

LA DETERMINAZIONE AUTORITATIVA DEI PREZZI NEL SETTORE ENERGETICO

Scritti di

Peter Badura, Vittorio Barnato, Sabino Cassese,
Loredana Cici, Ada Lucia De Cesaris, Elisa Lamanda.

Direzione di Sabino Cassese


MAGGIOLI
EDITORE

INDICE GENERALE

<i>Presentazione di Giacomo Elias</i>	Pag.	13
<i>Introduzione di Sabino Cassese</i>	»	15
Notizie sugli autori.....	»	17

CAPITOLO I

L'ORGANIZZAZIONE DEL CIP E LE PROCEDURE DI DETERMINAZIONE AUTORITATIVA DEI PREZZI

di *Vittorio Barnato*

1. Oggetto del lavoro: l'assetto normativo.....	»	19
2. Lineamenti normativi del sistema di determinazione dei prezzi.....	»	21
3. I poteri del CIP secondo le norme e i prezzi "amministrati".....	»	23
4. I rapporti CIPE-CIP.....	»	25
5. Evoluzione nel regime dei prezzi. I prezzi autorizzati.....	»	26
6. Successiva evoluzione nel regime dei prezzi. I prezzi sorvegliati; i diversi regimi di sorveglianza....	»	27
7. Recenti misure normative in materia di tariffe e prezzi amministrati (d.l. 15 febbraio 1984, n. 10 e d.l. 17 aprile 1984, n. 70, convertito con modificazioni nella l. 12 giugno 1984, n. 219 e legge finanziaria del 1986).....	»	29
8. Analisi della giurisprudenza.....	»	30
9. Tendenze della giurisprudenza.....	»	34
10. Considerazioni conclusive.....	»	35

CAPITOLO II

L'ORGANIZZAZIONE DI FATTO DEL CIP

di *Loredana Cici*

1. Gli scostamenti dell'organizzazione di fatto dal disegno organizzativo previsto dalla legge.....	»	39
---	---	----

2.	Organizzazione e attività degli uffici della Segreteria del CIP.....	Pag.	40
3.	Grado di informatizzazione dell'attività del CIP..	»	44
4.	Risorse finanziarie del CIP.....	»	45
5.	Personale.....	»	46
6.	La composizione e l'attività del CIP.....	»	53

CAPITOLO III
L'ORGANIZZAZIONE PERIFERICA DEL CIP
di *Loredana Cici*

1.	Vicende normative dei Comitati provinciali prezzi	»	55
2.	La legislazione regionale in materia di Comitati provinciali prezzi.....	»	57
2.1	Regione Basilicata: legge 13 maggio 1980, n. 31	»	57
2.2	Regione Toscana: legge 22 maggio 1982, n. 40	»	59
2.3	Regione Veneto: legge 15 dicembre 1982, n. 56	»	60
2.4	Regione Lombardia: legge 9 marzo 1983, n. 17	»	62
2.5	Regione Lazio: legge 23 marzo 1985, n. 27...	»	63
2.6	Regione Piemonte: legge 29 aprile 1985, n. 56	»	65

CAPITOLO IV
LE CASSE DI CONGUAGLIO NEL SETTORE ELETTRICO E G.P.L.
di *Loredana Cici*

1.	Le Casse di conguaglio: funzione.....	»	67
2.	Origini ed evoluzione.....	»	68
3.	Disciplina vigente.....	»	68
4.	Natura giuridica.....	»	69
5.	Le Casse attualmente operanti.....	»	71
6.	La Cassa di conguaglio nel settore elettrico.....	»	71
6.1	Funzioni ed attività.....	»	71
6.2	Profilo organizzativo.....	»	73
7.	La Cassa di conguaglio G.P.L.....	»	74
7.1	Funzioni ed attività.....	»	74
7.2	Profilo organizzativo.....	»	75

CAPITOLO V
LE PROCEDURE SEGUITE DI FATTO DAL CIP PER LA
DETERMINAZIONE AUTORITATIVA DEI PREZZI DELL'ENERGIA
di *Loredana Cici*

1.	Considerazioni generali.....	Pag.	77
2.	Analisi di procedure.....	»	78
2.1	Procedura relativa al provvedimento n. 29/1985 "Prezzi dei prodotti petroliferi".....	»	79
2.2	Procedura relativa alla emanazione della comunicazione della Segreteria del 12 settembre 1985, concernente "Variazioni dei prezzi massimi al consumo per gasoli, petroli e olii combustibili".....	»	81
2.3	Procedura relativa al provvedimento n. 17/1983, "Metodo per la determinazione e la revisione delle tariffe di gas distribuito a mezzo rete urbana".....	»	82
2.4	Procedura relativa al provvedimento n. 14/1985 "Prezzo base del metano per forniture industriali destinate ad unità produttive artigianali e industriali vetrarie site nell'isola di Murano".....	»	85
2.5	Procedura relativa a provvedimenti di variazione delle tariffe elettriche.....	»	87

CAPITOLO VI
I PROVVEDIMENTI CIP IN MATERIA DI PREZZI DELL'ENERGIA
DAL 1974 AL 1987
di *Ada Lucia De Cesaris*

1.	I provvedimenti di determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi dal 1974 al 1987 (nell'ambito della pianificazione energetica).....	»	89
1.1	Un periodo di transizione: la crisi petrolifera del 1973.....	»	89
1.2	Il piano energetico nazionale e il nuovo metodo di determinazione dei prezzi petroliferi, il regime di sorveglianza per taluni prodotti.....	»	91
1.3	La seconda crisi petrolifera.....	»	94
1.4	La nuova metodologia.....	»	95
1.5	Il terzo piano energetico nazionale, modifiche alla metodologia del 1980.....	»	97
1.6	Il problema della sottoposizione a sorveglianza		

	del prezzo della benzina e del G.P.L.: la sorveglianza per il G.P.L. e la liberalizzazione per l'olio combustibile.....	Pag.	99
1.7	La sottoposizione al regime di sorveglianza del prezzo della benzina.....	»	101
1.8	Conclusioni	»	103
2.	I provvedimenti di determinazione delle tariffe elettriche dal 1974 al 1987.....	»	106
2.1	Modifica sostanziale del sistema tariffario precedente	»	106
2.2	Il piano energetico nazionale e l'introduzione del criterio della progressività delle tariffe.....	»	109
2.3	Il piano di risanamento della situazione economico-finanziaria dell'Enel.....	»	111
2.4	Il conseguimento dell'equilibrio economico..	»	113
2.5	Conclusioni	»	116
3.	I provvedimenti di determinazione dei prezzi del metano dal 1974 al 1987.....	»	119
3.1	Incremento dei consumi del metano; nuovo metodo per la determinazione e la revisione delle tariffe del gas distribuito a mezzo rete urbana	»	119
3.2	Il piano energetico nazionale del 1981 e i piani per il futuro.....	»	122
3.3	L'ultimo periodo.....	»	123
3.4	Conclusioni	»	126

CAPITOLO VII ANALISI DI CASI

1.	Il metodo per la determinazione e la revisione delle tariffe del gas distribuito a mezzo rete urbana (provvedimento CIP n. 20 del 1975), di <i>Elisa Lamanda</i> .	»	129
1.1	La fase precedente alla formazione della Commissione speciale nel 1968.....	»	129
1.2	Proposte innovative formulate dalla Commissione speciale nominata dal CIP.....	»	131
1.3	Le innovazioni della Segreteria del CIP alla proposta della Commissione speciale per le fonti di energia	»	133
1.4	Le scelte politiche di quegli anni ed il ruolo delle aziende.....	»	135
1.5	Le procedure.....	»	137

2.	La revisione del metodo per la determinazione dei prezzi dei prodotti petroliferi (provvedimento CIP n. 26 del 1982), di <i>Ada Lucia De Cesaris</i>	Pag.	137
2.1	Verifica dei risultati del provvedimento CIP n. 8 del 1980.....	»	137
2.2	Le principali critiche al provvedimento CIP n. 8 del 1980.....	»	138
2.3	L'incontro tra i soggetti interessati alla eventuale modifica del provvedimento.....	»	139
2.4	In sede parlamentare.....	»	140
2.5	La proposta conclusiva e l'emanazione del provvedimento n. 26 del 1982.....	»	141
3.	La determinazione dei prezzi dell'energia elettrica (provvedimenti CIP n. 58 del 1982 e n. 7 del 1983), di <i>Vittorio Barnato</i>	»	142
3.1	Studio di un caso. Provvedimenti CIP n. 58 del 1982 e n. 7 del 1983.....	»	142
3.2	Analisi dell'Enel.....	»	143
3.3	Proposte dell'Enel.....	»	144
3.4	Elementi formali dell'azione dei soggetti procedurali.....	»	145
3.5	Elementi informali dell'azione dei soggetti procedurali.....	»	146
3.6	Conclusioni.....	»	147
4.	La riduzione delle agevolazioni delle tariffe elettriche a favore dell'utenza domestica e l'introduzione delle cosiddette "quote prezzo" (provvedimento CIP n. 32 del 1986), di <i>Vittorio Barnato</i>	»	149
4.1	Premessa.....	»	149
4.2	La fase dell'iniziativa.....	»	150
4.3	La fase istruttoria e quella deliberativa.....	»	151
4.4	Osservazioni conclusive.....	»	152
5.	La sottoposizione del prezzo della benzina al regime di sorveglianza (provvedimento CIP n. 35 del 1986), di <i>Ada Lucia De Cesaris</i>	»	155

CAPITOLO VIII
LE ESPERIENZE STRANIERE DI CONTROLLO
DEI PREZZI DELL'ENERGIA

1.	Il controllo dei prezzi dell'energia in Gran Bretagna, di <i>Sabino Cassese</i>	»	159
----	---	---	-----

1.1	Evoluzione del sistema di controllo dei prezzi dell'energia	Pag.	159
1.2	Il sistema vigente: il controllo dei prezzi petroliferi	»	160
1.3	Il sistema vigente: il controllo dei prezzi delle altre fonti di energia	»	161
1.4	Elenco di documenti rilevanti	»	162
1.5	Allegati	»	163
2.	Il controllo economico dei prezzi energetici nella Repubblica Federale Tedesca, di <i>Peter Badura</i>	»	163
2.1	Costituzione, controllo e orientamento dei prezzi	»	163
2.1.1	Libertà economica delle aziende	»	163
2.1.2	Costituzione dei prezzi e libertà contrattuale	»	164
2.1.3	Controllo economico tramite limitazione pubblico-legale della costituzione dei prezzi	»	164
2.1.4	Controllo dei prezzi energetici	»	165
2.2	Controllo dei prezzi in base al diritto economico energetico	»	166
2.2.1	Il controllo energetico in base alla legge sull'economia energetica	»	166
2.2.2	"Costituzione economica" delle tariffe	»	167
2.2.3	Forniture di elettricità a consumatori particolari	»	167
2.2.4	Autorizzazione tariffaria in base al § 12 dell'ordinamento tariffario federale sulla elettricità (BTOElt)	»	168
2.2.5	L'orientamento dei costi nelle regole della costituzione dei prezzi in campo tariffario	»	168
2.2.6	Criteri per l'adeguatezza dei costi da prendere in considerazione per la costituzione dei prezzi	»	169
2.3	Controllo di cartello sui prezzi dell'economia energetica	»	170
2.3.1	Obiettivi del diritto di cartello	»	170
2.3.2	Controllo generale degli abusi	»	170
2.3.3	Controllo particolare degli abusi nel campo dell'economia degli approvvigionamenti di energia legata a condutture	»	171
2.4	Diritto dei prezzi	»	172
2.4.1	Controllo dei prezzi in generale	»	172
2.5	Allegati	»	173

3. Il controllo dei prezzi energetici in Francia, di <i>Vittorio Barnato</i>	Pag.	174
3.1 Le linee di tendenza.....	»	174
3.2 Esame del sistema di controllo.....	»	175
3.2.1 Gli organi.....	»	176
3.2.2 Gli atti.....	»	177
3.3 I prezzi dei prodotti energetici.....	»	179
<i>Bibliografia</i> , di <i>Elisa Lamanda</i>	»	183

APPENDICE

Legislazione e documentazione

I - Delibere CIPE.....	»	205
II- Provvedimenti CIP.....	»	240
III- Documenti relativi al Cap. VIII, § 1.....	»	727
IV- Documenti relativi al Cap. VIII, § 2.....	»	787

2. *Il controllo economico dei prezzi energetici nella Repubblica Federale Tedesca*, di Peter Badura

2.1 Costituzione, controllo ed orientamento dei prezzi

2.1.1 Libertà economica delle aziende

La costituzione dei prezzi — oltre alle decisioni relative alla formazione — persegue gli scopi essenziali dell'attività aziendale, come organizzazione legale e societaria e la formazione aziendale di una società, nonché le decisioni relative agli investimenti e le condizioni del mercato. Pertanto, come le altre decisioni, viene posta sotto la protezione dei diritti basilari, che garantiscono la libertà economica (Art. 2, par. 1, 12 par. 1, 14 GG.). Nello stato sociale, è però anche un compito di diritto costituzionale del legislatore proteggere i consumatori e le altre parti contrattuali, dell'azienda che richiede un prezzo per la sua offerta, dalla possibilità che in caso di beni di prima necessità od in caso di controllo del mercato, sia esclusivamente l'interesse economico del venditore a determinare la costituzione del prezzo. L'offerta energetica rappresenta un bene di prima necessità, ed avviene inoltre in campi essenziali, particolarmente nel caso di fornitura di elettricità legata a condutture, gas e riscaldamento, nei limiti di posizioni di monopolio. Le altre limitazioni, alle quali è legata la libertà tariffaria dell'azienda che offre energia, sono pertanto giustificate da motivi di ordine politico, sociale e statale. I provvedimenti che

(*) Cfr. Appendice n. 3.

qui sono necessari contro una costituzione poco economica od abusiva del prezzo da parte dell'azienda, devono comunque considerare che l'approvvigionamento energetico ha delle particolari condizioni tecniche e che le particolarità tecniche della fornitura di energia e l'obbligatorietà di una disponibilità di prestazioni costanti e sufficienti da parte dell'azienda fornitrice di energia, portano a costi specifici che devono essere coperti dal prezzo. Le condizioni di fornitura e di concorrenza sono molto differenti a seconda dei singoli tipi di energia.

2.1.2 Costituzione dei prezzi e libertà contrattuale

La fornitura di energia avviene regolarmente sulla base di contratti di diritto privato. Anche nei casi in cui l'approvvigionamento energetico sia in mano ad aziende pubbliche, come accade principalmente nel caso di energia elettrica, gas e riscaldamento a distanza, lo Stato ed i Comuni trattano nella forma organizzativa di società commerciali e non con l'ausilio delle forme legali di diritto pubblico delle leggi istituzionali. Il prezzo energetico è quindi oggetto del contratto di diritto privato sulle forniture energetiche.

La trattazione del prezzo come parte integrante di un contratto di diritto privato è espressione della libertà contrattuale come la stessa conclusione del contratto ed il suo restante contenuto. La garanzia della correttezza del contratto, anche per il "giusto prezzo" viene presupposta dal diritto cittadino da parte di una libera espressione della volontà delle parti contrattuali, che trattano in base alle condizioni di una concorrenza economica e di mercato a favore di interessi condizionati dalla logica. Il diritto fissa quali limiti concreti essenziali della libertà contrattuale, le consuetudini (§§ 138, 826, BGB), la fedeltà e la buona fede (§242 BGB) i divieti legali (§ 134 BGB). Se una delle due parti dovesse giudicare la prestazione secondo il criterio dell'equità, l'altra parte contrattuale può richiedere una decisione giudiziale (§ 315 BGB); in questo caso può avere luogo un controllo da parte del giudice sull'equità del prezzo contrattualmente dovuto.

2.1.3 Controllo economico tramite limitazione pubblico-legale della costituzione dei prezzi

Oltre ai limiti generali che il diritto civile pone alla libertà contrattuale, la legge ha disposto numerosi interventi nella libera formazione del contratto, nell'interesse di mete economiche e politico-sociali, per assicurare prestazioni di beni di prima necessità e per la protezione di una delle parti contraenti contro un

abuso delle riflessioni economiche da parte dell'altra parte. Per quanto siano stati in questo caso, utilizzati fondati poteri pubblicolegali del controllo esecutivo, l'influenza sui prezzi come strumento del controllo economico, in caso di più ampia limitazione dei poteri disposizionali della privata economia, appare in modo più ampio come strumento dell'orientamento economico. Con il termine "controllo economico" si intende il compito dell'amministrazione economica, di mantenere il comportamento economico privato delle parti nei rapporti di mercato, sulla base di poteri regolati legalmente, e che sono stati fissati nell'interesse pubblico ed a protezione di singoli individui. Se questi interventi sono così ampi, da fare in modo che la decisione suprema annulli o possa annullare la disposizione economico-privata, come avviene per es. nel caso dell'ordinamento di mercato per i prodotti dell'agricoltura, il controllo economico si trasforma in orientamento economico. A seconda dell'aspetto dei poteri di intervento degli organi esecutivi, il controllo giuridico amministrativo economico dei prezzi dovrà essere classificato come aspetto del controllo economico e dell'orientamento economico. Oltre ai campi dell'economia politica o di un'economia pianificata dallo Stato per il controllo e l'orientamento dei prezzi è tipico il raffronto tra costituzione aziendale del prezzo e controllo pubblico legale dei prezzi stessi. Se anche in caso dell'orientamento dei prezzi, la volontà del potere esecutivo prevale al posto della costituzione aziendale del prezzo stesso, per il resto, rimane valido il potere dispositivo dell'economia privata, come del resto rimane la regolamentazione o disposizione orientativa del prezzo, in modo da giustificare un intervento nella libertà economica dell'azienda, sulla base della congruità delle condizioni.

2.1.4 Controllo dei prezzi energetici

Il controllo dei prezzi dell'energia segue, nella Repubblica Federale Tedesca, il sistema del controllo economico. Tipo e misura dell'influenza sui prezzi sono differenti a seconda dei singoli prodotti energetici; il controllo dei prezzi dell'energia elettrica, è quello maggiormente regolamentato e si avvicina ad un orientamento dei prezzi. I poteri dell'amministrazione economica sul controllo dei prezzi possono essere divisi in tre gruppi:

— controllo specifico del diritto energetico (¹)

(¹) Il controllo del diritto energetico si basa sulla legge per l'incremento dell'economia energetica (legge sull'economia energetica, EnWG) del 13 dicembre 1935 (RGB1. I S. 1451), successivamente modificata con la legge del 19 dicembre 1977 (BGB1. I. 2758), e con le disposizioni legislative emanate sulla base della predetta legge.

- controllo degli abusi nel diritto di cartello⁽²⁾
- controllo dei prezzi in generale⁽³⁾

2.2 Controllo dei prezzi in base al diritto economico energetico

2.2.1 Il controllo energetico in base alla legge sull'economia energetica

L'economia energetica tedesca (industria elettrica e gas) è sottoposta al controllo dello stato sulla base delle disposizioni della legge sull'economia energetica. La verifica del controllo energetico nei singoli casi è compito delle autorità territoriali competenti, cioè degli organi dell'industria delle Regioni. Aziende fornitrici di energia ai sensi della EnWG, sono considerate — senza riguardo alle particolari forme giuridiche e rapporti di proprietà — tutte le aziende ed industrie che forniscono a terzi energia elettrica o gas oppure che amministrano aziende di questo tipo (approvvigionamento energetico pubblico).

Scopo della EnWG è quello di dare all'approvvigionamento energetico una forma il più possibile sicura ed economica. L'approvvigionamento energetico pubblico è un compito che, secondo la EnWG, deve essere eseguito dalle aziende produttrici di energia, in modo da assicurare, nel pubblico interesse, un approvvigionamento energetico sicuro ed economico. La EnWG si è orientata in questo senso verso un sistema del controllo economico con poteri in parte orientativi per il mercato (p. es. controllo degli investimenti come da § 4 EnWG), e non per un sistema di economia statale. Le aziende produttrici di energia si trovano in una posizione assicurata legalmente nei confronti dell'amministrazione controllante, anche quando si tratta di aziende pubbliche. Esse debbono accettare una limitazione pubblico-legale della loro attività di base, indipendente e responsabile — solo nei limiti delle disposizioni di legge ed in base al principio dell'equità dei rapporti.

Il controllo economico dei prezzi energetici deve controllare

⁽²⁾ Il controllo degli abusi nel diritto di cartello, in base alla legge contro le limitazioni alla concorrenza (legge di cartello GWB) nella formulazione della pubblicazione del 24 settembre '80 (BGBI. I S. 1761) è regolamentata particolarmente nel campo dell'approvvigionamento energetico legato a condutture (§§ 103 segg. GWB) e costituisce per la restante offerta energetica un controllo generale contro gli abusi da parte di aziende che controllano il mercato (§§ 22, 37a GWB).

⁽³⁾ Il controllo dei prezzi in generale si misura in base alle disposizioni del § 2, cpv. 1, della legge di transizione sulla costituzione e sul controllo dei prezzi, del 10 aprile 1948 (WiGBI. S. 27), successivamente modificata dalla legge del 7 gennaio 1952 (BGBI. I S. 7); attualmente non comporta alcuna limitazione per i prezzi energetici.

la politica dei prezzi da parte delle aziende, ma non prendere direttamente decisioni aziendali.

2.2.2 "Costituzione economica" delle tariffe

Quando l'azienda produttrice di energia rifornisce una zona predeterminata, è tenuta a pubblicare le condizioni generali di fornitura e le tariffe generali, ed a collegare ciascuno alla propria rete energetica a queste condizioni ed a queste tariffe, nonché a fornirgli l'energia necessaria (*Obbligo* generale di collegamento e di approvvigionamento, § 6, cpv. 1, EnWG). Il competente Ministro dell'agricoltura può "modificare in modo più economico" le tariffe generali delle aziende come anche i prezzi di acquisto dell'energia da parte dei distributori, tramite disposizioni generali e singoli ordinamenti (§ 7, cpv. 1, EnWG).

Sulla base del § 7, cpv. 1 della EnWG, un controllo dei prezzi di diritto energetico esiste soltanto per i prezzi dell'energia elettrica. I prezzi del gas con stati liberalizzati a partire dal decreto PR n. 1/59 del 21 gennaio 1959 (BAnz n. 15). Il dispositivo emesso in base al § 7, cpv. 1, EnWG sulle tariffe generali dell'approvvigionamento di gas (Ordinamento tariffario federale del gas) del 10 febbraio 1959 (BGBl. I S. 46) successivamente modificato con il dispositivo del 2 giugno 1979 (BGBl. I S. 676) stabilisce una struttura tariffaria predeterminata, ma lascia intatta la costituzione aziendale del prezzo.

Per i prezzi energetici esiste un controllo legale energetico soltanto nel campo delle regole tariffarie delineate dai §§ 6, cpv. 1 e 7, cpv. 1 della EnWG. Per la fornitura elettrica a clienti tariffari valgono le disposizioni emanate in base al § 7 EnWG e § 2 PreisG, sulle tariffe generali per l'approvvigionamento elettrico (ordinamento tariffario federale BTO Elt) del 26 novembre 1971 (BGBl. I S. 1985), successivamente modificato con l'ordinamento del 30 gennaio 1980 (BGBl. I S. 122). In base a tali dispositivi, per aumenti tariffari, è necessaria un'autorizzazione (autorizzazione tariffaria in base al § 12 a BTO Elt).

2.2.3 Forniture di elettricità a consumatori particolari

La fornitura di elettricità a consumatori particolari non è sottoposta ad un controllo energetico-legale dei prezzi; essa è sottoposta esclusivamente al controllo contro gli abusi del diritto di cartello. Le precedenti limitazioni del diritto tariffario per l'approvvigionamento di corrente a consumatori particolari, sono state definitivamente annullate con il secondo ordinamento per la liberalizzazione dei prezzi (PR Nr. 1/82) del 12 maggio 1982 (BGBl. I S. 617). L'industria ad energia intensiva appartiene come consu-

matore di corrente, al gruppo dei clienti contrattuali particolari. L'autorizzazione tariffaria in base al § 12 a BTO Elt non può pertanto essere uno strumento orientativo utilizzabile per la produzione industriale.

2.2.4 L'autorizzazione tariffaria in base al § 12 a dell'ordinamento tariffario federale sull'elettricità BTO Elt

Tramite l'autorizzazione tariffaria secondo il § 12 a BTO Elt, introdotta con il secondo ordinamento di modifica al BTO Elt del 30 gennaio 1980, si può esercitare un controllo preventivo dei prezzi delle forniture elettriche nel campo per il quale vale l'obbligo generale di collegamento e di approvvigionamento, in base al § 6 EnWG. Oggetto dell'autorizzazione tariffaria, che delinea il rapporto legale di controllo tra lo Stato e le aziende produttrici di energia, sono le "tariffe e loro singole componenti", non i singoli contratti di fornitura. Con l'autorizzazione, che viene concessa a termine e con riserva di revoca, vengono fissate le tariffe come prezzi massimi. I presupposti normativi delle concessioni, in collegamento con i principi generali secondo il § 1 BTO Elt, costituiscono le regole della formalizzazione dei prezzi per l'azienda, e misure materiali del controllo legale dell'energia. Se l'aumento tariffario richiesto corrisponde alle regole della formazione dei prezzi stabiliti dal BTO Elt, l'azienda ha il diritto di ottenere l'autorizzazione tariffaria. L'autorizzazione tariffaria non può essere eccipita dai consumatori di corrente a livello giuridico, a causa di mancanza di possibilità di ricorso (§ 42, cpv. 2 VwGO).

2.2.5 L'orientamento dei costi nelle regole della costituzione dei prezzi in campo tariffario

L'autorizzazione viene concessa soltanto in quanto l'azienda ricorrente sia in grado di provare che è necessario un relativo miglioramento, in considerazione sulla situazione totale dei costi e dei profitti. Per la questione, se un aumento tariffario sia necessario, è indispensabile che l'azienda sia in grado di dimostrare la necessità di un miglioramento dei profitti in base al criterio "gestione aziendale razionale dal punto di vista economico-energetico" e se l'aumento tariffario osservi il presupposto direttivo generale del diritto energetico, di "un approvvigionamento energetico, il più possibile sicuro ed economico".

Per l'esposizione delle regole della costituzione dei prezzi del BTO Elt deve essere considerato il programma dell'autorizzazione del § 7, cpv. 1, EnWG, e cioè che i prezzi energetici debbano essere costituiti economicamente tramite il controllo dei prezzi. A condizioni di economia di mercato, la costituzione dei prezzi viene for-

mata "economicamente" con la concorrenza. Dove manca una efficiente concorrenza, come nel caso della cessione di corrente, deve essere trovato un'altro modo di costituzione "economica dei prezzi". Quale ulteriore punto economico di partenza per la costituzione dei prezzi, possono essere presi in considerazione soltanto i relativi costi di gestione e distribuzione della corrente, in base al campo limitato di approvvigionamento dell'azienda. In base a questo presupposto, al controllo dei prezzi nell'orientamento dei costi, viene dato un termine di misura essenziale, ma nello stesso tempo viene anche considerata l'adeguatezza dei costi ai sensi del principio direttivo dell'approvvigionamento sicuro ed a buon mercato di energia elettrica. Il controllo economico-energetico dei prezzi si pone quindi in questo modo nella posizione principale, come un esame a posteriori dei costi dell'approvvigionamento energetico ed interferisce così nella disposizione aziendale che si trova al di fuori della costituzione dei prezzi vera e propria.

La misura del controllo energetico-legale dei prezzi si limita a contesti economici energetici; per il suo tramite non è consentito perseguire scopi di politica economica in generale oppure di politica sociale. Tra gli scopi del diritto energetico si considerano anche la gestione aziendale e societaria razionale e l'utilizzo parsimonioso delle risorse, ma anche il mantenimento continuo ed a lungo termine dell'energia, in misura tale da corrispondere sufficientemente alle prevedibili necessità economico-popolari. Il necessario fabbisogno finanziario ed il sufficiente mantenimento sostanziale degli impianti devono essere garantiti. Devono inoltre essere prese in considerazione le particolarità del tipo di prestazione, in riferimento al concreto compito di approvvigionamento da parte dell'azienda che richiede l'aumento tariffario.

2.2.6 Criteri per l'adeguatezza dei costi da prendere in considerazione per la costituzione dei prezzi.

Un tale controllo dei prezzi orientato ai costi può essere effettuato in modo consistente, soltanto con l'ausilio del conto economico aziendale dei costi. Solo il conto economico aziendale dei costi comprende l'effettivo consumo di beni e prestazioni nella unità di tempo e soltanto questo è la strada giusta per misurare le prestazioni e la capacità lavorativa dell'azienda e per offrire la base del calcolo aziendale del prezzo da esaminare.

Le disposizioni amministrative regionali per il completamento del BTOEl prevedono un'adeguata applicazione dei "principi direttivi per la determinazione del prezzo sulla base dei costi" (LSP-allegato al VO PR 30/53 del 21 novembre 1953 BAnz. n. 244), validi in materia di ordinamento pubblico.

Questi “principi direttivi” concernono i casi, nei quali mancano prezzi dipendenti dal mercato, forse perché la concorrenza è limitata da parte dei fornitori. “I costi propri” non sono i costi effettivi o effettivamente stimati, del fornitore, bensì i costi limitati normativamente da determinati criteri, cioè costi “adeguati” ai sensi di una fornitura economica delle prestazioni.

2.3 Controllo di cartello sui prezzi nell'economia energetica

2.3.1 Obiettivi del diritto di cartello

Il controllo economico in base alla legge contro le limitazioni alla concorrenza, serve ad assicurare l'ordinamento della concorrenza, nonché la concorrenza dell'economia di mercato. La legge di cartello viene considerata il punto focale dell'ordinamento politico nella costituzione economica tedesca. Essa ordina un divieto di base per le limitazioni alla concorrenza tramite accordi di cartello e tramite comportamenti concordati tra le parti, oppure a mezzo di legami tariffari verticali; stabilisce un controllo di concentrazione preventivo e repressivo, e regola il controllo degli abusi da parte di aziende regolatrici del mercato. In base alla legge di cartello esistono per determinati casi, p. es. discriminazione, pretese di diritto alla concorrenza tra i partecipanti al mercato, ma soprattutto poteri dell'ente federale di cartello e delle autorità regionali di cartello, nei limiti di autorizzazioni ad interventi e facoltà di riserva nelle autorizzazioni. Il controllo di cartello assicura le norme ed i divieti del diritto di cartello ed inoltre, nell'ambito di mercati monopolizzati, come ad esempio nell'economia degli approvvigionamenti, viene impiegato come mezzo correttivo per una concorrenza del tutto mancante o limitata.

2.3.2 Controllo generale degli abusi

Le aziende che controllano il mercato sono sottoposte ad un controllo degli abusi (§ 22 GWB). Il controllo degli abusi regolato dal diritto di cartello, è un “controllo di comportamento”, con il cui aiuto deve essere evitato che queste aziende “abusino della loro posizione di controllo del mercato sul mercato stesso per questa o quella merce o per prestazioni commerciali. Le autorità di cartello possono proibire, in presenza di uno stato di fatto di abuso da parte di aziende che controllano il mercato, il proseguimento di questo comportamento abusivo e dichiarare nulli i contratti (§ 22, cpv. 5, GWB).

Lo sfruttamento abusivo di una posizione di controllo di mercato può verificarsi anche in presenza di richiesta ed accordi su di un determinato prezzo. Esiste, tra l'altro, un abuso, quando

un'azienda, nella sua qualità di fornitore che controlla il mercato, per un certo tipo di merci o di prestazioni commerciali, richiede dei corrispettivi che differiscono da quelli che verrebbero pretesi con ogni probabilità, se esistesse una concorrenza effettiva: in questo caso devono essere presi particolarmente in considerazione i modi di comportamento di aziende su mercati analoghi in condizione di libera concorrenza (§ 22, cpv. 4, punto 2, nr. 2, GWB). Si deve inoltre considerare, se i prezzi richiesti si discostano notevolmente in aumento da quelli che si creerebbero in condizioni di libera concorrenza, ed inoltre, se esiste una giustificazione economica per la costituzione dei prezzi. Principio basilare di questa unità di misura sono i concetti "concorrenza-come-se", "concetto di paragone di mercato", "prezzo analogo in regime di concorrenza".

BGHZ 67, 104 (E. Merck, Preparati di vitamina B 12)

BGHZ 68, 23 e 76, 142 (Hoffmann-La Roche, Valium)

H.P. Ipsen (Controllo tariffario del diritto di cartello come questione costituzionale, 1976).

Il controllo dei prezzi in base al diritto di cartello si è dimostrato di scarso successo, a causa della mancanza di criteri convincenti e calcolabili. Nel settore energetico, tale controllo è determinante per la fornitura di energia non legata a condutture, in particolare di olio minerale, cioè in quanto né il controllo tecnico del prezzo in base al EnWG, né il controllo particolare per gli abusi, secondo i §§ 103 segg. GWB, interferiscono.

2.3.3 Controllo particolare degli abusi nel campo dell'economia degli approvvigionamenti di energia legata a condutture

I contratti di concessione e demarcazione delle aziende di fornitura pubblica di elettricità, gas o acqua, con altre aziende produttrici o con corporazioni territoriali, sui quali si basa la posizione di monopolio dell'azienda fornitrice in zone di approvvigionamento chiuse, sono esclusi dal diritto basilare degli accordi di cartello (§§ 103 segg. GWB). Il motivo principale per il campo di eccezione dell'economia degli approvvigionamenti nel GWB è dato dal fatto che i contratti esclusi dal diritto di cartello in virtù delle particolarità tecniche ed economiche dell'approvvigionamento energetico legato a condutture, costituiscono la base per un approvvigionamento sicuro, regolato ed economico. Alla protezione territoriale concessa alle aziende fornitrici, corrisponde un particolare controllo degli abusi da parte delle autorità di cartello, che, tra l'altro, comprende la possibilità che un'azienda fornitrice richieda prezzi sensibilmente meno favorevoli di altre aziende for-

nitrici, a meno che tale azienda non dimostri che tale differenza sia motivata da fattori ad essa non attribuibili (§ 103, cpv. 5, 6 GWB). In presenza di uno stato di fatto di abuso, l'autorità di cartello "in considerazione del senso e scopo della liberalizzazione, particolarmente ai fini di un approvvigionamento sicuro ed economico" può ordinare alle aziende coinvolte, di interrompere un abuso per il quale sia stato sporto reclamo, oppure può modificare delle decisioni o dichiarare i contratti e le decisioni nulli.

L'espressa indicazione del compito di approvvigionamento dell'azienda nei limiti della prescritta considerazione del senso e dello scopo della liberalizzazione, dimostra gli sforzi del legislatore (Quarto rinnovo GWB del 26 aprile 1980, BGBl. I S. 458), tesi a creare un collegamento tra controllo di diritto di cartello degli abusi sui prezzi energetici e controllo energetico-legale dei prezzi. Ciò si dimostra anche nella disposizione di diritto procedurale, secondo la quale le disposizioni in base al GWB, che concernono l'approvvigionamento pubblico di elettricità, gas od acqua tramite condutture fisse, devono essere prese dalle autorità di cartello in accordo con le autorità tecniche di controllo (§ 103, cpv. 4, GWB). Quando però il comportamento dell'azienda viene autorizzato dalle autorità sulla base di disposizioni legali obbligatoriamente prescritte, il controllo di diritto di cartello sugli abusi non viene applicato. Le tariffe autorizzate dallo Stato per quello che riguarda la corrente, non sono pertanto sottoposte al controllo di cartello.

2.4 Diritto dei prezzi

2.4.1 Controllo dei prezzi in generale

In base al § 2, cpv. 1, della legge sui prezzi, i competenti organi della federazione o di una Regione responsabili per la costituzione dei prezzi, possono emanare ordinamenti e disposizioni, in base ai quali vengono fissati od autorizzati prezzi, affitti, appalti, contributi ed altri corrispettivi per prestazioni di beni o servizi di qualsiasi tipo, esclusi gli stipendi, oppure in base ai quali "lo stato del prezzo debba essere mantenuto". I dubbi sollevati in materia socio-legale contro questo potere di emanare ordinamenti legali ed atti amministrativi a causa della loro scarsa certezza, sono stati respinti dal Tribunale costituzionale federale. Si è però in questa istanza provveduto a dar loro una definizione unitaria "conforme alla Costituzione".

BVerGE 8, 274; 53, 1

I poteri di diritto tariffario secondo il § 2, cpv. 1, della legge

sui prezzi, non consentono un orientamento dei prezzi basato sul relativo interesse pubblico. Ciò in quanto lo scopo espresso con tale disposizione, e cioè di mantenere in piedi la situazione dei prezzi, non concerne soltanto singoli prezzi od i prezzi per singole prestazioni di servizio o cessione di beni, bensì il livello dei prezzi generalmente esistente e la relazione dei singoli prezzi tra di loro. Lo scopo della disposizione rivolto alla garanzia da assicurare ad un ordinamento economico e tariffario predeterminato, esclude la possibilità di perseguire una politica economica — tramite regolamenti tariffari — attiva e che sia in condizione di modificare l'ordinamento economico e tariffario tramite poteri di diritto tariffario dei mass-media.

Le disposizioni precedentemente valide per i prezzi della corrente elettrica e del gas, sono state revocate a seguito dello sviluppo del controllo energetico-legale dei prezzi e del controllo di diritto di cartello sugli abusi.

2.5 Allegati (*)

- A. Leggi ed altre disposizioni;
- B. Pratica dell'Ente federale di cartello;
- C. Pratica decisioni dei Tribunali;
- D. Libri, trattati ed altri studi.

ABBREVIAZIONI

BAnz.	Bollettino federale
BayVBl	Gazzette amministrative bavaresi
BayVGH	Tribunale amministrativo bavarese
BB	Il consulente aziendale
BGB	Codice civile
BGBI.	Gazzetta Ufficiale delle leggi della Repubblica Federale
BGHZ	Decisioni del Tribunale federale in cause civili
BTO Elt	Ordinamento tariffario federale sull'elettricità

(*) Cfr. Appendice n. 4.

BVerGE	Decisioni del Tribunale costituzionale federale
EnWG	Legge sull'economia energetica
ET	Questioni di attualità sull'economia energetica
GG	Legge di base per la Repubblica Federale di Germania
GWB	Legge contro le limitazioni alla concorrenza
JZ	Giornale del giurista
KG	Tribunale camerale (Berlino)
NJW	Nuova rivista settimanale giuridica
NVwZ	Nuova rivista del diritto amministrativo
PreisG	Legge sui prezzi
RdE	Diritto dell'economia dell'elettricità
RGBL.	Gazzetta Ufficiale delle leggi
VG	Tribunale amministrativo
VwGo	Ordinamento del Tribunale amministrativo
WiGBL.	Bollettino leggi e dispositivi del Consiglio economico dei territori economici uniti
WuW/E	Economia e concorrenza — Raccolta delle decisioni
ZHR	Rivista per tutto il diritto commerciale ed economico.