilità "rafforzate" previste dalla legge istitutiva per l'Organo di vertice, l'Autorità stessa si è dotata, autonomamente e volontariamente, di un Codice etico, che fissa severe regole di comportamento, al cui rispetto sono impegnati gli stessi componenti del Collegio, il personale e i collaboratori dell'Autorità. Nel corso del periodo di riferimento, alla luce dell'esperienza connessa con le fasi di prima applicazione, si è proceduto a un aggiornamento e a un affinamento dello stesso Codice etico, oltre che

alla previsione di un Garante del Codice etico, scelto secondo i criteri previsti nel Regolamento di organizzazione e individuato in una elevata personalità esterna, dotata di notoria fama per quanto concerne autonomia e imparzialità di giudizio.

Il periodo in questione è stato inoltre caratterizzato da un costante e positivo confronto con le organizzazioni sindacali, pur nella naturale dialettica derivante dalla diversità dei ruoli, nell'ambito del quale sono state realizzate importanti riforme del Regolamento del personale, con riferimento segnatamente al trattamento retributivo (in una logica di allineamento alla corrispondente struttura retributiva del personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato) e all'aggiornamento del sistema di progressione delle carriere e degli istituti incentivanti.

Parallelamente, la cura delle risorse umane, anche in termini di attenzione ai correlati aspetti familiari e sociali, ha portato l'Autorità negli anni in riferimento ad adottare e consolidare una pluralità di strumenti quali: una forma di previdenza complementare (Fondo pensione individuato a seguito di procedura di gara); una contribuzione aziendale per le attività formative individuali svolte fuori l'orario di lavoro; una contribuzione aziendale per gli asili nido; una polizza sanitaria integrativa (in forma di Cassa sanitaria); forme di contribuzione per l'utilizzo del trasporto pubblico locale ecc.

L'incremento significativo di ruoli e compiti, a invarianza di dotazione organica, nonché la necessità di assicurare il miglior presidio possibile a talune funzioni e attività (per esempio vigilanza e controllo, ricerca di sistema, efficienza energetica), ha portato l'Autorità a sviluppare e potenziare alcune collaborazioni con enti e istituzioni pubbliche (prima tra tutte la Guardia di Finanza per le attività di vigilanza e controllo, ma anche l'ENEA, la Cassa conguaglio per il settore elettrico), che si sono concretate, anche con la disponibilità temporanea presso l'Autorità di personale di dette amministrazioni pubbliche, peraltro nei modi e nelle forme assentite dalla normativa vigente in materia.

Negli ultimi anni l'Autorità, anche in adesione al progetto di trasparenza adottato dal Dipartimento della funzione pubblica, ha proceduto a pubblicare sul proprio sito Internet i dati relativi alle assenze del personale, agli incarichi formalmente assegnati a soggetti esterni (medici del lavoro, Garante del Codice etico, Collegio dei Revisori dei conti) e alle consulenze attivate, nonché gli emolumenti corrisposti al Presidente e ai Commissari dell'Autorità; sono stati altresì pubblicati i *curriculum vitae* e i recapiti istituzionali dei dirigenti. Nelle apposite

tabelle riportate in ciascuna *Relazione Annuale* sono ordinariamente indicati i dati retributivi delle diverse carriere e qualifiche dell'Autorità. Sempre nell'ottica di rendere più trasparente possibile il proprio operato, ai sensi dell' art. 3, comma 35, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive

modifiche e integrazioni, l'Autorità ha anche provveduto a pubblicare sul proprio sito il "profilo di committente", nel quale sono riportate tutte le procedure di gara (in corso o concluse) di importo pari o superiore a 100.000,00 €, finalizzate all'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Evoluzione nella gestione economico-finanziaria

La gestione finanziaria dell'Autorità è stata caratterizzata, negli anni in riferimento, dall'utilizzo di un sistema contabile integrato (cui si collega una contabilità finanziaria di tipo pubblico-istituzionale e autorizzatorio e una contabilità analitica ed economico-patrimoniale), che supporta la programmazione finanziaria e permette la gestione delle risorse assegnate ai centri di responsabilità (individuati nelle Direzioni), fatte salve alcune tipologie di spesa che per natura e funzione si è ritenuto, per logiche di efficienza amministrativa e di economicità, di lasciare centralizzate. Tale sistema contabile è stato adottato autonomamente dall'Autorità, dapprima in via sperimentale e poi in via ordinaria, ispirandosi ai nuovi principi di contabilità pubblica recentemente consacrati dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, al fine altresì di accompagnare adeguatamente, in parallelo, i processi di revisione e di sviluppo dell'assetto organizzativo. La gestione contabile-amministrativa dell'Autorità è in costante aggiornamento, pur avendo come ormai consolidata base il processo di *budgeting* iniziato con l'esercizio 2005 e correlato all'adozione di una programmazione strategica triennale e operativa annuale. In termini generali la gestione finanziaria dell'Autorità si svolge, in conformità alla disciplina di cui al vigente Regolamento di contabilità, sulla base di un bilancio annuale di previsione e di un rendiconto dell'esercizio finanziario, rappresentante le risultanze della gestione del relativo anno finanziario, entrambi approvati dall'Autorità.

Oltre al controllo esterno previsto *ex lege* della Corte dei Conti, nel periodo in riferimento è stato arricchito il sistema dei controlli interni, attualmente imperniato sul Collegio dei Revisori, composto da personalità esterne sulla base di criteri rivisti nel Regolamento di contabilità, e cui compete un controllo di legittimità e regolarità amministrativo-contabile. Tale sistema comprende anche il controllo di gestione finalizzato a verificare l'efficienza e l'economicità della gestione, incardinato presso la Direzione Generale e la figura del Ragioniere capo, cui viene affidata la verifica *ex ante* degli atti prima della liquidazione della spesa.

In una logica di sempre maggior trasparenza, chiarezza e completezza dell'agire dell'Autorità, negli anni in riferimento sono state apportate ulteriori significative revisioni al Regolamento di contabilità, quali lo stralcio della normativa riguardante l'acquisizione di lavori, beni e servizi per i quali si è realizzato un Regolamento *ad hoc*, ovvero la modifica del Piano dei conti (allegato al Regolamento di contabilità), dove le principali voci di spesa relative al ricorso a supporti esterni sono state scorporate e specificatamente individuate (consulenze, collaborazioni coordinate e continuative, servizi ecc.).

Nel ricordare che il funzionamento dell'Autorità non genera oneri a carico del bilancio dello Stato, il periodo di riferimento è stato caratterizzato da significativi interventi legislativi i quali hanno disposto che i contributi dei soggetti regolati non

transitivo più per il bilancio dello Stato, ma vengano versati direttamente sul bilancio dell'Autorità. Inoltre il legislatore ha stabilito che la misura dell'aliquota del contributo in questione venga determinata dall'Autorità, fatta salva la procedura di approvazione dell'aliquota medesima a opera della Presidenza del Consiglio, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Al riguardo appare significativo rilevare come, nonostante la crescita del personale e delle esigenze connesse con l'incremento dei compiti affidati all'Autorità, la misura del contribu-

to per tutti gli anni in riferimento – in un'ottica di uso efficiente delle risorse e di non aggravamento verso gli operatori del settore – sia stata contenuta nella misura dello 0,3 per mille, quindi ben al di sotto dell'1 per mille che, come si è detto, è il valore massimo stabilito dalla legge.

Per quanto riguarda le uscite, la principale voce di costo nel bilancio dell'Autorità è relativa al trattamento economico del personale, peraltro risorsa centrale e imprescindibile per l'espletamento del mandato e delle funzioni.

Evoluzione nella gestione amministrativa

Nell'arco temporale di riferimento, l'Autorità ha consolidato il proprio modo di operare per programmi e obiettivi, affinando per questo scopo le procedure amministrative, in linea con il processo di riassetto e di sviluppo organizzativo delineatosi nel frattempo. Quanto sopra si è concretato con la definizione di un nuovo sistema di deleghe, introdotte per realizzare più efficacemente i principi di decentramento della spesa e delle responsabilità amministrative in linea con il concetto, previsto dalla legge istitutiva, di distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo attribuite all'organo di vertice e le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti.

Le funzioni di indirizzo e controllo del Collegio hanno assunto sempre maggiore evidenza, attraverso sia le funzioni e i compiti a tal fine affidati al Segretariato Generale, sia la previsione di una opportuna attività di *reporting*.

Il decentramento delle responsabilità ha avuto il suo naturale consolidamento nell'adozione di programmi annuali operativi per ciascuna Direzione, con relativa assegnazione di budget di spesa assegnati in relazione alle specifiche linee di attività.

Altro tassello, nella risistemizzazione del mosaico delle procedure amministrative dell'Autorità, è rappresentato dalle sempre più codificate procedure operative per l'acquisizione di

prestazioni, servizi e forniture di beni, in grado di descrivere modalità e comportamenti organizzativi e di individuare competenze e responsabilità, nonché flussi informativi. Tale processo è stato accompagnato da una revisione profonda delle procedure contrattuali che ha portato alla creazione di un Regolamento *ad hoc*, in linea con la normativa nazionale e comunitaria riguardo agli appalti pubblici, contenente norme rafforzate in materia di trasparenza delle suddette procedure di scelta del contraente (anche attraverso una capillare informazione pubblica sul sito Internet dell'Autorità) e di condotta etica dei fornitori dell'Autorità stessa.

Nel quadro della gestione amministrativa, rilevante da segnalare negli anni in riferimento è lo sforzo per dare stabilità alle soluzioni allocative per il personale dell'Autorità posizionato presso la Sede in Milano e l'Ufficio di Roma. Tale sforzo, orientato prioritariamente all'acquisizione a titolo definitivo di immobili da parte di soggetti pubblici, si è potuto realizzare positivamente con riguardo all'Ufficio di Roma, in ordine al quale l'immobile di proprietà del disciolto Ente nazionale cellulosa e carta, già detenuto ad altro titolo dall'Autorità, è stato dalla stessa acquisito in via definitiva a seguito di una complessa e articolata trattativa con la gestione liquidatoria di

detto ente e per importi valutati congrui preventivamente dalla competente Agenzia del territorio. Ad analoga soluzione non si è, a oggi, riusciti a pervenire per la Sede in Milano, nonostante le interazioni con le più importanti amministrazioni pubbliche insistenti sul territorio. Pur tuttavia, nel periodo in riferimento si è operato al fine di dare stabilità e continuità in ordine all'immobile, in Milano, adibito a Sede dell'Autorità (in tal senso va configurato il rinnovo della locazione, in scadenza nel 2009, per ulteriori 12 anni, sempre per importi valutati preventivamente dall'Agenzia del territorio) e di individuare, al contempo, spazi ulteriori in immobili adiacenti per far

fronte adeguatamente alla crescita del personale, mantenendo i medesimi standard "abitativi".

Nel contesto dell'ammodernamento delle procedure amministrative, in un ottica di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta, va ricondotta anche la ridefinizione delle procedure di registrazione inventariale e contabile delle attività e delle passività che concorrono alla formazione del patrimonio dell'Autorità. In tale ambito è stata riformulata la procedura di dismissione dei beni immobili non più utilizzabili per le esigenze funzionali dell'Autorità, o fuori uso per cause tecniche.