

L'Autorità di regolazione dei trasporti nell'ordinamento amministrativo e costituzionale*

di Corrado Caruso **
(26 ottobre 2018)

Sommario: 1. L'Autorità di regolazione dei trasporti nel quadro delle autorità indipendenti 2. Le funzioni e i poteri dell'Art 3. L'Autorità e i rapporti con le Regioni, le amministrazioni ministeriali e le altre Autorità indipendenti 4. Quali prospettive per l'Autorità di regolazione dei trasporti?

1. L'Autorità di regolazione dei trasporti nel quadro delle autorità indipendenti

Con l'istituzione della Autorità di regolazione dei trasporti, il legislatore ha colmato il vuoto che contraddistingueva il quadro dei servizi di pubblica utilità sin dall'approvazione della l. n. 481/1995, primo tentativo di regolazione indipendente delle *public utilities*¹.

Il d.l. n. 202/2011, oggetto di plurime modifiche e integrazioni², stabilisce che l'Autorità «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione», secondo una formulazione ricorrente nelle leggi istitutive delle autorità amministrative indipendenti.

Sebbene vi sia una certa tendenza a considerare in termini unitari tali istituzioni - riconducibili, secondo parte della dottrina, ad una nuova genia tecnocratica, ad un potere neutrale contrapposto alle tradizionali istituzioni democraticamente legittimate³ - l'analisi normativa porta a rifiutare peregrine «semplificazioni unificanti»⁴. Vi sono, certo, elementi sintomatici che accomunano le autorità amministrative indipendenti, tra cui l'indipendenza organica dal governo, i requisiti di alta specializzazione e le cause di incompatibilità dei componenti, l'autonomia contabile e organizzativa; accanto a queste analogie, tuttavia, permangono tra le stesse forti differenze, sia dal punto di visto

* Relazione tenuta al Seminario "Regolazione dei servizi di interesse economico generale con particolare riferimento ai trasporti pubblici", tenutosi presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, sede di Ravenna (novembre 2015), e in corso di pubblicazione in F. Roversi Monaco, G. Caia (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, Napoli, 2018.

1 Il settore dei trasporti era annoverato tra quelli da sottoporre al controllo di un'autorità di indipendente, secondo quanto previsto originariamente dal ddl AS 359/1994, poi sfociato nella legge n. l. 481/1995 istitutiva della Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg) e dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (Agcom). Il secondo tentativo, mai portato a compimento a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, si ebbe con il ddl AS 1366/2007, che prevedeva un generale riordino delle Autorità indipendenti e, contestualmente, l'istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture. Per una *summa* v. G. Mele, *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, 2/2014, 69 e ss., A. Tonetti, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2012, 589 e ss., C. Golino, *La regolazione nel settore dei trasporti e il difficile avvio della sua Autorità*, in *Giust. Amm.*, 5/2014, 4 e ss.

2 In un primo momento, l'art. 37 del d.l. n. 201/2011 (c.d. "salva Italia") non prevedeva l'istituzione di un organo *ad hoc*, ma riconosceva al governo la possibilità di attribuire, con una serie di regolamenti di delegificazione, le funzioni di regolazione dei trasporti ad una delle autorità esistenti. Successivamente, il d.l. n. 1/2012 (c.d. "cresci Italia") ha affidato all'Aeeg tali competenze, impegnando il governo a presentare, entro tre mesi, un disegno di legge istitutivo di una nuova autorità. In ultima battuta, a fronte di una evidente concentrazione di poteri a capo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, la l. di conv. n. 1/2012 ha istituito l'Autorità dei trasporti. Cfr. sul punto A. Tonetti, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, cit. 590.

3 Così, *ex multis*, S. Cassese, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I garanti delle regole*, Bologna, 1996, ma nello stesso senso si muovono F. Merusi, M. Passaro, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, Agg., VI, Milano, 2002, 144 e ss., *Id.*, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Bologna, 2003, 67 e ss. Insiste invece sulla politicità delle autorità indipendenti, sulla scorta delle note tesi schmittiane, M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1996, *passim*.

4 G. Amato, *Autorità semi-indipendenti e autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 645.

soggettivo (con riguardo alle modalità di nomina), sia dal punto di vista oggettivo (con riguardo alle funzioni concretamente esercitate).

Il diverso combinarsi dei tre grandi ambiti funzionali che caratterizzano le autorità (tutela di soggetti interessati dall'attività dei detentori di posizioni di potere economico forte, regolazione di settori particolarmente "sensibili" e perciò sottratti alla gestione amministrativa delle burocrazie ministeriali, applicazione di regole legislative in vista del fine predeterminato dalla legge, tramite poteri di accertamento⁵), e delle diverse procedure di nomina (con diverse gradazioni di indipendenza dall'esecutivo), danno luogo a figure istituzionali difficilmente inquadrabili in una classificazione unitaria.

A ben vedere, come in parte già accennato in dottrina⁶, vi sono almeno tre modelli di autorità indipendenti. Il primo, caratterizzato da una marcata indipendenza soggettiva dall'esecutivo, e dall'applicazione, in funzione arbitrale, delle regole previste dalla legge, assume le sembianze dell'istituzione neutrale equidistante rispetto agli interessi in gioco: essa agisce con lo scopo di mantenere l'equilibrio prefissato dalla norma di legge che ne disciplina l'attività, garantendo così «l'assetto di interessi predeterminato dalla norma e definito come valore» (la tutela della concorrenza o dei dati personali, per esempio⁷)⁸. Le autorità che si rifanno a questo modello non esercitano un potere discrezionale propriamente amministrativo, perché non eseguono alcuna gradazione degli interessi in gioco al fine di scegliere «la misura soddisfattiva» del bisogno pubblico affidato all'amministrazione; piuttosto, esse «vegliano sul rispetto di regole che garantiscano le modalità di gioco tra gli operatori, restando (...) a questi la scelta di come soddisfare i loro interessi»⁹. La neutralità di tali istituzioni non coincide, dunque, con la tipica imparzialità della p.a., la quale possiede, invece, un significato più ampio, tendente a depurare l'attività amministrativa da tutte le deviazioni dal perseguimento dell'interesse pubblico.

La neutralità implica autonomia soggettiva dall'indirizzo politico di maggioranza e indipendenza gerarchico-strutturale dall'esecutivo, oltre ad un'attività amministrativa diretta ad applicare l'interesse obiettivo cristallizzato dalla legge istitutiva. In altri termini, le istituzioni neutrali non realizzano un interesse pubblico, un interesse cioè dell'amministrazione "parte" dello Stato-apparato, secondo il modello prefigurato dagli artt. 95 e 97 Cost., ma perseguono un «interesse primario, di natura individuale o collettiva», non riferibile alla pubblica amministrazione in senso proprio¹⁰.

Le autorità indipendenti non sono però tutte riconducibili a tale prototipo. Vi sono, infatti, particolari istituzioni che, all'assoluta indipendenza soggettiva dall'esecutivo, sommano un'attività regolatoria di natura politico-costituzionale, volta cioè a ponderare interessi di rango costituzionale (e, dunque, della medesima gerarchia assiologica). In queste ipotesi, che riguardano soprattutto settori che coinvolgono diritti fondamentali, il legislatore

5 Così G. De Vergottini, *L'autorità di regolazione dei servizi pubblici e il sistema costituzionale dei pubblici poteri*, in AA.VV., *Attività regolatoria e autorità indipendenti. L'autorità per l'energia elettrica e il gas*, Milano, 1996, 7.

6 G. Amato, *Autorità semi-indipendenti*, cit., 647 e ss.

7 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita dalla l. n. 287/1990, costituisce il prototipo di tale modello. Composta da cinque membri, nominati d'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato, ad essa spetta essenzialmente l'applicazione delle norme *antitrust* relative alle intese restrittive della concorrenza e all'abuso di posizione dominante. Analogamente, una funzione "neutrale" e para-giurisdizionale di attuazione del fine cristallizzato dalla legge può essere riferita al Garante per la protezione dei dati personali, istituito dal d.lgs. n. 196/2003, i cui componenti sono eletti da Camera e Senato (due membri *pro parte*). Le procedure di nomina, che escludono qualsiasi interferenza dell'esecutivo, testimoniano la marcata indipendenza soggettiva di tali istituzioni.

8 Così si esprime L. Torchia, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992, 467.

9 Così G. Amato, *Le Autorità indipendenti nella costituzione economica*, in AA. VV., *Regolazione e garanzia del pluralismo. Le autorità amministrative indipendenti*, Milano, 1998, 9.

10 In tal senso v. L. Torchia, *Gli interessi affidati alla cura delle Autorità indipendenti*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *I Garanti delle regole*, Bologna, 1996, 62.

identifica gli interessi in gioco, ma si guarda bene dall'individuare la soluzione del conflitto, preferendo delegare il compito ad istituzioni *ad hoc*¹¹. Tali autorità compiono una ponderazione vincolata al rispetto del contenuto essenziale dei diritti coinvolti; non si tratta, quindi, di una discrezionalità amministrativa in senso proprio, ma di una discrezionalità politico-costituzionale, vincolata ai fini espressamente o implicitamente previsti dalla Costituzione, e collocata su un gradino più elevato rispetto alla discrezionalità amministrativa, che trova nell'interesse pubblico indicato dalla legge la misura della sua estensione¹².

Quest'ultimo modello non esaurisce ancora i "tipi" di istituzioni indipendenti. Vi è, infatti, un *tertium genus*: è il disegno istituzionale che il legislatore ha riservato per la disciplina delle *public utilities*, settori particolarmente impermeabili alla regolazione in senso concorrenziale (per la presenza i monopoli "naturali" o tecnici, o di *asset* che richiedono un lungo periodo concessorio per rientrare dai costi), e che, per tale ragione, richiedono «la definizione e l'applicazione coercitiva (*enforcement*) di regole *ad hoc*»¹³.

Fino all'entrata in funzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, il prototipo era rappresentato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg)¹⁴. E' questa un'autorità «semi-indipendente»¹⁵, contraddistinta da una certa influenza governativa sia nella procedura di nomina dei suoi membri, sia nello svolgimento delle sue funzioni.

Quanto ai meccanismi di nomina dei componenti, è prevista una procedura che coinvolge, a diverso titolo, Governo e Parlamento: al Consiglio dei ministri spetta convalidare la proposta ministeriale, ed è su tale delibera che sono chiamate ad esprimersi le commissioni competenti per materia, con un parere vincolante espresso a maggioranza dei due terzi¹⁶. Quanto al rapporto funzionale tra autorità e Governo, manca una subordinazione alle direttive dell'esecutivo, ma vi è una generale sottoposizione agli indirizzi di politica generale e alle indicazioni settoriali espresse in relazione alle «esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del

11 E' il caso, ad esempio, della Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, originariamente composta da nove membri nominati con decreto del Presidente della Repubblica su designazione dei Presidenti di Camera e Senato (ora composta da cinque membri, secondo quanto stabilito dall'art. 23, comma 1, del d.l. n. 201/2011). Istituita dalla l. n. 146/1990, essa ha il compito di valutare gli accordi tra amministrazioni erogatrici e oo.ss sulle prestazioni indispensabili da garantire nel caso di scioperi nei servizi pubblici essenziali. In caso di mancato o inidoneo accordo spetta alla Commissione pronunciarsi con una autonoma e provvisoria regolamentazione del conflitto. Sul punto sia consentito rinviare ad A. Morrone, C. Caruso, *La Commissione sullo sciopero come organo di garanzia politico-costituzionale*, in G. Pino (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Milano, 2015, 339 e ss.

12 Una discrezionalità strettamente connessa alla funzione di indirizzo politico-costituzionale, tradizionalmente attribuita, da parte della dottrina, agli organi di garanzia costituzionale, come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale: cfr. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 307 e ss.

13 Sul punto v. P. Rubino, *Perché istituire un'autorità nel settore dei trasporti*, in L. Torchia (a cura di), *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle autorità indipendenti*, Astrid, 7.

14 A metà strada tra questo modello e il prototipo dell'organo di garanzia "politico-costituzionale" sta probabilmente l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom), originariamente prevista dalla l. n. 481/1995 per regolare il mercato delle telecomunicazioni, e alla quale sono stati poi affidati compiti di garanzia del pluralismo radiotelevisivo e di tutela del diritto di autore. Persino le modalità di nomina riflettono la natura ibrida dell'autorità: i suoi componenti sono eletti dalla Camera e dal Senato, ad eccezione del Presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con il Ministro dello Sviluppo economico, previo parere vincolante delle commissioni parlamentari competenti votato a maggioranza qualificata (secondo quanto previsto in generale dalla l. n. 481/1995 per le autorità di regolazione delle *public utilities*).

15 G. Amato, *Autorità semi-indipendenti*, cit., 660.

16 Art. 2, comma 7, l. n. 481/1995.

Paese»¹⁷. I rapporti tra governo e autorità tradiscono una certa complessità, perché non possono essere declinati secondo gli schemi della gerarchia organica, né secondo una rigida separazione, tipica dei rapporti che l'esecutivo intrattiene con le istituzioni neutrali. Nel settore delle *public utilities*, infatti, il Governo rimane il «potere responsabile» delle scelte strategiche sui servizi, mentre spetta alle autorità l'elaborazione dello specifico quadro regolatorio del settore¹⁸.

2. Le funzioni e i poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti

La disciplina colloca l'Autorità dei trasporti (d'ora in avanti: Art) nel solco dell'Aeeg, «nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481»; a tale generica collocazione si aggiungono specifici richiami con riguardo alle tempistiche di avvio dell'Autorità¹⁹, alla composizione, alle procedure di nomina, agli obblighi di comportamento e alle incompatibilità dei componenti²⁰, ai poteri sanzionatori²¹ e al reclutamento iniziale del personale²².

Tali rinvii pongono un generale problema di coordinamento tra i due testi normativi. È necessario interrogarsi, in particolare, sui margini di applicabilità della disciplina generale prevista dalla l. n. 481/1995, posto che, al di là dei singoli richiami appena citati, l'art. 37 d.l. n. 201/2011 rinvia alle sole norme in materia di organizzazione e funzionamento. A tale proposito, tre sono le possibili soluzioni: la prima, minimalista, e coerente con la lettera della legge, porta a ritenere applicabile *solo e soltanto* le disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento; la seconda, più ampia, ritiene applicabili tutte le disposizioni della l. n. 481/1995, salvo quelle manifestamente incompatibili²³; la terza, intermedia considera la l. n. 481 un imprescindibile canone interpretativo per estendere i poteri dell'Autorità «rispetto ad aree non espressamente contemplate dalla legge istitutiva ma comunque connaturate al [particolare] modello di autorità indipendente»²⁴. Quest'ultima sembra l'interpretazione che si sta inverando nella prassi, con riferimento, ad esempio al potere di segnalazione a Governo e a Parlamento in merito a specifiche criticità presenti nei diversi settori regolati, potere non menzionato dal d.l. n. 201/2015 ed invece previsto dalla l. n. 481/1995²⁵.

Vi sono, tuttavia, particolari elementi distintivi tra l'Art e l'Aeeg, particolarità che emergono,

17 Art. 1, comma 1, nonché art. 2 comma 21, l. n. 481/1995.

18 In tal senso v. A. Bardusco, *art. 1, comma 1°*, in A. Bardusco, G. Caia, G. Di Gaspare (a cura di), *Legge 14 novembre 1995 n. 481, Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità, istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1998, 230.

19 L'art. 2, comma 28, l. n. 481/1995, cui rinvia l'art. 37, comma 1, d.l.n. 211/2011, prevede che l'Autorità definisca, con propri regolamenti ed entro trenta giorni dalla sua istituzione, «norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo (...) nonché (...) il trattamento giuridico ed economico del personale». Tali regolamenti sono stati adottati il 16 ottobre 2013, e il 31 ottobre 2013.

20 Cfr. art. 37, comma 1 *bis*, d.l. n. 201/2011, che rinvia all'art. 2 co. 7-11, l. n. 481/1995.

21 Cfr. art. 37, comma 2, lett. l), d.l. n. 201/2011, che richiama l'art. 2 l. n. 481/1995.

22 Art. 37, comma 6, lett b) *bis*, di rinvio all'art. 2 comma 29, l. n. 481/1995.

23 In tal senso M. Giachetti Fantini, *Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 34.

24 Sposa quest'ultima opzione A. Tonetti, *L'Autorità*, cit., 592.

25 Cfr. 1' *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, adottato il 21 maggio 2015. La legge n. 481/1995 prevede non solo un potere di segnalazione al Governo ex art. 2 comma 6, ma anche la possibilità di formulare «osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, nei limiti delle leggi esistenti, proponendo al Governo le modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato ed all'evoluzione delle normative comunitarie».

in prima battuta, con riferimento ai rapporti che il Garante dei trasporti intrattiene con l'esecutivo.

In effetti, al contrario di quanto previsto dalla l. n. 481/1995, non è esplicitamente stabilita la sottoposizione del garante agli indirizzi di politica generale del Governo²⁶ in materia di trasporti; inoltre, ad essa spetta il compito generale (enucleato dall'art. 37, comma 2 lett. a) di «garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali». In tal senso, il criterio guida dell'azione non deve essere solo la promozione della concorrenza e dell'economicità, ma anche una gestione che massimizzi lo sviluppo infrastrutturale della rete di trasporto.

Non sembra del tutto peregrino immaginare una possibile sovrapposizione dell'azione dell'Autorità con le scelte strategiche sullo sviluppo infrastrutturale adottate dai titolari della funzione di indirizzo politico e, in particolare, dal Governo, posto che all'Autorità ha il compito di realizzare una regolazione pro-infrastrutturale, «una regolazione cioè che si dia carico di tutelare la concorrenza ma che nel contempo si preoccupi (...) [della] necessità di creare le condizioni per favorire e incentivare un adeguamento delle dotazioni infrastrutturali del Paese e (...) della qualità del trasporto pubblico»²⁷. Questo pericolo è in parte scongiurato dalla clausola di salvaguardia prevista dal comma 4 dell'art. 37 d.l. n. 201/2011, che fa salve «tutte le altre competenze, diverse da quelle disciplinate nel presente articolo, delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali». In altri termini, l'Autorità non dovrebbe avere voce in capitolo sulla programmazione, sul finanziamento, sulla realizzazione degli investimenti infrastrutturali, sulla pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale, tutti ambiti di competenza del Ministero dei Trasporti²⁸.

Nello specifico contesto dei trasporti, l'Autorità esercita funzioni tipicamente attribuite alle autorità indipendenti: in particolare, essa svolge funzioni di regolazione economica e amministrativa, di controllo e vigilanza, di tutela degli utenti, insieme a una funzione paragiurisdizionale o semi-contenziosa²⁹. A tale attribuzioni generali, succedono compiti di diversa estensione, dedicati a specifici settori di trasporto pubblico (ferrovie, autostrade, aeroporti, trasporto pubblico non di linea³⁰).

Quanto alla funzione regolatoria, all'Autorità spetta disciplinare i servizi infrastrutturali, garantendo «condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...)», e, con particolare riguardo ai servizi di trasporto ferroviario, fissando i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e delle capacità³¹, così assumendo i compiti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari³². Accanto ai servizi infrastrutturali, l'Autorità disciplina i servizi all'utente, con particolare riguardo alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, nonché «le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico,

26 Art. 1, l. n. 481/1995.

27 In tal senso v. C. Iaione, *La regolazione pro-infrastrutturale delle reti di trasporto*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, cit., 18.

28 Cfr., rispettivamente, lett. a) e lett. d) *ter*, art. 52 d.lgs. n. 300/1999.

29 Per un *excursus*, cfr. C. Iaione, *La regolazione*, cit. ult., A. Tonetti, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 592 e ss., C. Golino, *La regolazione nel settore dei trasporti*, cit., 12 e ss.

30 In relazione al servizio taxi, all'Autorità spetta un compito di monitoraggio, relativo alla verifica della corrispondenza «dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti».

31 Cfr., rispettivamente, lett. a) e lett. g), comma 2, art. 37 d.l. n. 201/2011.

32 La soppressione di tale ufficio è disposto dalla lett. i), comma 2, art. 37 d.l. n. 201/2011.

individuare secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta»³³. Infine, particolare rilievo (anche per il rapporto con le funzioni delle amministrazioni regionali, su cui *infra*) assume la regolazione degli assetti di settore, e dunque la definizione degli «schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare», con contestuale fissazione dei «criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici»³⁴.

Ai compiti regolatori, il legislatore affianca un'attività di controllo e di vigilanza, al fine di verificare la corretta applicazione, da parte dei soggetti interessati, dei criteri di determinazione di tariffe, canoni, pedaggi³⁵; in relazione al trasporto regionale ferroviario, «verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali», e che «la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti»³⁶. Nel trasporto aeroportuale, all'Autorità spetta l'individuazione del modello tariffario e dei conseguenti diritti aeroportuali a favore del gestore, oltre alle misure necessarie a consentire a quest'ultimo e agli utenti di concludere un accordo sui livelli di servizio³⁷.

Infine, una generale funzione di controllo viene affidata all'Autorità in materia di sicurezza e *standard* tecnici: il garante ha il compito di valutare la congruenza delle disposizioni tecniche e di sicurezza che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture. Al riguardo, il legislatore gli riconosce la possibilità di «fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica»³⁸.

L'Autorità svolge anche una funzione di tutela degli utenti, attribuzione che, almeno teoricamente, potrebbe assumere un rilievo peculiare. In effetti, nonostante la giurisprudenza costituzionale abbia escluso dall'oggetto della libertà di circolazione l'uso dei mezzi di trasporto e dei servizi infrastrutturali, è pur vero che irragionevoli limitazioni all'utilizzo di questi ultimi possono tradursi, indirettamente, in una limitazione contenutistica al diritto di libertà³⁹. In tal senso, una forte protezione degli utenti contro trattamenti abusivi, arbitrari o discriminatori da parte dei gestori dei servizi avrebbe come effetto una risistemazione dell'Autorità dei trasporti nel sistema delle autorità indipendenti. Un'interpretazione estensiva dei compiti di tutela degli utenti porterebbe il garante a svolgere una funzione materialmente costituzionale di tutela delle libertà del cittadino, e a oltrepassare la paratia dell'ordinamento amministrativo per entrare a far parte, a pieno titolo, delle istituzioni che popolano l'ordinamento costituzionale⁴⁰.

Il compito di tutela disegnato dal d.l. n. 201/2011 non sembra, tuttavia, particolarmente

33 Cfr., rispettivamente, lett. b) e lett. d) art. 37 d.l. n. 201/2011. Per il sistema di calcolo dei pedaggi autostradali, cfr. lett. g) art. 37, d.l. n. 201/2011.

34 Lett. f), art. 37, d.l. n. 201/2011. In relazione al trasporto autostradale, l'Autorità definisce «gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; (...) gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; (...) gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto».

35 Lett. c), art. 37, d.l.n. 201/2011.

36 Lett. c), art. 37, d.l. n. 201/2011.

37 Lett. h), art. 37, che assegna al Garante tutte le funzioni dell'Autorità di vigilanza previste dagli artt. 71-81 del d.l. 1/2012.

38 Art. 37, comma 4, d.l. n. 201/2011.

39 Per la distinzione tra libertà e libero uso dei luoghi di circolazione, cfr. C. Cost. sentt. n. 12/1965, 264/1996, 66/2005. Con specifico riferimento ai mezzi di trasporto, cfr. sentt. nn. 6/1962, 235/1975, 109/1983.

40 La distinzione tra Autorità indipendenti che operano nell'ordinamento amministrativo, e Garanti che operano secondo i dettami del diritto costituzionale si deve a G. Amato, *Autorità semi-indipendenti*, cit., 645 e ss.

ampio: la lett. g) dell'art. 37 affida all'Autorità la funzione di valutare i «reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione», ma solo «ai fini dell'esercizio delle sue competenze»⁴¹. Al Garante sembra spettare, al più, un mero compito di *moral suasion*: ad esso spetta impegnarsi per promuovere «procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti»⁴².

La tutela dei soggetti deboli del rapporto di trasporto viene così parcellizzata tra diverse Autorità: all'Art spetta la valutazione dei reclami anche finalizzata alla promozione di procedure di conciliazione, mentre è l'Agcm che agisce su istanza o di ufficio d'ufficio o su istanza in merito alle pratiche commerciali lesive del diritto dei consumatori⁴³. Questa ripartizione delle funzioni è stata definitivamente confermata dal legislatore che, con la modifica del codice del consumo, ha chiarito come spetti all'Agcm, anche nei settori delle *public utilities*, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti integranti pratiche commerciali scorrette, previo parere dell'Autorità di regolazione competente⁴⁴.

Non è possibile, dunque, rinvenire una funzione para-giurisdizionale in vista della protezione degli utenti: l'unica attribuzione semi-contenziosa sembra essere quella relativa alle controversie tra impresa ferroviaria e gestore dell'infrastruttura, originariamente attribuita all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari e ora ereditata dalla Autorità⁴⁵.

Al fine di esercitare compiutamente le funzioni previste, l'art. 37 disciplina una serie di poteri, di natura prescrittiva (imposizione della separazione contabile e societaria delle imprese integrate)⁴⁶, ispettivi (richiesta di informazioni e svolgimento di ispezioni)⁴⁷, inibitori (ordine di cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati), conformativi (può, ad esempio, rendere obbligatori gli impegni proposti dalle imprese per chiudere le contestazioni avanzate)⁴⁸, sanzionatori (di tipo pecuniario o di proposta per l'esercizio dell'azione in autotutela da parte dell'amministrazione competente)⁴⁹.

L'esercizio di tali poteri è vincolato al rispetto dei principi generali dell'ordinamento: se le dettagliate previsioni normative consentono di ritenere rispettato il principio di legalità (con riguardo all'azione e alla sanzione amministrativa⁵⁰), non deve dimenticarsi come, soprattutto con riguardo ai poteri sanzionatori, resta fermo l'obbligo di proporzionalità della sanzione, da graduarsi in relazione all'illecito commesso⁵¹.

3. L'Autorità e i rapporti con le Regioni, le amministrazioni ministeriali e le altre Autorità indipendenti

L'art. 37, comma 1, d.l. n. 201/2011, afferma che l'Autorità opera nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze degli enti territoriali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione. L'esplicita prescrizione legislativa sembra tradire la consapevolezza di una possibile interferenza dell'azione del Garante con la materia del

41 Lett. g), art. 37, comma 3 d.l. n. 201/2011.

42 Lett. h), art. 37, comma 3, d.l. n. 201/2011.

43 Così dispone il decreto legislativo n. 146/2007. Sul punto v. anche A. Tonetti, *L'Autorità*, cit.

44 Cfr. art. 27, comma 1 bis d.lgs. n. 206/2005, come modificato dal d.lgs. n. 21/2014.

45 Funzione originariamente prevista dall'art. 37, comma 3, d.lgs. n. 188/2003.

46 Cfr. art. 37, comma 3, lett. b), d.l. n. 201/2011.

47 Lett. d) e lett. e) art. 37 comma 3, d.l. n. 201/2011.

48 Lett. f), art. 37, comma 3, d.l. n. 201/2011.

49 Lett. i) e lett. l), comma 3, art. 37. Per sintesi analitica v. A. Tonetti, *I poteri*, in *L'autorità dei trasporti*, cit., 29-30.

50 Art. 1, l. n. 681/1981.

51 A. Tonetti, cit. ult., 31.

trasporto pubblico locale, considerato, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, materia rientrante nella competenza residuale delle regioni⁵².

Sul punto è intervenuto il Giudice delle leggi, che ha affermato la non contrarietà ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione delle norme che assegnano all'Autorità il compito generale di stabilire i criteri tariffari e, per il settore autostradale, il potere di fissare i sistemi tariffari dei pedaggi, gli schemi di concessione e gli schemi dei bandi di gara cui sono tenuti i concessionari per le nuove concessioni, oltre al potere di stabilire gli schemi dei bandi delle gare (per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva), delle convenzioni da inserire nei capitolati, e i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici⁵³.

Ad avviso della Corte, l'istituzione dell'Autorità è «volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto», settore che «appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi». In tal senso, l'attività del Garante deve essere diretta a garantire «pari opportunità a tutti gli operatori del settore», attraverso la distinzione tra «soggetti regolatori e soggetti regolati».

Certo, le norme impugnate hanno «attinenza con la materia del trasporto pubblico locale»: nonostante l'intreccio delle materie, tuttavia, la *ratio* della disciplina è riconducibile alla materia trasversale della tutela concorrenza, che richiede una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale e quindi prevalente sulle pur presenti competenze regionali, necessariamente recessive quando sia in gioco la tutela unitaria di un valore di rango costituzionale⁵⁴. D'altro canto, le disposizioni impugnate, che attribuiscono al Garante una funzione di regolazione "indiretta", non esauriscono lo spazio di intervento delle amministrazioni regionali, ma forniscono una «cornice di regolazione economica» entro la quale «Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito». La determinazione in concreto dei corrispettivi, l'elaborazione nel dettaglio dei bandi di gara o delle convenzioni, le decisioni in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici rientrano nella competenza residuale regionale, e non sono intaccate dall'istituzione del garante⁵⁵.

Con riferimento al principio di leale collaborazione, la Corte considera inapplicabile il principio cooperativo ogni qual volta non sia in dubbio la prevalenza del titolo di competenza in questione. In altri termini, il Giudice delle leggi esclude procedure collaborative nell'ipotesi in cui lo Stato eserciti la potestà legislativa in materie trasversali⁵⁶. La Corte non si ferma, tuttavia, a ribadire l'inapplicabilità *oggettiva* del principio di leale collaborazione; i Giudici di Palazzo della Consulta arrivano ad affermare anche la sua inapplicabilità *soggettiva* qualora sia in gioco l'azione delle Autorità indipendenti, chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione», e alle quali risulta invece applicabile la l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo. In tal

52 La prima pronuncia in tal senso è C. cost., sent. n. 222/2005.

53 La Corte costituzionale ha invece dichiarato inammissibili le censure relative alla violazione degli artt. 117 e 119 per la loro genericità. Cfr. C. cost. sent. n. 41/2003, su cui v. A. Cardone, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi "automatismi" a danno dell'autonomia?* (nota a Corte cost., sent. 41 del 2013), sul *Forum di Quaderni costituzionali*, M. Giachetti-Fantini, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in *federalismi.it*, 10/2014.

54 Sulla tutela della concorrenza come materia-valore cfr. il consolidato orientamento inaugurato da C. Cost., sent. n. 14/2004. In senso critico rispetto all'*iter* argomentativo della pronuncia, che eviterebbe un penetrante scrutinio di congruità e ragionevolezza dell'intervento legislativo statale sulle materie regionali, cfr. A. Cardone, *Autorità indipendenti*, cit., 3-4.

55 C. Cost., sent. n. 41/2013.

56 Insiste sul punto M. Giachetti Fantini, *Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., 20.

senso, il Giudice delle leggi tenta di recuperare a valle l'intervento delle autorità regionali e degli enti locali, estendendo anche a tali soggetti le garanzie procedurali di partecipazione e contraddittorio fra le parti.

Proprio l'inapplicabilità soggettiva del principio di leale collaborazione desta più di un dubbio, non solo per la stringatezza dell'affermazione, scarsamente supportata a livello argomentativo, ma anche per la contraddittorietà rispetto ai precedenti orientamenti della Corte stessa. Nella sent. n. 88/2009, infatti, pur salvando alcune attribuzioni dell'Aeeg (afferenti a competenze esclusive statali, quali la tutela della concorrenza e dell'ambiente), il Giudice delle leggi aveva affermato il carattere «nazionale» delle autorità indipendenti, riconducibili «alla materia della organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». Ad avviso della Corte, non vi era ragione di ritenere che tale posizione di indipendenza, «ovvero il carattere "neutrale" (...) che le Autorità di tale natura in linea di principio assumono rispetto agli interessi cui sono preposte», potesse produrre «alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali»⁵⁷.

In questo precedente la Corte, pur riconoscendo la neutralità quale connotato tipico delle autorità indipendenti, collocava tali istituzioni nell'alveo dello Stato-persona e dell'organizzazione amministrativa statale, in quanto tali contrapposte all'amministrazione autonomistica delle Regioni. Nella sentenza n. 41/2013, la Corte cancella con un tratto di penna questa ricostruzione: le autorità garanti sono situate nell'arcipelago dello Stato comunità, che altro non è se non l'insieme dei soggetti, distinti dallo Stato-apparato, «forniti di propria organizzazione per l'esercizio dei poteri di autonomia dei quali sono titolari»⁵⁸.

La conclusione non elimina la laconicità delle argomentazioni né la parziale incongruenza con i precedenti giurisprudenziali. A monte di tale contraddittorietà sta, probabilmente, la già citata tendenza a preferire una sorta di generalizzazione unificante, che ascrive le autorità indipendenti a una sorta di "quarto" potere, a prescindere dalla compiuta analisi normativa della particolare autorità di volta in volta considerata. Come si è visto *supra*, infatti, pare difficile sostenere la neutralità di quelle istituzioni che vedono protagonista l'esecutivo nelle procedura di nomina e nella scelta degli indirizzi strategici di settore. D'altro canto, la partecipazione procedimentale non pare essere la sede più idonea a recuperare le istanze regionali, se si considera che molti degli atti adottati dall'Autorità hanno una portata capace di escludere, ai sensi dell'art. 13 l. n. 241/1990, le garanzie previste dalla legge sul procedimento amministrativo⁵⁹. In tal senso, sarebbe stato più coerente con la *ratio* e con la lettera della legge la valorizzazione di quelle disposizioni dell'art. 37 d.l. n. 201/2011 - dallo spiccato significato concertativo -, che prevedono la possibilità di «sollecitare e coadiuvare le amministrazioni competenti nell'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti di finanziamento, mediante la formulazione di pareri (...)», o che consentono di «proporre all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico e dei contratti di programma, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento»⁶⁰. In ogni caso, l'interferenza delle attribuzioni dell'Autorità con le competenze legislative regionali è confermata dalle recenti

57 C. Cost., sent. n. 88/2009, ma un'impostazione simile si ritrova anche nella sent. n. 32/1991 con riferimento alla Commissione di garanzia sullo sciopero nei servizi essenziali.

58 C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, Padova, 1991, 46.

59 Come noto, l'art. 13 l. n. 241/1990 dispone l'inapplicabilità delle disposizioni sul giusto procedimento all'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione.

60 Cfr., rispettivamente, art. 37 comma 3 lett. a) e lett. c). Sottolinea tale aspetto M. Giachetti-Fantini, *Autorità di regolazione dei trasporti*, cit., p. 27.

modifiche legislative, inerite nel corpo del d.l. n. 201 del 2011⁶¹, che hanno affidato all'Art il compito di definire, nell'ambito del trasporto pubblico locale, gli «schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica (...) nonché per quelli affidati direttamente». Per i bandi di gara relativi ai servizi esercitati in house o affidati direttamente, inoltre, l'Autorità «determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività». Si tratta, all'evidenza, di una nuova attribuzione, collocata al crocevia tra materie di esclusiva spettanza statale, (concorrenza e livelli essenziali delle prestazioni), capace di attraversare trasversalmente la competenza legislativa regionale.

Più agevole è la delimitazione delle sfere di competenza dell'Art e degli apparati burocratici ministeriali: l'Autorità assorbe, infatti, sia alcuni compiti di istruttoria e di regolamentazione economica generale nel settore del trasporto, svolti tradizionalmente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica⁶², sia alcune funzioni regolatorie compiute, con riferimento ad alcuni specifici settori, dal Ministero dei trasporti⁶³ o da altri enti pubblici o aziende autonome⁶⁴. Dalla futura prassi emergeranno indicazioni circa l'esatto confine tra l'azione dell'Autorità e quella del tradizionale apparato amministrativo, rendendo forse evidente la necessità di una esplicita *actio finium regundorum*, da parte del legislatore, che eviti sovrapposizioni e inutili duplicazioni delle istituzioni coinvolte.

Peraltro, una parziale sovrapposizione di compiti e ruoli si può notare anche con riguardo all'azione di altre Autorità indipendenti, in particolare dell'Autorità nazionale anti-corruzione e dell'Agcm. Quanto alla prima, possibili interferenze si potranno avere con l'attività di predisposizione dei modelli di bandi di gare per le stazioni appaltanti; quanto alla seconda, come in parte già accennato, si ha un incrocio di competenze con riferimento ai compiti semi-contenziosi di tutela dei consumatori. Non è un caso che l'Art abbia sottoscritto specifici protocolli di intesa con le altre autorità, in attuazione di una sorta di principio di mutua cooperazione tra garanti⁶⁵.

4. Quali prospettive per l'Autorità di regolazione dei trasporti?

E' ancora molto presto per dare una compiuta valutazione dell'azione dell'Art, che pure si sta dimostrando molto attiva (soprattutto con riguardo al trasporto nazionale ferroviario⁶⁶),

61 Cfr. art. 48, comma 6, lett. a) e b), D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 giugno 2017, n. 96.

62 Cfr., in generale, l'art. 1 lett. c) d.lgs. n. 430/1997, che attribuisce al CIPE il compito di definire «le linee guida ed i principi comuni per le amministrazioni che esercitano funzioni in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, ferme restando le competenze delle autorità di settore»

63 Ad esempio si è già visto come la lett. i), comma 2, dell'art. 37 d.l. n. 201/2011, abbia soppresso l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari.

64 Così, ad esempio, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac) non ha più la competenza relativa all'istruttoria degli atti concernenti i diritti aeroportuali, mentre l'Anas è condizionata dalle determinazioni dell'Autorità con riferimento alle concessioni autostradali. Sul punto v. A. Tonetti, *I rapporti con le altre autorità amministrative o di regolazione*, in *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, cit., 37.

65 Cfr. i protocolli siglati in data 20 novembre 2014 con l'Anac e 6 giugno 2014 con l'Agcm. Di particolare importanza è l'art. 1, comma 4, dell'intesa stipulata con il Garante della concorrenza: la disposizione attua quanto previsto dall'art. 27, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 206/2005, e riconosce all'Art la possibilità di rilasciare un parere motivato durante la fase probatoria dei procedimenti sulle pratiche commerciali scorrette a danno degli utenti, entro 30 giorni dalla trasmissione del relativo fascicolo. Decorso tale termine senza che sia intervenuto il parere, l'Agcm potrà procedere in autonomia alla definizione del procedimento.

66 Cfr., la Relazione annuale 2015 del Presidente Andrea Camanzi, reperibile su <http://www.autorita->

nonostante una iniziale dotazione finanziaria non elevata⁶⁷ e un organico sicuramente inferiore rispetto alle altre autorità amministrative indipendenti⁶⁸. Alla luce delle esperienze, molto dipenderà dalla credibilità di cui il Garante riuscirà a godere tra i soggetti sottoposti alla regolazione. Una credibilità che dovrà fondarsi sul grado di *expertise* tecnica dei suoi componenti, sulla capacità di fornire giustificazioni chiare e trasparenti sulle singole scelte effettuate, oltre che sulle garanzie di partecipazione degli *stakeholders* alle funzioni dell'Autorità. In relazione a quest'ultimo aspetto, l'azione delle Autorità indipendenti, spesso situata tra le maglie larghe delle leggi istitutive, richiede una particolare «legalità procedurale»⁶⁹ che valorizzi l'apporto dei soggetti regolati. Come ha affermato il Giudice delle leggi nel rigettare la questione di legittimità costituzionale del contributo dovuto all'Art dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati dall'Autorità⁷⁰, sollevata con riferimento (tra gli altri) all'art. 23 Cost., «nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti», contraddistinti «da un elevato grado di complessità tecnica», «la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti»⁷¹.

In assenza di una diretta legittimazione democratica, l'equidistanza dagli interessi coinvolti, la perizia e la conoscenza delle problematiche tipiche del settore da regolare, la trasparenza e la partecipazione alla regolazione rappresentano i criteri che fungeranno da parametro per valutare l'azione dell'Autorità nel prossimo futuro.

Poiché l'Autorità dei Trasporti opera in settori tradizionalmente appannaggio degli organi di indirizzo politico, i quali, almeno in passato, non hanno esitato a sacrificare le ragioni della concorrenza e degli utenti a favore di consolidate rendite di posizioni di *incumbents* particolarmente radicati e comunque molto vicini agli interessi contingenti della "politica" (nel senso meno aulico del termine), solo un Garante altamente qualificato potrà offrire un modello di regolazione coerente con gli obiettivi di apertura concorrenziale (accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori) e di sviluppo infrastrutturale (efficienza produttiva delle gestioni) del settore dei trasporti.

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università di Bologna.

trasporti.it/wp-content/uploads/2015/07/Relazione-del-presidente.pdf.

67 Comma 6, art. 37, d.l. n. 201/2011, che per rendere immediatamente operativa l'Autorità ha previsto un anticipo finanziario e un iniziale supporto logistico-operativo da parte dell'Agcm.

68 Cfr. lett. b) *bis*, comma 6, art. 37 d.l. n. 201/2011.

69 Così C. Cost., sent. n. 69/2017.

70 Art. 37, comma 6, lettera b), d.l. n. 201/2011.

71 C. Cost., sent. n. 69/2017. Tali *dicta* sono stati riaffermati nella sent. n. 269/2017 con riguardo a un contributo simile previsto per l'AGCM.