

dossier

XIX Legislatura

11 novembre 2025

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

D.L. 145/2025 - A.S. n. 1708



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - ~~X~~ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 545/2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Attività produttive

Tel. 066760-3403 st_attprod@camera.it - ~~X~~ [@CD_attProd](https://www.instagram.com/CD_attProd)

Dipartimento Ambiente

Tel. 066760-9253 st_ambiente@camera.it - ~~X~~ [@CD_ambiente](https://www.instagram.com/CD_ambiente)

Progetti di legge n. 509/2

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA

Articolo 1 (<i>Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente</i>)	5
Articolo 2 (<i>Entrata in vigore</i>).....	10

Articolo 1

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

L'**articolo 1**, modificato nel corso dell'esame parlamentare, dispone la proroga della durata in carica dei **componenti** dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), fino alla nomina dei nuovi componenti e comunque **non oltre il 31 dicembre 2025**. Degli atti di ordinaria amministrazione, nonché di quelli indifferibili e urgenti, ARERA darà conto alle Camere con una **relazione** da trasmettere al termine del mandato così prorogato.

L'**articolo 1** prevede, al comma 1, che i componenti dell'ARERA, nominati con [D.P.R. 9 agosto 2018](#), continuino ad esercitare le proprie funzioni oltre la scadenza naturale del mandato, **fino alla nomina dei nuovi componenti** e comunque **non oltre il 31 dicembre 2025**. È espressamente stabilito che i poteri siano **limitati agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti**.

Durante l'esame alla Camera è stato aggiunto un **comma 1-bis** ai sensi del quale ARERA, al termine del mandato dei componenti nominati col D.P.R. del 9 agosto 2018, trasmette alle Camere una **relazione** sui predetti atti compiuti nel periodo di *prorogatio* come definito dal comma 1.

• *La nomina dei componenti dell'ARERA e il regime di specifica prorogatio*

L'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente - ARERA (ex Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico - AEEGSI, originariamente Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG), istituita dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 481/1995, è un'**autorità amministrativa indipendente** con funzioni di regolazione e controllo nei settori energia elettrica, gas, acqua, rifiuti e teleriscaldamento. In particolare, l'azione dell'Autorità è diretta, per tutti i settori oggetto di regolazione, a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza, ad assicurare la fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, a definire adeguati livelli di qualità dei servizi, a predisporre sistemi tariffari certi, trasparenti e basati su criteri predefiniti, nonché a promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori.

Ai sensi di quanto attualmente previsto dall'articolo 1, comma 528 della legge di bilancio 2018 ([L. n. 205/2017](#)), il collegio dell'Autorità è composto da **cinque membri**, i quali durano in carica **sette anni** e non possono essere confermati ([articolo 2](#), comma 8 della legge n. 481/1995). Si ricorda al riguardo che l'articolo 2, comma 7, primo periodo, della legge n. 481/1995, aveva originariamente stabilito in tre il numero dei componenti il collegio dell'Autorità, ivi incluso il presidente.

Tale previsione è stata implicitamente abrogata dall' [articolo 1, comma 15](#), della legge n. 239/2004, il quale ha disposto che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge stessa (28 settembre 2004), i componenti il collegio dell'Autorità fossero pari a **cinque, incluso il presidente**.

Quanto al procedimento di nomina dei membri del collegio dell'Autorità, il combinato disposto dell'articolo 1, comma 528 della legge di bilancio 2018 e dell'articolo 2, comma 7 della legge n. 481/1995 prevede che avvenga con **decreto del Presidente della Repubblica**, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico (oggi delle imprese e del *made in Italy*), d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (oggi dell'ambiente e della sicurezza energetica). Le designazioni effettuate dal Governo devono essere previamente sottoposte al **parere delle competenti Commissioni parlamentari** e in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a **maggioranza dei due terzi** dei componenti.

Ai sensi del citato articolo 2, comma 8, della legge n. 481/1995, i componenti di ciascuna Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore e, come già sopra detto, durano in carica **sette anni e non possono essere confermati**.

A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.

Si ricorda che gli attuali componenti dell'Autorità (Stefano Besseghini, in qualità di Presidente, e Gianni Castelli, Andrea Guerrini, Clara Poletti e Stefano Saglia in qualità di componenti) sono stati nominati con il [D.P.R. 9 agosto 2018](#). La **scadenza** era dunque prevista per il **9 agosto 2025**. In prossimità della scadenza del mandato settennale, con deliberazione [402/2025/A](#) del 5 agosto 2025, in conformità al [parere](#) del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2010, n. 5388, è stato consentito all'attuale Collegio di operare, a far data dal 10 agosto 2025, in **regime di specifica prorogatio**, per una durata massima di **sessanta giorni** decorrenti dal giorno successivo a quello di scadenza naturale del mandato, esercitando le proprie funzioni limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione ed a quelli indifferibili ed urgenti.

Sul regime di specifica prorogatio

La Corte costituzionale, con [sentenza n. 208/1992](#), ha chiarito come l'istituto della *prorogatio* non abbia rango costituzionale e non costituisca neppure un principio generale, applicabile come tale, di diritto e senza limitazioni, in tutti i casi nei quali non vi sia una disposizione esplicita in senso contrario. La Corte, segnatamente, ha affermato che la regola è il divieto della *prorogatio* e che sono eccezionali le norme che in singoli casi la consentono. Tali **disposizioni**

eccezionali, inoltre, sono compatibili con il sistema costituzionale solo se restringono la prorogatio entro limiti di tempo non ulteriormente prorogabili e prevedono severe limitazioni dei poteri. Il legislatore ha raccolto le indicazioni della Corte costituzionale con il [decreto-legge n. 293/1994](#) (convertito con legge n. 444 dello stesso anno) il quale prevede, in via generale, l'inderogabilità e improrogabilità dei termini di durata di tutti gli organi amministrativi dello Stato e degli enti pubblici, nonché l'obbligo di provvedere alle nuove nomine prima della scadenza. Si consente la *prorogatio*, ma solo nel limite indefettibile di quarantacinque giorni dopo la scadenza, con una rigorosa limitazione delle competenze. Dall'applicazione di tali norme, tuttavia, sono esclusi gli organi "per i quali **la nomina dei componenti è di competenza parlamentare**" (articolo 1, comma 3, del decreto-legge).

Il Consiglio di Stato, con il citato [parere n. 5388/2010](#), evidenzia che l'ARERA, in quanto istituzione indipendente di nomina anche parlamentare e non soggetta al potere sostitutivo del Governo in caso di vacanza dell'organo, non rientra nell'ambito applicativo della disciplina generale prevista dal citato decreto-legge n. 293/1994, che prevede, per gli organi amministrativi, un periodo di *prorogatio* pari a 45 giorni decorrenti dalla data di scadenza del termine di durata. Il Consiglio di Stato, segnatamente, ha ritenuto sufficiente a tal fine la previsione di una competenza parlamentare "concorrente" con quella dell'Esecutivo. Il procedimento di nomina dei componenti dell'Autorità costituirebbe, infatti, un esempio tipico di **atto complesso**, ossia basato sull'incontro delle volontà di autorità distinte e ugualmente determinanti, quella dell'Esecutivo e quella del Parlamento, la quale ultima deve essere espressa, indefettibilmente, a maggioranza qualificata due terzi dei componenti delle Commissioni. Il Consiglio di Stato ha precisato poi che "è vero che all'Esecutivo spetta formulare la proposta, mentre al Parlamento compete solo accettarla o respingerla, ma è anche vero che **nessuna nomina può avere corso se non accettata dal Parlamento**".

Per la particolare rilevanza e la non surrogabilità delle funzioni attribuite all'ARERA, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario ammettere, in via eccezionale, la possibilità di una **specifico prorogatio** al fine di garantire la continuità delle funzioni fino alla nomina del nuovo collegio. Questi i principali argomenti del Consiglio di Stato:

a) vengono richiamati i principi enucleati in materia di *prorogatio* dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 208/992, osservando come le competenze dell'Autorità siano così rilevanti ed incisive – e non surrogabili neppure indirettamente da interventi di altre pubbliche autorità – ed il loro tempestivo esercizio sia così doveroso per legge, da rendere difficilmente sostenibile l'esclusione di ogni forma di *prorogatio*, sia pur limitata nel tempo e nell'estensione dei poteri;

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

c) si ritiene che, in mancanza di una specifica disposizione normativa relativa alla durata del regime di *prorogatio*, **la lacuna normativa possa essere colmata in via interpretativa** dall'[articolo 1, comma 15](#), della legge n. 239/2004, e che,

pertanto, il termine debba essere contenuto nella misura di sessanta giorni decorrenti dalla scadenza naturale del mandato: come ricordato, l'articolo 1, comma 15 della legge n. 239/2004 ha elevato il numero dei componenti dell'ARERA da tre a cinque e fissato – tra l'altro – il termine di **sessanta giorni** dalla sua entrata in vigore per la nomina dei nuovi componenti che dovevano aggiungersi a quelli già in carica. Secondo la prospettazione del Consiglio di Stato la norma rileva, ai fini dell'identificazione della durata del regime di *prorogatio*, in quanto contiene l'astratta valutazione del legislatore in ordine al **tempo ragionevolmente necessario per lo svolgimento del complesso procedimento di nomina** (stimato appunto in sessanta giorni). Tale termine, pertanto, è stato ritenuto applicabile in via interpretativa al regime di *prorogatio* dell'Autorità in questione.

I principi espressi nel parere n. 5388 del 2010 sono stati sostanzialmente confermati dal Consiglio di Stato nei successivi pareri n. 1917 e 2169 del 2012 (relativi, rispettivamente, ai casi di *prorogatio* afferenti al Garante per la protezione dei dati personali e all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni) e che già in precedenza, nella seconda e terza consiliatura e, l'ARERA si era conformata ai predetti principi operando in regime di *prorogatio* nei limiti e nei termini sopraindicati. Per completezza si segnala come, nel [parere 2169](#) del 2012, il Consiglio di Stato abbia espresso talune valutazioni in ordine al **carattere di indifferibilità e urgenza degli atti**, richiamando le osservazioni dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che aveva proposto che fossero preventivamente individuate le categorie di atti suscettibili di adozione nel periodo di *prorogatio*: in particolare, il Consiglio di Stato ha precisato che “tale preventiva indicazione dovrà tuttavia essere limitata a quegli atti, la cui mancata approvazione potrebbe determinare, largamente esemplificando, un'inevitabile interruzione del servizio, od il mancato rispetto di termini preventivamente fissati dalla legge o da altre fonti, o l'illegittima conquista di posizioni da parte di un operatore ai danni della generalità degli operatori del settore, o a quegli atti diretti a tutelare i soggetti passivi dalle informazioni per essi lesive o la par condicio fra operatori e fra fruitori delle trasmissioni (ad es., partiti politici) o, infine, a quei procedimenti, la cui interruzione porterebbe ad esentare taluni soggetti dalle sanzioni che ad essi dovrebbero essere applicate”.

Il Consiglio di Stato, nel citato parere n. 5388/2010, ha precisato che, desunta la *prorogatio* in via interpretativa dall'articolo 1, comma 15, della legge n. 239/2004, il termine di sessanta giorni così desunto non sia ulteriormente prorogabile. Tale *prorogatio*, in altri termini, deve avere una durata strettamente limitata: non oltre quei **sessanta giorni** dalla scadenza del mandato, senza possibilità di ulteriori proroghe, e deve essere accompagnata da una rigorosa limitazione dei poteri del collegio agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti.

Stante dunque l'improrogabilità di tale termine e in vista della sua scadenza (il 9 ottobre 2025), con l'articolo 1 del decreto-legge in esame si è inteso garantire la funzionalità dell'ARERA per un ulteriore periodo di tempo, in attesa del rinnovo del collegio, con una **limitazione dei poteri** agli atti di ordinaria amministrazione e urgenza, fino alla nomina dei nuovi componenti e comunque non oltre il **31 dicembre 2025**.

Precedente decreto-legge sulla stessa materia

Con il [D.L. n. 30/2018](#), composto di due articoli, sono state introdotte norme finalizzate ad assicurare la continuità delle funzioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), prorogando la durata in carica dei rispettivi componenti. In particolare, l'**articolo 1**, modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, aveva disposto, al comma 1, che i componenti dell'ARERA continuassero ad esercitare le proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino alla nomina dei nuovi componenti della predetta Autorità.

Si ricorda che il testo originario dell'articolo in esame prevedeva, quale termine per l'esercizio delle funzioni in *prorogatio*, il novantesimo giorno dall'insediamento del primo Governo formato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, e, comunque, non oltre il 30 settembre 2018.

Anche durante quell'esame presso la Camera dei deputati era stato altresì introdotto all'articolo 1 un nuovo comma 1-*bis*, il quale ha previsto che l'ARERA, durante il periodo di *prorogatio* di cui al comma 1, trasmettesse alle Camere, **ogni quarantacinque giorni** a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, una **relazione** concernente gli atti di ordinaria amministrazione e quelli indifferibili e urgenti adottati nel periodo di riferimento, con l'illustrazione dei presupposti e delle motivazioni. Il comma ha previsto altresì che, nella prima relazione, l'Autorità desse conto anche degli atti adottati nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del decreto legge e quella di entrata in vigore della relativa legge di conversione, nonché delle linee guida eventualmente adottate al fine di individuare gli atti emanati dalla predetta Autorità, da considerare di ordinaria amministrazione, ovvero indifferibili e urgenti.

L'articolo 2 del D.L. n. 30/2018 aveva poi disposto in ordine all'entrata in vigore del provvedimento stesso.

Articolo 2 ***(Entrata in vigore)***

■ L'**articolo 2** regola l'**entrata in vigore** del decreto-legge in esame.

Nello specifico si dispone che il decreto in esame entra in vigore il **giorno successivo a quello della sua pubblicazione** nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana (pubblicazione avvenuta il 3 ottobre 2025), e che sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.