

Giulio Napolitano

## **I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo (\*)**

*(\*)Relazione tenuta al convegno su La regolazione dei servizi di interesse economico generale promosso dalla Fondazione Cesifin a Firenze 6 novembre 2009*

Sommario: 1. I servizi pubblici nell'era della regolazione. – 2. Il modello di regolazione indipendente nella l. n. 481/1995 e la sua frammentazione. – 3. La regolazione tecnica. – 4. La regolazione comunitariamente conformata. – 5. La regolazione amministrata dalla politica. – 6. Verso un consorzio regolamentare europeo di autorità nazionali pienamente indipendenti.

1. Negli anni Novanta i servizi pubblici sono entrati nell'era della regolazione<sup>1</sup>.

Tradizionalmente, il servizio pubblico era tale sia sul piano soggettivo, in quanto erogato da enti e imprese direttamente controllati da amministrazioni, sia sul piano oggettivo, in quanto gestito in regime di riserva pubblica, in deroga al principio della libera iniziativa economica privata. Entrambi gli elementi costitutivi della pubblicità dei servizi sono venuti meno negli anni Novanta con la privatizzazione degli enti erogatori e l'apertura al mercato delle loro attività.

I pubblici poteri, tuttavia, non possono disinteressarsi completamente dei servizi a rete. Da un lato, bisogna accompagnare il passaggio dal monopolio alla concorrenza, garantendo la posizione dei nuovi entranti sul mercato e tutelando i consumatori. Dall'altro, si tratta di assicurare ai cittadini, la fruizione di servizi essenziali anche a condizioni non remunerative o non di mercato, attraverso appositi obblighi di servizio pubblico e universale<sup>2</sup>.

Entrambe queste missioni sono assegnate alla regolazione pubblica. Il disegno istituzionale della regolazione è stato tracciato nella l. n. 481/1995. Per diverse cause, tuttavia, l'assetto ivi prefigurato è stato alterato nella legislazione successiva. Si sono così affermati tre diversi modelli di regolazione. Il primo è quello della regolazione

---

<sup>1</sup> Sulle diverse manifestazioni dell'era della regolazione, A. Ogus, *Regulation revisited*, in *Public Law*, 2009, p. 332 ss.

<sup>2</sup> Su questi sviluppi, *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe. Between Competition and Solidarity*, a cura di M. Krajewski, U. Neergaard e J. Van de Gronden, The Hague, Asser Press, 2009.

tecnica, il secondo è quello della regolazione conformata in sede comunitaria, il terzo è quello della regolazione amministrata a livello politico. Le prospettive di ricomposizione di un modello unitario di regolazione sono oggi in larga misura affidate agli sviluppi della disciplina europea, la quale sembra privilegiare una soluzione di tipo consortile. Gli esiti di tale processo, tuttavia, dipendono anche da una riaffermazione delle ragioni di fondo della regolazione indipendente.

2. La l. n. 481/1995 disegna un modello coerente di regolazione (perfettamente) indipendente destinato a trovare applicazione a tutti i servizi di pubblica utilità. Si tratta di un modello fortemente ispirato all'esperienza inglese e più avanzato di quello esistente negli altri paesi dell'Europa continentale. Esso si basa sull'attribuzione di vasti poteri di regolazione e controllo ad autorità di settore la cui piena autonomia e indipendenza sono garantite sia sul piano strutturale sia sul piano funzionale<sup>3</sup>.

Da un lato, l'autorità è guidata da un collegio connotato da un elevato livello di expertise tecnica e selezionato in base a procedure *bipartisan*, secondo regole di ingaggio particolarmente severe, concepite per prevenire qualsiasi rischio di cattura. All'autorità, inoltre, è assicurata piena autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria.

Dall'altro, tutte le competenze regolatorie in materia di rapporti tra operatori e di relazioni tra questi e i consumatori finali sono concentrate in capo all'Autorità, secondo un lungo elenco di prerogative fino a quel momento sconosciute ai precedenti soggetti pubblici di governo settoriale. Tali poteri, inoltre, sono suscettibili di espansione e di integrazione con altri considerati impliciti nell'attribuzione di vasti compiti di promozione della concorrenza e di tutela dei consumatori<sup>4</sup>.

In questo schema, i momenti di interferenza degli organi di indirizzo politico sono estremamente limitati. Il governo, infatti, dispone soltanto di poteri di indirizzo generale in ordine allo sviluppo dei diversi settori. Il ministro di settore, inoltre, mantiene talune

---

<sup>33</sup> Sulle virtù del modello, D. Sorace, *La desiderabile indipendenza della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, p. 33 ss. Per ulteriori considerazioni si rinvia a *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 97 ss.

<sup>4</sup> Su questi problemi, E. Bruti Liberati, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 124 ss.; G. Morbidelli, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, p. 703 ss.

prerogative in ordine all'adozione dei provvedimenti di concessione dovendo peraltro di norma uniformarsi ai contenuti disciplinari predisposti dall'autorità.

Il modello tracciato dalla l. n. 481/1995, inizialmente concepito come unitario, tuttavia, è stato ben presto frammentato, per il diverso sviluppo del mercato nei vari settori. L'importanza di un modello regolatorio perfettamente indipendente e marcatamente pro-concorrenziale, infatti, è particolarmente avvertita quando un determinato settore si apre al confronto competitivo tra una pluralità di operatori rispetto al quale va assicurata la neutralità delle regole e la terzietà di colui che è chiamato a farle osservare. Dove queste dinamiche non si sprigionano, invece, la pressione all'istituzione di autorità indipendenti diventa inevitabilmente meno forte. Gli organi di indirizzo politico possono così recuperare alcuni importanti margini di manovra per riconquistare o difendere sfere di influenza diretta.

In alcuni settori, come quelli dell'energia, l'apertura alla concorrenza non ha comunque consentito di risolvere questioni fondamentali attinenti allo sviluppo infrastrutturale e alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento che non possono risolversi in sede regolatoria, ma richiedono scelte di politica economica e industriale. A questo problema reale si è poi aggiunto un problema percettivo della classe politica, a sua volta riflesso di un'opinione diffusa, secondo cui la responsabilità del cattivo funzionamento di determinati mercati o del mancato godimento di servizi essenziali è inevitabilmente degli organi elettivi. Il ruolo di questi ultimi, pertanto, non si esaurisce nel disegno legislativo delle istituzioni regolatorie. Essi devono disporre anche di adeguati poteri di intervento diretto. Ciò ha fornito l'argomento per un ribilanciamento di funzioni e di poteri originariamente assegnati all'autorità indipendente in favore degli organi di governo.

In altri settori, come quello delle comunicazioni elettroniche, la concorrenza si è invece largamente sprigionata. L'applicazione del paradigma competitivo anche alle reti conduce apparentemente pure al superamento dei problemi di politica industriale, sebbene questi ultimi, in realtà, siano destinati a riemergere con la banda ultra larga. Il mercato, inoltre, si è sempre più internazionalizzato e integrato a livello europeo. Il modello della regolazione indipendente si è così rafforzato a livello nazionale, per essere però progressivamente attratto nella sfera di influenza comunitaria. L'esercizio

delle competenze regolatorie da parte dell'autorità nazionale si trova così subordinato a indirizzi e controlli della Commissione europea.

In altri settori ancora, all'opposto, non si sono sviluppati né compiuti processi di privatizzazione né adeguati processi di liberalizzazione. Gli organi politico-amministrativi ne hanno così tratto argomento per trattenere le competenze regolatorie nelle proprie mani, nonostante l'originaria idea di estendere il modello della regolazione indipendente anche ai servizi postali, a quelli di trasporto e a quelli idrici. Il problema è che laddove manca un'efficace regolazione da parte di un'autorità indipendente si riducono anche le *chances* che l'iniziativa privata e le dinamiche competitive possano effettivamente manifestarsi. Questo cortocircuito finisce paradossalmente per auto-legittimare lo *status quo*.

Il modello unitario di regolazione perfettamente indipendente postulato dalla l. n. 481/1995 si frammenta così in tre diversi modelli di regolazione - quello della regolazione tecnica, quello della regolazione conformata in sede comunitaria e quello della regolazione amministrata a livello politico - di cui ora bisogna ricostruire i tratti specifici.

3. La prima deviazione dal modello tracciato nella l. n. 481/ 1995 si verifica nel settore dell'energia elettrica e del gas, dove si cerca di circoscrivere la regolazione indipendente all'ambito tecnico o di limitarla ad una funzione meramente preparatoria o consultiva rispetto all'adozione di misure e provvedimenti da parte dell'organo politico-amministrativo.

Ciò può apparire paradossale se si considera che inizialmente la l. n. 481/1995 si applica direttamente e integralmente proprio all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Le alterazioni di quel modello di regolazione, tuttavia, sono introdotte nella legislazione successiva di settore, che, pur senza modificare il corpo della l. n. 481/1995, ha progressivamente modificato la missione dell'Autorità e i suoi rapporti con il Governo<sup>5</sup>.

Vanno segnalate in questa direzione innanzi tutto le disposizioni che in via generale hanno previsto un potere sostitutivo del governo in caso di mancata attuazione

---

<sup>5</sup> Su questa torsione, F.A. Roversi Monaco, *L'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, a cura di E. Bruti Liberati e F. Donati, Torino, Giappichelli, 2007, p. 59 ss.

da parte dell'Autorità di decisioni rientranti nell'ambito delle sue competenze. A queste previsioni si aggiungono poi quelle che hanno riconosciuto all'Esecutivo poteri di indirizzo nei confronti dell'Autorità in ordine all'esercizio di competenze proprie di quest'ultima<sup>6</sup>.

Le disposizioni più rilevanti sia dal punto di vista quantitativo, sia dal punto di vista qualitativo, tuttavia, sono quella che hanno attribuito al governo o più spesso al Ministro per lo sviluppo economico poteri di disciplina del mercato, tanto in forma regolamentare quanto in forma amministrativa. In tutti questi casi, all'autorità di regolazione sono state assegnate funzioni di mera istruttoria tecnica, nella maggior parte dei casi esercitate in forma di proposta o di parere in vista dell'adozione dell'atto finale da parte dell'organo politico-amministrativo<sup>7</sup>.

In molti casi, le competenze così assegnate all'organo ministeriale, rispetto alle quali l'autorità dovrebbe svolgere una funzione di mera istruttoria tecnica, non riguardano soltanto il riscoperto campo della politica industriale, ma anche l'ambito proprio della regolazione. Il risultato finale è che anche all'interno di quest'ultima viene così introdotta la logica della mediazione politica degli interessi, prima ancora che la dimensione del potere discrezionale, il cui nucleo essenziale secondo alcuni sarebbe ravvisabile anche rispetto all'esercizio del potere regolatorio da parte di un'autorità indipendente.

Il fatto però che l'Autorità renda pubblico l'atto endo-procedimentale di sua competenza riduce notevolmente il margine di manovra dell'organo politico-amministrativo. È vero che, in tali casi, non opera il particolare meccanismo di protezione della proposta proveniente dall'Autorità previsto dalla l. n. 481/1995. Ma il Ministero dovrà comunque motivare la propria decisione difforme dalla proposta o dal parere dell'Autorità, anche laddove l'atto finale sia a contenuto generale.

In ogni caso, le modifiche introdotte dalla legislazione di settore, proprio perché non hanno avuto la capacità - l'ardire, si potrebbe dire - di modificare sostanzialmente

---

<sup>6</sup> In proposito, M. De Bellis, *L'erosione dei poteri dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Rass. giur. en. el.*, 2004, p. 401 ss.

<sup>7</sup> Solo per limitarsi alle previsioni più recenti, si pensi al parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al Ministro dello sviluppo economico in materia di modifiche al testo integrato della disciplina del mercato elettrico; oppure, alla proposta in materia di definizione dei valori di acconto del costo evitato di combustibile; o, ancora, alla proposta in materia di cessione obbligatoria di gas in favore dei clienti finali industriali.

il corpo della l. n. 481/1995, non sono riuscite a determinare il completo ribaltamento del disegno istituzionale originario. Il codice genetico dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, pertanto, rimane quello di un'autorità indipendente. Taluni suoi moduli operativi, tuttavia, sono sempre più spesso piegati in funzione servente di mera istruttoria tecnica rispetto all'esercizio di poteri governativi.

4. Il modello della regolazione comunitariamente conformata secondo la tecnica del «concerto regolamentare europeo» si è invece sviluppato soprattutto nel settore delle comunicazioni elettroniche<sup>8</sup>. Questo si è venuto a sovrapporre a un modello nazionale sin dall'origine parzialmente difforme rispetto a quello tracciato dalla l. n. 481/1997.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, infatti, è stata istituita da una distinta legge, la n. 249/1997, rispetto alla quale le disposizioni della l. n. 481/1995, inizialmente concepite come regole comuni, valgono soltanto in via residuale. Analogamente a quanto accaduto nel settore dell'energia, poi, parte dei poteri originariamente assegnati all'Autorità per le garanzie delle comunicazioni è stata attribuita al Ministero, nel tentativo di relegare la prima ad una funzione di mera regolazione tecnica, ancillare all'esercizio dei poteri regolamentari e provvedimentali dell'organo politico-amministrativo<sup>9</sup>.

Il disegno restauratore, tuttavia, si è in parte arrestato non soltanto per l'effetto di vischiosità che l'operare di un'autorità indipendente inevitabilmente determina, ma anche per il crescente intervento dell'ordinamento comunitario, sia sul piano oggettivo del contenuto delle regole, sia su quello istituzionale del disegno regolatorio. La conformazione comunitaria opera principalmente sul piano funzionale e su quello procedurale.

Sul piano funzionale, essa trova manifestazioni generali e speciali. In via generale, i criteri e i parametri normativi che orientano il potere decisionale dell'autorità nazionale di regolamentazione sono fissati direttamente a livello comunitario per essere poi meramente tradotti nella legislazione statale attuativa della disciplina europea. Ciò finisce inevitabilmente per conferimento alle istituzioni comunitarie, e in primis alla

---

<sup>8</sup> Per riprendere la fortunata formula di S. Cassese, *Il concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, p. 689 ss.

<sup>9</sup> In argomento, M. Libertini, *I rapporti tra Ministero e Autorità garante delle comunicazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1287 ss.

Commissione europea, in quanto custode della corretta attuazione della disciplina comunitaria, il compito di rendere l'interpretazione autentica di quei criteri e parametri e di verificarne l'osservanza.

Questo meccanismo generale di influenza trova puntuale specificazione nella disciplina in materia di rimedi regolatori che possono essere introdotti al fine di promuovere la concorrenza. L'adozione delle misure regolatorie da parte dell'autorità nazionale, infatti, è inscritta in un procedimento composto, scandito da un atto di indirizzo comunitario a monte, la raccomandazione sui mercati rilevanti, e un atto comunitario di controllo, a valle, in virtù del quale la bozza di decisione deve essere notificata alla Commissione al fine dell'eventuale esercizio di un potere di veto<sup>10</sup>.

A questa conformazione sul piano funzionale è strumentale quella introdotta sul piano procedurale. In primo luogo, qualsiasi decisione in ordine all'adozione di misure regolatorie deve essere preceduta dallo svolgimento di un'apposita analisi di mercato. In secondo luogo, la decisione pubblica deve essere sottoposta a consultazione pubblica, in modo da essere aperta all'apporto partecipativo dei privati. Entrambe le garanzie procedurali non vanno apprezzate esclusivamente nell'ottica del rafforzamento dei diritti di difesa e della facoltà di collaborazione dei privati, perché in realtà sono anche strumentali al potere di conformazione e di controllo dell'ordinamento comunitario sul processo decisionale delle autorità nazionali<sup>11</sup>.

Sul piano nazionale, gli effetti della conformazione comunitaria sono duplici. Da un lato, essa, nell'istituire meccanismi di sotto-ordinazione rispetto alle istituzioni europee, finisce inevitabilmente per allentare il legame dell'autorità con gli organi nazionali di indirizzo politico. Dall'altro, lo svolgersi della partita regolatoria su più livelli incentiva gli operatori a giocare con le regole e con chi è chiamato ad adottarle,

---

<sup>10</sup> Per un inquadramento sistematico del fenomeno, L. Saltari, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 124 ss.

<sup>11</sup> Si tratta, dunque, di un'ulteriore applicazione di quella tecnica di controllo del principale sull'agente basata sulla funzione di rivelazione delle informazioni svolta dalla partecipazione privata nel corso del procedimento su cui l'analisi economica e la teoria politica positiva del diritto hanno più volte richiamato l'attenzione. Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte in *La strategia dei controlli nella governance comunitaria delle comunicazioni elettroniche*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 1469 ss., e a quanto più ampiamente argomentato in G. Napolitano – M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 266 ss., in part. p. 271-272..

moltiplicando i campi di battaglia e le occasioni di rivincita<sup>12</sup>. Mentre però l'ordinamento comunitario ha molto contribuito a rendere più corrette e trasparenti le regole del gioco a livello nazionale, ben poco esso ha fatto per assicurare il *fair play* anche nelle partite giocate sul proprio terreno.

5. Nell'energia e nelle telecomunicazioni, la regolazione tecnica e quella comunitariamente conformata si sono affermate come progressive deviazioni rispetto al modello di regolazione fissato dalla l. n. 481/1995, l'una in favore degli organi politici nazionali, l'altra a vantaggio delle istituzioni comunitarie.

Negli altri settori di pubblica utilità, invece, vi è stato il completo tradimento dell'idea stessa che l'adozione di regole e controlli dovesse spettare ad autorità indipendenti. La regolazione è così rimasta nelle mani degli organi di indirizzo politico e da questi amministrata direttamente, sebbene secondo diverse forme e modalità<sup>13</sup>.

In generale, la competenza regolatoria nei settori non sottoposti alla vigilanza di autorità indipendenti spetta al Cipe, che si avvale a tal fine di un'apposita struttura tecnica, il Nars<sup>14</sup>.

In alcuni casi, peraltro, misure di regolazione sono adottate direttamente a livello legislativo, con norme di rango primario. È quanto più volte accaduto in materia di autostrade e di aeroporti, quando le formule tariffarie sono state definite addirittura per legge.

In altri casi, le misure di regolazione sono contenute in regolamenti o provvedimenti ministeriali. In talune ipotesi, il ministro si avvale di un mero ufficio interno alla struttura ministeriale, come avviene in materia di regolazione ferroviaria. Talora, come nel caso del settore postale, la struttura ministeriale assume direttamente le vesti di autorità nazionale di regolamentazione. Altre volte, invece, il ministro si serve di un apparato dotato di autonomia tecnica, come accade nel settore idrico, con l'apposito Comitato di vigilanza. Talvolta, questo apparato può assumere veste di ente pubblico strumentale, come nel caso del trasporto aereo, dove opera l'Enac; oppure

<sup>12</sup> Secondo la prospettiva svelata da S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato, concorrenza regole*, 2002, p. 265 ss.

<sup>13</sup> Per alcune proposte volte a estendere anche in questi settori il modello della regolazione indipendente, G. Napolitano e A. Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, il Mulino - Arel, 2009.

<sup>14</sup> Su questa esperienza, da ultimo, A. Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola. Tariffe, contratti e infrastrutture*, Bologna, il Mulino - Arel, 2009.

addirittura di società per azioni, come nel caso del settore autostradale, dove l'Anas svolge compiti sia di regolazione sia di gestione. A livello locale, poi, l'ente politico-amministrativo esercita compiti di tipo regolatorio, quasi sempre senza potersi avvalere di strutture tecniche adeguate. A ciò si aggiunge, in molti casi, il conflitto di interesse che caratterizza la posizione dell'ente locale al tempo stesso banditore e regolatore, da un lato, e gestore, dall'altro.

La regolazione amministrata in sede politica evidenzia una serie di differenziali negativi rispetto a quella di pertinenza delle autorità indipendenti. In primo luogo, essa è connotata da un ridotto grado di trasparenza. In secondo luogo, essa non segue procedure di consultazione aperte e partecipate. In terzo luogo, essa è dominata dall'incertezza, costituendo spesso una mera variabile dipendente del processo politico.

La regolazione appare così dominata da negoziazione di interessi che si svolgono direttamente a livello legislativo o governativo, secondo lo schema teorico elaborata per prima dalla scuola di *public choice*, del mercato delle regole. A essere privilegiati, pertanto, sono inevitabilmente gli interessi dei grandi operatori, siano essi imprese pubbliche o concessionari privati, a scapito della concorrenza (tranne quando gli operatori alternativi sono anch'essi forti sul piano economico) e dei consumatori. Piuttosto curiosamente, infatti, nella maggior parte dei casi, il decisore politico rinuncia anche a misure di consenso politico-elettorale come quelle a vantaggio dei consumatori, ritenendo che soluzioni favorevoli ai grandi gruppi economici siano comunque più remunerative, perlomeno in termini di sostegno all'azione governativa<sup>15</sup>.

6. La ricostruzione ha consentito di evidenziare i caratteri dei tre diversi modelli di regolazione affermatasi nell'ordinamento e gli inconvenienti che la frammentazione del modello di regolazione indipendente tracciato a metà degli anni Novanta del XX secolo inevitabilmente genera.

Principi e criteri di efficiente allocazione delle competenze tra attori politici e ed esperti burocratici, invece, evidenziano i vantaggi che deriverebbero dalla ricomposizione di un modello unitario di regolazione indipendente nei diversi servizi di pubblica utilità. È la considerazione di questi benefici di medio e lungo periodo che

---

<sup>15</sup> In argomento, C. Scarpa, *Dieci anni di riforme dei grandi settori a rete*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2009, p. 37 ss.

dovrebbe ispirare un legislatore nazionale benevolente, se questo potesse oggi manifestarsi.

In mancanza di questo lieto evento, rimane da verificare se un positivo contributo alla ricomposizione di un modello regolatorio coerente con esigenze di adeguata disciplina e di corretto funzionamento di mercati imperfetti non possa derivare dall'ultima generazione di regolamenti e direttive comunitarie, come quelle in materia di energia elettrica e gas e di comunicazioni elettroniche<sup>16</sup>.

Queste disposizioni, da un lato, definiscono in modo più chiaro e articolato il profilo delle autorità nazionali di regolamentazione, proteggendole da indebite interferenze degli organi di indirizzo politico e da improprie spoliamento di competenze<sup>17</sup>.

Lo Stato, infatti, deve designare «un'unica autorità nazionale di regolamentazione a livello nazionale» e deve garantirne «indipendenza», «imparzialità» e «trasparenza». Ciò significa in particolare che l'autorità deve essere «giuridicamente distinta e funzionalmente indipendente da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato», evitando l'influenza di «qualsiasi interesse commerciale», così come le «istruzioni» dirette del governo e più in generale di «qualsiasi organo politico». Ulteriori previsioni mirano a garantire un'effettiva indipendenza, come quelle che disciplinano i termini del mandato e l'adeguata dotazione personale e finanziaria<sup>18</sup>.

Le norme comunitarie di ultima generazione, dall'altro, disciplinano in modo più accurato le esigenze di coordinamento tra livello nazionale e livello sovranazionale della regolazione al fine di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno. Si prenda il caso dell'energia. I compiti di coordinamento sono demandati ad un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali, composta da un Consiglio di amministrazione, da un direttore, e dal Comitato dei regolatori<sup>19</sup>. La disciplina, inoltre, si segnala per il tentativo di garantire un'effettiva *accountability* dell'Agenzia, sia

---

<sup>16</sup> Ci si riferisce in particolare al Reg. CE n. 713/2009 e alla Dir. 2009/72/CE, nel settore dell'energia; al Reg. Ce n. 1211/2009 e alla Dir. 2009/140/CE, nel settore delle comunicazioni elettroniche.

<sup>17</sup> Anche la Corte di giustizia, nella sentenza del 3 dicembre 2009, causa C-424/07, d'altra parte, ha affermato essere in contrasto con la disciplina comunitaria la limitazione per legge del potere discrezionale dell'autorità nazionale di regolamentazione nello svolgimento delle analisi di mercato e nell'adozione delle relative misure

<sup>18</sup> Si v. art. 35, Dir. 2009/72/CE; in termini analoghi, art. 1, co. 3, Dir 2009/140/CE.

<sup>19</sup> Istituita dal Reg. CE n. 713/2009.

attraverso procedure di consultazione aperte e trasparenti, sia mediante un articolato sistema di ricorsi interni e di tutele giurisdizionali<sup>20</sup>.

Si pongono così le premesse per lo sviluppo di un nuovo modello di consorzio regolamentare europeo, che prende il posto dei meccanismi di concerto fino ad oggi sperimentati. L'auspicio è che, in questo nuovo modello, il miglior codice genetico delle autorità di regolazione italiane, originariamente derivante dalla legge n. 481/1995 e dalla legge n. 249/1997, possa ridondare a vantaggio di una maggiore capacità competitiva e di innovazione del segmento peninsulare dell'ormai unico mercato europeo.

---

<sup>20</sup> Si v. rispettivamente, art. 10 e artt. 19-20, Reg. CE n. 713/2009.