

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

di Laura Ammannati

Prima di indicare i punti che vorrei toccare nel mio intervento, mi pare utile ricordare che la cosiddetta “proliferazione” di autorità indipendenti cui si è fatto più volte riferimento oggi, è strettamente connessa alla storia dei primi anni '90 in cui il nome stesso di “autorità indipendente” era espressione di una possibilità di fuga dalla politica e dalle nefaste conseguenze di una forma di governo “spartitorio” dell’economia. Ma proprio questa origine caotica e frammentaria di tanti organismi diversi, che spesso hanno in comune solo un nome, ci fa vedere oggi l’utilità, dopo ripetuti tentativi, di riprendere in mano un settore che si è venuto evolvendo in questi anni senza il minimo disegno. Tra l’altro oggi non dobbiamo parlare in generale di autorità indipendenti dal momento che non tutte sono oggetto di questo disegno di legge, ma soltanto delle autorità di regolazione e di vigilanza. Quindi ritornerei al cuore del nostro discorso e, proprio in considerazione dei temi che conosco un po’ meglio, vorrei fare qualche osservazione su aspetti più specifici alle Autorità di regolazione.

Preliminarmente vorrei anch’io ribadire la rilevanza di alcuni principi costitutivi del modello di regolazione che sta alla base anche di questo disegno di legge. E mi riferisco in particolare al rapporto tra regolazione e concorrenza. Mi pare cruciale riaffermare che, soprattutto nei settori dei servizi di pubblica utilità, la definizione di un quadro regolatorio elaborato e monitorato da un soggetto *ad hoc* non possa essere superata, neppure nel lungo periodo, in quanto l’*antitrust* da solo non pare in grado di garantire un corretto funzionamento di mercati come quelli dell’energia o dei trasporti. Penso, appunto, che non si possa più riconoscere come un obiettivo coerente con l’evoluzione del contesto economico il motto di uno dei più famosi teorici e pratici della regolazione inglese, cioè Littlechild, quando sosteneva che la regolazione doveva servire a mantenere il fortino finché non arrivava la concorrenza, indicando quindi un rapporto di reciproca esclusione tra le due situazioni.

Fatta questa premessa vorrei soffermarmi su un primo punto relativo alla individuazione delle competenze delle Autorità di regolazione, e più in generale alla “perimetrazione” di quello che riteniamo debba essere il territorio riservato al loro intervento. Nel dibattito di oggi, fin dal

primo intervento di Marco D'Alberti, abbiamo parlato di regolazione indipendente; e lo stesso disegno di legge nella formulazione di alcuni articoli (che non sto a riprendere per brevità) elenca una serie di competenze identificate come tutela e promozione della concorrenza, creazione di mercati concorrenziali ed anche tutela dell'utente e del consumatore. Ora, rispetto alle Autorità di regolazione e al loro obiettivo principale che è quello di mettere in atto una regolazione indipendente finalizzata principalmente alla creazione di un mercato concorrenziale, ripeto qui una domanda che mi sono fatta varie volte anche in considerazione dei diversi modelli di regolazione presenti nei vari paesi europei: è la tutela del consumatore oppure la tutela di altri obiettivi sociali come ambiente, salute o altro un elemento costitutivo ed essenziale della regolazione indipendente? Se prendiamo ad esempio l'Autorità dell'Energia, in rapporto al quadro della completa liberalizzazione del mercato elettrico del prossimo 1° luglio, riteniamo che sia di sua competenza l'individuazione dei "clienti vulnerabili" (come li definisce la direttiva del 2003)? Oppure andare a definire la tariffa sociale che si configura come un intervento di *welfare* relativo a determinate categorie di utenti? E' questo un punto sul quale mi sembrerebbe utile riflettere rispetto a una perimetrazione di compiti il più possibile aderente all'obiettivo della "regolazione indipendente" che si differenzia, a mio modo di vedere, da quello della "garanzia" di obiettivi sociali e di interessi collettivi. Ritornando all'esempio dell'Autorità dell'energia la definizione dei clienti vulnerabili o della tariffa sociale e del suo ambito di applicazione non dovrebbe essere una di quelle competenze che spettano al potere politico?

La seconda osservazione che vorrei fare riguarda ciò che si chiama comunemente "analisi di impatto della regolazione. Come sappiamo, dopo una serie di passaggi e di alterne vicende e fortune (a partire dal 1999 con la legge 50), era stata prevista l'estensione dell' AIR alle autorità di regolazione riguardo la emanazione degli atti amministrativi generali, di programmazione e regolazione di loro competenza (art. 12 della legge 229 del 2003, che si rivolgeva indistintamente alle "autorità amministrative indipendenti cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie" riguardo alla introduzione "di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione"). Sempre con riferimento alle autorità indipendenti, l'art. 13 del d. lgs. 259 del 2003 introduceva espressamente l' AIR nell'ordinamento dell'Autorità per le garanzie nel settore delle telecomunicazioni. Leggendo ora il disegno di legge di tutto ciò mi pare resta solo l'art. 18, comma 2, dove si dice testualmente che "i regolamenti e gli atti a contenuto generale delle Autorità, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore o della materia su cui vertono. Essi

sono accompagnati da una relazione che illustra le conseguenze dei medesimi atti sulla regolamentazione”. Che cosa è cambiato rispetto alle disposizioni precedenti? In sostanza sembra che sia venuta meno la previsione di una analisi di impatto degli atti di regolazione, limitandola esclusivamente agli atti generali e ai regolamenti, e che, anche in questo caso, si sia optato per una versione per così dire “rituale” per cui una generica valutazione delle scelte potrebbe contribuire solo ad una più adeguata motivazione dell’atto in questione da riportare nella relazione introduttiva che accompagna qualsiasi atto normativo. Ciò che mi chiedo a questo punto è se questa diversa formulazione (più generica riguardo alla rilevanza e più circoscritta riguardo all’ambito di applicazione) non rappresenti il definitivo venir meno dell’idea stessa di un’analisi d’impatto della regolazione. Nessuno, neppure io, ritiene che l’analisi d’impatto rappresenti l’unico strumento a disposizione sulla via di una *better regulation*. Tuttavia, con buona probabilità, può consentire almeno di focalizzare più distintamente quello che può essere l’obiettivo principale da perseguire, se la sua rilevanza sia tale da sacrificare, magari momentaneamente ma non solo, altri obiettivi anche se secondari. E questo, possibilmente anche sulla base di una stima preliminare quantitativa del costo della regolamentazione, dei benefici che derivano e dei costi di *compliance*.

Se con questo secondo comma dell’art. 18 l’intenzione del legislatore poteva essere quella di una estensione a tutte le autorità contemplate nella legge dell’AIR, il risultato, proprio in considerazione della formulazione, appare quello di un forte depotenziamento dello strumento in quanto viene meno l’indicazione dell’obiettivo prioritario di questo procedimento diretto ad elaborare una serie di indicatori verificabili di valutazione degli obiettivi prefissati, dei costi del loro perseguimento e della stessa necessità di una regolazione. Così come appare ridimensionato l’ambito di applicazione in assenza di un riferimento alle disposizioni contenute nella precedente legislazione che aveva ad oggetto anche gli atti di regolazione e programmazione delle autorità. Su altri aspetti, peraltro, il disegno di legge non è stato avaro riguardo l’esplicita riconferma di norme già in vigore.

L’ultima osservazione (brevissima) riguarda la questione della estensione o, per così dire, di una copertura da parte delle Autorità di regolazione nazionali sulle attività a carattere regolatorio esercitate dagli enti locali nel settore dei servizi pubblici. Al di là del conflitto tra i diversi ruoli che l’ente locale gioca in questo ambito (indirizzo generale, proprietario, regolatore, imprenditore), gli enti locali mancano comunque, nella stragrande maggioranza dei casi, di risorse e competenze in particolare per l’esercizio delle funzioni di regolazione. Di fronte alle

(talvolta) insuperabili difficoltà che gli enti locali incontrano nel definire ad esempio il quadro delle gare, oppure la costruzione dei contratti di servizio in modo da tutelare lo stesso ente nella sua azione eventuale azione di monitoraggio e di controllo del gestore e da garantire gli utenti del servizio (costi e qualità) potrebbe essere in qualche modo contemplata una più ampia e intensa attività di supporto delle Autorità di regolazione nazionali.