

## Liberalizzazione del mercato elettrico: fra spinte europee e arretramenti nazionali l'esperienza *sui generis* della Norvegia

Marco Lavatelli

SOMMARIO: 1. Il miraggio del mercato unico europeo dell'energia elettrica. – 2. Prodromi della liberalizzazione del mercato elettrico norvegese. – 3. I principi essenziali dell'*Energy Act* del 1990 e la fase di prima attuazione. – 4. Nascita, sviluppo e impatto del *Nord Pool*. – 5. Bilanciamento della rete di trasmissione e dispacciamento. – 6. Distribuzione e vendita al dettaglio: regolazione di un mercato in assenza di privatizzazione. – 7. Il ruolo del *Norges vassdrags- og energidirektorat* e il rapporto con la politica norvegese.

### 1. *Il miraggio del mercato unico europeo dell'energia elettrica*

Il processo europeo di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, avviato a livello comunitario con la direttiva 96/92/CEE, ha seguito il solco tracciato sul finire degli anni Ottanta dall'Inghilterra thatcheriana, che aveva fatto proprio il dogma della regolazione «*holding the fort until competition arrives*», teorizzato nell'ormai celebre *Littlechild Report*<sup>1</sup> in riferimento alla privatizzazione del servizio di telecomunicazione di Sua Maestà.

L'esperienza inglese<sup>2</sup>, forse più di quella americana<sup>3</sup>, ha posto le basi teoriche per quella che fu indubbiamente una fase di avanzamento dell'integrazione

<sup>1</sup> S. Littlechild, *Regulation of British Telecommunications' Profitability, Report to the Secretary of State, in Utilities policy, Special issue*, 31, 1983, per una rilettura di lungo periodo si vedano: J. Stern, *What the Little child Report actually said, in A 20 thanniversary collection to markethe 'little childreport' retrospect and prospect*, Bath, 2003, 7 ss. E ivi, S. Goodwin, *What have welearntin UK utility regulation over the last 20 years?*, 57 ss..

<sup>2</sup> Si confrontino in punto A. Lolli *Privatizzazione del sistema elettrico nel Regno Unito ed evoluzione del sistema elettrico italiano*, in *Rass. Giur. Ener. El.*, 1992, 337 ss.; M. Martellino, *L'incidenza del sistema elettrico inglese sul processo di liberalizzazione dell'energia elettrica della Comunità europea*, in *Rass. Giur. Ener. El.*, 1997, 808 ss.; Ranci, *The UK modeland its influence on EU countries*, in *A 20 thanniversary collection*, cit., 121 ss..

<sup>3</sup> L'esperienza americana delle liberalizzazioni è stata trainata dagli sviluppi della c.d. «*essential facility doctrine*», teoria formatasi sull'idea per cui consentire l'accesso multiplo da parte di più operatoria infrastrutture di pubblica utilità non replicabili o non facilmente replicabili fosse indispensabile per garantire la pluralità dell'offerta sul mercato di riferimento. Per un breve sguardo in prospettiva comparata in punto, si confrontino su tutti: L. Vasquez, *Essential facilities doctrine: dalla giurisprudenza statunitense alle norme comunitarie e nazionali sull'abuso di posizione dominante, spunti problematici*, in *Concorrenza e mercato*, 1998, 407 ss.; Pitofsky, Pat-

dei mercati europei, con il superamento del paradigma dello Stato imprenditore e la proposizione di un nuovo copione per il ruolo pubblico nei mercati dei servizi di interesse economico generale, categoria nata fra le righe dei trattati europei e sviluppata dal diritto comunitario proprio al fine di consentire un'eccezione al principio concorrenziale. Una deroga basata sull'idea che la gestione di quei particolari servizi, la cui erogazione era vincolata a una situazione di monopolio naturale, presupponesse in quanto tale la gestione da parte di un'impresa pubblica<sup>4</sup>.

La scelta da parte delle istituzioni comunitarie di valorizzare la formula anglosassone del «*rolling back the state*» ha fornito un nuovo spunto per far progredire il progetto energetico europeo abbozzato fra le righe dei trattati CECA<sup>5</sup> e

---

terson, Hooks, *The essential facilities doctrine under U.S. antitrust law*, in *Antitrust Law Journal*, 2002, 443 ss.; E Facey, Assaf, *Monopolization and abuse of dominance in Canada, the United States and the European Union: a survey*, *ibidem*, 559 ss.; A. Stratakis, *Comparative Analysis of the US and EU approach and enforcement of the essential facilities doctrine*, in *European Competition Law Review*, 2006, 434 ss. Per un approfondimento specifico sul tema del mercato dell'energia elettrica americano si veda su tutti J. Bushnell, E. Mansur, C. Saravia, *Vertical Arrangements, Market Structure, and Competition: An Analysis of Restructured US Electricity Markets*, in *American Economic Review*, vol. 98 (1), 2008, 237- 266.

<sup>4</sup> Per uno sguardo sul tema dei SIEG in generale, si vedano *ex multis*: L. Radicati Di Brozolo (a cura di), *Servizi essenziali e diritto comunitario*, Torino, 2001; F. Munari, *La disciplina dei servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati membri e interesse generale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, 39 e ss.; V. De Falco, *Il servizio pubblico tra ordinamento comunitario e diritti interni*, Padova, 2003; J.V. Louis, S. Rodrigues, *Les services d'intérêt économique générale et l'Union européenne*, Bruylant, 2006; F. Cintioli, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, 3, 453-488; G. Rossi (a cura di), *L'impresa europea di interesse generale*, Milano, 2006; L. Bertozzi, R. Villata, *Servizi di interesse economico generale*, in Chiti, Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2007, 1793 ss.; R. Cafferata, M. Martellini, D. Velo (a cura di), *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa d'interesse generale nell'Unione europea*, Bologna, 2007; G. Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale: contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008; E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Quaderno Cesifinn. 44, Torino, 2010. Con specifico riferimento ai risvolti nel settore dell'energia elettrica cfr.: A. Colavecchio, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario: alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, Bari, 2001, in particolare 111-159; M. Carta, *La liberalizzazione dei servizi di interesse economico generale nell'Unione: il mercato interno dell'energia elettrica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, 4, 771 ss.; D. Sorace, *Il servizio di interesse economico generale dell'energia elettrica in Italia tra concorrenza ed altri interessi pubblici*, in *Dir. pubbl.* 2004, 1009 ss.; A. Frantini, F. Filpo, *Verso una nuova disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato per la compensazione di oneri di servizio pubblico*, in *Rass. Giur. En. El.* 2005, 21 ss.; G. Nizi, *Dalla teoria del monopolio naturale alla «essential facilities doctrine»: nuove forme di regolazione nel settore dell'energia*, in L. Ammannati (a cura di), *Monopolio e regolazione pro-concorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, 2005, 343 ss.; C. Lemaire, *Energie et services d'intérêt économique générale*, in J.V. Louis, S. Rodrigues, *Les services d'intérêt économique générale et l'Union européenne*, Bruxelles, 2006, 215 ss.; E. Bartolini, C. Lucioni, *Il settore elettrico in Europa*, in L. Cuocolo (a cura di), *I servizi pubblici negli ordinamenti europei*, in *Dir. pub. comun.*, 2007, 833 ss., in particolare si vedano 849-851.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione dei tratti salienti del Trattato CECA, si confrontino: R. Prieur, *Les relations internes et externes de la Communauté européenne du carbone de l'acier*, Parigi, 1958; Id., *La Communauté européenne du charbon et de l'acier: activité et évolution*, Parigi, 1962; Schmitt, *The Path to European Union from the Marshall Plan to the Common Market*, Baton Rouge, 1962; R. Prieur, R. Monaco, *Primi lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, 1963; R. Quadri, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario al Trattato CECA*, Milano, 1970.

EURATOM<sup>6</sup>, con la proposizione di una nuova declinazione del mercato comune, basata sull'idea che l'apertura alla concorrenza, soprattutto transfrontaliera, avrebbe consentito la trasmissione dell'energia ove più necessaria, richiesta e valutata, coniugando la competizione delle aziende produttrici con l'ottimizzazione dell'uso del patrimonio infrastrutturale, senza trascurare di rendere l'offerta energetica più fruibile per i cittadini-consumatori che avrebbero potuto scegliere a quale operatore rivolgersi per l'approvvigionamento energetico.

Il disegno avrebbe dovuto fornire una risposta alternativa alle politiche nazionali dirigistiche di matrice francese<sup>7</sup>, per le quali l'erogazione dei servizi d'interesse economico generale da parte di soggetti pubblici trovava giustificazione nella necessità di assicurare un servizio universale<sup>8</sup>. Tanto ambiziosa, quanto attorniata da aspettative altissime, la strategia comunitaria-europea per la definizione di una politica energetica comune si è rivelata tuttavia nelle proprie fragilità e contraddizioni<sup>9</sup>.

Un primo inciampo è giunto sul terreno politico, dal momento in cui le resistenze degli Stati Membri evidenziarono l'impercorribilità della strada dell'armonizzazione delle politiche energetiche nazionali attraverso i meccanismi della supre-

<sup>6</sup> Per una panoramica sul Trattato EURATOM e le relative implicazioni si confrontino *ex multis*: L. Armand, F. Etzel, F. Giordani, *Relazione del Comitato dei Tre saggi: un obiettivo per l'Euratom*, Bruxelles, 1957; R. Ducci, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Padova, 1957; A. Angelopoulos, *L'atomo unirà il mondo?*, Torino, 1957; M. Goldring, *L'economia dell'industria atomica*, Roma, 1957; A. Albonetti, *Euratom e sviluppo nucleare*, in *La Comunità*, Milano, 1958; N. Catalano, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milano, 1959; Mengozzi, *L'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, Milano, 1964. Per una rilettura più recente: B. Curli, *Le origini della politica energetica comunitaria, 1958-1964*, in M. Guderzo, M. Napolitano (a cura di), *Diplomazia delle risorse. Le materie prime e il sistema internazionale nel Novecento*, Firenze, 2004, 104-105.

<sup>7</sup> Per uno sguardo sul dibattito dottrinale europeo di quegli anni si confrontino: D. Gasl, *Essential facilities doctrine in EC anti-trust law: a contribution to the current debate*, in *European Competition Law Review*, 1994, 306 ss., 307-308; A. Furse, *The 'Essential Facilities' doctrine in Community law*, 1995, 469 ss.; B. Doherty, *Just what are essential facilities?*, in *Common Market Law Review*, 2001, 397 ss.; A.F. Bavasso, *Essential facilities in EC law: ther is eofan 'epithet' and the consolidation of a doctrine in the communication sector*, in *Year book of European Law*, Oxford, 2002, 63 ss.

<sup>8</sup> Per una breve bibliografia sulla nozione di servizio universale, si vedano *ex multis*: M. Clarich, *Servizio pubblico e servizio universale, evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto pubblico*, 1998, 181-200; S. Cassese, *La retorica del servizio universale*, in S. Frova (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999, 91 ss.; G. Napolitano, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2000, 429-456; G.F. Carlei, *Il servizio universale*, Milano, 2002 e *Id.* la voce, *Servizio universale*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 2010, 1057 ss..

<sup>9</sup> Per una ricostruzione d'impronta storico-giuridica delle competenze delle istituzioni comunitari e ed europee in materia di energia si confrontino *ex multis*: B. Curli, *Le origini della politica energetica comunitaria, 1958-1964*, in *Diplomazia delle risorse. Le materie prime e il sistema internazionale nel Novecento*, Guderzo M., Napolitano M. (a cura di), Firenze, 2004, 104-105; V. Maillat, *Al a recherche del'introuvable politique énergétique européenne*, in *Revue Marché Commun*, 1988, 504 ss.; M. Politi, *Energia nel diritto comunitario*, in *Dig. Discipl. pub.*, VI, 1991, 1 ss.; più recentemente Y. Petit, *Al a recherche de la politique européenne dell'nergie*, in *Revue Trim. droit euro*, 2006, 4, 594 ss.; per un focus dedicato al contesto nazionale cfr. F. Bastianelli, *La Politica energetica dell'Unione europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, 3, 443-468; D. Velo (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica. La politica europea dell'energia*, Milano, 2007.

mazia del diritto comunitario e dell'effetto diretto, forzatura che si sarebbe scontrata anche e soprattutto con le differenze tecniche, politiche e giuridiche delle varie aree continentali. La necessità di mettere in atto strategie comuni dirette a ri-organizzare, armonizzare, ma anche far funzionare concretamente i vari mercati interni, ha imposto un cambio di passo e, in un certo senso, un ripensamento del quadro regolatorio. Dopo anni in cui la materia energetica aveva ricoperto un ruolo di primo piano nel diritto comunitario, al punto da meritare una trattazione dedicata in due trattati CEE su tre, con l'avvio del progetto di un mercato energetico comune di vasta scala e l'arrivo dei primi trattati a competenza generale dell'Unione è invece venuta meno la base giuridica che consentisse alle istituzioni comunitarie di adottare misure di larga scala sui temi energetici, o quantomeno senza la mediazione della procedura di recepimento da parte delle normative nazionali<sup>10</sup>.

Lo spazio concesso dalle direttive europee al diverso *commitment* e all'*home country control* dei singoli Stati membri<sup>11</sup> ha inevitabilmente influenzato tempistiche e modalità di attuazione dei processi di liberalizzazione, circostanza che ha influito sull'impatto complessivo delle riforme invece attuate. Il fatto che ciascun ordinamento abbia potuto seguire percorsi disomogenei di apertura del proprio mercato interno non ha inciso soltanto sul grado di sviluppo della concorrenza entro i confini nazionali, ma ha evidentemente depotenziato l'effettività della competizione fra operatori, soprattutto nella prospettiva transnazionale: la limitata circolazione del bene energia – condizionata anche da motivi strutturali, anzitutto la mancanza di una rete solida di interconnessione fra nazioni – ha trasformato il progetto di mercato unico in un'opera incompiuta, o forse una chimera, con la formazione di tanti mercati più o meno coincidenti con i confini nazionali in cui prezzi, regole, livello di competitività e scambio all'esterno variano anche in modo significativo, senza segnali confortanti di riduzione di tali differenziali nella direzione del «*single market*»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> C. Blumann, *Energie et Communautés européennes, Première Partie*, in *Rev. Trim. droit euro*, 1984, 571, è stato il primo autore a parlare del «paradosso energetico» europeo, evidenziando la situazione per cui il trattato di Roma non aveva una base giuridica dedicata alle competenze della CE in materia di energia, mentre nel quadro delle Comunità esistevano due trattati a competenza settoriale specificatamente dedicati alla regolamentazione energetica.

<sup>11</sup> Per uno sguardo sul modello di governante della «cooperazione orizzontale» si rinvia, fra i tanti, alla lettura di A. Iliopoulou, *La méthode ouverte de coordination: un nouveau mode de gouvernance dans l'Union Européenne*, in *Cah. Droit européen*, 2006, 4, 315-341.

<sup>12</sup> Sul punto, *mutatis mutandis*, si confrontino i preziosi contributi della fine degli anni Ottanta e inizio anni Novanta, in particolare: L. Mezzetti, *L'energia e l'Europa: prospettive per il mercato interno*, in *Rass. Giur. Ener. El.*, 1988, 875 e ss.; Motzo, *Mercato europeo e diritto dell'energia: il regime pubblicistico dell'energia elettrica*, in *Mercato europeo e diritto dell'energia*, Atti del Convegno di Studi Matera, 1989, 19 ss.; F. Capotorti, *Normativa comunitaria ed energia elettrica*, in *Mercato europeo e diritto dell'energia*, Atti del Convegno di Studi di Matera, in *Quaderni della Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, Milano, 1990, 33 ss.; A. La Pergola, *Integrazione europea e nuove prospettive dell'attuazione delle politiche comunitarie (con speciale riguardo al mercato dell'energia)*, in *Rass. Giur. Ener. El.*, 1990, 321 ss.; più di recente invece F. Munari, *Il nuovo diritto dell'energia: il*

L'auspicata svolta nella direzione dell'armonizzazione delle politiche energetiche sarebbe dovuta giungere con il Trattato di Lisbona e l'inserimento del tema energia nell'elenco delle materie di competenza concorrente tra Stati membri e Unione (art. 4, lett. i, TFUE)<sup>13</sup>, ma, per quanto il Parlamento Europeo abbia preso sul serio il proprio ruolo di legislatore, l'adesione dell'Unione Europea alle politiche internazionali di salvaguardia dell'ambiente e contrasto ai cambiamenti climatici ha rinvigorito la dialettica fra interventi delle istituzioni europee nella direzione del mercato unico e quelli degli Stati Membri. La preoccupazione di questi ultimi è stata rapidamente dirottata dal *focus* della concorrenza – già offuscata in qualche misura dall'apprensione per la garanzia degli approvvigionamenti – a quello del rispetto dei *target* di riduzione delle emissioni nocive e della implementazione delle fonti rinnovabili imposti non solo da norme di rango europeo ma anche dal diritto internazionale, vincoli che si sono fatti via via sempre più stringenti.

Alla sfida della costruzione di un mercato unico dell'energia si sono assommati obiettivi di più ampio respiro<sup>14</sup>, che, a oltre venticinque anni di distanza dal ciclo inaugurale delle prime direttive in materia di energia, può dirsi non abbiano fatto altro che ridimensionare la portata dei successi offerti dall'applicazione della logica concorrenziale ai servizi economici d'interesse generale.

Anche negli ordinamenti più solidamente orientati nella direzione del libero mercato, i risultati prospettati all'epoca delle prime direttive<sup>15</sup> sono stati in lar-

---

*contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, 4, 892 ss.; fra le analisi più recenti, si veda su tutti L. De Paoli, *Le riforme du marché de l'électricité en Europe: que bilan?*, in *Economies et sociétés*, 2013, 12.

<sup>13</sup> Sul punto cfr. C. Blumann, *Les compétences de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie* in *Revue des Affaires Européennes (R.E.A.-L.E.A.)* 2009-2010, 783 ss.; C. Kaddous-J. Bitar, *Les compétences de l'Union européenne en matière d'énergie a près Lisbonne* in D. Buschle, S. Hirsbrunner, C. Kaddus (a cura di), *European Energy Law*, Bale, 2011, 16 ss.; L. Hancher, F. M. Salerno, *Energy Policy After Lisbon*, in A. Biondi, S. Eeckhout, Ripley (ed.), *EU After Lisbon*, Oxford, 2012, 368.; M. Marletta, *Il Trattato di Lisbona e gli sviluppi nel settore energia*, in *I Quaderni europei*, serie Energia, 2012, 1, 7 ss..

<sup>14</sup> Sul punto si confrontino: S. Marchisio, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in Marchisio, Raspadori, Manegga (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998; N. De Sadeleer, *Environmental principles—From political slogans to political rules*, Oxford, 2002; T. Schumacher, *The environmental integration clause in article 6 of the EU Treaty: prioritizing environmental protection*, in *European Law Review*, 2001, 29 ss.; V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. Amb.*, 2002, 219 ss.; F. Munari, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in Carbone, Luzzato, Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003, 406 e ss.; Fois (a cura di) *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, in Atti del Convegno SIDI 2006, Napoli, 2007; A. Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2006, 177-181; M. Iovane, *Soggetti privati, società civile e tutela internazionale dell'ambiente*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2008, 133-182; P. Thieffry, *Les politiques européennes de l'énergie et de l'environnement: rivales ou alliées?*, in *RAE-LEA*, 2009-2010, 783 ss.

<sup>15</sup> Per una disamina delle prime direttive in materia di liberalizzazione dell'elettricità e del gas si rinvia a: C.M. Villarejo, *Il mercato interno dell'energia e il diritto comunitario*, in L. De Paoli (a cura di), *Regolamentazione e mercato unico dell'energia*, 1993; S. Cassese, *La disciplina del mercato dell'elettricità*, in *Rass. Giur. Ener. El.* 1997, 753 ss.; A. Colavecchio, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario: alla ricerca di un giusto bilanciamento fra regole di concorrenza ed esigenze di servizio pubblico*, cit., 51-59; F. Lago-

ga parte disattesi: primo fra tutti è crollato il mito secondo cui l'apertura dei mercati all'iniziativa dei privati avrebbe ridotto le inefficienze della gestione pubblica consentendo una più proficua allocazione delle risorse, favorendo lo sviluppo tecnologico e contemporaneamente una riduzione dei prezzi. Dopo una prima fase di oscillazione dei valori, infatti, si è raggiunto un punto di equilibrio (*lato sensu*) che ha reso irrisonanti i potenziali risparmi legati al cambio di gestore, mentre, per contro, sono emerse esternalità negative assolutamente imprevedute. Per esempio, il fatto che i consumatori chilowattora non abbiano risposto all'apertura dei mercati come ci si aspettava, e anzi si siano rivelati pigri rispetto alla ricerca dell'offerta più vantaggiosa, ha posto il problema della collocazione degli utenti inerti, ossia coloro che, non avendo mai scelto a quale compagnia affidarsi per la fornitura di energia elettrica, non potendo essere esclusi dal servizio, sono ricondotti automaticamente alle tariffe *standard* delle compagnie dominanti. Per quanto la tendenza sembri svincolata dal dato della convenienza relativa del tasso di *switching*<sup>16</sup>, cioè, in senso lato, dalle dinamiche di determinazione dei prezzi sul mercato, la rilevanza sociale del fenomeno è tale da aver indotto la *Competition and Markets Authority* inglese a mettere in discussione l'assenza di meccanismi correttivi che tutelino i consumatori serviti dalle tariffe di *standard* delle *Big Six*, dichiaratamente meno convenienti<sup>17</sup>.

---

dent, *Du dogme du marché intérieur à la négociation sur le service public-à propos de la directive électricité*, in *Europe*, 1997, 5, 4 ss.; E. Pfrang, *Towards Liberalisation of the European Electricity Markets: the Directives concerning common rules for an internal market in electricity in the frame of the competition and internal market rules of the EC-Treaty*, Francoforte, 1999, 23 ss.; F. Caccia Dominioni, *Recenti sviluppi dell'azione normativa della UE in materia energetica*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2000, 369. Per un'analisi delle direttive di «seconda generazione» si rinvia a: P. Funari, *Il nuovo quadro regolamentare europeo per il mercato dell'energia elettrica e del gas*, in *Rass. Giur. Ener. El.*, 2003, 594 ss.; M. Romano, *La liberalizzazione del settore elettrico*, in *Rass. Giur. Ener. El.*, 2005, 709-71; D. Cameron, *Legal aspects of EU Energy regulation: implementing the new directives on electricity and gas across Europe*, Oxford, 2005; F. Munari, *Il nuovo diritto dell'energia: il contesto comunitario e il ruolo degli organi europei*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2006, 4, 881 ss.; E. Bartolini, C. Lucioni, *Il settore elettrico in Europa*, in *I servizi pubblici negli ordinamenti europei* cit., 833-838; per una lettura in una prospettiva differente, si veda T. Von Danwitz, *Regulation and Liberalization of the European Electricity market: a Germany view*, in *Energy L. J.*, 2006, 423 ss.. Per un'analisi più recente dell'evoluzione della politica energetica europea si veda M. Marletta, *Energia. Integrazione europea e cooperazione internazionale*, Torino, 2011, 4 ss.; per una rilettura recente e in proiezione futura, si veda F. Donati, *La Road map 2050 e la governante europea dell'energia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 1, 67 ss..

<sup>16</sup> Il fenomeno, metagiuridico ma pur sempre rilevante, è osservabile in modo particolarmente significativo nei nove Stati in cui il tasso di *switching* supera il 10% ossia, in ordine decrescente, Portogallo, Irlanda, Norvegia, Olanda, Belgio, Spagna, Regno Unito, Finlandia e Svezia. Sebbene le opportunità legate alla libertà di scelta siano tutt'altro che marginali, (la media europea del tasso è pari al 6,3%) e pur non esistendo un regime di tariffe regolate o garantite, solo un numero esiguo di utenti finali riesce a giovare dai vantaggi derivanti dal cambio di fornitore. Per un'analisi dettagliata si confronti sul punto il rapporto Acer-Ceer, *Market monitoring Report 2017*, Lubiana, 2017.

<sup>17</sup> Cfr Competition And Markets Authority, *Energy market investigation, Summary of provisional findings report*, 7 luglio 2015; Competition and Markets Authority, *British Gas Trading Limited v The Gas and Electricity Markets Authority. Final determination*, 29 September 2015; Competition and Markets Authority, *Northern Powergrid (Northeast) Limited and Northern Powergrid (Yorkshire) plc v the Gas and Electricity Markets Authority*

La crisi economica del 2008, con i suoi sviluppi, ha senz'altro contribuito a porre in evidenza (o forse ad accentuare) i limiti e le pecche di un modello economico che, attraverso la promozione di paradigmi di *governance* orientati sempre più nella direzione della regolazione condizionale, stava andando autonomizzandosi dalle politiche governative nell'ottica della gestione neutrale delle dinamiche del mercato.

Con specifico riferimento ai *target* climatico-ambientali, i dubbi sulla capacità del mercato di innescare meccanismi virtuosi che garantissero il raggiungimento degli obiettivi imposti sul piano internazionale e dalla stessa Unione Europea si sono ampiamente confermati, al punto che negli Stati membri si è assistito a una diffusa riaffermazione del ruolo di programmazione e indirizzo dei governi nazionali per indirizzare le produzioni energetiche verso il rispetto degli obiettivi quantitativi prefissati, sempre più stringenti soprattutto per il comparto delle fonti rinnovabili. Emblematico, ancora una volta, il caso inglese, con il governo conservatore guidato da David Cameron che nel 2011 ha inaugurato un nuovo corso della pianificazione energetica basata sull'apposizione di vincoli «*green energy*» sfidanti per i produttori britannici, per il cui raggiungimento sono stati predisposti meccanismi d'intervento pubblico a rafforzamento degli investimenti nei settori considerati più vulnerabili (decarbonizzazione, rinnovabili, stabilità della produzione a gas e fossili)<sup>18</sup>.

L'iniziativa ha suscitato reazioni negli interpreti che negli ultimi trent'anni hanno guardato al contesto britannico come a un faro delle politiche *market oriented*<sup>19</sup>, ma in realtà non si è distanziata molto, nella propria essenza, da altri ritorni significativi del dirigismo statale avutisi nel resto d'Europa<sup>20</sup>. Si prenda in

---

ty. *Final determination*, 29 September 2015. A commento di tali proposte si confrontino: C. Waddams, *CMA Provisional Energy Market Findings: does protecting the weak (even temporarily) make them stronger?*, University of East Anglia – Centre for Competition Policy, Competition Policy Blog, 7 luglio 2015; e in risposta S. Littlechild, *A Regulator's Price Comparison Website is Not Sensible: comment on Catherine Waddams's blog post*, University of East Anglia - Centre for Competition Policy, Competition Policy Blog, 9 luglio 2015; Id., *The competition assessment framework for the energy sector: some concerns about the proposed interpretation*, in *European Competition Journal*, 2014, 10 (1), 181-202.

<sup>18</sup> Si confronti il Libro Bianco del *British Government, Department of energy and climate change, Planning our electric future: a White paper for secure, affordable and low carbon electricity*, luglio 2011.

<sup>19</sup> Cfr. *ex multis*: G. Santi, *Lo stato di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica in Inghilterra: quale spazio per il mercato a valle della pubblicazione del «White paper for secure, affordable and low carbon electricity»*, in A. Maestroni, M. Focatiis (a cura di), *Politica energetica, regolazione e mercato*, Milano, 2012, 138 e ss.; L. Ammannati, *La riforma del mercato elettrico inglese: dalla liberalizzazione ad un nuovo interventismo? Il punto dopo la pubblicazione del «White paper for secure, affordable and low carbon electricity»*, in A. Maestroni, M. Focatiis (a cura di), *op. cit.*, 147 e ss..

<sup>20</sup> Per una panoramica sul tema, si vedano *ex multis*: B. Delvaux, M. Hunt, K. Talus (a cura di), *EU Energy law and Policy issues*, Bruxelles, 2008; G. Menz, *Are you being served? Europeanizing and re-regulating the single market in services*, in *Journal of European Public Policy*, 2010, 971 ss.; G. Maestro Buelga, M.A. Garcia Herrera, E. Virgala (a cura di), *La construcción del mercado europeo de la energía*, Granada, 2011, in particolare 32 ss.; R. Miccù, *La regolazione e il governo multilivello dei mercati dell'energia*, in *Multilevel Regulation and*

considerazione, solo per esempio, l'andamento sinusoidale registrato nelle politiche di intervento pubblico nell'ordinamento italiano<sup>21</sup>, culminato recentemente con l'introduzione dell'istituto della «Strategia energetica nazionale»<sup>22</sup>, inizialmente pensato per la riattivazione del programma nucleare e poi trasformato in strumento di indirizzo e programmazione della politica energetica nazionale sotto forma di piani decennali di sviluppo adottati dal Governo all'esito di procedure di consultazione per definire linee di azione finalizzate al conseguimento di macro obiettivi con un ampio orizzonte temporale, come tali capaci di incidere sulle attività dell'*authority* nazionale, il cui ruolo era in qualche modo già entrato nel cono d'ombra del Ministero dello Sviluppo Economico<sup>23</sup>.

Senza voler indugiare ulteriormente sul tema specifico, si badi che, con riferimento al tema dei servizi di interesse economico generale, l'Unione Europea non sembra aver abbandonato, almeno per il momento, l'idea che l'obiettivo primario in materia di energia elettrica debba continuare a considerarsi quello dell'apertura dei mercati e dell'avanzamento della concorrenza, così come emergono linee guida sempre più chiaramente orientate nella direzione del «*keeping out politics*», invocando a chiare lettere l'idea che gli Stati membri debbano assicurare in modo prioritario l'indipendenza delle autorità di regolazione dalle linee di governo<sup>24</sup>. D'altro canto, il rigore e la vincolatività con cui sono stati posti i *target* di riduzione delle emissioni inquinanti<sup>25</sup> e di implementazione delle tecnologie rela-

---

*Government in Energy markets*, Atti del convegno Roma 29-30 novembre 2012, Napoli, 2014; F. Di Cristina, *La regolazione pubblica dei servizi privati, principi e regole nel mercato europeo a un decennio dalla direttiva Bolkenstein*, Napoli, 2015; E. Bruti Liberati, De Focatiis, A. Travi (a cura di), *Esperienze regolatorie a confronto nel settore dell'energia*, Milano, 2017.

<sup>21</sup> Sul punto si veda su tutti G. Gentile, *La riforma del settore elettrico: continuità e discontinuità dell'intervento pubblico*, in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 1999, 285 ss..

<sup>22</sup> L'istituto della Strategia elettrica nazionale è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano alla rubrica dell'art. 7 del Decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 25 giugno 2008 n. 147-Supplemento ordinario 152/L), modificato con legge di conversione 6 agosto 2008 n. 133 (Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 21 agosto 2008 n. 195-Supplemento ordinario n. 196) recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».

<sup>23</sup> Si confrontino: M. De Bellis, *L'erosione del potere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rassegna giuridica dell'energia Elettrica*, 2004, 423 e ss.; M. Clarich, G. Corso, V. Zeno Zencovich, *Le autorità indipendenti: un catalogo delle questioni aperte, Relazione al Convegno su «Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive»*, Roma, 27 febbraio 2006; E. Bruti Liberati, *La regolazione delle infrastrutture energetiche tra direzione pubblica e mercato*, in *Dir. Econ.*, 2012, 3, 529 ss.; G. Napolitano, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale dir. Amm.*, 2012, 3, 229.

<sup>24</sup> Si vedano gli artt. 35-37 della direttiva 2009/72/CE e 40-41 della direttiva 2009/73/CE del 13 luglio 2009, che costituiscono il nucleo forte del cosiddetto «Terzo pacchetto energia», con il Libro Bianco della Commissione Europea sul Futuro dell'Europa, 1° marzo 2017.

<sup>25</sup> Sul punto si vedano, *ex multis*, B. Pozzo (a cura di), *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissioni. La prima attuazione europea dei meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto*, Milano, 2003; C. Leonardi, *Le emissioni di gas a effetto serra nelle politiche delle Nazioni Unite e della Comunità Europea*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 7 ss.; V. Jacometti, *La direttiva «Linking»: il collegamento fra il sistema comunitario di scambio di quote di*



tive alle fonti rinnovabili<sup>26</sup> paiono difficilmente conciliabili con la libera scelta di impresa e determinazione di operatori economici che, in modo abbastanza ovvio, si trovano invece condizionati da decisioni di politica energetica ri-orientate in senso finalistico.

La spiegazione che si può fornire per questo quadro distonico è che, mentre la Comunità Europea prevedeva una ricetta estremamente semplice, basata sull'abbattimento delle barriere legali e amministrative che limitavano la circolazione di beni e servizi, l'Unione è portatrice di valori e finalità ulteriori, parimenti considerati fondanti dello spazio economico europeo, scopi che non sono sintetizzabili secondo una linea univoca, ma necessitano di una valorizzazione che risponda a un'impronta politica<sup>27</sup>. Del resto, la stessa formula della promozione della «coesione sociale» accolta dal Trattato di Lisbona condensa l'idea che la protezione dell'ambiente, la tutela degli utenti-consumatori<sup>28</sup>, lo sviluppo sostenibile<sup>29</sup> dell'attività economica siano accostati alle politiche del libero mercato e della concorrenza non come valori recessivi<sup>30</sup>, ma anzi come delimitazione di un obiettivo che non può più considerarsi né assoluto né autoreferenziale.

In tutto ciò, lo svolgimento delle dinamiche di mercato non è rinnegato, ma è chiaro che l'impostazione di fondo non possa più essere esclusivamente quella di promuovere e regolare quegli sviluppi accettandone i risultati spontanei e, quanto meno in determinati ambiti, sugli stessi si ritiene di dover influire dirigendo le scelte degli operatori privati e non.

---

*emissioni e i meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 43 ss.; O. Esposito De Falco, *La direttiva emissions trading: nuovo strumento impositivo di tutela dell'ambiente*, Roma, 2005.

<sup>26</sup> Sul punto si confrontino *ex multis* S. Quadri, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. It. dir. pubbl. com.*, 2011, 3 e 4, 839 ss.; B. Pozzo, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in B. Pozzo (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi agli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Torino, 2009, 50 ss.; per una veduta peculiare sui problemi di settore in ambito nazionale si veda su tutti G. Napolitano, *Energie rinnovabili: un problema di governance*, in G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, 281 ss..

<sup>27</sup> Sul punto si veda il prezioso intervento al convegno per la Giornata italiana della concorrenza di G. Tesaro, *Riforma della regolazione e concorrenza: esiste un consenso politico?*, Roma, 9 dicembre 2003.

<sup>28</sup> Sul tema peculiare della tutela dei consumatori nel mercato dell'energia si confrontino *ex multis*: A. Biancardini, B. Fontini, *Liberi di scegliere?*, Bologna, 2005; L. Dell'aghi, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2007, 713-725; G. Amato, *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2009, 2, 381 ss..

<sup>29</sup> In riferimento all'impatto del principio dello sviluppo sostenibile sulla politica energetica europea si rinvia a S. Quadri, *Energia rinnovabile per una società sostenibile*, in P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, in Atti del convegno SIDI 2006, Napoli, 161-175.

<sup>30</sup> Per una ricostruzione in chiave storico-evolutiva del principio di integrazione delle politiche ambientali all'interno dell'ordinamento comunitario si vedano *ex multis*: E.R. Klatte, *The principle of Integration after 25 years of Community Environmental Policy*, in L.E.A., 1999, 370 ss.; A. Lenschow, (a cura di), *Environmental Policy Integration: greening sectoral policies in Europe*, Londra, 2002; S. Izzo, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006, in particolare 136-141; J. Jordan, A. Lenschow, *Innovation in Environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Cheltenham, 2008.

L'evidenza per cui la regolazione dei servizi di interesse economico generale non possa più essere indirizzata unicamente all'obiettivo del mercato unico riporta il discorso sul piano delle scelte politiche, ossia quello della presa di posizione su quali siano gli interessi in gioco che devono prevalere, le modalità con cui gli stessi devono essere bilanciati e, andando più a fondo, mette in discussione l'essenza e la funzione delle autorità amministrative indipendenti come fino a oggi configurate nello schema europeo.

La progressiva presa di distanza dai paradigmi «puri»<sup>31</sup> della regolazione condizionale degli anni Novanta è giustificata da un realismo pragmatico difficilmente eccezionale, anzitutto in quanto fornisce risposta a istanze che promanano dalla stessa Europa e in secondo luogo perché non ha messo in discussione la regolazione in sé<sup>32</sup>, come modalità d'intervento, ma si è attestata su una linea meno marcata di adulterazione del modello, con la riaffermazione di un ruolo di conduzione politica che sembra indispensabile alla luce del mutato contesto socio-economico e soprattutto del fatto che non esiste più un *target* predeterminato e preponderante (la concorrenza nel mercato), bensì una pluralità reticolare di obiettivi e fini che interagiscono fra loro<sup>33</sup>. Dal proprio canto l'Unione Europea si è rivelata incapace di proporre una sintesi che tenga trasversalmente conto degli interessi in gioco, rimanendo ancorata a un modello di *governance* e a un approccio che è stato il

<sup>31</sup> Si confronti in prospettiva S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato concorrenze regole*, 2002, 265 ss., ove l'Autore suggerisce di limitare la portata dell'accezione di «regolazione» ai soli interventi svolti dalle amministrazioni indipendenti, che siano prevalentemente condizionali e che siano decisi nel rispetto dei principi del giusto procedimento, escludendo in tal modo dalla definizione la disciplina cui faccia ricorso il governo o altro organo politico per iniziative o decisioni di tipo finalistico. Tale approccio, che evoca una nozione «incontaminata» di regolazione amministrativa a carattere economico, viene definita in modo icastico nella ricostruzione di A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, 31 ss., sotto l'etichetta di «regolazione tramite autorità di regolazione».

<sup>32</sup> Di recente M. Clarich ha fatto ricorso a una figura molto suggestiva per descrivere la reazione degli «Stati salvatori» al rischio di una crisi sistemica riconducibile al fallimento della funzione regolativa, ossia quella della «sospensione temporanea del modello, giustificata da una sorta di "stato d'eccezione"». Cfr. M. Clarich, *La «mano visibile» dello Stato nella crisi economica e finanziaria*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 2015, 2, 1-11, in particolare 6 ss. .

<sup>33</sup> Nell'analisi più recente degli sviluppi della funzione regolativa, prezioso il contributo di B. Tonoletti, *Convergenza tecnologica e pluralismo informativo nelle comunicazioni elettroniche*, in Aa.Vv., *Percorsi di diritto dell'informazione*, Torino, 2006, 313, che descrive la stessa come produzione normativa «di carattere strategico, pragmatico e adattativo, orientata non a produrre coercitivamente certi risultati (ad esempio imporre determinati prezzi), ma a far sì che questi risultati si producano per via di modificazioni spontanee dei comportamenti dei soggetti interessati, che agiscono adattandosi alle nuove condizioni (gli incentivi) definite dalla regolazione». Analogamente, la dimensione della nuova sfida della regolazione viene analizzata da M. Ramajoli, *Procedimento regolatorio e partecipazione*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *Quaderno Cesifinn*, 44, *op. cit.*, 189-219, in particolare 213 e ss., che, parafrasando Hayek, partendo cioè dal presupposto per cui né il regolatore né il regolato posseggono razionalità sufficiente a pianificare esattamente l'azione necessaria per il benessere collettivo, individua nella partecipazione procedimentale una modalità privilegiata attraverso cui giungere alla piena valorizzazione della funzione regolativa stessa.

baricentro di un quadro politico ormai frammentato, inadeguatezza che ha rapidamente innescato la risposta centrifuga dei singoli Stati membri.

## 2. *Prodromi della liberalizzazione del mercato elettrico norvegese*

Ai margini di questo panorama intricato, connotato da un governo multi-livello e da politiche oscillanti, al di fuori delle statistiche dell'Unione europea, si colloca la Norvegia, nazione che ha inaugurato le proprie politiche di liberalizzazione pressoché parallelamente alla prima esperienza inglese.

Il corso della regolazione «*market oriented*» della penisola scandinava è stato avviato con l'*energy act* del 1990, ossia una amplissima delega concessa al Governo dallo *Storting*, il parlamento monocamerale norvegese, affinché il primo predispone le misure necessarie per superare il regime monopolistico nazionale, che negli ultimi anni aveva dato cattiva prova di sé. Il modello della Norvegia, ancor più dell'esperienza inglese, ha fatto scuola per le altre realtà dell'area scandinava e baltica, al punto da diventare spinta decisiva per la creazione di un'area di libero scambio fortemente interconnessa come quella del *Nord Pool*, da sempre considerata virtuoso e prolifico *standard* di riferimento per il *benchmarking*, non solo in ambito europeo<sup>34</sup>.

L'afflato pro-concorrenziale della Norvegia non solo ha anticipato l'impronta comunitaria, anzi ha assunto dei tratti peculiari che talvolta sono perfino in contrasto con le direttrici europee. I motivi di questo distacco sono vari, ma certamente si può partire da una considerazione di ordine generale: la Norvegia ha espressamente inteso mantenere le distanze dal processo d'integrazione europea, volontà esplicitata da due referendum popolari nel 1972 e nel 1994, e a tutt'oggi, pur partecipando allo spazio economico di libero scambio, non ha intenzione di entrare a far parte di un progetto di cui fondamentalmente non ha mai condiviso la matrice culturale e politica. Da un lato è innegabile che le massime preoccupazioni dei vertici governativi del paese abbiano riguardato la gestione autonoma delle risorse *off-shore* e di settori strategici come quello della pesca (che non a caso sono stati esclusi anche dagli accordi di partecipazione allo spa-

---

<sup>34</sup> Si veda in proposito il rapporto ACER-CEER, *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Markets*, in ACER/CEER, *2015 Retail Markets*, Lubiana, 2016. Per uno sguardo sugli studi relativi al «caso norvegese» operati dalla dottrina internazionale, si vedano *ex multis*: R. Myers, L. Lei Strain (a cura di), *Electrical and Gas Utility Performance Based Ratemaking Mechanisms*, San Francisco, 2000; M. Farsi, A. Fetz, M. Filippini, *Benchmarking and regulation in the electricity distribution sector*, Zurigo, 2007; V.L. Miguéis, A.S. Camanho, E. Bjørndal, M. Bjørndal, *Productivity change and innovation in Norwegian electricity distribution companies*, in *Journal of the Operational Research Society*, 63, 982-990, 2012; R. Poudineh, T. Jamsb, *Determinants of investments under incentive regulation: The case of the Norwegian electricity distribution networks*, in *Energy Economics*, 2015, 4, 201.

zio economico europeo), dall'altro si deve evidenziare come l'anti-europeismo dei norvegesi non risponda a logiche nazionaliste – come accade in molti casi all'interno degli Stati membri – ma, anzi, è *più fervidamente sostenuto dall'ala socialdemocratica di sinistra del Paese*, che disconosce la deriva assunta ormai da tempo dall'integrazione europea, fortemente sbilanciata verso il mercato.

Con specifico riferimento al servizio elettrico, la Norvegia si è posta il problema di superare il proprio inefficiente regime di monopolio pubblico prima dell'inaugurazione delle direttive europee sul tema, ma partendo da istanze differenti, che si potrebbero definire «provenienti dal basso». Il Regno ha intrapreso una certa rotta che ha poi mantenuto, facendosi forza su un'ossatura giuridica essenziale, ma solida, motivo per il quale non ha avuto la necessità di mutare i modelli comunitari, pur avendo aperto le frontiere del proprio mercato verso gli Stati membri dell'Unione.

Le premesse politiche che hanno portato all'attuale configurazione del mercato dell'energia elettrica norvegese si radicano infatti nel periodo compreso fra gli anni Sessanta e Ottanta, quando nella penisola scandinava si assistette a una considerevole espansione numerica delle strutture locali adibite alla produzione di energia idroelettrica.

Le numerose società municipalizzate, direttamente responsabili della produzione e distribuzione locale, ma soprattutto del mantenimento dell'offerta rispetto ai livelli di consumo del territorio di competenza, erano titolari di autonomi poteri decisori ed essenzialmente erano vincolate solamente dalle disponibilità di cassa, in buona parte coperte da finanziamenti e sussidi statali. Per tale ragione, a fronte della crescita dei consumi, la prima risposta fu quella dell'investimento sull'espansione della capacità produttiva, scelta spesso giustificata evocando la necessità di far fronte ai picchi di consumo invernali e diurni che si registravano in quegli stessi anni. Questo approccio votato all'accrescimento della capacità produttiva, ma privo di un disegno pianificatore e condotto in prospettiva atomistica, condusse il Paese a un periodo di ipertrofia degli investimenti e a un susseguente sovradimensionamento delle strutture produttive, al punto che le *companies* locali, per mantenere il necessario bilanciamento fra capacità fisica delle infrastrutture di rete e consumi, dovettero iniziare a vendere l'energia prodotta in *surplus* alla vicina Svezia, cessione che nella maggior parte dei casi avveniva a un prezzo inferiore rispetto a quello praticato ai cittadini e alle aziende norvegesi<sup>35</sup>.

Palesatasi la complessiva inefficienza del sistema, immobile dal punto di vista dell'avanzamento tecnologico, oneroso per i consumatori/contribuenti su cui gra-

<sup>35</sup> La tariffa imposta ai consumatori norvegesi dal monopolista era calcolata sulla base del criterio del *long-run marginal cost*, mentre il prezzo praticato nelle cessioni fuori confine era basato sul valore di mercato in tempo reale. Si confronti sul punto il libro verde del Governo Norvegese, *Il futuro energetico della domanda offerta norvegese*, F. Rejeringen, *Norgeframtidigeenergibruk og produksjon*, in *Stmeld*, 1979, 54.

vava, lo stesso cominciò a essere considerato anche iniquo dai cittadini, dal momento in cui il Governo e le autorità municipali avviarono una parentesi di calibrazione differenziata dei prezzi, fra il 1979 e il 1985, che iniziarono cioè a essere gestiti come strumenti di sovvenzione per realtà locali depresse, ovvero di sussidio per le aziende la cui produzione era vincolata da un alto consumo energetico<sup>36</sup>.

Per far fronte a una situazione che cominciava a diventare gravosa dal punto di vista erariale, nel 1989 il Governo laburista Brundtland propose una prima riforma di respiro pro-concorrenziale, facendo così della Norvegia uno dei primi Paesi del mondo a discutere a livello politico della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.

Il fulcro della proposta ruotava attorno alla razionalizzazione e riorganizzazione dell'industria idroelettrica, che all'epoca contava innumerevoli impianti di produzione e un ente pubblico, lo *Statskraftverkene*, proprietario della rete dorsale del Paese, responsabile dell'85% circa del totale delle infrastrutture di rete presenti sul territorio nazionale<sup>37</sup>. Dal 1921 era altresì operativo il *Norges vassdrags- og energidirektorat* (d'ora innanzi, NVE), agenzia governativa incardinata nel ministero del petrolio e dell'energia, deputata alla tutela delle risorse idriche ed energetiche, il cui compito principale era originariamente quello di vigilare sulla sostenibilità ecologica della gestione delle acque territoriali. L'idea del governo laburista era quella di aprire il mercato all'ingresso di nuove *companies* private e, ricorrendo a strumenti pro-concorrenziali rafforzati da un nuovo ruolo cucito sull'NVE, perseguire una graduale riorganizzazione degli *asset* produttivi nazionali, pur mantenendo la proprietà in capo allo Stato. L'NVE, chiamato a esprimersi nel processo politico-istituzionale di riforma che lo avrebbe visto da lì a poco come protagonista della riorganizzazione e regolatore del settore, presentò a propria volta una proposta di legge, che constava di un piano di ristrutturazione delle *companies* locali, ridotte fino a un numero massimo di venti società verticalmente integrate, che sarebbero dovute rimanere in mano pubblica.

Entrambe le proposte incontrarono la strenua opposizione del Parlamento finché, lo stesso anno, i risultati delle elezioni politiche portarono a un mutamento della maggioranza politica, con il governo di coalizione retto del partito con-

<sup>36</sup> Sul punto cfr. E. Hope, L. Rude, *Markets for electricity in Norway*, in E. Hope e altri (a cura di), *Energy markets and Environmental issues: A European Perspective*, Oslo, 1992, 4 ss.

<sup>37</sup> Secondo i dati storici forniti dalla NVE, sul finire degli anni Trenta il numero degli impianti idroelettrici norvegesi si sarebbe assestato attorno alle tremila unità, di cui solo una esigua minoranza integrata nella rete centrale della parte orientale della penisola. Le società di produzione in mano pubblica nel 1991 erano approssimativamente settanta, e di queste le trentatré principali garantivano la produzione del 96% del totale, mentre la restante parte serviva unicamente piccole comunità o fattori e isolate. A queste si aggiungevano oltre trecento *compagnie* locali responsabili della distribuzione, il 76% delle quali serviva però meno di cinquemila utenze. Negli anni successivi il numero delle centrali è stato ridotto progressivamente fino a giungere nel 2014 al numero di impianti attuali, che conta centododici unità, distribuite su meno di venti società di produzione. Cfr. NVE, *Overview of Norway's Electricity. History Information from NVE and Norad*, Oslo, 2016, 4.

servatore che riuscì a ottenere l'avallo della Camera dei rappresentanti per varare una riforma di razionalizzazione e liberalizzazione del mercato elettrico.

### 3. *I principi essenziali dell'Energy Act del 1990 e la fase di prima attuazione*

La proposta di legge avanzata dal governo conservatore trovò l'approvazione dello *Storting* e la versione definitiva dell'*Energy Act*, legge n. 50 del 29 luglio 1990<sup>38</sup>, entrò in vigore il primo gennaio del 1991, aprendo con una dichiarazione d'intenti molto esplicita, che serviva a chiarire lo scopo principale della riforma, ossia assicurarsi che le attività di generazione, trasformazione, trasmissione, vendita, distribuzione, nonché lo stesso uso delle risorse energetiche fossero condotte in modo da sostenere efficientemente gli interessi della società norvegese, fra cui si richiamavano espressamente sia gli interessi pubblici – con esplicito riferimento alla salvaguardia del patrimonio ambientale – sia quelli privati dei cittadini consumatori.

L'atto legislativo si articolava in una serie di previsioni molto generiche, che essenzialmente costituivano un'ampia delega per il Ministro del petrolio e dell'energia affinché adottasse, previa consultazione dell'NVE e di altri organi o enti istituzionali interessati, i regolamenti o i provvedimenti individuali necessari a raggiungere gli scopi individuati dall'*Energy Act* stesso. Fra questi, in particolare, si stabiliva la necessità di disciplinare il rilascio di concessioni per l'installazione, costruzione, ristrutturazione e l'ampliamento di impianti di generazione, trasformazione e distribuzione elettrica, nonché per assentire l'ingresso nel mercato di operatori di *trading*, i cui requisiti avrebbero dovuto essere individuati *ex ante*. Sempre in capo al Ministro del petrolio e dell'energia, con facoltà di subdelega, era posta la gestione delle responsabilità relative al dispacciamento e al bilanciamento della domanda, nonché la pianificazione energetica nazionale, cui era previsto dovessero obbligatoriamente partecipare tutti i concessionari del sistema, attraverso moduli consultivi. Analogamente, alla sua responsabilità era demandato il coordinamento delle situazioni emergenziali o eccezionali e il monitoraggio sull'osservanza degli obblighi derivanti dall'*EFTA* (che nel 1992 sarebbe poi diventato *EEA Agreements*).

Considerata la natura ampiamente programmatica dell'*Energy Act*, si comprenderà quanto fu decisiva la successiva fase di attuazione del testo normativo, momento che richiese un lavoro di pianificazione e progettazione notevole, soprattutto in considerazione del fatto che il panorama internazionale dell'epoca

<sup>38</sup> Una versione consolidata dell'*Energy Act*, provvedimento legislativo n. 50 del 29 luglio 1990, è disponibile nella traduzione ufficiale in lingua inglese sul sito *web* del governo Norvegese all'indirizzo [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/vedlegg/lover-og-reglement/act\\_no\\_50\\_of\\_29\\_june\\_1990.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/vedlegg/lover-og-reglement/act_no_50_of_29_june_1990.pdf).

non offriva particolari modelli cui ispirarsi, o realtà che costituissero «banchi prova» di rilievo, tenuto conto che il piano del Governo di Margaret Thatcher per la Gran Bretagna era a propria volta in fase embrionale, e che l'esperienza cilena, che aveva fatto da apripista nel 1982, si era essenzialmente limitata a un processo di *unbundling* degli *asset* nazionali del monopolista pubblico, con conseguente creazione di un mercato all'ingrosso libero e ben più deregolato di quanto non fossero nell'intenzione del legislatore norvegese<sup>39</sup>.

Fra i nodi da sciogliere in via prioritaria, un momento cruciale investì il lavoro della commissione preordinata a stabilire le regole e i requisiti di accesso al mercato all'ingrosso, accesso che avrebbe dovuto essere sottoposto non solo a sorveglianza ma anche a regime concessorio. Il processo di liberalizzazione non poteva inoltre prescindere da una fase di radicale *unbundling* dell'ex monopolista *Statkraftverkene*, la cui destrutturazione avvenne con la separazione della proprietà degli *asset* produttivi dello *Statkraftverkene* dalle infrastrutture di rete che sarebbero state affidate a due entità autonome, lo *Statkraft*, ente incaricato della produzione, e la *Statnett SF*, compagnia proprietaria della rete di trasmissione. Le altre società verticalmente integrate, municipalizzate e *companies* regionali, furono invece sottoposte a un processo meno drastico di *unbundling*, per non replicare il frazionamento passato. Fu disposta unicamente la separazione delle divisioni di produzione da quelle responsabili della rete locale, della distribuzione e della vendita al dettaglio. Le compagnie di rete, nazionali e locali, furono assoggettate al regime regolatorio amministrato dall'NVE, il cui ruolo fu ampliato in una prima fase dalla previsione di un potere di *price setting*<sup>40</sup>.

Superata la fase della normazione secondaria, venne il momento di adottare le prime misure di *market design*: la decisione fu quella di costruire uno *spot market* per gli approvvigionamenti all'ingrosso, ossia un mercato in cui domanda e offerta si potessero incontrare e trattare titoli per la consegna al giorno successivo (*day-ahead market*), piazza il cui accesso inizialmente fu lasciato aperto anche

---

<sup>39</sup> Cfr. T. Bye, E. Hope, *Electricity Market Reform: The Norwegian Experience*, in T. Sorgard (a cura di), *Competition and Welfare: the Norwegian Experience*, Norwegian Competition Authority, Oslo, 2006. Per una panoramica sul tema dell'*unbundling* nell'esperienza si rimanda alla lettura di: H. Caroli Casavoli, *Il principio di separazione contabile, societaria e proprietaria nei servizi pubblici*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2001, 429 ss.; L. Prospertti, *Benefici e costi di una separazione strutturale tra rete e servizio*, in *L'industria*, 2003, 2, 215; F. Cintioli, *La tutela della neutralità dei gestori delle reti e l'accesso nei settori dell'energia elettrica e del gas*, Atti del convegno «Il nuovo diritto dell'energia», Fondazione Cesifin, Firenze, 5 maggio 2006; P. Cirielli, *La completa liberalizzazione dei mercati energetici, commento al D. L. 18 giugno 2007, n. 73, conv. Con modificazioni*, in *L. 3 agosto 2007, n. 125*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2008, 3, 280 ss.; Ranci, *Verso il mercato unico europeo dell'energia*, in *Osservatorio sulla regolazione amministrativa*, Milano, 2010, 16 ss.; F. Di Cristina, *L'attuazione del «terzo pacchetto» e il nuovo assetto dei mercati energetici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2011, 9, 925 ss..

<sup>40</sup> Per le *compagnie* in mano pubblica questo era basato sulla regola del *rate-of-return*, ossia su un calcolo del tasso di rendimento dell'infrastruttura in rapporto ai costi di gestione, meccanismo di tutela della domanda mutuato dall'esperienza americana della liberalizzazione del mercato dei servizi telefonici. Cfr. NVE, *Overview of Norway's Electricity*, *op. cit.*, 2016, 5.

ai piccoli consumatori, mentre dal lato dell'offerta trovava applicazione il regime concessorio previsto dall'*Energy Act*, che regolava l'accesso dei produttori e dei *traders* autorizzati. Il cosiddetto «*Statnett market*», così chiamato perché dominato dal lato dell'offerta dalla neocostituita *Statnett SF*, nella sua versione originaria fu pensato come un mercato completamente differente da quello inglese, in cui la privatizzazione delle *companies* pubbliche fu attuata come premessa alla liberalizzazione stessa, ritenuta requisito indispensabile per il funzionamento del mercato in una prospettiva di efficienza economica.

La scelta norvegese fu invece quella di valorizzare il ruolo dello *Statkraft*, il suo *know-how* tecnologico e il ritorno informativo della sua rete di produzione, capillarmente distribuita su tutto il territorio, decisione che per esempio consentì di avviare la creazione di sistemi centralizzati di misurazione e profilazione dei consumi, che garantissero una costante analisi dei fondamentali, dei valori e dei fenomeni sottostanti al mercato dell'energia elettrica, agevolando il lavoro degli operatori privati e non, evitando la dispersione degli investimenti. Nei primi cinque anni di operatività la compagnia acquisì l'esperienza e le competenze necessarie, sviluppando modelli gestionali, prassi e contratti standardizzati che avrebbe poi condiviso con gli operatori del mercato. La scelta di non procedere alla privatizzazione e dismissione del patrimonio nazionale di rete e di produzione, passaggio nodale che era invece previsto nel programma inglese, si rivelò vincente in quanto lo smembramento della compagnia dominante e degli *asset* di rete avrebbe rallentato il processo di sviluppo in senso pro-concorrenziale, mentre in tal modo si diede impulso all'ingresso di *competitors* e *traders* puri provenienti dalle nazioni che entrarono a far parte del mercato integrato nordico. Queste ultime adattarono i fondamentali del modello norvegese ai rispettivi contesti, investendo sulla cooperazione dei campioni nazionali, cui fu consentito di crescere assieme al mercato, con i privati che si affacciavano sul mercato liberalizzato.

#### 4. *Nascita, sviluppo e impatto del Nord Pool*

I negoziati per valutare la fattibilità di un mercato dell'energia elettrica integrato cominciarono ufficialmente nel 1995, con la creazione di un apposito comitato fra i Ministri competenti di Norvegia e Svezia, sebbene la tradizione di cooperazione e scambio di forniture, modelli e *best practices* fra le stesse avesse origine ben più risalente. La prima forma di cooperazione fu infatti formalizzata nel 1963, con la creazione del *Nordel*, tavolo di cooperazione fra operatori di rete nazionali, il cui scopo era quello di avviare la fondazione di un mercato nordico dell'energia elettrica effettivo e armonizzato.



Il mercato comune, pensato inizialmente per gli operatori norvegesi e svedesi, venne fondato nel gennaio del 1996, come consorzio non obbligatorio di produttori, *traders* e grandi consumatori dell'area integrata, ispirato al *norsk modell*: la proprietà della rete integrata era divisa egualmente fra *Statnett* e *SvenskaKraftnat*, mentre il compito di regolare e vigilare sul corretto funzionamento del mercato era attribuito all'agenzia norvegese NVE, che godeva di un *background* operativo ormai consolidato, cui inizialmente fu altresì affidata la funzione di *clearing house*, per garantire l'esecuzione delle operazioni a fornitura dilazionata (cioè contratti derivati *futures* e *forward*)<sup>41</sup>.

Se da un punto di vista politico-istituzionale il processo di integrazione partì dall'abolizione dei dazi transfrontalieri, il vero elemento trainante del mercato integrato fu la comunanza di meccanismi e strategie regolative mutate a cascata dal modello norvegese, che faceva da contraltare alla diversità delle esigenze legate alle singole peculiarità di ciascun sistema produttivo, che vennero trasformate in una positiva differenziazione delle risorse. La Norvegia basava il 95% della propria produzione elettrica sulla tecnologia idroelettrica, così come la Svezia, che pure aveva già avviato un programma nucleare solido, mentre Finlandia e Danimarca – aggregatesi fra il 1998 e il 2000 al Nord Pool – erano ancorati alla produzione delle centrali termiche. La forza del mercato integrato derivò quindi dall'opportunità di rafforzamento della *security-supply* dei mercati norvegesi e svedese, in cui la stagionalità della produzione idroelettrica costituiva un elemento di oscillazione del mercato notevole; contemporaneamente la Danimarca, vincolata alle risorse carbonifere, e la Finlandia, che ricorreva al nucleare e al gas, si giovavano di un miglioramento delle *performance* ambientali e della sostenibilità, potendo modulare la produzione nazionale<sup>42</sup>.

Con l'allargamento dei confini geografici del mercato, le partecipazioni alla proprietà della rete integrata furono riviste, consentendo l'ingresso dei due TSO di Finlandia e Danimarca (*Fingrid*, e *Energinet-dk*), mentre fu riconfermato il ruolo ultra-confine dell'NVE, presso cui fu fondato il *NordREG*, un'organizzazione separata che racchiudeva le agenzie e i direttorati nordici, al fine di promuovere lo svi-

---

<sup>41</sup> Tra i prodotti derivati, si segnala che il *Nord Pool* nel 2004 è stato il primo mercato internazionale ad aprire alla vendita dei «*green-certificate*», divenendo così la prima piazza scambi di certificati verdi svedesi. La Norvegia ha invece adottato tali strumenti *market related* solo nel 2007. Nel 2005 il Nord Pool è diventato anche il primo mercato a scambiare certificati della *European Union Allowances* (EUAs) per le emissioni dei biossidi di carbonio. Nel giugno del 2007 il Nord Pool ha anche promosso un contratto standardizzato per certificati di riduzione delle emissioni (CER), disegnato secondo i requisiti delle direttive ETS (European Union Emission Trading Scheme), per consentire il raggiungimento degli obiettivi discendenti dal protocollo di Kyoto. Sul punto si veda: S. Hanne, *Green Certificate Market in Norway and its implications for the market participants*, in *Goldstein Term Paper, spring 2010, Energy Economics and Policy ETH*, Zurigo, 2010.

<sup>42</sup> Sulla nascita del Nord Pool si veda più diffusamente il contributo di Amundsen, Eirik, Lars Bergman, *Integration of multiple national markets for electricity: the case of Norway and Sweden*, in *Energy Policy*, 2007, 35 (6), 33-38.

luppo di nuove strutture istituzionali, nonché di normative comuni utili a implementare il mercato internazionale, operazione che ha altresì imposto la creazione di una *clearing house* autonoma, denominata *Nordic Electricity Clearing* (NEC).

Il mercato «fisico» del *Nord Pool* negli anni ha progressivamente espanso la propria area di operatività, fino a diventare, nel 2016, la più vasta piazza affari dell'energia elettrica per volume scambiato. Tuttavia ciò che lo porta a essere considerato un'esperienza di successo – ancor più del *Pool* inglese, che è costruito sul modello della borsa obbligatoria – sono le caratteristiche di volontarietà della partecipazione, i criteri di formazione dei prezzi e la funzione di garante finanziario, assunta dalla *clearing house* NEC, che ne hanno fatto un mercato comune che non ha riscontri in nessun'altra macroregione europee o mondiale, motivo per il quale è anche diventato il caso più studiato da parte dell'Unione Europea, soprattutto in vista dell'implementazione delle Direttive in materia.

Nel dibattito interno agli Stati membri del *Nord Pool*, invero, la capacità regolativa del mercato integrato è stata posta in questione<sup>43</sup>, soprattutto in seguito a tre picchi significativi dei prezzi che hanno segnato la stagione invernale a cavallo fra il 2009 e il 2010: le critiche si sono appuntate soprattutto sulla mancanza di trasparenza del sistema, che avrebbe consentito agli operatori del nucleare di speculare su una situazione climatica eccezionale<sup>44</sup>. L'accusa sollevata, rivolta in particolare ai produttori svedesi, si riferiva all'ipotesi che, sfruttando l'immissione facoltativa e non obbligata delle risorse prodotte sul mercato integrato, i detentori della tecnologia nucleare avessero intenzionalmente ridotto la propria offerta sul mercato *Elsport*, favorendo un innalzamento dei prezzi poi monetizzato con puntuali interventi sul mercato infra-giornaliero.

Anche il dato dell'esistenza parallela di due mercati, quello dei derivati dell'energia elettrica e quello fisico, con il primo che attualmente copre un volume di affari quantificabile all'incirca nel quintuplo del secondo, è stato valutato in modo ambivalente dagli interpreti norvegesi<sup>45</sup>: dal punto di vista dei *traders* la liquidità del mercato finanziario è indice dell'efficienza dello stesso, considerata la potenzialità degli strumenti finanziari di mettere gli investitori al riparo dal-

<sup>43</sup> Cfr. Bye, Torstein, *A Nordic energy market under stress*, in *Economic Surveys*, 2003, 4, 26-37; Vonder-Fehr-Nils, Henrik, Amundsen, Bergman, *The Nordic market: sign of stress?*, in *The Energy Journal, Special Issue on European Electricity Liberalisation*, 2005, 71-98.

<sup>44</sup> Cfr. sul punto: Nord Reg, *Final report January 2011*, in *Report on the price peaks in the Nordic whole sale market during winter 2009-2010*, Copenhagen, 2011.

<sup>45</sup> Si confrontino sul punto: Nord Reg, *Report on the price peaks in the Nordic whole sale*, op. cit.; T. Christensen-S.Hurn-K. Lindsay, *It never rains but it pours: modeling the persistence of spikes in electricity prices*, in *The Energy Journal*, 2009, 207, 543-556; O. Knapik, *Modeling and forecasting electricity price jumps in the Nord Pool power market*, in *CREATES Research Paper*, Aarhus, 2017, 7; J. Hellstrom, J. Lundgren, and H. Yu, *Why do electricity prices jump? Empirical evidence from the Nordic electricity market*, *Energy Economics*, 2012, 34, 1774-1781; E. Lindstrom, V. Noren, and H. Madsen, *Consumption management in the Nordpool region: A stability analysis*, in *Applied Energy*, 2015, 146, 239-246.

la volatilità dei prezzi, dal punto di vista del mercato latamente inteso, invece, ciò aumenta la possibilità che il prezzo del bene fisico venga influenzato dalle logiche del mercato finanziario, allontanandosi artificialmente dal *clearing price* calcolato sulla base dell'analisi dei fondamentali.

Il distacco fra dimensione finanziaria e scambio del bene materiale potenzialmente può attrarre gli speculatori di breve periodo, cioè coloro i quali cercano di massimizzare il proprio guadagno sfruttando inefficienze, instabilità del sistema e asimmetrie informative, e può influire anche sul comportamento dei produttori nel mercato *spot*, dal momento che, essendo questi ultimi in grado di proteggere i propri margini di guadagno su buona parte della propria capacità produttiva facendo ricorso agli strumenti finanziari, potrebbero essere tentati di offrire la frazione residua a prezzi non competitivi o, al contrario, potrebbero condurre politiche di offerte molto aggressive, vicine ai prezzi di costo. Tuttavia, lo sviluppo del *trading* finanziario e la trasformazione dell'energia elettrica in una *commodity* è una evoluzione di per sé considerata auspicabile, perché un mercato dei derivati di cui sia garantita la trasparenza può fornire un prezzo di riferimento per il futuro, fungendo cioè da *benchmark* anticipatorio, così come l'emersione dei fenomeni speculativi dà risalto a quelle che sono le falle del sistema, permettendo alle autorità di intervenire ad annullarne gli effetti e, al tempo stesso, permettendo agli operatori del mercato fisico di adeguarsi di conseguenza. Ovviamente, qualora l'ottica speculativa dovesse diventare preponderante, sarebbe più difficile rinvenire i fondamentali del mercato e tale incertezza andrebbe certamente a incidere più di tutto sugli investimenti strutturali, che per definizione fruttano sul lungo periodo.

## 5. *Bilanciamento della rete di trasmissione e dispacciamento*

Con riguardo al mercato infra-giornaliero del *Nord Pool*, nessun cenno si è fatto al problema del bilanciamento fisico del mercato, al mantenimento cioè dell'equilibrio tra immissione e prelievi nel sistema elettrico, che deve avvenire in tempo reale per garantire il corretto funzionamento della rete di trasmissione.

Il motivo è essenzialmente legato al fatto che il *Nord Pool*, dopo l'allargamento al blocco dei Paesi nordici e alla zona baltica, ha devoluto ai singoli TSO nazionali l'onere di gestire tale attività<sup>46</sup>. Invero, nel marzo del 2017 l'NVE ha

---

<sup>46</sup> Sul punto, più ampiamente sulle attività di bilanciamento della rete e di spacciamento nel sistema *Nord Pool*, si confrontino, *mutatis mutandis*: K. Skytte, *The regulating power market on the Nordic power exchange Nord Pool: an econometric analysis*, in *Energy Economics* 1999, 21, 295-308; Nord REG, *Development of a Common Nordic Balance Settlement*, Oslo, 2006; Nord REG, *Congestion Management in the Nordic Region. A Common Regulatory Opinion on Congestion Management*, Oslo, 2006; Nord REG, *Nord Pool Spot. Balancing Power: How does*

adottato una serie di provvedimenti per avviare un presidio comune di bilanciamento del mercato tra Svezia, Finlandia e Norvegia, che prevede che i relativi TSO combinino e incastrino i rispettivi processi di dispacciamento attraverso un'unica organizzazione, denominata *eSett Oy*. Il sistema innovativo, che è ancora in fase embrionale, non sposta il punto della questione, ossia che ciascuna Nazione provvede a gestire la propria capacità di rete applicando metodi e principi armonizzati, ma differenti. In attesa dell'implementazione dei meccanismi condivisi di *balancing*, in Norvegia i problemi relativi alla capacità di trasmissione e la gestione dei volumi sono risolti attraverso la calibratura dei prezzi del mercato *spot*, funzione che fa capo ai poteri della *Statnett*.

La soluzione adottata dal regolatore norvegese è stata quella di creare un mercato infra-giornaliero di bilanciamento della potenza (*Regulation power market*), organizzato su un lasso di tempo per la determinazione del prezzo pari a quindici minuti (che termina quarantacinque minuti prima dell'erogazione materiale del volume d'energia). Se la domanda eccede il volume offerto, il TSO compra energia dai produttori (*up regulation*), se invece è l'offerta che eccede il consumo previsto, il TSO venderà l'energia elettrica in eccesso ai produttori (*down regulation*). Qualora il punto d'equilibrio non dovesse essere stabilito, la *Statnett* può imporre un aumento della produzione o una diminuzione agli operatori nazionali, con preavviso di quindici minuti rispetto alla somministrazione materiale. Il meccanismo si basa essenzialmente sull'idea che i produttori di energia possano essere interessati a vendere una maggiore quantità di elettricità quando il prezzo è alto (nel caso di *deficit*), così come possano essere interessati ad acquistare energia a un prezzo basso (in ipotesi di *surplus*), perché magari impegnati in contratti bilaterali di lungo termine con grandi consumatori, in conseguenza dei quali risulta più conveniente acquistare energia, risparmiando la propria produzione potenziale in vista di periodi in cui il prezzo sarà più alto. Il complesso si basa quindi sulla capacità dei produttori di autogestire la produzione, possibilità che è legata a propria volta alla larga diffusione di impianti idroelettrici, i cui volumi sono più facilmente variabili agendo sulle riserve d'acqua.

La formula vincente sta nella possibilità offerta a tutti i produttori, nazionali e non, di partecipare al mercato di bilanciamento su base volontaria, proponendo le rispettive offerte di volume o di prezzo, partecipazione favorita – per quanto riguarda gli operatori nazionali, soprattutto nell'ipotesi di sovrapproduzione

---

*it work*, Oslo, 2011; SvenskaKraftnät, Statnett, Fingrid, *Common Balance and Reconciliation Settlement*, in *Nordic Balance Settlement (NBS)*, Design, 2011; L. Vandezande, L. Meeus, R. Belmans, M. Saguan, J.M. Glachant, *Well-functioning balancing markets: A prerequisite for wind power integration*, in *Energy Policy*, 2010, 38, 3146; H. Farahmand, G. L. Doorman, *Balancing market integration in the Northern European continent*, in *Applied Energy*, 2012, 96, 316-326; S. Jaehnert, G.L. Doorman, *Assessing the benefits of regulating power market integration in Northern Europe*, in *International Journal of Electrical Power & amp, Energy Systems*, 2012, 43,70-79.

– dal fatto che in caso di mancato raggiungimento delle condizioni di equilibrio tra domanda e offerta potrebbe essere imposto loro una riduzione o un aumento forzoso della produzione. Il sistema è allo stesso tempo trasparente, in quanto le contrattazioni si svolgono alla luce del sole, ma pone nelle mani della *Statnett* uno strumento di pressione efficace sugli operatori nazionali, che non possono sfruttare asimmetrie informative per modulare la propria strategia nel mercato del giorno prima in modo da potenziare il proprio potere di mercato sul dispacciamento, perché anche su quest'ultimo possono partecipare concorrenti non soggetti a controllo da parte del gestore della rete, ma solo le *companies* locali possono essere soggette a modulazione forzata della tensione prodotta.

Una simile bolla speculativa<sup>47</sup> si è invece realizzata in Italia, tra l'aprile e il giugno del 2016, quando si sono registrati picchi anomali di costi<sup>48</sup>, proprio in coincidenza di un periodo in cui statisticamente si sarebbero dovuti verificare dei picchi di domanda. L'evento è strettamente correlato alla sempre maggiore importanza che il mercato del dispacciamento ha assunto nella realtà dell'energia elettrica italiana, in quanto il mercato del giorno prima è ormai domina-

---

<sup>47</sup> Sul tema delle speculazioni sul mercato dell'energia, in prospettiva generale, si veda il prezioso contributo di F. Marroncelli, S. Verde, *Il potere di mercato nel settore elettrico tra abusi e normativa antitrust*, in *Energia*, 2005, 2, 50.

<sup>48</sup> Nello specifico, nel periodo considerato, i costi sostenuti da Terna.s.a. per l'approvvigionamento dei servizi di regolazione della tensione nell'area di Brindisi nei primi sei mesi del 2016 sono stati superiori di circa 320 milioni di euro rispetto alla spesa sostenuta nello stesso periodo dell'anno precedente, *upliff* che ha rischiato di avere considerevoli ricadute sulla generalità degli utenti, sotto forma di una specifica voce delle bollette elettriche successive. Tale aumento è stato in un primo momento sospeso in via cautelare dal TAR Milano su azione promossa dal *Codacons* nei confronti dell'ARERA (TAR Milano, sez. II, decreto Pres. 19/07/2016, n. 911), sospensione che è stata in un primo momento confermata (TAR Milano, sez. II, decreto 28/07/2016, n. 982) salvo poi essere smentita in una seconda occasione (TAR Milano, sez. II, ordinanza 16/09/2016, n. 1185). I provvedimenti sono integralmente pubblicati, con nota di F. Smerchinich, *Le condotte anticoncorrenziali nel mercato dell'energia elettrica tra legislazione vigente e soluzioni giurisprudenziali. Un caso pratico*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, n. 3/4, 785 ss. La vicenda, già sottoposta all'attenzione dell'ARERA (all'epoca AEEGSI, deliberazione 342/2016/E/EEL), si è conclusa con sentenza dichiarativa di sopravvenuta carenza d'interesse in capo ai ricorrenti, essendo l'autorità amministrativa nel frattempo intervenuta nell'ambito delle proprie competenze con provvedimenti prescrittivi ripristinatori a carico di Enel e Sorigenia (delibera 6 aprile 2017 224/2017/E/EEL) adottando due provvedimenti prescrittivi a ristoro dei consumatori, imponendo a Enel e Sorigenia di restituire a Terna gli importi corrispondenti al beneficio in debito conseguito per effetto della strategia di programmazione non diligente adottata dalla Società. Dalla stessa vicenda, per tramite della segnalazione dell'ARERA, hanno altresì preso avvio due procedimenti condotti dall'AGCM allo scopo di accertare l'esistenza di eventuali condotte abusive ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della legge n. 287/90 o dell'articolo 102, lettera a), TFUE, tenute da Enel Produzione ed Enels.a. (proc. nn. A498A/A498 AA riuniti, 29 settembre 2016) ed a Sorigenia S.a. (proc. n. A498B, 29 settembre 2016). I due tronconi della vicenda hanno avuto sbocchi differenti: all'esito del procedimento nei confronti di Enel e controllata, è stato infatti adottato il provvedimento n. 26421 del 1° marzo 2017, con cui l'AGCM ha deliberato la pubblicazione degli impegni presentati dall'interessato, che consistono essenzialmente nella fissazione di un limite massimo di redditività annuale dell'impianto di Brindisi, e nell'impegno a offrire nel mercato del giorno prima l'intera potenza di almeno due unità produttive dello stesso impianto per tutto il biennio 2017-2019. Nei confronti di Sorigenia, l'Autorità ha invece dichiarato la mancanza di elementi idonei a comprovare la sussistenza di una posizione dominante in capo all'operatore nella vicenda specifica, motivo per il quale ha deliberato la chiusura del procedimento senza l'adozione di ulteriori misure.

to dalle offerte economiche più basse provenienti dai produttori di rinnovabili, che godono di una priorità d'acquisto prevista *ex lege*. L'incostanza e intermittenza della produzione derivante delle fonti rinnovabili non programmabili (eolico, idroelettrico ad acqua fluente, fotovoltaico) tuttavia spesso richiede l'intervento di Terna che, in caso insufficienza dell'offerta preventivata, interviene con aggiustamenti in tempo reale, acquistando sul mercato dei Servizi di Dispacciamento i volumi necessari a riequilibrare immissioni e prelievi nel sistema. Il predominio dell'offerta proveniente da rinnovabili ha perciò spinto le società che sfruttano combustibili fossili, che sempre più difficilmente riescono a rimanere competitive sul mercato del giorno prima, ad approfittare dei periodi in cui Terna ricorre in maniera più abbondante al mercato di dispacciamento, comprando dai produttori per immettere energia nel sistema, in quanto – a differenza del mercato del giorno prima – questi ultimi possono fissare liberamente il prezzo dei servizi necessari per poter mantenere il sistema elettrico in equilibrio e garantire una qualità adeguata della fornitura.

#### 6. *Distribuzione e vendita al dettaglio: regolazione di un mercato in assenza di privatizzazione*

La scalfittura del monopolio pubblico nel mercato *retail* norvegese è stato uno degli elementi più significativi della riforma dell'*Energy Act*, assieme allo scorporo della *Statnett*, seppure non abbia dato avvio a significativi cambiamenti nella proprietà o nella struttura della compagnia. Il segmento della vendita al dettaglio è rimasto infatti integrato nelle attività delle *companies* locali che in epoca passata avevano gestito produzione, distribuzione e vendita all'utenza domestica, circostanza che ha consentito che la liberalizzazione fosse decisa senza predisporre particolari garanzie per i consumatori. In particolare non fu percorsa la via della regolazione tariffaria per le utenze domestiche, se non in un primissimo momento, in quanto l'idea di fondo era che le municipalizzate, che appunto facevano ancora parte della rete verticalmente integrata dell'ex monopolista, avrebbero proseguito la propria funzione nel solco decennale tracciato dalla politica locale, continuando a offrire i propri servizi a tariffe aderenti al prezzo di costo, mentre progressivamente, con l'ingresso dei privati sul mercato, sarebbe poi cresciuta anche la competitività e l'efficienza dei produttori pubblici<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Si confrontino sul punto: J.T. Arnt, *Residenti al consumers and competitive electricity markets: The case of Norway*, in *The Electricity Journal*, Jan/Feb 2003, 7; S. Littlechild, *Competition and contracts in the Nordic residential electricity markets*, in *Utilities Policy*, 2006, 14 (2), 135-147.

La competizione nella fornitura ai grandi consumatori divenne effettiva quasi contestualmente alla liberalizzazione del mercato, poiché i distributori e gestori di rete erano vincolati dall'obbligo di non discriminazione e le tariffe *distance-related* nel 1992 furono rimpiazzate da un sistema di calcolo dei cosiddetti prezzi nodali, legati cioè unicamente alla quantificazione economica dell'onere di dispacciamento (più il nodo diventava congestionato, più il prezzo finale dell'energia distribuita nella zona della rete interessata aumentava), permettendo così a un buon numero di *competitors* privati di confrontarsi fra di loro, con l'ingresso anche di *traders* e operatori finanziari.

Quanto al mercato dei piccoli consumatori, inizialmente il *Norges vassdrags- og energidirektorat* si trovò a calibrare i propri interventi pro-concorrenziali riportandoli al timore che qualora si fosse avviata una competizione troppo serrata fra operatori privati e pubblici sul mercato *retail*, le partecipate locali avrebbero potuto decidere di impegnare la maggior parte delle proprie risorse su tale terreno di scontro, trascurando invece la gestione della fase distributiva, aliena da logiche concorrenziali. Trascorsi i primissimi anni (1997-1998), la Norvegia dovette tuttavia avviare una nuova fase regolativa per fronteggiare le politiche perniciose delle *incumbent companies* pubbliche che, se da un lato continuavano a garantire il servizio pubblico e le forniture casalinghe, spesso mettevano in atto condotte ostruttive o comunque scientemente rivolte a disincentivare l'esodo della clientela verso la concorrenza privata, nel tentativo di continuare a occupare una posizione dominante ciascuna sul proprio segmento localizzato di mercato.

L'approccio di contrasto alle politiche egemoniche delle *companies* pubbliche locali è passato dapprima attraverso un ciclo di interventi di normazione secondaria promosso dal Governo, per contrastare prassi commerciali impositive che riguardavano per esempio gli oneri di trasmigrazione, (nel 1992 era stato stabilito un tetto massimo poi gradatamente abbassato, fino all'abolizione di tutti i costi diretti che vincolavano il processo di *switching* giunta nel 1997) e i vincoli temporali previsti per la stessa.

La fase successiva, ossia quella più propriamente dedicata alla vigilanza per mercato e il contrasto alle politiche commerciali scorrette, attività che ha cioè riguardato sia gli operatori privati, sia quelli pubblici, è stata invece condotta attraverso la collaborazione di tre agenzie governative: l'agenzia di settore NVE, la *Konkurransetilsynet* – il garante della concorrenza norvegese, entrato nel pieno delle proprie funzioni con l'emanazione del *Competition Act* già nel 1993 – e il *Forbrukerombudet*, l'agenzia governativa deputata alla protezione dei diritti dei consumatori, operativa fin dal 1953<sup>50</sup>. L'intreccio di competenze tra le agenzie

---

<sup>50</sup> Benché il suo finanziamento dipenda direttamente dalla voce di bilancio del Governo, il *Forbrukerombudet* viene identificata come autorità amministrativa indipendente (Sect. 32 *Marketing Control Act*, Act No. 2,

non ha dato luogo a particolari problemi di coordinamento fra le stesse<sup>51</sup>, ma anzi si è risolto in una profittevole e duratura collaborazione culminata per esempio nel 1996 con lo sviluppo di un listino di prodotti di fornitura al dettaglio standardizzati, noto come «*Standard Agreement for Power Supply*»<sup>52</sup>. In particolare, si tratta di un accordo raggiunto fra le *agencies* e i regolati per definire una serie di clausole *standard* relative a stipulazione, recesso, misurazione dei volumi trasferiti

---

9 gennaio 2009), investita di poteri di prevenzione e controllo in materia di protezione del consumatore, di pratiche commerciali scorrette e contrasto alle clausole contrattuali vessatorie. La cornice dell'attività dell'ente è definita da due atti legislativi piuttosto recenti, il «*Marketing Control Act*» (disponibile nella versione consolidata del 2015, traduzione ufficiale in inglese, all'indirizzo <https://www.forbrukertilsynet.no/english/the-marketing-control-act>) e il «*Cancellation Act*» (che consta della trasposizione della Direttiva Consumatori 2011/83/EU, integralmente recepita dalla Norvegia, disponibile all'indirizzo <https://www.forbrukertilsynet.no/english/the-cancellation-act>), alla cui attuazione partecipa altresì il *Markedsrådet*, tribunale amministrativo chiamato a giudicare delle condotte degli operatori commerciali segnalate dal *Forbrukerombudet*. Si noti che all'attività dei due enti, si affiancano le competenze di un'ulteriore «*council*», il *Forbrukerradet*, il cui compito è specificamente quello di garantire assistenza e consulenza ai singoli consumatori nel contesto delle controversie che sorgano in concreto con operatori commerciali. Quest'ultimo ente è altresì investito del compito di promuovere risoluzioni conciliative fra le parti, nonché indirizzare le pratiche commerciali con provvedimenti riconducibili al rango del *soft law*.

<sup>51</sup> Il problema della sovrapposizione delle competenze fra *autorities* di settore e autorità garante della concorrenza si è invece posto in Italia, motivo per il quale il legislatore ha dovuto adoperarsi, dopo ampie sollecitazioni della dottrina e spinte di origine europea, con un tentativo di risporre il baricentro dell'amministrazione del settore dei servizi pubblici verso le singole Autorità di settore, cercando in questo modo di superare il «sovrappollamento istituzionale» (L'espressione è di M. De Bellis, *L'erosione del potere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rassegna giuridica dell'energia Elettrica*, 2004, 423 ss.). Per una prospettiva di lungo periodo sul tema delle interferenze fra ruoli dell'AGCM e delle Autorità amministrative indipendenti italiane si confrontino, *mutatis mutandis*: M. Ramajoli, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998; Id., *La tutela degli utenti nei servizi pubblici a carattere imprenditoriale*, in *Dir. amm.*, 2000, 3-4, 416; M. Delsignore, *Autorità di regolazione e mercato liberalizzato: osservazioni in merito alla tutela dell'utente. Il caso dell'Autorità per l'energia elettrica e per il gas*, in *Conc. merc.*, 2002, 10, 343; M. Clarich, G. Corso, V. Zeno Zencovich, *Le autorità indipendenti: un catalogo delle questioni aperte, Relazione al Convegno su «Il sistema delle Autorità indipendenti: problemi e prospettive»*, Roma, 27 febbraio 2006; F. Cintioli, *Integrazione e sovrapposizione tra regolazione e antitrust. Il caso dei servizi di interesse economico generale*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 29 dicembre 2009; Id., *La sovrapposizione di competenze delle autorità indipendenti nelle pratiche commerciali scorrette e le sue cause*, cit.; G. Della Cananea, *Complementarietà e competizione tra autorità indipendenti*, in Barucci, C. Rabitti Bedogni (a cura di), *20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, 2010; L. Arnaudo, *Concorrenza tra autorità indipendenti. Notarelle bizzarre intorno ad un parere del Consiglio di Stato*, *Giur. comm.*, 2010, 6, 916-930; M. Clarich, *Le competenze delle autorità indipendenti in materia di pratiche commerciali scorrette*, Atti del Convegno organizzato dall'AGCM, *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29 gennaio 2010, 5, 688-705; M. Clarich, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle autorità di regolazione settoriale*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 1963 ss.; L. Torchia, *Una questione di competenza: la tutela del consumatore fra disciplina generale e discipline di settore*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 10, 953-958; R. Caponigro, *L'actio finium regundorum fra l'autorità antitrust e le altre Autorità indipendenti*, in [giustizia-amministrativa.it](http://giustizia-amministrativa.it), 2013; G. Nava, *Il legislatore interviene nuovamente sul riparto di competenze tra Agcom e Autorità di settore in merito all'applicazione delle pratiche commerciali scorrette: la soluzione definitiva?*, in *Dir. Merc. E Tecn.*, 2014, 1, 44-75; R. Petti, *Il riparto di competenze in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati. Riflessioni sul decreto legislativo 21 febbraio 2014, n.21, in federalismi.it*, 2015, 19, 1-31; L. Lorenzoni, *Il riparto di competenze tra Autorità Indipendenti nella repressione delle pratiche commerciali scorrette*, in *Riv. It. Antitrust*, 2015, 1, 83-132.

<sup>52</sup> Cfr. sul punto M. Nils-Henrik von der Fehr, P. Vegard Hansen, *Electricity Retailing in Norway, Memorandum n. 2/2009*, Department of Economics, University of Oslo, 4 ss.; S. Littlechild, *Competition and Contracts in the Nordic Electricity Markets*, in *Energy Policy Research Group paper*, 2005, 6, 18 ss..



e altre condizioni generali di fruizione che vincola i *retailers* che intendano offrire tali prodotti «uniformati» a indicare le proprie proposte di prezzo tramite la pagina *web* del garante della concorrenza, che a tutt'oggi cura la piattaforma di confronto fra le varie offerte. Attualmente la maggior parte degli utenti domestici è parte di contratti stipulati secondo le clausole dello *Standard Agreement*, riconducibili essenzialmente a tre modelli di forniture<sup>53</sup>, ciò in quanto gli *end-users* norvegesi si sono rivelati poco reattivi rispetto alle possibilità offerte dal mercato, che continuano a preferire i contratti a prezzo variabile mentre un numero crescente di *retailers* punta a proporre contratti *spot-price* come offerta principale o perfino unica, trattandosi del prodotto meno costoso da amministrare (in quanto esente da oneri informativi) e meno rischioso dal punto di vista delle oscillazioni del prezzo all'ingrosso.

Gli operatori che hanno finora meglio sfruttato questa inerzia dei consumatori sono proprio le compagnie partecipate locali, mentre i *competitor* privati hanno spinto su combinazioni di offerte per la somministrazione di elettricità e gasolio o su offerte di prodotti e *benefit* collaterali.

L'evidente protrarsi della posizione egemonica nel settore della distribuzione domestica delle *ex* monopoliste verticalmente integrate ha portato all'instaurazione di una fase di dialogo fra gli operatori privati del mercato *retail* e l'N-VE, con quest'ultima che ha vagliato diverse proposte dei *competitors* fra cui, nel 2005, quella di imporre una separazione contabile alle *companies* che si occupavano sia di distribuzione sia di vendita al dettaglio, le uniche che potevano fatturare in un'unica soluzione ai propri clienti sia la tariffa relativa agli oneri di rete, sia i costi legati ai volumi di energia elettrica consumati, mentre normalmente i consumatori che si rivolgevano ad altri fornitori privati sottoscrivevano due contratti distinti, uno con il fornitore e uno con il gestore locale della distribuzione, e pertanto erano destinatari di due bollette separate. L'autorità amministrativa, di concerto con il *Forbrukerombudet* e il Garante della concorrenza ha tuttavia deciso di non dar seguito a tali istanze nei termini prospettati, privilegiando una soluzione

---

<sup>53</sup> Si tratta sostanzialmente di un prodotto a prezzo variabile, per il quale viene cioè fissato un prezzo al chilowattora cui si aggiungono determinati oneri fissi, un prodotto «*spot-price*», per cui il prezzo di somministrazione è calcolato sulla base della media dei prezzi mensili sul mercato *Elspot*, a cui si aggiungono costi fissi ed eventuali maggiorazioni di zona e in fine un contratto a prezzo fisso, la cui tariffa viene cioè stabilita all'inizio di un periodo lungo (tre anni o più), con i contraenti che si vincolano reciprocamente per la durata del contratto. La prima tipologia, ossia quella a prezzo variabile, è il contratto di *default* proposto ai consumatori che non hanno mai cambiato produttore o *retailer* dal momento della liberalizzazione, e la somministrazione è generalmente gestita dall'*incumbent retailer* della località di pertinenza. Si tratta di un'offerta che presuppone una certa organizzazione nella gestione clienti, in quanto obbliga il *retailer* a informare il cliente delle variazioni di settimana in settimana, non potendo il mutamento di tariffa avere effetto prima delle due settimane successive all'informativa. Se il cambiamento è significativo (cioè eccedente i 2.5øre/kWh) l'informativa deve essere notificata direttamente al singolo utente, se invece è sotto soglia è sufficiente che del cambiamento sia data notizia attraverso un canale idoneo (generalmente il sito internet della compagnia).

che prevedeva l'imposizione di formati *standard* per la fatturazione che devono essere obbligatoriamente adottati da tutti gli operatori del settore<sup>54</sup>. Si noti che il settore delle utenze domestiche gioca un ruolo centrale nel mercato norvegese dell'energia elettrica, coprendo quasi l'80% del totale dei volumi d'affare, contrariamente a quanto avviene in altri contesti europei, ove normalmente il consumo pende a favore dell'impiego industriale delle aziende energivore, che agiscono sui mercati all'ingrosso direttamente come controparte di contratti bilaterali.

Le attenzioni del regolatore norvegese però, piuttosto che sulla questione della «parità delle armi», si sono concentrate sulla possibilità che la permanenza in mano pubblica degli *asset* della distribuzione possa inficiare sul lungo periodo la qualità ed efficienza della gestione della distribuzione da parte delle *incumbent companies*, tenuto conto del fatto che i costi relativi in ogni caso finiscono per riflettersi su una specifica voce della bolletta<sup>55</sup>.

L'NVE è stato uno dei primi regolatori nazionali a introdurre il *benchmarking* per i gestori della distribuzione imponendo un *revenue cap* vincolato alla qualità della distribuzione. Si tratta in sostanza di uno strumento di regolazione dei flussi delle entrate dei gestori di rete, non più basato sul controllo dei prezzi, che era impostato sul regime del *rate of return*, bensì su un tetto fissato sui ricavi, calcolato sulla base di una combinazione fra storico dei costi mediani, requisiti d'efficienza, aggiornamenti annuali sui prezzi e nuove attività svolte. La prima fase di regolazione è intervenuta fra il 1997 e il 2001, mentre la seconda fra il 2002 e il 2006, confermando la frequenza quinquennale, mentre per il terzo periodo, quello dal 2007 al 2012, l'NVE ha deciso di cambiare il metodo di calcolo del *revenue cap*, ma ciò che non è mai mutato è il senso dell'intervento dell'autorità amministrativa che, per ciascun distributore, stabilisce un bilanciamento annuale degli eccessi o dei *deficit* dei ricavi, calcolati sulla differenza tra ricavo ammesso nell'anno esaminato e ricavo effettivamente conseguito. In caso di differenziale positivo l'eccesso dovrà essere rimborsato ai consumatori, mentre in ipotesi di *deficit* le perdite saranno recuperate durante il periodo successivo, con un incremento degli oneri di distribuzione.

---

<sup>54</sup> Sul punto e più ampiamente sul tema della regolazione del mercato *retail* norvegese, si confronti L.O. Fosse, *The Norwegian End-UserMarket, Office of Electricity Market Report*, Oslo, 2005, 8 ss..

<sup>55</sup> Cfr. Olsen, O. Jess, T.A. Johnsen, Lewis, *Amixed Nordic experience: implementing competitive retail electricity markets for house hold costumers*, in *The Electricity Journal*, 2006, 19 (9), 37-44.

## 7. *Il ruolo del Norges vassdrags- og energidirektorat e il rapporto con la politica norvegese*

Guardando all'interpretazione che l'NVE ha dato del proprio incarico, si è già avuto modo di sottolineare la centralità e il ruolo trascendente assunti dall'agenzia regolatrice nel processo di liberalizzazione del mercato elettrico norvegese, il rapporto con altre due agenzie con cui vi è un rapporto di potenziale concorrenza delle competenze, mentre meno evidenza si è data al peculiare legame sussistente con i vertici governativi, primo fra tutti il Ministro del petrolio e dell'energia, e i vertici politici del paese.

Prima di addentrarsi nelle pieghe del tema, è opportuno partire da una considerazione di ordine generale, ossia che la Costituzione norvegese, il cui testo originario risale al 1814, non si occupa di definire uno statuto né dell'organizzazione né dell'attività delle pubbliche amministrazioni del Regno, ma si limita a enumerare libertà e garanzie tipiche dei *bill of rights* tradizionali e a dettare alcuni principi che riguardano più genericamente la separazione dei poteri. Altrettanto scarso in tema di disciplina dell'organizzazione è il *Public Administration Act* del 1967<sup>56</sup>, che si è limitato a fissare i principi generali dell'azione amministrativa oltre alla disciplina concernente i ricorsi giustiziali e l'accesso agli atti. Quello che si può notare, osservando il sistema nel suo complesso, è che l'organizzazione della pubblica amministrazione norvegese si è consolidata negli anni attorno a un modello formale che riecheggia ampiamente la tradizione continentale, che colloca cioè il complesso dell'apparato burocratico sotto la direzione del vertice del potere esecutivo, oggi incentrato sul Consiglio del Re e i suoi Ministri.

Nel periodo successivo alle due guerre mondiali, la Norvegia ha vissuto una fase di sviluppo dell'interventismo pubblico nell'economia, che ha sostanzialmente seguito le influenze francesi e il modello dello Stato imprenditore, ciò soprattutto alla luce della scoperta dei giacimenti petroliferi del mare del Nord nel 1969, la cui gestione non poteva che essere rimessa alla mano pubblica. Pur partendo da premesse politico-giuridiche molto simili a quelle di altri Stati europei, riconducibili cioè al concetto della regolazione sostitutiva dell'intervento di soggetti pubblici agenti nell'economia e nel mercato, la direzione intrapresa dalla Norvegia nella successiva stagione delle liberalizzazioni e della regolazione dei servizi di pubblica utilità ha assunto dei connotati particolari, che l'hanno distinta sia dal modello comunitario-europeo, sia da quello americano, per il quale la regolazione si era caratterizzata invece come una progressione della disciplina

---

<sup>56</sup> Una traduzione inglese non ufficiale della normativa sull'azione e organizzazione della Pubblica Amministrazione norvegese è a disposizione del lettore sul sito dell'Università di Oslo all'indirizzo <http://apuio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19670210-000-eng.pdf>.

pubblicistica, intervenuta a contenere comportamenti prima lasciati alla libera determinazione degli operatori economici.

Procedendo con inevitabile schematismo, si può dire che la trasposizione nel contesto europeo/comunitario del modello americano delle *independent regulatory agencies*, che negli Stati Uniti aveva ormai tradizione secolare<sup>57</sup>, ha suscitato diversi interrogativi in merito all'inquadramento di tali nuove figure entro gli schemi tradizionali delle pubbliche amministrazioni continentali<sup>58</sup>, le cui radici costituzionali affondano nella tensione fra la necessità di ricondurre l'attività degli apparati burocratici al circuito della rappresentanza e, contemporaneamente, quella di evitare che l'azione dell'amministrazione pubblica venga piegata alla lotta politica, dalla supremazia della maggioranza. Di fronte al pericolo di un eccesso di autonomia della pubblica amministrazione, la soluzione offerta dalla tradizione più vicin-

<sup>57</sup> Per una breve bibliografia sull'esperienza delle *agencies* americane si vedano: F.G. Goodnow, *Principles of the administrative law of the United States*, New York-London, 1905; R.E. Cushman, *The independent regulatory commissions*, New York-London, 1941; L. Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, in *Columbia law review*, 1984, vol. 84, 3, 573-669; R.L. Rabin, *Federal regulation in historical perspective*, in *Stanford Law Review*, 1986, 1189 ss.; S. G. Breyer, R.B. Stewart, *Administrative law and regulatory policy*, 1992, New York, 107; per un confronto in ottica comparatista si vedano M. Shapiro, *Independent Agencies. US and EU*, Jean Monnet, Chair Paper, Firenze, 1996, 1 ss.; D. Cohen, L. Strauss, *Congressional Review of Agency Regulations*, in *Administrative Law Review*, vol. 49, 1997, 95 ss.; L. Barra Caracciolo, *Funzione amministrativa e amministrazione neutrale nell'ordinamento U.S.A.: profili comparativi con l'esperienza italiana*, Torino, 1997; D. Guerino, *Politica e amministrazione negli USA*, Torino, 2003; mentre svolgono osservazioni generali sul tema G. D'Ignazio, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Milano, 2004; F. Bocchini, *Adjudication rulemaking power nell'esperienza giuridica*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, I, 2006, 171 ss..

<sup>58</sup> Sul profilo del collocamento delle autorità amministrative indipendenti entro i modelli di A. forniti dalla Costituzione italiana si vedano, a titolo esemplificativo: E. Cardi, *La Consob come istituzione comunitaria*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti. Il mercato dei valori mobiliari* Milano, 1993, 99 ss.; de Vergottini, *L'Autorità di regolazione dei servizi pubblici e il sistema costituzionale dei pubblici poteri*, in *Rass. Giur. En. Elett.*, 1996, 284; A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; M. Passaro, *Autorità o amministrazioni indipendenti? L'ambito semantico e l'identità concettuale*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali. Atti del Convegno di Sorrento 30 maggio 1997*, Padova, 1999, 187 ss.; U. De Siervo, *Le diversità fra le varie autorità*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali. Atti del Convegno di Sorrento 30 maggio 1997*, cit., 69 ss.; M. Savino, *L'indagine conoscitiva del Parlamento*, in F. A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, 122 ss.; F.G. Scoca, *I modelli organizzativi*, in Mazarroli, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, III, Bologna, 2001, 606; M. Cuniberti, *Autorità amministrative indipendenti e Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 15; F. Merusi, *Le Autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, cit., 21; E. Cheli, *Le autorità amministrative indipendenti nella forma di governo*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 11*, Torino, 2000, 130; Id., *Le autorità amministrative indipendenti e le prospettive di una loro riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 13*, Torino, 2003, 78 ss.; A. Riviezzo, *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2005, 321 ss.. Per una lettura della dottrina, per lo più costituzionalista, orientata a sospettare della legittimità costituzionale di dette autorità, si vedano su tutti: M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994; S. Niccolai, *I poteri garantiti della Costituzione e le Autorità indipendenti*, Pisa, 1996; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico rappresentativo*, Padova, 2000; Amato, Schweiter, De Nozza, Stallibras, Nicita, *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Mercato concorrenza e regole*, 2009, 2, 381 ss.; G. De Minico, *Indipendenza delle autorità o indipendenza dei regolamenti? Lettura in parallelo all'esperienza comunitaria*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in Onore di Valerio Onida*, Milano, 2012, 721 ss..

na al costituzionalismo inglese si basava sul principio della responsabilità ministeriale, mentre il rischio di un eccesso di subordinazione politica è stato risolto con l'aggancio a una valorizzazione forte del principio di legalità<sup>59</sup>.

La capacità teorica della figura delle autorità amministrative indipendenti di coniugare in modo apparentemente perfetto entrambi i principi, separazione e subordinazione, ha suggerito una via che era sembrata la più adatta per le esigenze della nuova politica *market oriented* europea, nella misura in cui la terzietà regolatoria avrebbe dovuto assicurare l'assenza di conflitti d'interesse sia nei confronti dei privati, sia degli organi di governo, anche nelle eventualità in cui sul mercato fossero state presenti imprese nazionali. L'idea era cioè quella per cui solo un regolatore pienamente autonomo e indipendente su entrambi i versanti avrebbe potuto assicurare la propria attività da indebite influenze rispondenti a logiche e condizionamenti del ciclo politico-elettorale, fornendo una tendenziale coerenza e stabilità che avrebbero incoraggiato l'affidamento e l'iniziativa degli operatori privati<sup>60</sup>. Tale tipologia di intervento, che è stata etichettata sotto

<sup>59</sup> Si confrontino, in generale, sui profili dell'evoluzione degli assetti dell'amministrazione in rapporto di temi della rappresentanza democratica, gli scritti di: M. Nigro, *La pubblica amministrazione tra Costituzione formale e costituzione materiale*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. II, Milano, 1987; Id., *Amministrazione pubblica (organizzazione della)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. I, Roma, 1988; M. S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988; A. Massera, *Autonomia e indipendenza nella amministrazione dello Stato*, in Id., *Studi in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988; S. Labriola, «Autonomia» e «Indipendenza» nella amministrazione dello Stato, in A. Massera (a cura di), *Scritti in onore di M. S. Giannini*, cit., vol. III, 450 ss.; E. Casetta, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 5; E. De Marco, *Valore attuale del principio della divisione dei poteri*, in *Riv. Amm. Reit.*, 1996, 12, 1259; A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano*, in *La riforma del Governo*, Bologna, 2000; M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon (a cura di), *Atti del Convegno su Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2000, 117; F. Giraudi, M.S. Righettini, *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Bari-Roma, 2001; G. Stoker, *Why politics matters. Making democracy work*, New York, 2006, che ricostruisce l'evoluzione della partecipazione politica, sostenendo la tesi per cui il venir meno dell'interesse per le vicende politiche da parte della maggioranza degli individui, si ripercuote anche sul rapporto con l'amministrazione, e sul punto anche T. Zittel, D. Fuchs, *Participatory Democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens backin?*, Londra-New York, 2007; più di recente C. Fusaro, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *Rassegna di Forum costituzionale*, 2015, 12, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>60</sup> Per un inquadramento generale del tema, nella ormai sterminata bibliografia italiana in tema di autorità amministrative indipendenti, si vedano *ex multis*: A. Massera, «Autonomia» e «indipendenza» nell'amministrazione dello Stato, in *Studi in onore di M. S. Giannini*, Milano, 1988, III, 449 ss.; N. Longobardi, «Amministrazioni indipendenti» e posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica, Torino, 1993; F. Merusi, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in Accademia dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Atti del Convegno 30 giugno-3 luglio 1993, Milano, 1994, 389 ss.; M. D'alberti, *Autorità indipendenti (dir. amm.)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. IV, Roma, 1995; S. Niccolai, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996; S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996; M. Passaro, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996; G. Amato, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 662 ss.; Aa.Vv. *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le Autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1997; A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; Id., *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, I, Firenze, 1997; M. Manetti, *Autorità indipendenti (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, 1997; G. Amato, *Le autorità*

il nome di «regolazione condizionale»<sup>61</sup>, intesa cioè come intervento «neutrale»<sup>62</sup> dell'autorità indipendente che si limiti a promuovere e presidiare le condizioni indispensabili per un corretto e ordinato svolgimento del confronto fra imprese libere di muoversi su un mercato aperto e concorrenziale, ha tuttavia mostrato i

*indipendenti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, 1998; P. Perlingieri (a cura di), *Authorities e tutela della persona*, Napoli, 1999; Aa.Vv., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, 1999; Aa.Vv., *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Torino, 1999; F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000; R. Tito Manlio, *Autonomia e indipendenza delle Authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000; S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2000; V. Cerulli Irelli, *Aspetti costituzionali e giuridici delle Autorità*, in F. A. Grassini (a cura di) *L'indipendenza delle Autorità*, Bologna, 2001, 49 ss.; Lazzara, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; F.G. Scoca, *Le amministrazioni indipendenti*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 2001, 598; L. Giani, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002; F. Merusi, M. Passaro, *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamenti*, vol. VI, Milano, 2002, 151 ss.; F. Kostoris Padoa Schioppa (a cura di), *Le Autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, Milano, 2002; F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, 2003; M. Clarich, *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; V. Pepe, *Il processo di istituzionalizzazione delle autorità indipendenti: l'antitrust*, Prefazione di A. La Spina, Milano, 2005; M. De Benedetto, *Autorità indipendenti*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, 2006, 588 ss.; G. Grasso, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006; Rossi, *Le autorità di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, 2006; M. Cuniberti, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007; D. Borsellino, *Autorità amministrative indipendenti e tutela giurisdizionale: dal difensore civico alla tutela del risparmio*, Padova, 2007; M. Manetti, *Le autorità indipendenti*, Roma-Bari, 2007; M. Poto, *Autorità amministrative indipendenti (aggiornamento)* in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, tomo I, Torino, 2008, 54 ss.; N. Longobardi, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009; G. Napolitano, A. Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi: per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati*, Bologna, 2009; G. Cirillo, R. Chieppa (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti*, Padova, 2010; M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati: le Autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, 2010; F. Cintioli, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010; F. Luciani (a cura di), *Le Autorità Amministrative Indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, Napoli, 2011; A. Riviezzo, *Il doppio Stato regolatore: profili costituzionali, appunti di teoria generale*, Napoli, 2013; B.G. Mattarella, A. Natalini (a cura di), *La regolazione intelligente: un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, 2013; M. Sanino *L'approdo dell'esperienza delle autorità indipendenti a oltre vent'anni dalla loro istituzione*, Padova, 2015; G. Grasso, *Le autorità amministrative indipendenti*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013): dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015.

<sup>61</sup> Per una ricostruzione dei caratteri della regolazione condizionale si confrontino, su tutte, le riflessioni svolte a più riprese da S. Cassese, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 378 ss.; Id., *La trasformazione dei servizi pubblici*, in *Economia pubbl.*, 1995, 5, 5 ss.; Id., *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesaro, M. D'alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2002; Id., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2002, 265-276; da L. Torchia, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992; Id., *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, 55 ss.; e di G. Vesperini, *La Consob e l'informazione del mercato mobiliare. Contributo allo studio della funzione regolativa*, Padova, 1993; e più di recente F. Donati, *I servizi di interesse economico generale: prospettive di evoluzione del modello regolatorio europeo*, in E. Bruti Liberati, F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, cit., 52 e ss.

<sup>62</sup> Sul punto si confrontino *ex multis*: C. Lombardi, *Authorities e poteri neutrali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, 422 ss.; Morisi, *Verso una democrazia delle politiche? Alcune premesse per un'ipotesi di ricerca sulle «autorità indipendenti» in Italia*, Atti del Convegno CESIFIN, *Autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Firenze, 1996, 3 e ss.; V. Caianello, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in *Foro Amm.*, 1997, II, 341 e ss.; F. Merloni, *Amministrazione «neutrale» e amministrazione imparziale (a proposito dei rapporti fra «politica» e «amministrazione»)*, *Diritto Pubblico*, 1997, 350; M. Di Benedetto, *Intorno alla pretesa terzietà delle autorità amministrative indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 11, 1183 e ss.

propri limiti dal momento in cui le politiche europee si sono ampliate, formando una rete di obiettivi e finalità ben più estesa e complessa rispetto all'originario progetto dell'unificazione dei mercati e dell'abbattimento delle barriere doganali. Tale sviluppo ha invece lentamente riportato in auge la necessità di una regolazione «finalistica», cioè teleologicamente diretta a orientare i comportamenti delle imprese operanti sul mercato, nella direzione di determinati obiettivi o finalità predeterminate che mai avrebbero raggiunto spontaneamente.

Il legislatore norvegese, dal canto proprio, al momento dell'avvio della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, non ha subito il richiamo suadente della regolazione condizionale, non solo perché ha precorso i tempi, ma soprattutto perché ha inteso definire il «finalismo» del ruolo dell'arbitro del mercato energetico immediatamente nelle prime righe dell'*energy Act* del 1990, con ciò dimostrando una certa lungimiranza, premettendo agli obiettivi della creazione di un mercato libero e concorrenziale i fini della salvaguardia del patrimonio ambientale e della tutela dei piccoli consumatori (all'epoca proiettata nella dimensione dell'abbattimento dei prezzi), rispetto ai quali la concorrenza è stata vista non già come traguardo, ma piuttosto come strumento.

La differente impostazione spiega perché il modello dell'Agenzia norvegese non abbia abbandonato la propria strada – che contraddice in larga parte i principi di matrice europea mano a mano emersi nella delineazione dei connotati che le *autorities* degli Stati membri avrebbero dovuto assumere<sup>63</sup> – ma anzi abbia fatto

---

<sup>63</sup> Con specifico riferimento alla legislazione europea in tema d'energia elettrica, va ricordato che l'UE, dopo aver da tempo consolidato il modello delle Autorità amministrative indipendenti nel settore, è intervenuta sui temi della garanzia d'indipendenza nel seno del «terzo pacchetto» di direttive sulle liberalizzazioni, giungendo in particolare all'affermazione per cui «*the NRA must be able to take autonomous decisions, independently from any political, public or private body*», e che a tal fine «*the NRA has autonomy in the implementation of the allocated budget. This means that the NRA, and only the NRA, can decide on how the allocated budget is spent. It may neither seek nor receive any instruction on its budget spending*» (Cfr. Commissione europea, 22 gennaio 2010, Note interpretative agli articoli 35 della Direttiva 2009/72/CE e 39 della Direttiva 2009/73/CE). La puntualizzazione fa peraltro eco a un quadro comune di riferimento che era già stato proposto dalla Commissione (59/2005/COM), riassumibile nella formula del «Concerto regolamentare europeo» finalizzato alla creazione di reti transnazionali di autorità indipendenti. Per un'analisi generale sul consolidamento e lo sviluppo delle Autorità indipendenti nell'organizzazione amministrativa dell'UE, si vedano: G. Della Cananea, *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1993, 1105 ss.; R. Dehousse, *Regolazione attraverso reti nella Comunità europea: il ruolo delle Agenzie europee*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1997, 629 ss.; F. Pizzetti, *Sistema comunitario e amministrazioni nazionali*, in *Annuario 1999. La Costituzione europea*. Atti del XIV Convegno annuale, Perugia 7-9 ottobre 1999, Padova, 2000, 189 ss.; E. Chiti, *The emergence of a community administration: the case of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, 341. F. Merusi, *Le Autorità indipendenti tra riformismo nazionale e autarchia comunitaria*, in F.A. Grassini (a cura di), *L'indipendenza delle autorità*, Bologna, 2001, 21; C. Franchini, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2002, 651 ss.; R. Dehousse, *Misfits: EU law and the transformation of European governance*, in *Jean Monnet Working Papers*, 2002, 2; E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; S. Cassese, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 2004, 1135; F. Donati, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Dir. un. eur.*, 2006, 10; per un contributo più recente si veda M. Cla-

in un certo senso scuola per le altre realtà nordiche che si sono associate nel *Nord Pool*, i cui risultati, peraltro, sono molto più vicini alle aspettative comunitarie di quanto non sia accaduto in ordinamenti ispirati al paradigma condizionale.

La portata dei risultati del *Pool* nordico in termini concorrenziali è definita dall'analisi numerica: sette nazioni (penisola scandinava, repubbliche baltiche e Danimarca) stabilmente interconnesse fra loro in un mercato unico che serve oltre 15 Stati membri dell'Unione Europea e che vede coinvolti una grande varietà di operatori, *traders* puri, oltre 350 società di produzione, fra le quali il *competitor* più grande (attualmente *Vattenfall*) detiene una quota di mercato inferiore al 20%.

Sul successo del mercato integrato nordico hanno indubbiamente inciso fattori e cause molto vasti, che hanno natura tecnica, strutturale, ma anche politica e sociale. La presenza di risorse idriche, fossili e minerarie ha favorito la conformazione di un *energy mix* favorevole per tutti i partecipanti, in quanto le centrali idroelettriche consentono in certo qual modo una modulazione delle risorse idriche di produzione e quindi una certa flessibilità di quest'ultima, mentre la presenza di centrali termiche e nucleari, che non hanno possibilità di variare il volume di produzione in modo celere se non con dispendio di un *surplus* di energia, consente di sopperire efficacemente ai periodi di secca. La conformazione complessiva delle infrastrutture di rete e di produzione, legata in larga parte a una commistione di fattori contingenti propizi, ha portato alla trasformazione delle debolezze di ciascuno in un punto di forza del *Pool*<sup>64</sup>.

Nel complesso, una incidenza significativa ha avuto certamente anche la volontà politica dei Governi di associarsi in un progetto che ha visto i primissimi tentativi di cooperazione già negli anni Sessanta. Al confronto, il percorso di unificazione dei mercati energetici europei sembra frutto di una pianificazione ottrita, circondata da evidenti difficoltà nel raggiungimento di tutti quegli obiettivi che non rispondano a logiche di convenienza territoriale, ovvero che non siano in qualche modo vincolati da obblighi stringenti. Basti pensare alla questione della mancanza di una rete di interconnessione solida fra le aree meridionali del continente, che possono rivolgersi a un numero limitato di fornitori, molti dei quali extra-europei, e le zone centro europee dotate di risorse minerarie rilevanti. In proposito, la Commissione Europea ha fissato l'obiettivo del 10% delle interconnessioni entro il 2020, asticella che si vorrebbe rialzare per raggiungere il 15%

---

rich, *Indipendenza e autonomia delle Autorità amministrative indipendenti*, intervento al convegno «Le Autorità amministrative indipendenti – Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati», Roma, 28 febbraio 2013, 1-5.

<sup>64</sup> Cfr. Sul punto Amundsen, S. Eirik, L. Berhman, *Why has the Nordic electricity market worked so well?*, in *Utilities policy*, 2006, 14, 148-157; Amundsen, S. Eirik, L. Berhman, M. Nils-Henrik von der Fehr, *The Nordic market: robust by design?*, in Aa.Vv., *Electricity Market Reform: An International Perspective*, Amsterdam, 2006.



entro il 2030, ma l'impatto in termini di investimento è tale da aver incontrato diverse rimostranze da parte dei Paesi maggiormente coinvolti<sup>65</sup>.

Per quel che qui interessa, si noti che le basi su cui si è affermata la solidità del progetto *Nord Pool* non sembrano avere solo natura metagiuridica, ma discendono anche dalla compattezza delle fondamenta giuridiche gettate dall'*Energy Act* norvegese, su cui si è costruito un sistema armonico e dotato di grande capacità espansiva. Non è un caso che la Svezia prima, e gli altri membri del *Pool* poi, abbiano deciso di offrire la direzione dell'orchestra alle cure dell'NVE, ossia a un'agenzia strettamente legata al circuito politico-governativo del Regno di Norvegia, che ha però interpretato il proprio ruolo con una progressiva emancipazione dalla sfera di controllo e indirizzo del Ministero del petrolio e dell'energia. Se infatti quest'ultimo è a tutt'oggi formalmente titolare dei penetranti poteri di controllo e direzione dell'attività dell'NVE sanciti nell'*Energy Act*, questi stessi poteri sono via via andati assestandosi su una regola del rapporto ascrivibile al modello della definizione dei criteri generali della disciplina adottanda a carico del dicastero, mentre l'Autorità si occupa della regolamentazione di dettaglio sulla base degli stessi. Tale modello di coordinazione garantisce l'autonomia d'azione di un'agenzia i cui vertici sono nominati direttamente dal Governo più di quanto non avvenga in altri contesti nazionali in cui, a fronte della presenza di *autorities* di cui è formalmente garantita l'indipendenza dall'indirizzo politico, si sta osservando una tendenziale espansione delle ingerenze ministeriali, o comunque di organi politici, a discapito della sfera di competenze riservate alle prime.

Si è fatto cenno alla solidità della base giuridica posta dall'*Energy Act*, ebbene, per meglio spiegare l'asserto non ci si può sottrarre dal fare un minimo cenno alla tradizione democratica della Monarchia costituzionale norvegese, i cui sudditi mostrano un notevole attaccamento al principio di rappresentanza parlamentare. A ben vedere, proprio sulla solidità del sistema di rappresentanza politica i norvegesi hanno trovato un punto d'equilibrio che supera il nodo liberale della separazione fra sfera politica e amministrativa, principio che i cittadini norvegesi non concepiscono come portato recente del pluralismo giuridico, ma piuttosto come estensione pura e formale del principio di separazione fra poteri, interpretato nel senso per cui i vertici di governo devono limitarsi a calare nel concreto – se necessario avvalendosi delle competenze tecniche delle proprie agenzie – decisioni politiche già saldamente adottate dallo *Storting*, che li ha tradotte in legge.

---

<sup>65</sup> La Commissione Europea ha individuato 12 paesi privi di interconnessioni elettriche: Italia, Irlanda, Romania, Portogallo, Estonia, Lettonia, Lituania, Regno Unito, Spagna, Polonia, Cipro e Malta. Il *Clean Energy Package* del 2016 si è mosso nella direzione della regionalizzazione del mercato energetico introducendo i *Regional Operational Centres*, che dovrebbero assicurare l'efficiente ed affidabile operazione di reti elettriche transnazionali, scontrandosi con il tiepido entusiasmo degli Stati membri, che per il momento guardano a questi centri con scetticismo.

Calando il discorso generale sul tema specifico, ne deriva che garanzia di imparzialità dell'azione dell'NVE e fonte dell'affidamento degli operatori privati nella stabilità delle sue iniziative non è l'indipendenza dell'agenzia dal Consiglio del Re – che anzi è formalmente contraddetta – ma piuttosto la cornice legislativa dell'*Energy Act* e la ritenuta validità trasversale dei principi (diremmo noi «generici») in esso individuati.

L'Agenzia è formalmente sottoposta al governo norvegese e ai poteri di direzione e controllo del Ministero del petrolio e dell'energia, ma si tratta di dipendenza istituzionale e non politica, con il dicastero che si limita cioè a indicare gli obiettivi, assegnare le risorse umane e finanziarie, verificare i risultati astenendosi rigorosamente da ogni ingerenza nel concreto svolgimento delle attività a essa delegate, mentre di tipo politico è la dipendenza del governo dalla camera dei rappresentanti. La creazione di un'autorità indipendente che tenesse luogo all'NVE avrebbe costituito, nella mentalità norvegese, una forma di evasione dalla responsabilità politica del Governo, che invece è chiamato a rispondere davanti al parlamento delle modalità con cui viene speso il potere esecutivo dall'apparato amministrativo complessivamente considerato<sup>66</sup>.

A ben vedere si tratta di una interpretazione piuttosto ortodossa dello schema del parlamentarismo<sup>67</sup>, declinato in modo peculiare rispetto a quanto non sia avvenuto nel resto d'Europa, ove sono maturate istanze di accelerazione ed efficientamento dei tempi di risoluzione dei conflitti d'interesse derivanti dalla globalizzazione e da una modernità sempre più fluida e pluralista<sup>68</sup>. Il fatto che la Norvegia abbia adottato un modello di *governance* comunque orientata verso prassi *responsive*, trasparenti e consensuali favorite dal regolatore, ma senza mai superare lo schema «classico» di amministrazione legata al circuito politico attraverso l'istituto della responsabilità ministeriale<sup>69</sup>, si può spiegare facendo riferi-

<sup>66</sup> Si confronti sul punto G. De Minico, *Indipendenza delle autorità o indipendenza dei regolamenti? Lettura in parallelo all'esperienza comunitaria*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in Onore di Valerio Onida*, Milano, 2012, 721, in particolare 723, che lascia al lettore la risposta a un interrogativo *tranchant*: «il pericolo dal quale le Autorità ci vogliono proteggere, cioè una disciplina sulle libertà obbediente al *dictat* della politica, non è meno grave del rischio di una regolazione sostanzialmente primaria, svincolata dal comando politico, autoreferenziale e quindi inidonea a comporre l'oggetto di un giudizio di responsabilità politica?».

<sup>67</sup> Per una panoramica generale sul tema della responsabilità nelle forme di governo parlamentare: H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica* (1979), trad. it., Torino, 1990, a cura di P. Portinaro, 115 ss.; M. Carducci, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, 1996; T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, ora in *Opere*, Tomo I, Milano, 2000, 256 ss.; Sulla distinzione tra responsabilità politica, giuridica e morale si veda, su tutti, G. U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1967 e Id., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 1343.

<sup>68</sup> Si confrontino G. Napolitano, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012; D. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000; A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006;

<sup>69</sup> C. Colapietro, *Governo e Amministrazione-La dirigenza pubblica tra imparzialità e indirizzo politico*, Torino 2004, 44-46. È proprio a partire dal termine dell'età giolittiana che si è assistito al distacco del personale

mento a fattori concomitanti di varia natura. Anzitutto il parlamentarismo norvegese è stato scortato da una Costituzione di vecchia tradizione democratica, che ha fatto della politica del compromesso il proprio faro, disconoscendo l'istituto dello scioglimento delle camere<sup>70</sup>.

La Norvegia ha superato da poco i cinque milioni di abitanti – cioè meno dei residenti della Lombardia – circostanza che potrebbe indurre a concludere che la composizione politica degli interessi possa essere più semplice rispetto a quanto avviene in realtà più popolose, ma in realtà il «*cleavage territoriale*»<sup>71</sup> è molto rilevante, essendo i regnicoli sparsi su un territorio che si estende su di una superficie superiore a quella della penisola italiana. La contrapposizione fra il sud del Paese filo-europeo e la periferia nord non solo ha tenuto la Norvegia sulla soglia dell'Unione Europea, ma ha anche sorretto il retaggio di una Nazione refrattaria a cedere a cambiamenti imposti da fonti sovranazionali e alle accelerazioni richieste dall'economia e dalla globalizzazione moderna. Resistenze che certamente sono anche legate alla storia dello sviluppo economico della Nazione, nata come «sorella povera» e contadina della penisola scandinava, che si è improvvisamente risvegliata, sul finire degli anni Sessanta, trovandosi seduta su un mare di petrolio, circostanza che ha effettivamente segnato (positivamente) il futuro recente della sua economia e soprattutto del suo *welfare state*.

Sullo sfondo, e non si vuole che resti perciò offuscato, vi è un aspetto centrale, ossia quello della scelta politica, quel margine di apprezzamento che non può dirsi mai totalmente annullato da situazioni contingenti, per quanto incisive. Scelta che per esempio ha portato l'Unione Europea, e nella sua scia gli Stati membri, a seguire il percorso della *politics of expertise*<sup>72</sup>, per risolvere un problema emergente – ossia quello dell'impotenza del circuito democratico rappresentati-

---

amministrativo dalla sfera politica ed il suo affermarsi sempre più come ceti separato, anche se sottomesso alla politica; C. D'Orta, *La riforma della dirigenza: dalla sovrapposizione alla distinzione fra politica e amministrazione?*, in *Riv. Trim. dir. Pubb.*, 1994, 1, 159; C. D'Orta, *Politica e amministrazione*, in F. Carinci e L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2005, 955;

<sup>70</sup> Per aprire un banale confronto numerico, si noti che dal 1989 a oggi in Norvegia si sono susseguiti solo otto governi (a capo dei quali si sono alternati sei Primi Ministri diversi), mentre nello stesso lasso di tempo si sono avuti diciotto governi in Italia. Si noti peraltro che lo *Storting* è stato Parlamento monocamerale fino alla riforma costituzionale del 2009, che ha suddiviso l'istituzione fra Camera alta (*Lagting*, composta da 41 membri) e Camera bassa (*Odelsting*, formata da 124 rappresentanti), con quest'ultima che è titolare del potere di proposta legislativa, mentre alla prima sono riservati poteri particolari di controllo sull'attività normativa.

<sup>71</sup> L'espressione è mutuata da S. Fabbrini, *Politica comparata*, Roma-Bari, 2008, 33, che fa ricorso a tale concetto per esprimere quella demarcazione esistente fra gruppi di individui all'interno di una data società, che diviene rilevante dal momento in cui si trasforma in contrapposizione politica costante almeno sul medio-lungo periodo.

<sup>72</sup> L'espressione è di F. Fischer, *Technocracy and the politics of expertise*, Londra, 1990, si tengano in particolare considerazione 12 e ss..

vo di fronte allo sviluppo sempre più accelerato della società e dell'economia<sup>73</sup>, ulteriormente messo alla prova dalla crisi finanziaria – sostanzialmente scaricando il peso delle scelte sul sapere tecnico, in quanto tale sciolto da ogni principio di responsabilità politica<sup>74</sup>.

Se è vero che la crisi della politica partitica continentale si è intrecciata con la crisi finanziaria<sup>75</sup>, con i partiti che da un certo momento in poi hanno dovuto confrontarsi non più solo con il problema della *responsiveness* (ossia del rapporto fra elettori ed eletti)<sup>76</sup>, ma soprattutto con una progressiva riduzione della loro autonomia ingabbiata dalla presenza di agende e *diktat* internazionali<sup>77</sup>, non può dirsi che quella della Norvegia sia stata una sfida facile solo perché messa al riparo dalle risorse petrolifere del Mare del Nord.

La scelta di non abbandonare il disegno costituzionale che presuppone l'esistenza di un parlamento forte, in grado di proteggere dalla politica di parte il lavoro delle agenzie (e relativi funzionari) assicurandone l'autonomia, è segno di una rappresentatività dell'istituzione intatta e non schiacciata dal governo della

<sup>73</sup> S. Cassese, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. Dir. Pubbl. com.*, 1996, 580 ss.; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; A. D'atena, *L'impatto del policentrismo legislativo sul sistema delle fonti*, in *Scritti in onore di L. Elia*, tomo I, Milano, 1999; G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 1083 ss.; R. Miccù, *Lo Stato regolatore e la nuova Costituzione economica: paradigmi di fine secolo a confronto*, in Chirulli, R. Miccù (a cura di), *Il modello europeo di regolazione*, Napoli, 2011, 138 ss.

<sup>74</sup> Per un confronto con opinioni particolarmente lungimiranti sul punto, si vedano: G. Majone, *From the positive to the Regulatory State: Causes and consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 1997, 141; C. Schmitt, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spolitizzazioni*, in Id., *Le categorie del «politico»*, Bologna, 1998, 178; A. De Petris, *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 205; G. Grasso, *L'indipendenza delle Autorità amministrative indipendenti tra forma di Stato, forma di governo e trapasso dei sistemi elettorali. Un'indagine comparata*, in Aa.Vv., *Autorità indipendenti e principii costituzionali*, Padova, 1999, 101 e ss.; C. Politt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen, C. Talbot, *Agency fever? Analysis of an international policy fashion*, in *Journal of Comparative Policy Analyses Research and Practice*, 2001, 271. C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen, *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, 2004.

<sup>75</sup> Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, Paper presentato alla FIDE Conference, Copenhagen, 2014, reperibile all'indirizzo <http://ssrn.com/abstract=2517434>, 21; K. Tuori, *The European financial crisis. Constitutional aspects and implications*, EU Working Papers, Law 2012/28, disponibile all'indirizzo: [http://espas.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/LAW\\_2012\\_28\\_Tuori.pdf](http://espas.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/LAW_2012_28_Tuori.pdf).

<sup>76</sup> Sul punto si confrontino le impostazioni di: B. Manin, A. Przeworski, S. S. Stokes (a cura di), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999; A. Mastropaolo, *Democrazia, postdemocrazia, neodemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 4, 2001, 1612 e ss.; C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003, spec. 116 ss..

<sup>77</sup> Sul tema delle agende e dei *diktat* europei si vedano, *ex multis*, G. L. Tosato, *Il Fiscal Compact*, contributo al volume Astrid *Le istituzioni europee dopo il Trattato di Lisbona*, in [http://www.astrid-online.it/Riformade/Studi-e-ri/Archivio-28/Tosato\\_FC\\_Astrid.pdf](http://www.astrid-online.it/Riformade/Studi-e-ri/Archivio-28/Tosato_FC_Astrid.pdf), 1-10; G. Martinico, *L'art.13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Roma, 2013; C. Fasone, E. Griglio, *Can Fiscal Councils Enhance the Role of National Parliaments in the European Union? A Comparative Analysis*, in B. De Witte, A. Héritier, A. H. Trechsel (a cura di), *The Eurocrisis and the state of European democracy*, Fiesole, 2013, 264 e ss.

maggioranza o dalla sofo-tecnocrazia. Resta invece da chiedersi se lo scadimento diffusivo del parlamentarismo continentale sia legato a un calo della rappresentatività, o viceversa, sia il calo della rappresentatività a esser cagionato dal crollo della funzione parlamentare. Si tratta, almeno secondo chi scrive, di una corrispondenza biunivoca difficilmente risolvibile facendo riferimento alle categorie del rapporto causa-effetto.

*Liberalizzazione del mercato elettrico: fra spinte europee e arretramenti nazionali l'esperienza sui generis della Norvegia*

Può l'Unione Europea fornire lo slancio necessario a superare vent'anni di politiche energetiche continentali gravate da contraddizioni e disomogeneità nel recepimento degli indirizzi europei? La storia della liberalizzazione del mercato elettrico nei paesi nordici si presta allo scopo di svelare la complessità che fa da sfondo alle diverse opzioni legislative: interconnessioni, possibili impatti sul mercato degli interventi normativi, opportunità di indirizzare le strategie degli operatori e delle imprese nazionali, adeguamento delle scelte politiche alle esigenze e ai progressi del mercato. L'esperienza della Norvegia «inside outsider» dell'Unione, in particolare, fornisce un prezioso spunto per comprendere molte delle implicazioni del passaggio dal sistema monopolistico a quello di libero mercato, a partire da due considerazioni che potrebbero sembrare banali: la liberalizzazione del mercato energetico è un'opzione politica; la liberalizzazione non può considerarsi come il fine ultimo, ma piuttosto deve essere lo strumento per il raggiungimento di scopi più alti. L'obiettivo del contributo è quello di evidenziare la stretta correlazione esistente fra gli avvicendamenti delle politiche energetico-climatiche dell'Unione e la crisi che sta attraversando l'odierno parlamentarismo, segnato dalla vorace emersione del potere tecnocratico e dei governi degli esperti. La giusta risposta, in definitiva, potrebbe celarsi nella rivalutazione della rappresentanza democratica e del ruolo della sua istituzione più propria: il Parlamento.

*Liberalisation of the electricity market: between European drives and national backtracking: the particular experience of Norway*

Should the European Union give the input necessary to overcome twenty years of continental energy policies marked by complications, contradictions and discrepancies in the implementation of European guidelines? The history of the liberalisation of the electricity market in Nordic countries perfectly shows the complexity involved in various legislative options: interconnections, considerations of the impact on the energy market, energy policies and also policy change. Particularly, the experience of the Norway, as an EU 'inside outsider', provides a key example to understand the changes involved in the shift from a monopolised system to a liberalised market. It is possible to make the following considerations starting from two points that might sound trivial: liberalising the energy market is a political decision; nevertheless, a liberalised market cannot be the final goal but only a tool. The purpose of this paper is to consider the main failures that have dogged EU energy and climate policy over recent years, starting from the over-estimation of the impact of liberalisation in integrating Europe's energy market, to the relationship with the modern crisis of parliamentarianism, marked by the development of technocracy and the governance of expertise. The answer to the main problems could lie in a new evaluation of democratic representation and of the most credible representative institution of the people's will: the Parliament.