

I procedimenti regolativi delle autorità indipendenti

Gli studi sulle autorità indipendenti hanno da tempo ricostruito i tratti di fondo del modo di agire di tali pubblici poteri, ponendo in evidenza come la loro azione risponda al principio del giusto procedimento e si svolga secondo moduli che mimano la procedura giudiziaria o di aggiudicazione (si vedano, in particolare, S. Cassese, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *MCR*, 2002, 265 ss.; F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, 33 e 83; Id., *Autorità indipendenti*, con M. Passaro, in *Enc. dir.*, VI aggiornamento, Milano, 2002, 143 ss., 167; G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, 553 ss. e 670 ss.; M. Clarich, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; nonché S.A. Frego Luppi, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, 1999, 185 ss., e L. De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002, 297 ss.).

La ricerca che si propone intende sviluppare ed approfondire tali ricostruzioni, con particolare riferimento alla disciplina dei procedimenti volti all'emanazione di atti generali (sui poteri normativi e regolativi delle autorità, si vedano, da ultimo, F. Merusi, *Il potere normativo delle autorità indipendenti*, in *Dir. ec.*, 2003, p. 585 ss.; S. Nicodemo, *Gli atti normativi delle autorità indipendenti*, Padova, 2002; e S. Foà, *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002).

Pare opportuno, innanzitutto, ricostruire i diversi istituti dei procedimenti regolativi, alla luce non solo del dato normativo, ma anche della prassi amministrativa e dei principali orientamenti giurisprudenziali. Se è vero che i procedimenti di regolazione vengono progressivamente strutturandosi in una maniera tale da garantire, da un lato, che tutti i dati fattuali e gli interessi rilevanti siano identificati e valutati, dall'altro, che tale attività istruttoria sia svolta con il contributo diretto delle parti interessate, acquisito secondo le specifiche modalità della consultazione, è altrettanto vero che lo sviluppo dei diversi settori è diseguale ed ancora in corso di consolidamento. Da qui la necessità di analizzare compiutamente gli schemi giuridici messi a punto dalle varie discipline settoriali, valutando gli istituti e le soluzioni suscettibili di maggiori sviluppi e l'eventuale tendenza alla progressiva costituzione di

una disciplina procedurale unitaria.

Occorre, inoltre, esaminare lo specifico rapporto che si realizza, nelle diverse discipline settoriali, tra autoregolazione delle autorità (che hanno talora supplito alla mancanza di un'organica disciplina adottando propri regolamenti o sviluppando prassi assai articolate), intervento del giudice amministrativo (che ha applicato estensivamente principi ed istituti del diritto amministrativo) e disciplina posta dal legislatore. Ciò al fine di valutare se un simile rapporto dia luogo ad un corretto equilibrio tra esigenze di tutela dei privati ed efficacia dell'azione regolativa, ovvero presti il fianco ad alcuni inconvenienti ben noti all'esperienza di altri paesi, quali l'eccesso di rigidità e di lentezza rispetto alla natura delle regole da adottare (spesso di carattere tecnico e destinate ad una rapida obsolescenza) e la possibile «ossificazione» dei programmi regolatori.

La ricerca, in terzo luogo, dovrebbe ricostruire il rapporto che si instaura, nella disciplina dei procedimenti regolativi, tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale. Lo spazio regolatorio nel quale si posizionano ed operano le autorità indipendenti, in effetti, è estremamente complesso. In un numero crescente di ipotesi, le normative settoriali predispongono meccanismi di coordinamento tra i regolatori nazionali e tra questi e le autorità comunitarie, che danno luogo, nelle discipline più elaborate, a veri e propri procedimenti composti europei, volti a garantire l'azione congiunta di una pluralità di poteri pubblici nazionali, sovranazionali e misti. Ciò determina, tra l'altro, una parziale conformazione, in sede comunitaria, dei modi di agire delle autorità nazionali rispetto ai regolati, là dove sono disposti taluni istituti partecipativi, in funzione collaborativa e di difesa. A ciò si aggiunge la sempre più evidente apertura alle forme di regolazione globale, che «inquadrano» le discipline nazionali e stabiliscono vari tipi di rapporti con la regolazione europea. Si tratta, allora, di analizzare in quale misura la disciplina dei procedimenti regolativi sia influenzata, rispettivamente, dal diritto nazionale, dal diritto europeo e da quello globale, quale equilibrio si instauri tra tali forze e quali siano gli effetti della loro interazione.

Dall'approfondimento del modello procedurale della regolazione, del resto, potrebbero derivare alcune conseguenze non trascurabili. L'individuazione di una

emergente disciplina procedurale della regolazione, infatti, contribuirebbe a completare, sotto il profilo procedimentale, lo studio delle autorità indipendenti, gettando nuova luce su alcuni elementi già noti, quali la posizione di terzietà delle autorità, l'assetto degli interessi in gioco e la natura dell'attività di composizione policentrica di questi ultimi. L'indagine del processo regolativo, però, potrebbe risultare rilevante anche oltre i confini della teoria della regolazione, consentendo di porre in evidenza un fenomeno più generale, relativo alla progressiva modificazione del paradigma consueto dell'agire amministrativo o, più precisamente, alla graduale attenuazione della sua tipicità.

I risultati della ricerca consisteranno in studi da pubblicare in un volume o in riviste scientifiche. Per l'elaborazione degli studi, si condurranno ricerche bibliografiche e interviste con funzionari pubblici e esponenti delle imprese regolate.

I testi saranno sottoposti a studiosi italiani e stranieri e a funzionari di amministrazioni nazionali e internazionali, per raccogliere indicazioni e commenti, e potranno essere discussi nel corso di un convegno, con relatori o *discussants* esterni alla ricerca.