

# La nuova disciplina delle Autorità indipendenti\*

di Claudio De Vincenti

Condivido molto l'apprezzamento che dai partecipanti a questo seminario viene al disegno di legge del governo in materia di autorità indipendenti. Più avanti evidenzierò quelli che ritengo essere dei limiti del DDL, ma ci tengo a sottolineare che il mio non è un apprezzamento formale, è un apprezzamento di sostanza e anche, per così dire, un apprezzamento politico, nel senso che spero molto che il dibattito parlamentare cambi piega rispetto all'avvio costituito dalla relazione del Sen. Villone. Nella riflessione che vi propongo, partirei da una considerazione riguardante il temuto rischio di indebolimento del Governo che discenderebbe dal completamento del quadro istituzionale di regolazione. Al riguardo mi è piaciuta molto la battuta di Andrea Manzella quando prima ha detto che in un quadro di regolazione chiaro "in realtà il governo è più forte" nel perseguire obiettivi di politica industriale. Ecco, io credo che dobbiamo saper distinguere tra due funzioni che lo Stato è chiamato a svolgere nell'ambito della politica economica, la politica industriale da un lato e la tutela della concorrenza e la regolazione dall'altro: una cosa è la definizione delle regole e la tutela di queste regole, e questo è un compito che in qualche modo deve essere *super partes* come diceva prima Franco Bassanini; altra cosa è la politica industriale, cioè il modo in cui il Governo e la maggioranza Parlamentare fanno, nel quadro di regole definito, le loro scelte circa l'allocatione delle risorse e il modo in cui le indirizzano via bilancio pubblico e altri strumenti di politica economica. Questo DDL, completando il quadro istituzionale, aiuta a tradurre in pratica questa distinzione dei compiti dello Stato nell'economia, dove si tratta di limitare l'arbitrio della politica per esaltare la capacità della politica di fare in modo trasparente le proprie scelte e di realizzarle. Il che significa appunto rafforzare la politica, perché quando sono chiare le regole e il modo in cui il mercato reagirà alle scelte allocative dell'autorità politica, quest'ultima può valutare e prevedere molto meglio gli effetti di quelle scelte.

Ma vengo a un'altra posizione che pure risulta abbastanza diffusa e che può spiegare la contrarietà di alcuni circa il completamento del quadro istituzionale di regolazione delineato nel DDL. Nella sua versione canonica questa posizione accetta la regolazione come "male necessario" nella fase di liberalizzazione e transizione alla concorrenza, da abbandonare poi una volta completata la transizione perché quando si sarà dispiegata la concorrenza non ci sarà più bisogno di

---

\* Relazione al Seminario di ASTRID sulle Autorità indipendenti, svoltosi a Roma il 18 giugno 2007.

Autorità di regolazione, tutt'al più ci sarà bisogno solo dell'Antitrust. Si tratta di una posizione nobile, anche se mi lascia stupito il fatto che sulla sua base ci si possa spingere a prospettare la liquidazione dell'Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas, che ha svolto in questi anni una funzione essenziale per il processo di liberalizzazione del settore. Ma il punto di fondo che rende quella posizione insostenibile è che nei settori di pubblica utilità per motivi tecnologici, per motivi di esternalità o di meritorietà dei servizi, in sintesi per diversi motivi che gli economisti hanno da tempo chiarito, il mercato può non farcela da solo. Altrettanto, anche se per motivi diversi, nei mercati finanziari. E il mercato può non farcela perché in certe situazioni, senza regolazione, proprio la concorrenza non può essere garantita. Quando abbiamo a che fare con un monopolio naturale non duplicabile, la rete elettrica, le pipelines del gas, la rete idrica o la rete ferroviaria, non c'è possibilità che la concorrenza operi. Allora cosa dobbiamo pensare? Dobbiamo pensare che abbiamo bisogno di un'Autorità di regolazione che fa in modo di avvicinare il più possibile il funzionamento dei segmenti di mercato non concorrenziali a risultati analoghi a quelli che si avrebbero se la concorrenza potesse operare adeguatamente e che fa in modo di garantire, attraverso la regolazione di tariffe e condizioni di accesso alla rete, che i segmenti di servizio che utilizzano quel monopolio naturale, vedi la generazione e vendita di elettricità o il trasporto ferroviario, possano essere esercitati effettivamente in concorrenza. Se non c'è il regolatore non ci sarà neanche la concorrenza. La teoria moderna della regolazione ha chiarito bene principi e strumenti di una regolazione pro-concorrenziale. Ma attenzione, l'attività di regolazione pro-concorrenziale di un mercato non va confusa con l'azione antitrust: la regolazione costruisce e implementa regole che, dove la concorrenza non può da sola dispiegarsi, la promuovono e ne mantengono le condizioni; l'Antitrust non promuove ma tutela (e naturalmente non solo nei settori delle utilities) la concorrenza e le regole che vi presiedono. E io penso che, proprio per svolgere bene questo suo compito, l'Antitrust non debba essere caricata di compiti impropri di costruzione delle regole e deve avere l'indipendenza per poter giudicare dal punto di vista della tutela della concorrenza l'azione di un'Autorità di regolazione.

In realtà la posizione che sto criticando, quella cioè che la regolazione sia semplicemente un "male necessario" caratteristico della fase di transizione, è una posizione anacronistica, di liberismo estremo: da una parte c'è il mercato concorrenziale, che al massimo richiede solo la presenza dell'Autorità antitrust, dall'altra c'è, nettamente separato, il settore pubblico. E' questa una concezione ottocentesca del mercato e del ruolo del pubblico: il mercato reale è ben diverso da quello ipotizzato da questa impostazione, è un mercato in cui la concorrenza va continuamente tutelata e le condizioni di concorrenza devono essere continuamente riprodotte laddove c'è bisogno. E qui una parentesi su un punto del DDL che D'Alberti ha criticato, quello che attribuisce a un

decreto del Presidente del Consiglio, sentite le Autorità, il compito di ridefinire a intervalli i confini della regolazione nel settore dei trasporti. Credo che al riguardo dobbiamo essere, per così dire, molto laici: l'evoluzione della tecnologia e della domanda ha fatto sì che settori o segmenti di servizio che un tempo erano monopoli naturali adesso non lo siano più, mentre altri, che una volta non erano monopoli naturali, lo siano diventati; servizi che una volta non erano giudicati meritori, o non producevano esternalità significative, oggi lo sono e viceversa. In altri termini, i confini della regolazione cambiano ed evolvono insieme con l'evoluzione storica dell'economia. In questo senso dico che dobbiamo rifuggire da forzature ideologiche e dobbiamo essere laicamente consapevoli che in quelle che chiamiamo *utilities* oggi abbiamo bisogno dell'attività di regolazione, che un domani potremmo averne bisogno in settori in cui oggi neanche lo immaginiamo e dopodomani potremmo dovercene liberare in settori per i quali oggi pensiamo essa sia assolutamente necessaria. Insomma, di fronte ai cambiamenti dell'economia c'è bisogno di elasticità. A chi attribuire questo ruolo? Forse potrebbe aver senso attribuirlo alla stessa Autorità antitrust ma personalmente trovo la soluzione prospettata dal disegno di legge sostanzialmente ragionevole, perché l'individuazione dei confini della regolazione è in realtà un'operazione non meramente tecnica ma politica: per esempio nel caso dell'elettricità o del gas è stata una decisione politica, e doveva essere una decisione politica, spezzare i monopoli verticalmente integrati e creare una situazione articolata, con segmenti in cui opera la concorrenza "nel" mercato e altri che devono essere sottoposti a regolazione; o, per fare un altro esempio, l'individuazione di esternalità e la scelta circa l'impegno di risorse che esse richiedono implica una valutazione politica del ruolo che un certo servizio svolge, valutazione che non può essere affidata all'Antitrust. Da questo punto di vista la soluzione prospettata dal disegno di legge mi appare sostanzialmente realistica.

Per quanto riguarda poi i timori di una proliferazione delle autorità, rilevo che il disegno di legge procede in realtà in direzione dell'accorpamento: per esempio, cancella un soggetto che non è né indipendente né autorevole come il Comitato di vigilanza sulle risorse idriche e porta la regolazione del settore idrico in capo a un'Autorità seria come l'AEEG; per il settore dei trasporti, pur composto da una pluralità di comparti, propone un'Autorità unica di regolazione; per i servizi postali si supera la finzione del Ministero delle comunicazioni come Autorità di regolazione e si riconduce il settore nelle competenze dell'AGCOM.

Vengo ora alle critiche che io mi sento di muovere al disegno di legge, di cui comunque come è chiaro da quanto ho detto fin qui condivido largamente l'impostazione. Due le osservazioni principali che desidero evidenziare nel tempo che mi rimane. La prima riguarda una eccessiva timidezza nei confronti degli enti locali. In particolare, per quanto riguarda il trasporto pubblico

locale il DDL si limita a dire che “nel rispetto delle rispettive competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, l’Autorità formula [...] pareri in materia di apertura al mercato dei servizi di trasporto pubblico locale”. Mi sembra veramente poco: l’Autorità dovrebbe, per esempio, dettare le metodologie circa la determinazione delle tariffe e dei trasferimenti a copertura degli oneri di servizio pubblico collegati alla presenza di esternalità; dovrebbe dare indicazioni circa la costruzione dei bandi di gara e l’espletamento delle procedure (le gare di trasporto pubblico locale in questi anni sono state vinte in gran parte dagli *incumbent*, un segnale che qualcosa in quelle gare non ha funzionato). Più in generale, gli enti locali hanno assoluto bisogno di essere supportati da Autorità nazionali di regolazione che dettino le metodologie, forniscano analisi di benchmarking, e così via.

La seconda osservazione critica riguarda il ruolo improprio attribuito al Ministero delle infrastrutture, d’intesa con quello dell’economia, nella procedura di definizione delle tariffe da parte dell’Autorità di regolazione nel caso di una concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici. La definizione delle tariffe è compito squisitamente regolatorio: ai Ministeri compete fornire gli indirizzi circa le priorità di investimento e la scelta circa l’apporto o meno di risorse pubbliche per quegli investimenti; ma la definizione del livello e della dinamica delle tariffe che consente la copertura dei costi di costruzione e gestione, in relazione all’eventuale apporto di risorse pubbliche, e che incentiva comportamenti efficienti dell’impresa non può che essere compito esclusivo dell’Autorità di regolazione.