

RIDARE AUTOREVOLEZZA ALLE AUTORITA'

di Francesco Silva
22 dicembre 2008

I dati ci dicono che negli ultimi quindici anni il grado di concorrenza dei mercati italiani è aumentato, pur essendo ancora insoddisfacente, soprattutto nel settore dei servizi. A questo risultato hanno contribuito molti fattori, tra cui la maggiore concorrenza internazionale e le liberalizzazioni, e in qualche misura anche le tre Autorità per la tutela della concorrenza nei mercati dei beni e dei servizi, costituite negli anni '90.

Quella garante della concorrenza e del mercato (AGCM), e quelle per il mercato elettrico e del gas (AEEG) e delle comunicazioni (AGCom).

Poiché molte attese sono riposte nell'efficacia pro-concorrenziale della loro azione, viene spontaneo chiedersi in che misura esse hanno effettivamente contribuito all'esito di cui si è appena detto. Dobbiamo però subito constatare che manca una valutazione motivata e documentata in tal senso: non ne conosciamo l'efficacia. Se andiamo a cercarne la ragione, ci troviamo di fronte a un ulteriore problema: manca un soggetto istituzionale politico - il Governo o il Parlamento - a cui esse debbano in qualche modo rendere conto della loro attività, o per usare un termine tecnico, verso cui le Autorità siano accountable. Infatti le loro decisioni sono soggette solo, o quasi, al controllo - peraltro fondamentale - degli organi giudiziari (TAR e Consiglio di Stato). Questa assenza a nostro avviso va a scapito della loro autorevolezza.

Le tre Autorità sono organi amministrativi pubblici accentrati posti a garanzia di un importante interesse collettivo: il corretto funzionamento dei mercati. L'estensione e le diramazioni di questo obiettivo sono molto sfumate e lasciate all'interpretazione che loro stesse ne danno: tutelano la concorrenza, ma anche la orientano e promuovono, svolgendo un ruolo attivo nella politica per la concorrenza, inteso dalle tre Autorità in modo diverso e variabile nel tempo. A titolo di esempio, l'AGCM ha focalizzato il proprio impegno a sostegno della liberalizzazione dei servizi pubblici e di una maggiore concorrenza nelle professioni.

Le tre Autorità hanno strumenti piuttosto ampi. L'AGCM ha prevalenti funzioni di law enforcement (legge n. 287/90 e successive norme che ne estendono e modificano obiettivi e strumenti). Non è però solo un neutrale giudice amministrativo che media tra diversi interessi pubblici, e quelli degli operatori e dei consumatori. Esercita anche un potere quasi-regolatorio - quando contratta gli impegni con le imprese, decide sulle concentrazioni, autorizza in deroga delle intese, o sanziona in base alla dottrina dell'essential facilities - ed effettua attività regolatoria in senso proprio per effetto degli artt. 12, 21, 22 e 24 della 287/90 (advocacy). Anche l'AEEG e AGCom svolgono una funzione di mediazione tra diversi interessi. Se è vero che in esse prevale la funzione regolatoria, sono dotate pure del potere di sanzionare rispetto agli operatori recalcitranti, svolgono funzioni arbitrali o contenziose definendo le controversie tra operatori e tra questi e gli utenti, e hanno un potere di segnalazione. Pertanto si configurano come organi accentratori del potere di controllo del corretto funzionamento del mercato: pongono le norme, le applicano e le fanno rispettare.

Tutte e tre le Autorità sono indipendenti, ma passibili di cattura. Questo vale soprattutto, ma non solo, per l'AEEG e dell'AGCom da parte degli ex monopolisti. Hanno una delega politica dal Parlamento, che ne i nomina i membri sulla base della loro presunta capacità di esprimere giudizi e prendere decisioni autonome e competenti, che dovrebbe ridurre il rischio di cattura. L'autorevolezza che ne deriva è un requisito importantissimo ai fini della loro sostenibilità politica, soprattutto perché non è previsto - con l'eccezione di AEEG e AGCom rispetto agli indirizzi di politica generale indicati dal governo nel DPEF e approvati dal Parlamento - alcun soggetto che debba o possa orientarne l'attività o valutarne ex-post l'operato, se si esclude il possibile intervento del TAR e del Consiglio di Stato, che lo fanno sulla base della sua coerenza con il sistema normativo. D'altra parte le relazioni che le Autorità debbono presentare all'Esecutivo rappresentano infatti un episodio rituale.

Dunque ci troviamo di fronte a istituzioni accentrate e dotate di ampi poteri, la cui capacità di garantire la concorrenza dipende dalla condizione che la nomina dei suoi membri sia suggerita da criteri di competenza ed autonomia, mancando verifiche di altro tipo.

Il soddisfacimento di questa condizione è però opinabile. In un sistema politico bipolare, diverso da quello previsto dalla legge 287/90, il fatto che la scelta dei membri dell'AGCM avvenga da parte dei due presidenti della Camera e del Senato non ne garantisce più un carattere "istituzionale". D'altra parte la nomina diretta da parte del Parlamento dei membri dell'AGCom non ha mai garantito questo carattere. Più appropriato sembra il criterio di nomina dei membri dell'AEEG, con l'indicazione dei membri da parte dell'Esecutivo e l'approvazione da parte della maggioranza qualificata della Commissione parlamentare competente. Peraltro proprio la difficoltà di trovare un ampio consenso, non è chiaro se per mancanza di persone competenti o super partes, potrebbe essere stata la causa della mancata nomina del necessario numero di membri.

Il quadro complessivo non è incoraggiante. Visti i problemi delle nomine e in assenza di accountability crescono i rischi di cattura delle Autorità o di scelte motivate dalla ricerca di consensi diretti delle imprese o dei consumatori (populismo).

Non essendo prevedibile, né forse auspicabile, una riforma radicale del sistema delle Autorità , ci si deve limitare a interventi correttivi, che comunque presuppongono la volontà di ripristinare i principi di fondo su cui esse reggono, che sono quelli dell'indipendenza e dell'autonomia, e quindi dell' autorevolezza. In assenza di tale volontà temiamo che ogni ipotesi di riforma, per quanto ridotta all'essenziale, sia velleitaria. D'altra parte mancando una revisione dei criteri di nomina e dell'introduzione di qualche forma di accountability temiamo che le Autorità vadano progressivamente a perdere di autorevolezza.

Proponiamo pertanto una revisione, e omogeneizzazione, dei metodi di nomina dei membri delle Autorità , seguendo per tutte l'attuale modello dell'AEEG, ossia prevedendo la proposta governativa e la nomina a maggioranza qualificata da parte di una Commissione parlamentare responsabile della concorrenza. Questa stessa Commissione è quella a cui dovrebbe essere indirizzata l'attività di advocacy. Inoltre, e ancora più importante, riteniamo che debba istituirsi un rapporto di rendicontazione (accountability) proprio tra le Autorità e la Commissione che le nomina. Le Autorità dovrebbero presentare a questa stessa Commissione delle Agende di lavoro, che indichino gli orientamenti che intendono seguire. Il rispetto dell'indipendenza delle Autorità impone che la Commissione non abbia il potere di imporre determinate scelte, ma certamente di discuterle. La Commissione inoltre ha il potere di richiedere precise informazioni sui risultati conseguiti. Questa procedura ci sembra lo strumento più adatto per definire ex ante gli orientamenti generali d'intervento e verificarne la realizzazione e gli effetti ex post. Riteniamo infine che oggi comunque sarebbe quanto mai opportuna una valutazione complessiva e documentata dei risultati conseguiti dalle Autorità , anche al fine di una valutazione del funzionamento degli strumenti d'intervento di cui sono dotate.