

INTRODUZIONE

Giuseppe Morbidelli

Si tratta di uno studio a trecentosessanta gradi, sia per la molteplicità e organicità dei temi sia per le variegature delle matrici culturali ed esperienziali degli autori, che ripercorre venti anni di regolazione dei servizi pubblici. Il baricentro delle indagini è rappresentato dalla Autorità istituita dalla legge n. 481/1995 e dunque la attenzione precipua è dedicata alla regolazione dei settori energetici, ma anche a quella di corno più recente che investe il settore del servizio idrico e (in prospettiva) quello dei rifiuti.

In estrema sintesi: abbiamo una lettura delle motivazioni sottese alla istituzione della Autorità (all'inizio denominata Autorità per l'energia elettrica e il gas), del suo avvio, della sua storia con tutte le difficoltà sia giuridiche sia di ruolo istituzionale, i risultati conseguiti, la sua architettura giuridica e la panoplia dei procedimenti attraverso cui svolge le sue molteplici funzioni, i suoi rapporti con l'Agenzia europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, si affrontano altresì complesse tematiche del coordinamento delle funzioni di regolazione che si muove tra sussidiarietà, limiti di attribuzione, trasparenza, indipendenza e reciprocità, e ciò anche attraverso una analisi del procedimento decisionale dell'attività regolatoria dell'Agenzia europea, sia secondo gli schemi normativi che secondo la prassi. Vengono inoltre esaminati la evoluzione del ruolo della regolazione sia con riguardo ai mercati dell'energia all'ingrosso che a quelli al dettaglio, la difficoltà di coordinamento e anzi i conflitti che la regolazione dei vari servizi pubblici solleva, i costi e i vantaggi della liberalizzazione visti attraverso l'ottica dei gestori. Taluni contributi poi sono dedicati al servizio idrico integrato, nel suo assetto in via di strutturazione a seguito della sottoposizione alla regolazione dell'Autorità, nonché alla prospettiva della regolazione della gestione dei rifiuti. Chiude il volume un saggio che già dal titolo *Un'autorità di regolazione fra un glo-*

rioso passato ed un incerto futuro evidenzia le difficoltà che la evoluzione verso una regolazione multiservizi può comportare.

Fermo restando che gli spunti e le riflessioni che i vari contributi suscitano sono ben più numerosi, ed investono sia l'architettura della disciplina, sia gli aspetti operativi, le ricadute sul mercato e sui consumatori, sicché non è possibile (e sarebbe pretestuoso) riassumerli, un dato emerge con chiarezza: ovvero se da un lato, pur dopo venti anni e più di regolazione, il profilo caratterizzante della disciplina dei servizi pubblici è ravvisabile nella instabilità¹ come del resto è confermato anche dalla travagliata vicenda del testo unico sui servizi pubblici locali², dall'altro invece la legge n. 481/1995 è assurta a vera e propria legge generale della regolazione, tanto che all'Autorità per l'energia, nata come regolatore dei mercati energetici, sono state attribuite competenze anche per il settore dell'acqua, come pure è in programma l'attribuzione di competenze nel settore dei rifiuti. Si tratta difatti di un regolatore dotato di prestigio e forte di una lunga esperienza maturata sul campo, come dimostra il racconto "in retrospettiva" svolto da Ranci. Esperienza ed *expertise* tecnica che, come ci ricorda Musselli, sono appunto, insieme ad alcune analogie strutturali con il settore idrico, alla base della scelta di attribuire all'Autorità anche la regolazione dei rifiuti.

La mia attenzione è rivolta pressoché esclusivamente al disegno del quadro giuridico che fa da sfondo alla regolazione dei servizi d'interesse economico generale, così come tratteggiato nei vari saggi. Quadro peraltro che, in continuità con il passato, è attraversato da dialettiche che riguardano il confronto tra politica ed economia, Stato e mercato, sfera pubblica e sfera privata, autonomia, regolazione, gestione. Già la regolazione, di per sé, presenta, del resto, una morfologia cangiante: la giurisprudenza non ha mancato di rilevare come "gli strumenti dell'azione amministrativa, denominata stipulativamente 'regolazione', sono assai diversificati quanto a dispositivo (abbiamo standard tecnici, norme di

¹ Come già notato da F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, il Mulino, 1990.

² Come noto, la Corte costituzionale, con sentenza n. 251/2016, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015 [contenente la delega all'adozione del testo unico sui servizi pubblici locali d'interesse economico generale, ndr], nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata".

trasparenza e correttezza a tutela dei consumatori, regolazioni asimmetriche, obblighi di servizio universale), aree di incidenza (potendo, a seconda dei casi, riguardare la componente organizzativa delle imprese, i dispositivi di accesso al mercato, lo svolgimento dell'attività di impresa), struttura precettiva (che può essere sia condizionale che imperativa), settore merceologico di incidenza (a volte è inciso un intero settore merceologico specifico, altre volte le fasi di un ciclo produttivo comune a più settori)³. Ed invero la regolazione assomma in sé tre componenti: a) l'unitarietà dell'obiettivo (ad esempio tutela del pluralismo, promozione della concorrenza, stabilità del sistema bancario e assicurativo); b) il rivolgersi al futuro (e non al passato, come nell'*adjudication*), sebbene complementare all'attività di regolazione sia quella di vigilanza e controllo; infine, c) la compresenza e la convergenza di funzioni a tal fine. Da ciò si deduce che la normazione, l'esecuzione e la vigilanza sono interconnesse e funzionali allo stesso obiettivo: che nella specie è quello di introdurre la concorrenza in mercati caratterizzati da monopoli naturali e comunque dalla presenza di forti *incumbent* e dare così maggiori garanzie e utilità e sicurezza agli utenti e ai consumatori. Finalità peraltro che assumono aspetti multiformi e in continuo divenire, e da cui in definitiva nasce la più parte delle problematiche che il volume va ad affrontare, dato che lo spettro esteso a fisarmonica degli obiettivi e dunque degli oggetti da regolare da un lato determina o sovrapposizioni e conflitti di competenza, che finiscono anche con l'incidere sullo *status* di indipendenza, dall'altro va a confrontarsi di continuo con il principio di legalità. Ed infatti i profili di maggiore tensione che investono l'Autorità sono sostanzialmente compendiabili in tre punti: quello della "tenuta" dell'indipendenza, quello della "confusione" o comunque della sovrapposizione di competenze, quello del rapporto tra regolazione e principio di legalità.

Il primo punto di tensione ha la sua "ragion per cui" in una serie di invasioni legislative dell'area che dovrebbe essere affidata alla regolazione, dando luogo a quel fenomeno che Cassese ha definito "assorbimento legislativo della regolazione", in quanto in tal maniera si dà luogo ad una dequotazione e dei compiti e nel contempo dello *status* di indipendenza della Autorità, che va appunto ad assumere un ruolo strumentale o al più consultivo⁴. Sintomatico in tal senso l'art. 16 del d.lgs.

³ Tar Lombardia, Milano, sez. III, 14 marzo 2013, n. 683.

⁴ Cfr. S. CASSESE, *La legge n. 481/1995. Crisi delle autorità indipendenti*, in *Energia*, n. 4/2015, 10.

11 giugno 2011, n. 93, che attribuisce al Ministero dello sviluppo economico il compito di valutare la coerenza del piano decennale di sviluppo della rete di trasporto del gas con quello elaborato a livello comunitario, “sentita” appunto l’Autorità. Ciò determina quella che è stata definita una “lenta ma inesorabile erosione”⁵ della sfera della regolazione per effetto di norme che, distribuendo i compiti tra regolatore e governo, relegano in seconda fila l’Autorità. Una puntuale applicazione di questo schema si trova, del resto, nel disegno di legge sulla concorrenza dove, ai fini della cessazione della disciplina transitoria dei prezzi regolati dell’energia elettrica e del gas, l’Autorità ha di fatto perso il “diritto a dire l’ultima parola”, a vantaggio del Ministero dello sviluppo economico⁶. Valga ricordare che la legge istitutiva assegna un elenco di competenze specifiche all’Autorità, alla quale vanno trasferite “tutte le funzioni amministrative esercitate da organi statali e da altri enti e amministrazioni pubblici, anche ad ordinamento autonomo, relative alle sue attribuzioni”. Sicché l’erosione o la sovrapposizione di competenze si pone in distonia con il modello iniziale (e classico per ogni autorità indipendente di regolazione) ispirato all’indipendenza e alla esclusività di regia del settore da parte dell’Autorità. Il che tra l’altro confligge – come rileva Merusi – con la “riserva di regolazione” coperta dalla disciplina comunitaria.

Come pure si assiste, sempre più di frequente, all’adozione di atti d’indirizzo invasivi delle attribuzioni del regolatore nella definizione della regola tecnica⁷. Secondo una prospettiva “cartesiana” di riparto gli organi politici dovrebbero adottare le decisioni di contenuto generale, mentre le

⁵ In questi termini, M. CLARICH-F. SCLAFANI, *La regolazione dei mercati energetici*, in AA.VV., *Il governo dell’energia per lo sviluppo del paese*, Bologna, il Mulino, 2012, 277.

⁶ Cfr. l’art. 30, 2° comma del disegno di legge sulla concorrenza (n. 2085), dove si prevede che il Ministero, verificata la sussistenza delle condizioni stabilite al comma 1 (operatività del portale informatico per la raccolta e pubblicazione delle offerte; rispetto delle tempistiche di *switching*, di fatturazione e conguaglio; operatività del sistema informatico integrato; attuazione del *brand unbundling* tra imprese di distribuzione e di vendita), con proprio decreto, sentita l’Agcm e previo parere delle competenti commissioni parlamentari, ponga fine alla disciplina transitoria dei prezzi delle forniture al dettaglio fin qui definita dall’Autorità.

⁷ Su questo fenomeno, cfr. E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione dei mercati energetici tra l’autorità per l’energia elettrica e il gas e il Governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 435 ss.

autorità dovrebbero essere chiamate a definire, in dettaglio, le regole tecniche più appropriate per il funzionamento dei mercati affidati alle loro cure. È questo in fondo il modello prefigurato dalla legge n. 481/1995, la quale stabilisce che “sono fatte salve le garanzie di indirizzo del settore spettanti al Governo” (art. 2, 14° comma) e che la regolazione dei servizi di pubblica utilità deve tenere conto “degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo” (art. 1, 1° comma), il quale “nel documento di programmazione economico-finanziaria, indica all’Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese” (art. 2, 21° comma). Ciò del resto è in linea con le direttive del 2009 che da un lato lasciano impregiudicati gli orientamenti di politica generale elaborati dal governo, non connessi con compiti, e le competenze di regolamentazione indicati dalle direttive e dall’altro impongono agli Stati membri di provvedere affinché, nell’espletamento delle competenze ad esse conferite dalle medesime e dalla normativa connessa, le autorità di regolamentazione non sollecitino né accettino istruzioni dirette da alcun governo o da altri soggetti pubblici (cfr. gli artt. 35, par. 5, della direttiva 2009/72/CE e 39 della direttiva 2009/73/CE). Nella pratica, però, la linearità di questa costruzione viene meno, per cui individuare la linea di demarcazione tra le scelte di politica economica da un lato e le determinazioni in sede di regolazione indipendente dall’altro si fa problematico, come si ricava per fatto concludente dai numerosi casi di conflitto, taluni ancora latenti⁸, altri sfociati invece in più aperti contrasti o addirittura in contenziosi giurisdizionali⁹.

⁸ Ad esempio, i conflitti che potrebbero insorgere nell’applicazione dell’art. 3, 7° comma, del d.lgs. n. 93/2011, in materia di incentivazione tariffaria delle infrastrutture “coerenti con la strategia energetica nazionale”, il quale prevede che l’Autorità per l’energia “esercita le proprie competenze in materia tariffaria coerentemente con le finalità” specificate in indirizzi emanati dal governo. Tali indirizzi, come notato da E. BRUTTI LIBERATI, *La regolazione delle infrastrutture energetiche tra direzione pubblica e mercato*, in *Dir. ec.*, 2012, 41 ss., nel caso in cui venissero formulati ad un livello di dettaglio tale da vincolare la successiva regolazione, potrebbero comprimere notevolmente il potere tariffario dell’Autorità che costituisce il principale strumento di conformazione del mercato a disposizione del regolatore.

⁹ Ad es. l’Autorità per l’energia si è rivolta al giudice amministrativo per salvaguardare la propria sfera di attribuzioni lesa da un atto di indirizzo (d.m. 24 ottobre 2005) emanato dal Ministero dello sviluppo economico, di fatto sostituitosi al regolatore nella adozione della specifica regola tecnica. In primo grado, il Tar del Lazio (sez. III-ter, 2

Il secondo punto di tensione è rappresentato dal fatto che “l’iniziale architettura della legge è andata frammentandosi in una moltitudine di finalità, ruoli, soggetti, con una stratificazione di provvedimenti che ha reso disorganica l’iniziale impostazione, superando l’assetto monistico della funzione regolatoria”¹⁰. Tanto che – come rilevato dal contributo di Lucattini – vi è il rischio che la *governance* dei servizi, sia a livello gestionale che a livello normativo, sia “innervata da principi configgenti e finalità disomogenee anche quando [le istituzioni che hanno il compito di regolarli] si dispongono in maniera sequenziale lungo un’ideale filiera regolatoria ovvero all’interno di ordinate reti organizzative”.

Ciò invero deriva dal fatto che i servizi pubblici sono caratterizzati da un vero e proprio pluralismo istituzionale, nel senso che abbiamo una molteplicità di soggetti a diversi livelli muniti di potestà regolatorie (ministeri competenti *ratione materiae*, autorità indipendenti, enti d’ambito, agenzie europee). E non è detto, anche in considerazione del rilievo delle rispettive sfere di autonomia, che il meccanismo di produzione delle regole, che si snoda dall’indirizzo politico del Governo alla regolazione-cornice da parte dell’Autorità (per riprendere la concettualità utilizzata da Corte cost. n. 41/2013¹¹ fino poi alla determinazione di

maggio 2006, n. 3017) ha rigettato il ricorso dell’Autorità, prendendo le mosse dall’assunto per cui sussisterebbe “una sorta di sovrapposizione di competenze secondo un criterio materiale fra il Ministero e l’Autorità, descrivibile in termini di cerchi concentrici più o meno estesi, tra loro in rapporto di continenza/specialità”, per giungere quindi ad affermare che “per garantire un minimum di efficacia della direttiva (il d.m. 24 ottobre 2005, ndr), questa doveva indicare la concreta condotta che dovrà essere seguita”, non potendosi limitare “alla enucleazione di astratte finalità”, avendo “pur sempre carattere precettivo, sebbene di varia intensità”. Il Tar Lazio, a partire da una nozione piuttosto elastica di direttiva, giunge dunque a disegnare un criterio di riparto assolutamente non lineare, fatto di intrecci e sovrapposizioni di sfere di competenza, che potrebbe condurre, se portato alle sue logiche ed estreme conseguenze, a svuotare il regolatore di ogni prerogativa. Ad ogni modo, la pronuncia del Tar Lazio è stata riformata dal Consiglio di Stato (sez. VI, 28 marzo 2008, n. 1274), il quale ha piuttosto decisamente affermato che il Ministero “non può esercitare un potere (di regolazione) riservato dalla legge all’Autorità”.

¹⁰ Così A. CLÒ, relazione alla conferenza *I 20 anni della legge n. 481/1985*, Milano, 27 ottobre 2015, organizzata dalla Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico.

¹¹ Cfr. Corte cost., 15 marzo 2013, n. 41, che ha giudicato costituzionalmente legittima l’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti, ritenendo che essa non incida sulle sfere di competenza delle regioni e degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale.

competenze degli enti d'ambito locali, non possa incorrere in sovrapposizioni, conflitti, disarmonie. Sul punto è oltremodo rilevante lo studio di Lucattini, che esplora la fenomenologia, nazionale e comunitaria, di tale stato di cose e gli effetti d'incertezza che possono scaturirne; tanto più gravi se si considera che la stabilità del quadro regolatorio risulta fondamentale per favorire gli investimenti privati, specie quelli infrastrutturali, connotati da lunghi tempi di ritorno, come emerge dallo studio di Venier e Galasso. In particolare, la promozione di simili investimenti, essenziale per superare l'obsolescenza delle infrastrutture idriche, necessita, come evidenziato da Petretto, di una adeguata struttura di finanziamento tariffaria, definita da un regolatore competente e indipendente. In questo contesto, si inserisce anche il dialettico rapporto con la disciplina della concorrenza¹² e, quindi, a livello di plessi amministrativi, tra autorità di regolazione settoriale e *dominus* trasversale della concorrenza (Autorità garante della concorrenza e del mercato). Sebbene il Consiglio di Stato, proprio con riferimento all'Autorità per l'energia, si sia a più riprese premurato di precisare che concorrenza e regolazione non sono concetti tra loro alternativi e incompatibili e che l'Autorità è titolare di poteri di regolazione anche nei settori liberalizzati, affinché siano salvaguardate le dinamiche concorrenziali, a tutela dell'utenza¹³, non mancano occasioni di interferenze e conflittualità. Ciò in particolare si è verificato con riguardo alla disciplina della tutela dei consumatori nei confronti delle pratiche commerciali scorrette, laddove si è posto un problema di coordinamento tra la normativa generale, rappresentata dal codice del consumo, e la normativa speciale di settore. Si assiste, ormai da tempo, ad una vera e propria *actio finium regundorum*, che ha dato vita a numerosi pronunciamenti – nel 2012 (sentenze nn. 11, 12, 13, 14, 15, 16, ispirate alla logica della “specialità per settori”) e nel 2016 (sentenze nn. 3 e 4, ispirate alla diversa logica della “specialità per fattispecie”) – dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e, da ultimo, alla remissione alla Corte di

¹² Cfr. F. MERUSI, *La regolazione dei servizi d'interesse economico generale nei mercati (parzialmente) liberalizzati: una introduzione*, in E. BRUTI LIBERATI-F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, Giappichelli, 2010, 2.

¹³ Cfr., rispettivamente, Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 2001, n. 5681 e Id., 24 settembre 2007, n. 4920.

giustizia europea della questione pregiudiziale in ordine alla qualificazione di determinate condotte come “pratiche commerciali aggressive”, da cui dipende, a sua volta, l’individuazione dell’Autorità competente ad irrogare la sanzione¹⁴. In quest’ambito, anche gli strumenti di coordinamento infrastrutturale, quale il parere obbligatorio previsto dall’art. 1, 6° comma, del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21, non sempre riescono a dare certezza in ordine alla liceità/illiceità di determinati comportamenti, come dimostra un recente caso in cui il giudice amministrativo ha annullato la sanzione irrogata dall’Autorità *antitrust* nei confronti di un gestore del servizio idrico per non aver “tenuto in alcuna considerazione il parere reso dall’Aeegsi”¹⁵ che aveva invece considerato l’operato del gestore del servizio idrico conforme al quadro normativo di settore. Del resto che la regolazione dei mercati, ontologicamente *ex ante*, e le misure a tutela della concorrenza, che invece intervengono *ex post*, possano dar luogo a sovrapposizioni è pressoché fisiologico. Si pensi, in tal senso, all’istituto degli impegni *antitrust* che, fin dalle sue prime applicazioni, ha evidenziato una attitudine regolatoria, che può condurre Agcm a svolgere, surrettiziamente, funzioni di regolazione dei mercati, soprattutto allorché venga a mancare un diretto collegamento tra la prestazione assunta con gli impegni e la condotta anticoncorrenziale contestata. In questi casi può infatti accadere che gli impegni vengano utilizzati per risolvere preesistenti situazioni critiche, in funzione di disciplina del mercato, più che di ripristino dell’ordine violato¹⁶. Prendendo spunto da una situazione o da una attività considerata illecito *antitrust*, l’Agcm potrebbe esprimere implicitamente una funzione regolatoria, se del caso anche disarmonica rispetto alla regolazione settoriale e, dunque, produttiva di incertezza; tanto più che la regolazione, in simili ipotesi, emergerebbe *ex abrupto* da un procedimento di tipo sanzionatorio, senza alcuna previa consultazione (*notice and com-*

¹⁴ Di recente la questione dell’Autorità competente a sanzionare le pratiche commerciali scorrette è stata anche rimessa alla Corte di giustizia: cfr. Cons. Stato, sez. VI, ord. n. 167/2017; Tar Lazio, sez. I, ord. n. 2547/2017.

¹⁵ Tar Lazio, Roma, sez. I, 10 maggio 2016, n. 5450.

¹⁶ V. sul punto le riflessioni di F. CINTIOLI, *Le nuove misure riparatorie del danno alla concorrenza: impegni e misure cautelari (Riflessioni sull’interpretazione del diritto antitrust, sulla funzione amministrativa e sull’art. 11 della legge sul procedimento)*, in *Giur. comm.*, 2007.

ment), a seguito di un contraddittorio verticale ristretto (impresa-Agcm), e non esteso all'intera platea del mercato¹⁷.

Il terzo punto di tensione attiene ai limiti del potere di regolazione e dunque al suo rapporto con il principio di legalità. Si tratta, è vero, di un tema per così dire non specifico, dato che riguarda ogni Autorità amministrativa indipendente, in quanto attributaria di una serie estesa di poteri di regolazione definiti per obiettivi o per materie, a loro volta suscettibili di letture teleologiche e/o strumentali, ma che è “rinforzato” con riguardo proprio alla Autorità *ex* legge n. 481/1995. Del resto come è stato messo in evidenza con particolare nitore dal Consiglio di Stato, tale normativa si compendia in “una legge d'indirizzo che poggia su prognosi incerte, rinvii in bianco all'esercizio futuro del potere, inscritto in clausole generali o concetti indeterminati che spetta all'Autorità concretizzare”¹⁸. Si ritiene difatti che nei settori a rapida evoluzione tecnologica ed economica, le letture tradizionali del principio di legalità non siano in linea con la morfologia stessa dei settori regolati e con la *ratio* delle leggi che hanno creato i regolatori per affidare ad un soggetto altamente specializzato la “disciplina continuativa” di un settore economico sensibile, adeguandola di continuo a tale evoluzione e dunque dell'ordine dinamico del mercato¹⁹. La giurisprudenza amministrativa ha appunto evidenziato “l'estrema difficoltà per il legislatore di creare un sistema completo di prescrizioni in settori specialistici che richiedono una incessante capacità di adattamento alle evoluzioni tecniche (del tutto incompatibile con l'attuale paralisi dei processi legislativi)”²⁰, tanto più che “il particolare tecnicismo del settore impone [...] di assegnare

¹⁷ Paradigmatico, in tal senso, appare il caso di abuso A371 – Gestione ed utilizzo della capacità di rigassificazione – in cui, a seguito della contestazione mossa ad Eni di aver attuato una strategia escludente l'accesso all'infrastruttura di rigassificazione, finalizzata ad impedire ad altri operatori di competere nel mercato a valle dell'approvvigionamento all'ingrosso, l'Agcm, sentita l'Aeegsi, ha accolto gli impegni proposti dall'*ex incumbent* – consistenti in una procedura di cessione di gas (*gas release*) –, pur essendo piuttosto evidente l'assenza di ogni legame con la contestazione configurata nell'atto di avvio del procedimento sanzionatorio. Nella fattispecie, la richiesta di informazioni all'Autorità per l'energia ha comunque attenuato il rischio di effetti disarmonici rispetto alla regolazione settoriale.

¹⁸ Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5827.

¹⁹ Su tutta questa problematica sia consentito rinviare a G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, spec. 710 ss.

²⁰ Tar Lombardia, Milano, n. 683/2013, cit.

alle Autorità il compito di prevedere e adeguare costantemente il contenuto delle regole tecniche all'evoluzione del sistema"; ragion per cui "una predeterminazione legislativa rigida sarebbe di ostacolo al perseguimento di tali scopi"²¹. Si invocano infatti la "peculiarità dei poteri dell'Amministrazione indipendente quale amministrazione che si 'auto-programma' secondo le finalità stabilite dal legislatore"²², oppure l'esigenza di risultato o di effetto utile: si osserva così che le funzioni affidate a queste Autorità risultano strettamente connesse alla natura dell'attività che le stesse pongono in essere, attività che è volta a garantire comunque il risultato della regolazione del settore²³. Altre volte invece ci si appella al *passé-partout* rappresentato dalla tutela della concorrenza, considerando che ai sensi dell'art. 2, 12° comma, lett. c), l'Autorità "controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte": il che a sua volta funge da presupposto per misure di riequilibrio e anche di inibitoria di comportamenti ritenuti lesivi dei diritti degli utenti²⁴ e *a fortiori* di prescrizioni come quella di far pervenire all'Autorità documenti contrattuali²⁵. Sulla stessa linea è riconducibile la giurisprudenza che ha dato una lettura estensiva delle direttive concernenti la produzione ed erogazione dei servizi. Poiché esse investono anche i "livelli di qualità", generali e specifici, si è ritenuto che rientri tra i poteri dell'Autorità anche quello di porre prescrizioni che incidono sulle obbligazioni caratterizzanti lo svolgimento dei singoli rapporti di utenza, prescrizioni che poi vanno a far parte obbligatoriamente del contratto individuale di utenza²⁶. In altre parole la regolazione finisce per atteggiarsi quale fonte eteronoma del contratto. È vero

²¹ Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2012, n. 2521.

²² Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5827.

²³ In tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 30 ottobre 2001, n. 5681 e Id., 24 ottobre 2002, n. 5691.

²⁴ Tar Lombardia, Milano, sez. II, 11 maggio 2002, n. 2027, confermata da Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2003, n. 4910.

²⁵ Tar Lombardia, Milano, sez. II, 13 aprile 2001, n. 3116.

²⁶ Così Tar Lombardia, Milano, sez. III, 5 aprile 2012, n. 1010.

che, in talune occasioni, la giurisprudenza ha invocato l'esigenza di una "adeguata copertura legislativa"²⁷ del potere di eterointegrazione dei contratti intercorrenti tra differenti soggetti delle filiere dell'energia o del gas. Ciò sull'assunto per cui essendo il potere di autoregolamentazione dei privati attribuito dalla legge, la "conformazione amministrativa" del contratto richiederebbe un fondamento normativo avente pari rango nel sistema delle fonti. Sennonché a sua volta la copertura è ricondotta alla conformità "verso lo scopo pubblico da perseguire"²⁸, ovvero il beneficio degli utenti e la tenuta del sistema: per cui i criteri della "raffrontabilità" restano comunque oltre modo generici.

Ma il difficile equilibrio tra regolazione e legalità non riguarda solo i confini non delineati e/o delineati con criteri non esaustivi del potere regolamentare, bensì riguarda anche il diffuso ricorso alla c.d. *soft law*. Come si sa il termine nasce nel diritto internazionale per indicare una panoplia di atti non tipizzati e non riconducibili entro le tradizionali fonti del diritto (quali, ad es., dichiarazioni di principi, raccomandazioni, risoluzioni, carte, codici di condotta, linee guida, programmi d'azione ecc.), ed ha avuto una serrata consolidazione ed anzi un florilegio di manifestazioni nel diritto europeo. Le forme di *soft law* si stanno altresì diffondendo a livello nazionale e regionale, sia in via diretta sia in via indiretta ovvero attraverso il rinvio che la stessa normativa interna fa a strumenti europei di *soft law*.

E per l'appunto il campo di elezione della *soft law* è rappresentato dai settori soggetti a regolazione. Difatti la Aeegsi (come del resto le altre Autorità), si avvale di continuo di comunicazioni interpretative, chiarimenti applicativi, risposte a quesiti, istruzioni, dichiarazioni, linee guida. È vero che la *soft law* consiste in regole di condotta prive di coercibilità in senso tradizionale e non è ascrivibile tra le fonti del diritto. Tuttavia non è priva di effetti, rappresentati *in primis* dalla "influenza" ver-

²⁷ Cfr., ad es., per quanto concerne l'imposizione dell'obbligo di pronto intervento a seguito di segnalazioni di dispersioni di gas, Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2002, n. 2854 e Cons. Stato, sez. VI, 29 maggio 2002, n. 2987, mentre, per quanto riguarda la determinazione da parte delle Autorità delle condizioni inderogabili per i contratti di vendita di gas naturale a clienti del mercato vincolato e a clienti finali di servizi di vendita di gas effettuati attraverso reti di gasdotti locali senza accesso consentito a soggetti terzi, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2003, n. 6628; ancora, per il potere di imporre obblighi in tema di qualità del servizio, onde garantire l'efficienza del sistema, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 marzo 2006, n. 1409.

²⁸ Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2016, n. 2182.

so i destinatari, tanto che in un rapporto di studi del *Conseil d'État* del 2013 dedicato a *Le droit souple* leggiamo “il y a identité de fonction entre le droit dur et le droit souple. Tous deux ont pour objet d'influencer le comportement de leur destinataire”. Ma vi sono anche effetti di ordine giuridico. È chiaro che occorre prima sempre vedere come tali atti sono formulati, o meglio, come sono formulate le singole punteggiature. Se esse si limitano a suggerimenti o inviti, come avviene quando siano caratterizzate da formule quando “è opportuno”, “è preferibile”, ecc., non v'è dubbio che possono non essere osservate, sovrapponendo diversi (e ragionevoli) motivi di opportunità secondo il criterio definito, tanto più percorribili quanto più siano mirati ad obiettivi non puntuali (es. contenimenti di spesa, apertura alla concorrenza) che a specifici atti o a procedure da seguire o requisiti o presupposti da possedere. Qualora invece tali atti siano dettagliati e categorici nel dettare “regole dell'arte” espunte dalle migliori pratiche, non lasciando alcun margine valutativo, allora la piena osservanza si impone di per sé in virtù del principio di soggezione al regolatore competente a indicare le regole tecniche, salvo ancora che non si dimostri che tali indicazioni tecniche sono *contra legem*, o che siano inidonee e dunque non adattabili al caso concreto, poiché la norma tecnica portata a confrontarsi con le specifiche circostanze di fatto non è detto che non perda le originarie connotazioni di validità generale o di probabilità statistica, proprie della razionalità scientifica. In entrambi i casi la giuridicità è comunque indubbia, perché lo stesso obbligo di motivazione per discostarsi dalla *soft law* è un effetto giuridico.

Non dissimile è in fondo la tesi di Ramajoli²⁹, laddove rileva che la *soft regulation* è definibile come “cripto-hard”, in quanto detta vincoli molti stringenti nei confronti dei soggetti regolati. Va da sé comunque che sono effetti giuridici *non di ultima istanza*, perché sono sempre sottoposti ad una valutazione di coerenza con l'ordinamento, nel senso che sono sempre scrutinabili e revisionabili da un giudice al punto che si è detto che il regolatore ultimo è il giudice³⁰, mentre gli effetti della legge sono quelli stabiliti dalla legge stessa, e il giudice può sì interpretarla e

²⁹ La *soft regulation nei mercati finanziari*, in *Rivista di regolazione dei mercati*, 2016.

³⁰ Y. GAUDEMET, *La régulation économique: la dilution des normes*, in Atti del Convegno su *Le désordre normatif*, Académie des sciences morales et politiques, 13 giugno 2016.

dunque determinarne gli effetti, ma mai mettere in discussione la legge (salvi i vizi di costituzionalità), sicché lo *status* degli atti di *soft law* sotto questo profilo è semmai accostabile alle norme secondarie soggette al controllo diffuso dei giudici, con la fondamentale differenza però che sono direttamente disapplicabili da parte dei destinatari, liberi sotto la loro responsabilità di valutarne la coerenza con l'ordinamento o di ravvisare la loro non adattabilità al caso concreto, secondo il criterio della "obbligatorietà condizionata"³¹.

Se a tutti questi punti di tensione si aggiunge la disciplina europea, che impone alle autorità nazionali di operare in correlazione con la Commissione, con la Acer (Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia) e con le autorità degli Stati membri³², che attribuisce all'Acer (oltre che decisioni individuali su singoli aspetti tecnici relativi a infrastrutture transfrontaliere) poteri ascrivibili alla *soft law*, quali pareri e raccomandazioni, ma comunque dotati di effettività sul piano concreto, che attribuisce alla Commissione il potere di adottare regolamenti di attuazione delle direttive e dei regolamenti; e se inoltre si considerano le recenti attribuzioni all'Autorità nazionale di competenze regolatorie nel settore idrico e (quest'ultime ancora a livello di proposta) nel settore dei rifiuti, si comprende bene come ci troviamo di fronte ad un settore tutt'altro che assestato, più che instabile, magmatico.

Il che, ancora di più, dimostra l'utilità dei contributi come quelli raccolti nel presente volume, che non solo danno un quadro esaustivo delle tematiche e delle prospettive di riferimento dei singoli temi esaminati, ma soprattutto coniugano alla penetrante e raffinata analisi teorica (la ragion pura) l'analisi dei risultati conseguiti e delle questioni concrete sul campo (la ragion pratica).

³¹ Criteri delineati a suo tempo da N. BOBBIO, *Due variazioni sul tema dell'imperativismo*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1960, 71.

³² Cfr. gli artt. 34 ss. della direttiva 2009/72/CE e gli artt. 39 ss. della direttiva 2009/73/CE.

L'AVVIO DELL'AUTORITÀ: UNA VALUTAZIONE IN RETROSPETTIVA *

Pippo Ranci

SOMMARIO: 1. L'origine della legge istitutiva nell'evoluzione dei mercati e della politica. – 1.1. La trasformazione mondiale ed europea. – 1.2. Le esigenze del sostegno all'industria e alla finanza pubblica. – 1.3. La crisi della politica e la nuova istituzione. – 1.4. La nascita dell'Autorità. – 2. La complessità del vecchio modello e la chiusura di annose questioni. – 2.1. Un decollo con zavorra. – 2.2. Gli autoproduttori e il "Cip 6". – 2.3. Quote di prezzo, oneri nucleari e altro. – 2.4. Le municipalizzate, le imprese elettriche minori e la perequazione tariffaria. – 2.5. Negare la copertura dei costi a un'impresa che svolge un servizio pubblico? – 2.6. La concorrenza al posto di un monopolio? – 3. Costruire un'istituzione. – 3.1. L'impulso del Governo e il ruolo del Parlamento. – 3.2. La sede. – 3.3. Il personale. – 3.4. Le procedure e le consultazioni. – 3.5. I poteri conferiti dalla legge: ampi, ma non facilmente esercitabili. – 3.6. Dettagli di stile. – 3.7. L'indipendenza. – 4. Le prime sfide. – 4.1. La tariffa elettrica nuova. – 4.2. L'inglobamento dei sovrapprezzi. – 4.3. La progressività e la tariffa sociale. – 4.4. Bollette illeggibili. – 4.5. La qualità del servizio elettrico. – 4.6. Due problemi di equità nel mercato. – 4.7. Le importazioni di elettricità. – 4.8. Gli energivori. – 4.9. Struttura in evoluzione. – 4.10. Vantaggi della buona reputazione. – 5. L'Europa e il mondo. – 5.1. I primi contatti internazionali. – 5.2. La rete europea dei regolatori e l'Acer. – 5.3. Formazione e ricerca: la Florence School. – 5.4. Non solo Europa. – Riferimenti bibliografici.

* La vicenda qui rievocata deriva da un lavoro collettivo e se ci sono meriti, essi vanno ampiamente distribuiti tra i protagonisti di allora. Per questo testo ho tratto particolare beneficio dai suggerimenti di Roberto Malaman, Alberto Pototschnig e Michele Grillo.

1. L'origine della legge istitutiva nell'evoluzione dei mercati e della politica

1.1. La trasformazione mondiale ed europea

La legge n. 481/1995 è saldamente e tempestivamente inserita in una tendenza mondiale ancor prima che europea. La consapevolezza di questo legame non fu, ovviamente, generale negli anni della tormentata formazione del provvedimento, ma appare ben chiara in retrospettiva.

In molti Paesi di diversi continenti verso la fine del secolo XX si riorganizzarono i servizi a rete di pubblica utilità, e in particolare il servizio elettrico e quello del gas naturale, in modo generalmente univoco, cioè ponendo termine ai monopoli di diritto e cercando di superare quelli di fatto, aprendo i mercati alla concorrenza tra imprese, con il duplice intento di offrire maggiore libertà ai cittadini (libertà d'iniziativa agli imprenditori e libertà di scelta ai consumatori) e di conseguire livelli più elevati di efficienza del sistema. La trasformazione fu enormemente facilitata, rispetto ad epoche precedenti, dalle nuove possibilità aperte dall'evoluzione delle tecnologie e dalla globalizzazione.

Tutti questi motivi concorsero al rovesciamento delle politiche economiche rispetto alla ancor recente (dal punto di vista di un osservatore odierno) stagione delle nazionalizzazioni elettriche che, anticipata nel 1944 dal Québec, era stata aperta dall'Inghilterra nel 1946 e dalla Francia nel 1947, e conclusa dall'Italia nel 1962. La svolta liberista, avviata con le riforme inglesi delle telecomunicazioni nel penultimo decennio del secolo e dell'elettricità nell'ultimo, presenta caratteri e intensità diversi tra paesi, non solo in connessione con il generale orientamento politico di ciascun paese ma anche con il diverso apprezzamento del pubblico per i servizi prestati: nella Gran Bretagna, dove la qualità dei servizi elettrico e di trasporto pubblico era ritenuta insoddisfacente, la via della liberalizzazione venne imboccata con tempestività, determinazione e consenso maggiori che in Francia dove il servizio era apprezzato e anzi fonte di orgoglio nazionale.

Alla radice delle liberalizzazioni stanno comunque forti elementi di dinamica economica e tecnologica. L'allargamento di tutti i mercati rendeva difficile impedire il commercio dell'elettricità tra i sistemi regionali, sia negli Stati Uniti che in altre parti del mondo. Inoltre l'evoluzione della tecnologia, che rendeva inevitabile la liberalizzazione delle

telecomunicazioni, era presente anche nell'energia: l'avvento del controllo elettronico delle reti consentiva di mantenere il sistema in sicurezza anche in presenza di milioni di decisioni simultanee di produzione, vendita, acquisto e consumo da parte di decisori indipendenti. Con la diffusione del ciclo combinato a gas, la generazione di elettricità era divenuta economica anche con impianti di media dimensione, e già si profilava lo sviluppo delle nuove fonti rinnovabili che non presentano significative economie di scala, fino al fotovoltaico che consente una produzione nel medesimo sito del consumo anche per piccole quantità.

In queste nuove condizioni tecnico-economiche si indeboliva la motivazione per limitare la libertà di scelta del consumatore, anche domestico; e soprattutto diventava arduo impedire al consumatore industriale di cercarsi la fornitura energetica al minor prezzo.

Si generalizzò quindi una trasformazione che consisteva, sul modello inglese, nell'apertura del mercato o liberalizzazione, accompagnata da una parziale o totale privatizzazione delle imprese pubbliche. Per la Comunità Europea (Unione Europea dal 1993) la liberalizzazione era coerente con i principi contenuti nei trattati; era l'unico modo per realizzare il mercato unico, già deciso nel 1985, dato che è difficile anche solo immaginare un mercato unico europeo organizzato su base di monopoli pubblici nazionali. Per l'Europa la liberalizzazione non è stata una scelta ideologica ma una necessità vitale.

In nessun paese la liberalizzazione dei servizi a rete è avvenuta senza un rafforzamento della regolazione, se non altro perché anche un mercato pienamente liberalizzato funziona attorno a una rete monopolistica che lo condiziona pesantemente e che deve essere gestita nell'interesse generale. Questo rafforzamento va di pari passo con l'istituzione di un organismo incaricato della "regolazione", che comprende l'emanazione di regole ma anche la tutela effettiva del diritto di tutti i concorrenti a utilizzare la rete in condizioni di parità, il monitoraggio del mercato e in particolare dei mercati organizzati (borse), la rilevazione delle esigenze d'intervento normativo e il controllo sul rispetto delle norme. È importante notare che le liberalizzazioni del governo Thatcher nel Regno Unito, drastiche nello smembrare gli enti pubblici e venderne i pezzi sul mercato, non furono meno nette nell'istituire forti autorità di regolazione settoriale.

C'è una logica in questo abbinamento tra liberalizzazione e regolazione. La liberalizzazione di settori che sono molto delicati, sia per le

interdipendenze tecniche tra reti e mercati sia per la presenza di interessi pubblici rilevanti, crea l'esigenza di un controllo forte, tecnicamente complesso, indipendente dagli interessi in gioco, stabile nel tempo e sottratto alle esigenze della tattica politica, quindi di un'istituzione dotata di un buon grado di indipendenza anche dal governo, soprattutto quando questo è azionista di una grande impresa del settore. Queste considerazioni possono spiegare perché si è creata nel mondo, attorno alla fine del secolo e assieme alla liberalizzazione, una famiglia mondiale di autorità di regolazione dell'energia, attraverso una trasformazione delle vecchie istituzioni concepite prevalentemente per fissare le tariffe del fornitore monopolista. Le nuove autorità sono invece simili alle autorità di regolazione di altri mercati sensibili come quelli delle comunicazioni e quelli finanziari.

1.2. Le esigenze del sostegno all'industria e alla finanza pubblica

Mentre la liberalizzazione europea seguiva il suo *iter* complesso per sfociare nelle direttive del 1996 (elettricità) e 1998 (gas), l'Italia procedette speditamente, arrivando ad anticipare l'Unione con la legge n. 481/1995. C'erano ragioni specifiche per accelerare, legate alle difficoltà economiche del Paese, e in particolare la necessità di sbloccare il sistema delle imprese pubbliche e renderle in tutto o in parte privatizzabili.

La questione era sul tavolo fin dagli anni '80, dato che in Italia la proprietà pubblica si estendeva su una quota dell'economia molto ampia, la maggiore tra i paesi occidentali, e la tendenza storica era stata lungamente quella di accrescerla. Vi era opposizione politica a qualsiasi privatizzazione, cosicché l'operazione fu dapprima strisciante: l'industria pubblica si trovò più volte di fatto costretta a cedere imprese in difficoltà o comunque incapaci di affrontare la competizione globale in settori come la siderurgia, quello dell'automobile, l'alimentare, la chimica. All'inizio degli anni '90, di fronte a una globalizzazione che imponeva radicali ristrutturazioni, il Governo non aveva le risorse per assicurare un futuro al suo ingente e fragile patrimonio di imprese. Il debito pubblico, passato in vent'anni dal 30 al 100% del Pil, continuava a crescere velocemente, impedendo allo Stato di sottoscrivere i necessari aumenti di capitale delle imprese pubbliche: di qui l'esigenza di privatizzarle almeno in parte.

Nel marzo 1990 il Ministro del Tesoro Carli aveva istituito la Com-

missione Scognamiglio per censire il patrimonio mobiliare pubblico e formulare proposte in ordine alle eventuali cessioni. Il Governo Amato nell'anno orribile 1992, di fronte al fallimento dell'ente pubblico Efim (con un costo per lo stato attorno al 9% del Pil) e alla crisi della lira che faceva emergere l'ipotesi del *default*, dispose in luglio, per decreto legge, la trasformazione in società per azioni degli enti, inclusi i colossi energetici Eni ed Enel, e un "programma di riordino" che prevedeva ampie cessioni nel triennio successivo, comprese quelle parziali di Eni ed Enel. Nell'anno successivo il Governo Ciampi tentò di accelerare il processo contemplando una possibile cessione integrale delle grandi società energetiche. Ma questa ipotesi faceva intravedere la temibile possibilità che imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità, comprendenti attività necessariamente in monopolio come le reti, si trovassero a operare con criteri esclusivamente privatistici e la conseguente necessità che prima di attuare le privatizzazioni venisse istituito un soggetto incaricato della regolazione e dotato dei relativi poteri.

Non fu, quella di avviare le privatizzazioni, una decisione ideologica o una mossa disperata presa sull'orlo del baratro. L'emergenza nella finanza pubblica c'era, e fu affrontata con i mezzi tradizionali dell'imposizione e dei tagli alla spesa. La riorganizzazione delle imprese pubbliche ebbe certo anche la funzione di lanciare ai mercati finanziari l'immagine di un paese governato e non allo sbando, con un programma di adattamento delle sue maggiori imprese al contesto competitivo dell'economia mondiale.

In quel contesto le imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità avrebbero dovuto competere nel quadro e sotto il controllo di una regolazione forte, specializzata, coerente con gli indirizzi politici generali ma non soggetta alle interferenze della politica del giorno per giorno.

L'idea di istituire un organismo indipendente dedicato alla regolazione era già nel collegato alla legge finanziaria per il 1994, la legge n. 573/1993, all'art. 1, che delegava il Governo a "istituire organismi indipendenti per la regolazione dei servizi di rilevante interesse pubblico".

Il disegno di legge n. 359 (Cavazzuti e altri) venne presentato al Senato il 1° giugno 1994. Ebbe un percorso accidentato, e ad approvare la legge si arrivò il 9 novembre 1995.

All'istituzione del regolatore la Francia arrivò solo nel 2000, la Germania nel 2005, dopo il Secondo Pacchetto di direttive europee (del 2003) che imponeva questa decisione.

1.3. La crisi della politica e la nuova istituzione

La legge n. 481/1995 fu un prodotto di una fase difficile della politica italiana, e il vanto di essere stati tra i primi in Europa può essere ribaltato considerando il trasferimento di poteri dal governo alle autorità indipendenti come una manifestazione di debolezza della politica.

Nella prima metà del decennio 1990 l'Italia era stata investita da una bufera: forte instabilità governativa, una ventata di incriminazioni e incarcerazioni che colpì gran parte della dirigenza politica distruggendone la reputazione, la disgregazione dei più importanti partiti politici, un ricorso a ministeri d'emergenza con forte connotazione "tecnica". Comprensibilmente l'introduzione nel quadro istituzionale di nuove autorità tecniche, dotate di poteri e di indipendenza, poté essere considerato come un prodotto laterale della stessa bufera e come una terapia d'emergenza da utilizzare al momento ma da accantonare una volta ripristinata la normalità.

A distanza di vent'anni appare chiaro che la legge n. 481/1995 non può essere ridotta a un'impennata dell'antipolitica. Fu un atto ben inserito in un solco internazionale, dopo che l'innovazione inglese era stata imitata da paesi di lingua e cultura inglese (Australia, Canada) e in contemporanea con i lavori preparatori che portarono le istituzioni dell'Unione Europea a definire, nelle direttive per la liberalizzazione del 1996 e 1998, l'obbligo per i paesi membri di darsi adeguati "meccanismi" di regolazione e poi, con il secondo pacchetto del 2003, quello di istituire vere e proprie autorità di regolazione nazionali, elencandone i poteri e specificando l'insieme minimo di questi poteri che tutti i paesi membri avrebbero dovuto attribuire loro.

La legge n. 481/1995 risulta da un'esigenza di un'economia ormai aperta alla competizione globale e bisognosa dei "vantaggi collettivi che derivano dal buon funzionamento dei mercati" (discorso del sen. Filippo Cavazzuti di presentazione del disegno di legge n. 359 al Senato il 1° giugno 1994). Il disegno di legge rivestiva particolare urgenza a fronte di un'emergenza nazionale, non solo finanziaria ma anche etica. E la legge che ne uscì un anno e mezzo dopo era figlia di un progetto ambizioso, non solo di modernizzazione della politica economica ma anche di superamento delle troppe interferenze nel processo regolatorio e nella conduzione delle imprese pubbliche da parte di una politica che aveva dimenticato la sua missione "alta". Quindi regolazione e mercato, crea-