



Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione



---

RASSEGNA TRIMESTRALE

Aprile 2015  
Anno VI, n. 2 - ISSN 2280-9198

Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR  
ISSN 2280-9198 - Anno VI, n. 2  
© 2015, Osservatorio AIR



[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

[@osservatorioAIR](https://www.facebook.com/osservatorioair)

## RASSEGNA TRIMESTRALE

ANNO VI, N. 2

Introduzione di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini	4
L'analisi d'impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione: presentazione dell'Annuario 2013 dell'Osservatorio alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione di Mariangela Benedetti	6
AEEGSI: avvio del procedimento su tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il nuovo periodo regolatorio di Andrea Flori	10
Il mercato <i>retail</i> negli anni 2012-2013. Rapporto di monitoraggio dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico di Sauro Angeletti	14
Coinvolgere i consumatori nelle decisioni. La strategia dell'AEEGSI e il nuovo Osservatorio sulla regolazione di Carolina Raiola	19
Regioni e qualità della regolazione: un primo bilancio a conclusione del Programma Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) della Presidenza del Consiglio dei Ministri di Federica Cacciatore	23
Commento alle sentenze nn. 9967/2014 e 3398/2014 del TAR Lazio sui servizi ferroviari di Mariagrazia Massaro	28
Recensione. K. Datla e L. Revesz, I confini tra amministrazioni esecutive e autorità indipendenti di Maria Sole Porpora	34

## Introduzione

di Alessandro Natalini e Giulio Vesperini

La Rassegna si apre con il resoconto della presentazione dell'Annuario dell'Osservatorio, svoltasi il 23 marzo 2015, presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione con la partecipazione di studiosi e operatori del settore. I relatori, come riferisce [Mariangela Benedetti](#), si sono soffermati sulle cause del mercato differenziale di applicazione dell'AIR in Italia tra diverse tipologie di amministrazioni pubbliche; sulle difficoltà che incontrano i tentativi di diffondere gli strumenti di qualità della regolazione; sugli interventi che possono favorire il superamento di un approccio solo formale. In particolare, dalla discussione è emersa la rilevanza della *cross-fertilization* all'interno dei network europei di regolazione. Inoltre, si è sottolineata l'importanza di rivedere il processo di formazione delle norme in un assetto istituzionale multilivello. Infine, è stata messa in luce l'importanza che avrebbe la introduzione di *oversight bodies* in Italia.

Di seguito, [Andrea Flori](#) esamina il procedimento regolatorio avviato dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI) per la definizione di tariffe e qualità dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica e di condizioni tecnico-economiche per l'erogazione del servizio di connessione: in base alla delibera di avvio, dovrebbe seguire l'AIR, mentre sono già stati pubblicati due documenti di consultazione. Sebbene al momento non siano ancora state individuate opzioni alternative di intervento, né individuate le specifiche tematiche su cui in futuro si concentreranno le previste valutazioni di impatto, il ricorso al Piano AIR serve, nelle intenzioni dell'Autorità, a programmare in anticipo le varie fasi del procedimento, presentarne i criteri generali e le linee direttrici, garantire il

coinvolgimento dei soggetti interessati.

La stessa AEEGSI ha pubblicato anche il Rapporto *Monitoraggio retail. Rapporto annuale 2012 e 2013*. Questo analizza gli esiti delle politiche di liberalizzazione per tutti i clienti finali, avvenute con tempi e in forme diverse nel mercato dell'energia elettrica e in quello del gas. Il rapporto, come argomenta [Sauro Angeletti](#), si basa su evidenze concernenti il mercato con le sue dimensioni strutturali e le sue dinamiche, il grado di soddisfazione dei clienti, la qualità commerciale del servizio di distribuzione e la morosità. Si rileva la necessità di prestare maggiore attenzione alla fase attuativa delle misure di liberalizzazione, in particolare per quanto concerne le informazioni da far giungere ai clienti, le quali devono essere affidabili, chiare, facilmente comprensibili e accessibili. In particolare, occorre favorire la comprensibilità e la comparabilità delle offerte attraverso la realizzazione di un Sistema informativo integrato (SII) che dovrebbe anche consentire al regolatore di intervenire tempestivamente per individuare e correggere eventuali comportamenti disfunzionali.

Sempre l'AEEGSI ha costituito un Osservatorio permanente sulla regolazione che rappresenta, secondo quanto spiega [Carolina Raiola](#) nel suo commento, uno strumento di consultazione molto innovativo nel panorama delle Autorità indipendenti. Esso è destinato a rafforzare la partecipazione stabile delle associazioni rappresentative degli utenti e consumatori che hanno minore capacità di incidere sul procedimento regolatorio. Il loro coinvolgimento nelle consultazioni operate attraverso la consultazione telematica è generalmente molto basso e la costituzione dell'Osservatorio dovrebbe essere un modo per ovviare a questo problema:

Introduzione, di *Alessandro Natalini e Giulio Vesperini*

infatti, partecipano al suo Forum le associazioni rappresentative dei consumatori domestici, non domestici e industriali, le associazioni degli operatori di settore e le rappresentanze di tre soggetti istituzionali, nonché le autorità ed enti di ambito, la Commissione europea e i Comuni italiani. L'Osservatorio serve non solo a raccogliere osservazioni sui documenti di consultazione, ma anche ad acquisire dati per le attività di regolazione e proposte di nuova regolazione.

Federica Cacciatore analizza gli esiti del Programma Operativo di Assistenza Tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione (POAT-DAGL), concluso di recente, e che si è concentrato sulla promozione del ricorso a strumenti come l'analisi e la verifica di impatto della regolazione; l'analisi tecnico-normativa (ATN); il *drafting* normativo; il cd. *test PMI*, per la stima degli effetti delle nuove norme sulle micro, piccole e medie imprese, e il cd. *test di idoneità*, una valutazione *in itinere* di interi settori di regolazione, finalizzata alla semplificazione normativa e amministrativa. In particolare, il progetto ha portato alla produzione di cinque documenti: il *Rapporto di benchmark*; un manuale denominato *Strumenti per il ciclo della regolazione* dedicato in primo luogo alle amministrazioni regionali; il *Percorso per l'omogeneizzazione delle metodologie di Analisi Tecnico Normativa*; il *Supporto al Drafting Normativo per il Poat Dagl in relazione ai progetti operativi delle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza*; *Analisi dei Costi e Benefici della Regolazione. Costi e benefici della regolazione per l'AIR e la VIR*, che rappresenta una guida alla misurazione dei costi e dei benefici, mediante le metodologie maggiormente utilizzate a livello internazionale e introduce al calcolo dei cd. *costi cumulativi*.

Mariagrazia Massaro si è invece occupata del commento di due sentenze del TAR Lazio sui servizi ferroviari. La prima (n. 9967/2014) fornisce una

chiara indicazione sulla natura dell'analisi economica e tratta del momento in cui l'Organismo nazionale di regolazione, ora l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), deve svolgerla per verificare se un nuovo servizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico: essendo una valutazione sull'apprezzabilità e sostenibilità per il sistema dell'operazione commerciale che si intende avviare, essa non può che essere svolta *ex ante*. L'importanza della seconda (n. 3398/2014) risiede invece nell'aver giudicato reale il conflitto di competenza tra l'Organismo nazionale di regolazione e l'AGCM, risolto in seguito attraverso l'adozione di uno specifico protocollo di intesa.

Da ultimo, Maria Sole Porpora commenta un articolo di Datla e Revesz sulla *Cornell Law Review*. Questo distingue tra *executive agencies* e *independent agencies* nel diritto statunitense considerando gli elementi strutturali che, tradizionalmente, segnano il confine tra una amministrazione esecutiva e una indipendente: la rimovibilità dei vertici, la durata del mandato, la collegialità, il potere presidenziale di rimozione degli organi di vertice, la legittimazione processuale, nonché l'allocazione dei poteri amministrativi e di controllo. L'analisi di Datla e Revesz rileva che le frequenti commistioni che si evidenziano sul piano strutturale tra i due modelli si riscontrano anche su quello funzionale: le agenzie formalmente indipendenti sono di fatto assoggettate all'influenza del vertice politico anche per volontà propria, pur di ricevere il necessario supporto finanziario, legislativo e politico. Da qui la necessità di ragionare sulle agenzie statunitensi senza affidarsi a categorie rigide, ma con un approccio *case-by-case*.



L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione (Osservatorio AIR) nasce nel 2009, sulla base di una convenzione stipulata tra il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo (ora Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici) e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

Il 10 ottobre 2013 si è costituito in associazione.

L'obiettivo dell'Osservatorio è esaminare, con cadenza periodica, le tematiche della qualità della regolazione, con particolare riferimento all'impiego della metodologia di Analisi di impatto della regolazione (AIR) e di Verifica di impatto della regolazione (VIR) da parte delle amministrazioni italiane e di produrre indagini, paper, studi di caso, nonché approfondimenti e confronti con le esperienze internazionali più significative. Esso si propone di contribuire allo sviluppo delle attività di ricerca in materia di AIR e di formazione post-universitaria per studiosi e funzionari pubblici.

#### Presidente

Alessandro Natalini

#### Consiglio direttivo

Federica Cacciatore

Alessandro Natalini

Siriana Salvi

Francesco Sarpi

Giulio Vesperini

#### Soci

Paola Adami, Alberto Alemanno, Sauro Angeletti, Mariangela Benedetti,

Federica Cacciatore, Monica Cappelletti, Eleonora Cavalieri,

Laura Cavallo, Edoardo Chiti, Paola Coletti, Fabrizio Di Mascio,

Luca Ferrara, Andrea Flori, Miriam Giorgio,

Immacolata Grella, Antonio La Spina, Mariagrazia Massaro, Fiammetta Mignella Calvosa,

Simona Morettini, Eleonora Morfuni, Alessandro Natalini,

Barbara Neri, Giovanna Perniciaro, Maria Sole Porpora, Carolina Raiola,

Siriana Salvi, Francesco Sarpi, Maria Diamante Stivanello Gussoni, Marco Valeri,

Micaela Venticinque, Giulio Vesperini

[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

[www.facebook.com/osservatorioair](https://www.facebook.com/osservatorioair)

