

Seminario di ASTRID
“La nuova disciplina delle Autorità indipendenti”
Roma, 18 giugno 2007

Intervento di Corrado Calabrò

Io ho già espresso il mio apprezzamento per questo disegno di legge subito dopo la sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri in un convegno a Roma 3. Le mie riserve, quindi muovono soprattutto dall'atmosfera che in questo momento sento che comincia un po' a mutare; cioè il vento favonio che ha spirato così prepotentemente negli anni '90 dall'altra sponda dell'Atlantico e ha trovato poi nella disciplina comunitaria un suo forte rafforzamento e orientamento, oggi lo vedo un po' contrastato da ventate di libeccio e anche da qualche sventagliata di scirocco. Almeno questa è l'impressione che ho avuto nella mia audizione in Commissione Parlamentare, dove ho avuto un confronto piuttosto sostenuto col Sen. Villone. L'impressione è che serpeggi una tendenza, che assolutamente speriamo non diventi maggioritaria, a recuperare alla politica quanto è stato trasferito alle Autorità indipendenti. Che cosa era stato trasferito in un primo momento? La libertà che il mercato si regoli da sé. Sennonché ben presto ci si è accorti che come la religione ha bisogno di precetti, il mercato ha bisogno di regole; laddove queste regole *ex ante* non ci sono state, noi abbiamo visto che i prezzi sono andati su e che la qualità dei servizi è scaduta. Viceversa, laddove queste regole sono state poste appropriatamente, c'è stata una continua diminuzione dei prezzi e un continuo miglioramento dei servizi.

Ma, vedete, non è solo questo: potrebbe, se non il Governo (sul quale dirò qualche parola appresso), il legislatore recuperare un suo dominio in questa materia? Per quanto riguarda la mia materia credo proprio di no. Io credevo di essere persona sufficientemente informata dei fatti per avere per più di 4 anni giudicato in materia di Autorità indipendenti e qui ci sono avvocati che quelle aule le hanno frequentate e le frequentano. Devo dire che la giurisdizione amministrativa consente una visione *intus et in cute*; non è soltanto una radiografia, è una risonanza magnetica nucleare perché vede l'azione amministrativa in svolgimento, vede come funziona; vede quindi da dove muove, qual è la situazione, dove si va a parare.

Le domande cautelari vengono decise entro 1 o 2 settimane, entro qualche mese il giudizio di merito. Ma quel che volevo dire è che, giudicando adesso dall'altra sponda, dove sono andato a finire (e quindi dimenticando quello che ho fatto di là di bene o di male), devo dire che, per esempio, le decisioni del TAR che ci hanno riguardato, nell'80% dei casi per me erano pienamente condivisibili, nel 15% dei casi accettabili e solo nel 5% dei casi io dissentivo e abbiamo fatto appello al Consiglio di Stato.

Quindi è una giurisdizione che funziona. E tuttavia non ci dava la visione compiuta di come funzionano le Autorità indipendenti, perlomeno in questa materia. Che cos'è che ha arricchito enormemente la mia capacità di comprensione e anche la mia capacità di regolatore? Il confronto in seno all'ERG. L'ERG, come sapete, è il Gruppo dei Regolatori indipendenti (sono 34 Autorità indipendenti) di cui fa parte l'Italia, che quest'anno ha pure la presidenza. Bene, in seno all'ERG noi ricerchiamo *the best regulation*, confrontandoci tra di noi, esaminando come hanno operato le altre Autorità su questioni analoghe, a volte identiche, a volte in parte o in tutto dissimili, e ricercando in comune le regole che funzionano meglio. Questo è un arricchimento di capacità di comprensione, di modulazione della regolazione, incomparabile; un metodo che il legislatore non può usare, ovviamente. Non può usare anche per un altro motivo: per la dinamicità e tempestività della regolazione quale solo l'Autorità indipendente può adottare, con modulazione *in progress*; la legge necessariamente richiede tempi lunghi e quando è approvata resta poi ingessata e rigida. Noi, invece, possiamo intervenire anche nell'immediato, ogniqualvolta occorra. Ecco perché bisogna stare attenti a toccare questa materia. Alcuni rilievi che farò quindi al disegno di legge sono soprattutto in relazione a quell'atmosfera, cui accennavo, cioè per la preoccupazione che possa fornire appiglio a svisamenti o ribaltamenti di prospettiva. Un primo rilievo che faccio è sulla nostra collocazione come Autorità di servizi. No, noi non siamo un'Autorità di servizi; questo è proprio un *error elenchi*. Non siamo un'Autorità di servizi perché il mondo delle comunicazioni obbedisce a regole d'evoluzione tecnologica così spiccate, incomparabili con qualsiasi altra materia, che coniugare l'evoluzione col dosaggio della concorrenza e col favor per l'infrastrutturazione della concorrenza richiede un complesso gioco di valutazioni. Non siamo Autorità di servizi perché decidiamo controversie, non componiamo solo interessi preventivamente in sede di regolazione; decidiamo controversie in concreto e sono migliaia e migliaia quelle che noi decidiamo. Ma, soprattutto, non siamo Autorità di servizi perché noi garantiamo i diritti fondamentali, tra i più fondamentali che ci siano: l'obiettività, la completezza, il pluralismo dell'informazione; e tutto questo sempre, ma massimamente in periodi di campagna elettorale, significa garantire la par condicio, cioè garantire che la partita elettorale si giochi correttamente. E siccome la partita elettorale si identifica con la partita della democrazia - che oggi si gioca in televisione -, noi siamo arbitri di quella partita; e lì non c'entrano niente i servizi. Quindi, vi prego, se mai vi tornerà il pallino in mano, toglieteci da quell'elenco. Come pure, per quanto riguarda la possibilità di revoca dei componenti dell'Autorità, io ho delle riserve di carattere generale su questa revocabilità. Da essa è esclusa giustamente l'Antitrust, ma non meno giustamente dovremmo essere esclusi noi perché se c'è un nervo, Giulio Napolitano, se c'è un nervo sensibile che qualche Autorità tocca, il più sensibile di tutti è quello che tocchiamo noi in campagna elettorale; c'è ancora gente che se ne

duole, c'è ancora gente risentita, c'è ancora gente che tiene il proprio risentimento celato e mi preoccupa più di quelli che sono usciti allo scoperto. Per queste ragioni, no alla possibilità di revoca. Per il resto, vedete, anche quando recentemente c'è stato un intervento legislativo sul costo di ricarica applaudito universalmente (c'è stato un solo dissenso in Parlamento tra maggioranza e opposizione. Perché? Perché interveniva su un caso giusto ed eclatante e che d'altra parte aveva formato oggetto di un'indagine congiunta dell'Antitrust e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), guardiamo come abbiamo proceduto noi e come ha proceduto la legge. Noi abbiamo proceduto con una consultazione pubblica; normalmente facciamo un'analisi di mercato, il che significa che noi abbiamo il sensore di come la situazione si atteggi in ogni suo aspetto. Qualche giorno prima che noi adottassimo, alla scadenza dei termini previsti dal regolamento comunitario, la nostra regola, è intervenuta una norma di decreto legge che, in sintesi, riassumeva quello che noi avremmo fatto ma necessariamente - per la sommarietà di una norma di legge rispetto a un regolamento modulato - ha prodotto degli effetti *tranchantes*, a integrare e sorreggere i quali siamo corsi noi in soccorso; però stentando a restare in bilico sulla fune di equilibrio sulla quale eravamo costretti a saltare, perché il piede andava in fallo ogni passo. Abbiamo sovvenuto fornendo dei prospetti di raffronto, prima più semplici poi via via più complessi e articolati a seconda delle categorie di utenti, ma non c'è dubbio che uno shock sul mercato c'è stato: il che si può dire è positivo perché, se è vero che la diminuzione dei prezzi delle tariffe telefoniche è una costante - da quando c'è l'Autorità sono diminuite del 20% però gradualmente -, per effetto del decreto legge essi hanno subito un brusco ribasso dell'8%. Che si può dire? Benissimo, tutto bene per i consumatori. Ma ci sono state delle ripercussioni su due operatori minori che si ritrovano in difficoltà non previste. E quindi poi l'intervento dell'Autorità che ha cercato di modulare, di equilibrare in qualche misura. Questo perché appunto, ripeto, noi facciamo un'approfondita analisi di mercato, noi facciamo un confronto con gli operatori e con i consumatori e poi interveniamo. Il legislatore non lo può fare. Ma, si potrebbe dire, come ha detto Villone. "Ma che, queste Autorità vogliono fare tutto?. Lei adesso si immedesima in questa funzione e non vede altro!" Sì, può darsi, però i vecchi ricordano di più le cose lontane che le cose vicine: io non dimentico che per 20 anni sono stato dalla parte del Governo, per più di 30 da quella della giurisdizione amministrativa, e soltanto da 2 anni sono qui; non è che poi ho la memoria così corta. No, non è così. Non c'è un mio assorbimento nel mio ruolo attuale. C'è che veramente posso raffrontare le cose; è vero che un'Autorità indipendente non arriva dappertutto, anche un'Autorità regolatrice di un mondo complesso quale è quello soggetto alla nostra regolazione. Per esempio noi non ci possiamo espandere nel campo della politica industriale; la politica industriale è del Governo, che in quel campo conserva il suo ruolo, ma attenzione: è un ambito distinto dall'attività di regolazione. Non

per questo l'attività di regolazione può essere ricondotta sotto una funzione di indirizzo e di alta vigilanza del Governo. Ma che cosa deve vigilare? Che le nostre regole siano appropriate o meno? Ma noi siamo soggetti alla giurisdizione del Giudice amministrativo. Gli interessati il giorno dopo che emaniamo una delibera ci fanno ricorso al TAR e quando occorre al Consiglio di Stato. E su che cosa deve vigilare il Governo? Che noi durante la campagna elettorale abbiamo lasciato più o meno spazio al Governo? È questa la vigilanza che deve svolgere il Governo su di noi? Su che cosa deve vigilare? Sul fatto che le nostre regole favoriscono anche una politica di infrastrutturazione a lungo periodo? Faccia la sua politica industriale. Noi la rispetteremo non meno delle politiche industriali dei singoli operatori, ma sono ambiti distinti. E quindi qualche perplessità (se non fosse per questa atmosfera non ce l'avrei), ce l'ho anche nei confronti della Commissione Parlamentare di Vigilanza. Intendiamoci, avere un interlocutore costante può servire alle Autorità perché noi facciamo la nostra relazione al Parlamento, veniamo auditi dalle Commissioni di merito, tutto questo è ok, ma una costante attenzione da parte di una Commissione dedicata potrebbe servire. Ma è questo fatto dei pareri che mi lascia perplesso. Noi non vogliamo assolutamente essere autoreferenti, il Parlamento è la sede massimamente rappresentativa: lì ci rapportiamo, lì riferiamo, lì sentiamo critiche, valutazioni. D'altra parte ogni giorno i giornali ci spiattellano di tutto, in favore e contro, e certe volte quelli in favore sono più opinabili di quelli contro. Però ecco, pareri sulla nostra attività, su che cosa? Guardate che qui c'è una riserva comunitaria molto forte sull'indipendenza delle Autorità. Guardate che qualche Autorità che non è indipendente come quella polacca ha subito un attacco veemente e giustificato da parte della Reding; guardate che noi, le Autorità regolatorie europee, ci guardiamo l'una con l'altra e se una ha fatto qualcosa che non va o la corregge o arrossisce o comincia a essere mostrata all'indice. Quindi non vedo questa possibilità di alta vigilanza e di indirizzo. Ma le Autorità che dettano regole, - poneva un interrogativo interessante Pajno, non per nulla la sua esperienza è giurisdizionale in questa materia - come fanno ad adottare misure cautelari e urgenti? In teoria c'è un po' di contraddizione. Devo dire che noi le abbiamo adottati per primi; le ho mutate, e non lo nascondo, dalla sede giurisdizionale. Però devo dire che in concreto hanno funzionato quando la situazione lo richiedeva. In astratto indubbiamente, le regole poco si prestano a misure cautelari; l'applicazione delle regole sì, ma le regole no. Sennonché che succede? Proprio perché noi procediamo con analisi di mercato, con consultazioni che richiedono l'osservanza dei tempi comunitari (3-4 mesi), alle volte si crea nel frattempo qualche alterazione del mercato. Per stoppare questa alterazione fino alla fine delle analisi di mercato e al provvedimento regolatorio, solo per questo siamo intervenuti e, devo dire, il TAR ha avallato in un caso il nostro provvedimento cautelare. Noi non possiamo fare come il decreto legge che taglia con la scure improvvisamente. Noi operiamo col bisturi dopo aver fatto tutte le analisi, le

radiografie, le stratigrafie del caso. Ma ci sono interventi che non possono aspettare; se nel frattempo non s'intervenisse con misure cautelari provvisorie, nel momento in cui le regole sopravvengono troverebbero la situazione modificata. Conseguentemente l'assetto regolatorio rischia di risultare sfalsato. Questo – e questo solo – mirano a prevenire le misure cautelari da noi adottate.

Un ultimo accenno sulla indeclinabilità dell'indipendenza delle Autorità. Nelle regole che noi poniamo, lo spostamento di qua o di là di un comma può significare spostamento di milioni di euro da un operatore all'altro. L'indipendenza dagli operatori è quindi imperativo assoluto, per le Autorità. Ma l'indipendenza deve esserci anche nei confronti del Governo. O oggi, sotterraneamente, qualcuno la pensa diversamente? Ma come? Non sono nate per essere affrancate dalla politica le Autorità Indipendenti? Siamo arrivati a un ripensamento di questo genere? In Gran Bretagna l'Ofcom ha lavorato 18 mesi per la separazione della rete di British Telecom; beh, in 18 mesi il Governo non ha mai interferito. Quindi questa è un po' la situazione, queste le condizioni al contorno, questi i motivi di qualche mia preoccupazione perché sento serpeggiare qualche tentazione. Grazie.