



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA



Facoltà di  
Economia

**arel**

Agenzia di Ricerche e Legislazione

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

# **LA RIFORMA DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI: LA TUTELA DEL CITTADINO**

Atti del  
**7° Corporate Governance Forum**

Università di Padova  
Aula Magna  
Palazzo del Bo - Padova

Padova 15 aprile 2002

*A cura di **Roberto Zei** (Pirola, Pennuto, Zei & Associati) e **Antonio Taverna** (PricewaterhouseCoopers)*

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, neppure per uso interno o didattico, con qualsiasi mezzo effettuata.

© 2002 Corporate Governance Forum - Via Vittor Pisani 20 - 20124 Milano

## SOMMARIO

<b>Roberto Napolitano</b> <i>Vice Direttore Il Sole 24 Ore</i>	pag.	5
<b>Giovanni Marchesini</b> <i>Magnifico Rettore, Università di Padova</i>	»	5
<b>Francesco Favotto</b> <i>Preside della Facoltà di Economia dell'Università di Padova</i>	»	6
<b>Antonio Taverna</b> <i>Partner PricewaterhouseCoopers</i>	»	8
<b>Enrico Letta</b> <i>Segretario generale dell'Arel</i>	»	12
<b>Bruno Tabacci</b> <i>Presidente Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati</i>	»	18
<b>Pippo Ranci</b> <i>Presidente dell'Autorità per l'Energia elettrica e per il Gas</i>	»	25
<b>Gilberto Muraro</b> <i>Professore di Scienza delle finanze all'Università di Padova, Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche</i>	»	34
<b>Antonio Pilati</b> <i>Commissario dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni</i>	»	39
<b>Antonio Nicolò</b> <i>Ricercatore in Economia Politica, Facoltà di Economia, Università di Padova</i>	»	43
<b>Fabio Maria Manenti</b> <i>Ricercatore in Economia Politica, Facoltà di Economia, Università di Padova</i>	»	45
<b>Pippo Ranci (2° intervento)</b>	»	46
<b>Enrico Letta (2° intervento)</b>	»	47

**ROBERTO NAPOLETANO**

*Vice Direttore Il Sole 24 Ore*

Apro i lavori di questo convegno il cui tema è «La riforma delle Autorità indipendenti» nato per l'iniziativa dell'Arel, della Facoltà di Economia di Padova e della PricewaterhouseCoopers che ha offerto un forte contributo allo stesso.

L'Arel si è molto impegnata sull'argomento presentando una sua proposta sulle Autorità indipendenti.

Io posso solo dire, all'inizio della discussione, che su questa riforma si gioca gran parte della crescita e il consolidamento della cultura di mercato che faticosamente è riuscita ad affermarsi in Italia.

Do la parola ora al Rettore Magnifico Giovanni Marchesini.

**GIOVANNI MARCHESINI**

*Magnifico Rettore, Università di Padova*

Un grazie e un benvenuto a tutti da parte di questa Università sempre pronta a recepire gli stimoli che provengono anche dalla società esterna, affrontandoli con i propri mezzi di ricerca, con i propri metodi.

Il ruolo che l'Università sta sempre più assumendo, la sua proiezione verso l'esterno costituiscono oggi una realtà direi quasi compiuta. L'accusa che spesso proveniva nel passato nei confronti dell'Università era quella di essere chiusa nei confronti del mondo esterno; oggi possiamo considerarla superata.

Ringrazio i relatori per aver voluto integrare in questa Aula, con riferimento al tema delle «authorities», la lettura economica dei problemi con quella giuridica; è indubbio che dall'incontro dei due linguaggi potranno maturare potenzialità diagnostiche e propositive nuove, in larga parte inevase nel nostro Paese.

Alcune università hanno già affrontato da questo punto di vista nuovi itinerari di formazione. Lo stiamo facendo anche noi e presto avremo la possibilità di creare delle conoscenze diverse da quelle del passato, da quello che era la formazione puramente giuridica o la formazione puramente economica, nel senso che

avremo una formazione di persone con conoscenze miste e quindi più preparate per questo tipo di problemi.

Ringrazio tutti e auguro buon lavoro.

## **ROBERTO NAPOLETANO**

Apriamo pure i lavori. Sono previsti due interventi nell'introduzione: il primo è del Preside della facoltà di Economia dell'Università di Padova, prof. Francesco Favotto, il secondo è del dott. Antonio Taverna partner della PricewaterhouseCoopers.

## **FRANCESCO FAVOTTO**

*Preside della Facoltà di Economia dell'Università di Padova*

Vi porto il saluto della Facoltà di Economia, la più giovane fra le 13 Facoltà dell'Ateneo patavino, istituita nel 1993 e attivata nel 1995. È una Facoltà proposta in modo organico fin dal 1987 da docenti dell'Università di Ca' Foscari e di Padova, primo firmatario il prof. Gilberto Muraro, il quale da Magnifico Rettore, con il contributo di due istituzioni finanziarie padovane, si è molto adoperato per il lancio della Facoltà.

Nel luglio del 1999 sono stati promossi i primi laureati, che oggi sono già oltre 450.

La Facoltà è impegnata in una «strategia di nicchia di alta qualità»: a «numero chiuso» (250 matricole comunitarie più 10 extracomunitarie) per il limitato numero di docenti ad oggi disponibile (24) (se si aprisse si arriverebbe a circa 1000 matricole all'anno), con ottimi studenti e ottimi docenti, arrivata ad uno stadio evolutivo pienamente concorrenziale con le migliori business school italiane e per la quale si pone ora la tappa del *getting much more international* in modo da poter attrarre nei percorsi formativi più studenti stranieri e da immettere nei circuiti internazionali più studenti italiani.

A Padova le materie Economia ed Economia aziendale non si studiano solo nella Facoltà di Economia; validi studiosi di queste materie sono anche nelle Facoltà di Giurisprudenza, di Ingegneria, di Scienze Statistiche e di Scienze Politiche e sta crescendo la qualità e la quantità dell'impegno dell'Università di Padova verso il linguaggio economico.

Sono prevalentemente due le motivazioni per l'incontro di oggi.

Posto che strutture formative come la nostra non perseguono l'obiettivo di «produrre laureati», anche se recenti autorevoli sollecitazioni all'efficienza impongono valutazioni di performance sulla percentuale di laureati regolari, ma perseguono la valorizzazione del patrimonio umano, personale e sociale che ogni studente rappresenta, allora diventa importante coinvolgere gli studenti in processi formativi che sposino riflessioni e approfondimenti teorici con il divenire della complessità dell'economia, della cultura e delle istituzioni della società locale, nazionale e internazionale di riferimento.

Il sistematico e fecondo rapporto con il mondo produttivo, finanziario, culturale e istituzionale diventa, quindi, parte integrante nel formare un giovane moderno, brillante, motivato, capace di valorizzare i propri talenti, interagire con il mondo esterno e, alla fine, di generare valore nelle organizzazioni in cui opererà.

I giovani di oggi vanno aiutati ad uscire dai loro «bozzoli» e ad interpretarsi come parte di un tutto che ha una storia, una complessità, un divenire, una dialettica e soprattutto un futuro, il quale dipenderà molto anche dalle loro valutazioni, dalle loro capacità e dal loro impegno.

Allora occasioni come questa con PricewaterhouseCoopers sono chiaramente un'opportunità da cogliere e da valorizzare e di questo ringrazio il dott. Antonio Taverna che, come già fatto nell'autunno scorso in occasione del 6° incontro del Forum sulla Governance, è stato il motore impareggiabile dell'incontro di oggi.

Sul tema delle Autorità indipendenti è stato, poi, particolarmente facile per Padova convergere, per più motivi:

a) il tema in sé è storicamente attuale; l'economia italiana si avvia verso una stagione economica evoluta e da più parti si ritiene sia necessario dover dare maggiore spazio al mercato come motore di processi, anche nella prospettiva europea;

b) è un tema di ricerca su cui un gruppo di giovani economisti e giuristi di varie Facoltà di Padova da tempo tiene un seminario permanente, favorendo il confronto fra tesi e scuole e proponendo analisi in profondità sulle esperienze più interessanti;

c) è un argomento anche a forte valenza didattica, insegnato in più Facoltà e corsi sia di Economia industriale sia, più specificamente, di Teoria e Tecniche di regolazione della concorrenza e trattato in più tesi di area economica o aziendale o giuridica o tecnologica;

d) e, non da ultimo, vede un prestigioso studioso dell'Università di Padova il prof. Gilberto Muraro, ex Rettore, svolgere un ruolo di protagonista nel settore delle acque.

La qualità dei relatori, che ringrazio a nome della Facoltà e dell'Ateneo, e la felice combinazione di più voci differenziate del mondo politico, legislativo e amministrativo sono una garanzia per una mattinata interessante e promettente.

A voi tutti, che ringrazio per la partecipazione, i migliori auguri di buon lavoro.

### **ROBERTO NAPOLETANO**

Grazie al preside Favotto. Devo dire che è sempre bello sentire che ci sono università, facoltà, effettivamente a numero «chiuso» ma il cui numero «giusto» è la soluzione di molti problemi. Devo dire che ogni volta che sento queste cose penso che da questo punto di vista le Italie siano due: questa e un'altra parte d'Italia dove è difficile costruire un rapporto diretto tra corso di studio ed impiego.

Do ora la parola ad Antonio Taverna, evocato più volte come il motore di questa iniziativa.

### **ANTONIO TAVERNA**

*Partner PricewaterhouseCoopers*

Un benvenuto ed un ringraziamento a tutti i partecipanti ed ai relatori.

Devo formulare un caloroso ringraziamento al Magnifico Rettore dell'Università di Padova per averci messo a disposizione questa magnifica sala, prestigiosa per cultura e storia. Prendere la parola in questa aula, per chi non la frequenta abitualmente, è motivo di grande suggestione.

Lasciate anche che esprima la mia soddisfazione per la partecipazione così numerosa a questo evento che è stato possibile organizzare per la determinante collaborazione dell'AREL. Un grazie quindi al suo Segretario, Enrico Letta ed ai numerosi soci AREL presenti in sala.

La soddisfazione è particolarmente sentita in quanto dimostra che la «provincia» è attenta ed interessata a dibattiti che normalmente trovano le loro sedi nei grandi centri del Paese.

La numerosa partecipazione all'incontro dello scorso novembre, quando avemmo relatori Enzo Cardi, Alessandro Profumo e Giorgio Cirila ci ha incoraggiato a proporre anche questo evento alla platea padovana.

## **Il progetto Corporate Governance**

Quando nel 1995 PricewaterhouseCoopers pensò di organizzare un Forum sulla *Corporate Governance*, l'idea era quella di riproporre un'esperienza fatta negli Stati Uniti dai nostri colleghi che, collaborando con un'organizzazione governativa, la Trade-way Commission, curarono la redazione del CoSO Report, uno studio che affronta i temi di *Corporate Governance* principalmente nell'ottica dell'organizzazione e del controllo interno dando ampio risalto agli aspetti etici delle attività di impresa.

La quasi contemporanea pubblicazione della Legge delega per l'applicazione della direttiva comunitaria sulla riforma dei mercati finanziari, ci ha consigliato di integrare l'iniziativa con un'indagine sulle aspettative del mercato circa i lineamenti normativi della *Corporate Governance*, indagine condotta fra gli oltre cento membri di un Comitato Scientifico in cui era rappresentato ai massimi livelli il mondo imprenditoriale, quello istituzionale e quello accademico.

L'indagine ottenne notevole interesse; la preminente attenzione posta in essa ai temi giuridici, fece sì che i primi incontri successivi furono dedicati agli aspetti giuridici della *Corporate Governance*.

La *Corporate Governance*, nella sua più sintetica definizione (Cadbury Report) è il complesso di norme che attengono la gestione ed il controllo delle società. In una prospettiva più ampia essa riguarda tutto il complesso di relazioni ed aspettative più o meno forti che coinvolgono una serie di soggetti interessati alla vicenda ed alle sorti delle società, non ultimi i consumatori e la comunità sociale più in generale.

## **Gli incontri di Padova**

Sebbene i temi giuridici siano sempre di attualità per la riforma del diritto societario attualmente in corso, con il Forum di novembre e quello odierno abbiamo inteso riprendere i temi legati agli aspetti sociali ed etici dell'impresa e quindi addentrarci in quell'area che riguarda i rapporti tra impresa e cittadini, consumatori o soggetti sociali.

A novembre il tema fu Shareholders e Stakeholders: interessi e valori reputazionali.

In quella sede fu dato ampio risalto alle nuove frontiere dell'informativa societaria ed allo sviluppo sostenibile, attraverso la presentazione del bilancio sociale.

Alessandro Profumo, Amministratore Delegato di UniCredito, evidenziò come fosse fondamentale, per un grande gruppo, rispettare gli interessi delle diverse categorie di soggetti che, in modo più o meno forte, si trovano ad interagire con esso e che una buona gestione riesce a soddisfare contemporaneamente gli interessi degli azionisti e stakeholders che, in ultima analisi, non sono conflittuali ma piuttosto convergenti.

Parimenti Enzo Cardi, Presidente di Poste Italiane, rappresentò l'importanza della reputazione per una società chiamata a fornire un servizio universale.

Il dibattito ha confermato quanto interesse i grandi gruppi pongano alla costruzione ed al mantenimento della «reputazione» elemento fondamentale del valore dell'impresa.

I relatori non mancarono di sottolineare l'importanza, tra i vari stakeholders, dei dipendenti e delle autorità di vigilanza e controllo.

Oggi i recenti scandali di Wall Street, la piena operatività dell'Euro che porta al funzionamento effettivo del mercato unico europeo, le privatizzazioni di alcuni settori fondamentali come quello dell'energia, rendono di estrema attualità il ruolo delle autorità indipendenti di controllo. Questo ruolo è da riferire, per i mercati finanziari, alle banche centrali e agli organi di vigilanza delle Borse; per il largo mercato dei consumatori, alle Autorità di garanzia della concorrenza.

### **Le autorità di regolamentazione e vigilanza**

Nell'incontro odierno, con il dibattito sulla riforma delle autorità indipendenti, intendiamo approfondire questo tema.

Quando nel 1997 svolgemmo la prima raccolta di opinioni sulla *Corporate Governance* tra i membri del Comitato Scientifico (reperibile negli atti del Forum di quell'anno), emerse chiaramente la diffusa convinzione della necessità di una normazione più articolata che lasciasse ampio spazio, oltre che all'autonomia statutaria, anche alla normazione secondaria ed all'autoregolamentazione.

Ciò veniva considerato essenziale per assicurare la flessibilità e la rapidità di adeguamento alla normativa. Essenziale anche per la prontezza ed efficacia dell'eventuale intervento sanzionatorio.

Questi aspetti di funzionalità sono importanti anche perché sostengono la comunicazione all'esterno di comportamenti che intaccano la reputazione e quindi danno la possibilità al cittadino di esercitare una sanzione comportamentale che penalizza la società non «allineata». Questa sanzione può risultare più incisiva di qualsiasi altra prevista dalle varie normative.

Nel frattempo la rapida evoluzione dei mercati ed in particolare la piena attuazione del mercato europeo propone nuovi scenari. L'ambito nazionale è sempre più ristretto e forse meno importante.

In questo contesto ci si chiede: qual è il ruolo per strutture comunitarie come la Banca Centrale Europea o l'antitrust europeo? Esiste, d'altra parte, veramente un'esigenza di mantenere strutture autonome nazionali?

Nel definire il ruolo di queste Autorità penso che un aspetto fondamentale sia la loro *accountability* verso la comunità, e conseguentemente anche quello della loro *Governance*.

Prima di passare la parola ai relatori, vorrei fare nuovamente un riferimento alla nostra prima esperienza: l'indagine fatta nel 1996/1997. Il Comitato Scientifico fu unanime nell'individuare *nell'integrità e nella trasparenza* i valori chiave della *Corporate Governance*.

Penso che il tema dell'etica e dei comportamenti necessiterà di sempre maggiore attenzione così come già sottolineato nel CoSO Report.

Al riguardo, devo confermare l'attualità di quel rapporto che sottolineava l'importanza del controllo interno in una accezione «nobile» per garantire la credibilità. Ciò anche alla luce delle linee guida che Confindustria ed ABI stanno emettendo per l'applicazione della legge 231 dello scorso anno.

Grazie.

## **ROBERTO NAPOLETANO**

Ora diamo inizio alla tavola rotonda. Desidero che sia l'On. Enrico Letta Segretario generale dell'Arel, ex ministro, a fare l'intervento introduttivo alla tavola rotonda poiché l'Arel, in effetti, ha un merito «storico» su questi temi: dove si incrocia la politica con l'economia, ha sempre fatto delle segnalazioni importanti nel corso degli anni.

Quando si parla delle Autorità indipendenti, in questa fase politica che ha una serie di specificità (vedi il conflitto di interes-

si del Presidente del Consiglio) è necessario mettere a fuoco i punti veri di discussione, come ad esempio il senso vero dell'indipendenza delle Autorità, il problema di chi le nomina. Si può scoprire allora che ognuna ha un suo percorso.

Noi siamo in un sistema che va verso il bipolarismo; però il potere di nomina che viene attribuito alle due Camere (Senato e Camera dei Deputati) prima era espressione della maggioranza e della opposizione ed ora invece è espressione solo della maggioranza.

A me sembra interessante il caso dell'Authority dell'Energia per la quale esiste una proposta del Governo ma occorre che la Commissione parlamentare coinvolta esprima una maggioranza qualificata. Insomma, c'è bisogno di un ancoraggio tecnico di vera indipendenza, di garanzia, che tuteli la regolazione di queste parti rilevanti del mercato.

Do la parola ad Enrico Letta anche perché l'Arel su questo tema ha un'ipotesi di riforma che egli ci illustrerà.

#### **ENRICO LETTA**

*Segretario generale dell'Arel*

Ringrazio chi ci ospita, in particolare Antonio Taverna, che è stato infaticabile nell'organizzare questo incontro. Ritengo che questa discussione possa essere utile per tutti coloro che vi partecipano: in questa sala e a questo tavolo vi sono studiosi, parlamentari, operatori economici, imprenditori, regolatori, componenti di quelle Autorità indipendenti che sono oggi così importanti e della cui riforma trattiamo.

L'occasione è offerta dalla particolare congiuntura che stiamo vivendo: il Governo ha annunciato, qualche mese fa, la volontà di arrivare ad una riforma del settore e pochi giorni or sono, l'apposita commissione incaricata dal ministro della Funzione pubblica ha redatto un rapporto presentato all'Esecutivo e che verrà reso pubblico.

Nello stesso tempo in Parlamento sono state depositate tre differenti proposte di legge: una avente come primo firmatario il presidente della Commissione Attività produttive della Camera, Bruno Tabacci, che è qui e che ringrazio per aver accolto il nostro invito; una seconda presentata dal gruppo parlamentare di Alleanza Nazionale e una terza (quella di cui parleremo oggi e che è riportata nel numero speciale della rivista dell'Arel) depositata alla Camera da me e da altri deputati e che ha come primo firmatario al Senato, Giuliano Amato.

Credo sia chiaro a tutti – in questo anno di legislatura ciò è emerso in modo abbastanza evidente – che sul tema della riforma delle Autorità indipendenti è difficile procrastinare ulteriormente un intervento del Parlamento.

Voglio ricordare che già nella scorsa legislatura questa materia era stata approfondita da una commissione che aveva redatto un rapporto finale (pubblicato nella rivista Arel) concluso con un invito a un'azione riformatrice.

Io dividerò il mio intervento in cinque punti.

Il primo riguarda l'individuazione, tra i tanti problemi della situazione attuale, di quelli che mi sembra costituiscano proprio la base necessaria per la nostra discussione.

Vi è un'eterogeneità del settore di molto superiore a quanto fisiologicamente nella norma e dovuta ai tempi diversi nei quali le Autorità sono state istituite, alle differenti situazioni parlamentari e politiche dell'epoca, alle modalità varie con le quali le Autorità vengono regolate (con particolare riferimento ai criteri di nomina e ai rapporti con Parlamento e Governo). Questo tasso di eterogeneità è assolutamente superiore a quanto il nostro sistema può reggere.

Circa le nomine, come premesso dal nostro moderatore Roberto Napolitano, alcuni criteri risalgono ormai ad un altro tempo: è il caso della scelta dei componenti dell'Antitrust da parte dei presidenti delle Camere, decisa nei primi anni '90 nel contesto della centralità di un Parlamento con i due Presidenti in rappresentanza di maggioranza e opposizione.

Quanto ai rapporti delle Autorità attuali con il Parlamento e con il Governo, essi sono regolati da norme che nella prassi e nella teoria – ad avviso della relazione della commissione all'opera nella scorsa legislatura, ma anche di tutti coloro che si avvicinano alla materia e degli interventi presentati nella rivista Arel – non sono all'altezza della sfida. Queste norme lasciano molto spesso «l'amaro in bocca» sia ai parlamentari che ascoltano le relazioni annuali dei presidenti delle Autorità, sia ai componenti delle Autorità stesse quando si trovano a confrontarsi con il Parlamento e soprattutto con il Governo.

Un altro aspetto problematico della situazione attuale riguarda gli operatori, in particolare quelli economici, che avrebbero bisogno di tempi definiti per prendere decisioni su materie che li riguardano direttamente e che si trovano invece frequentemente coinvolti in un rimpallo di competenze tra Autorità e Parlamento. Il contenzioso che molto spesso si apre diventa per gli operatori economici un elemento di incertezza che crea disvalore.

È inoltre molto importante l'evoluzione europea, richiamata prima da Antonio Taverna. La materia sta cambiando anche a livello comunitario: non è più immaginabile – e i regolatori presenti qui alla nostra tavola rotonda potranno portare le loro esperienze – che ogni Autorità lavori su un contesto nazionale. Esiste ormai un contesto europeo: le decisioni del vertice di Barcellona accelerano in direzione di alcuni mercati a livello comunitario ed è quindi molto probabile che ci sia un'analoga accelerazione verso regole più omogenee. Vi sono state forti novità nei settori dei quali stiamo parlando; la liberalizzazione ne ha toccato e modificato la vita, in alcuni casi la sta ancora modificando. Ci sono nuovi settori che vengono coinvolti: penso a quello postale che fino ad oggi è rimasto al di fuori dall'intero complesso di cui trattiamo e alle stesse materie legate all'energia elettrica e al gas.

Quindi esiste una differenza tra il ruolo delle Autorità che devono spingere alla creazione di mercati e il ruolo delle Autorità che devono regolare mercati esistenti e funzionanti. Si tratta di responsabilità molto diverse che pesano sulle spalle dei regolatori, i quali in una prima fase hanno dovuto, al di là delle regole stesse, farsi carico di una supplenza, cioè di una spinta a far crescere mercati che nel nostro Paese non c'erano in quanto la presenza di monopolisti e di ex monopolisti spesso li aveva frenati.

Per quanto riguarda poi l'aspetto dei rapporti fra le Autorità, il fatto che abbiano regole diverse di legittimazione può creare delle frizioni.

L'ultima problematicità che voglio sottolineare in questo primo punto del mio intervento è quella della costituzionalizzazione: la materia di cui discutiamo non è in Costituzione e occorre capire come riuscire a superare il problema e quali possono essere le conseguenze dell'eventuale mancato superamento.

Vengo ora al secondo punto, agli obiettivi della nostra proposta di legge e di tutti gli interventi riformatori. Ne indico i due che mi sembrano essenziali. Credo sia necessario far ruotare l'intervento riformatore attorno ai principi di indipendenza e di efficacia. Due principi semplici da citare e da comprendere, molto complicati da mettere contemporaneamente in pratica.

A proposito di indipendenza, c'è stata e c'è una dialettica molto forte tra chi sostiene l'indipendenza delle Autorità e chi teorizza, anche con una certa ragione, che non deve trattarsi di indipendenza dall'indirizzo politico del Governo e dunque dall'indirizzo che si forma attraverso le regole democratiche. L'indipendenza deve rappresentare un'effettiva situazione rispetto agli

operatori del settore che si intende regolare: di qui la necessità di Autorità che siano terze rispetto agli attori e che siano in grado di regolare, di controllare, di interpretare i diversi principi.

A queste considerazioni deve però aggiungersi una riflessione legata alla situazione contingente del nostro Paese. Quando si parla di terzietà e di indipendenza occorre tener conto del fatto che in alcuni settori – probabilmente nei più delicati, come il gas e l'energia elettrica – il sistema pubblico, a fronte di una privatizzazione ancora incompleta, è parte del gioco e quindi terzietà ed indipendenza non devono essere astratte, almeno in questa fase transitoria che sembra però non essere breve. Terzietà e indipendenza devono valere rispetto agli operatori privati, ma anche rispetto all'operatore pubblico ex monopolista che gioca due tipi di interventi: uno da attore, sia che si chiami Eni sia che si chiami Enel, un altro da arbitro di tutti i soggetti e di tutti gli attori.

Circa il principio di efficacia, termine che forse giuridicamente non è corretto, esso deve assicurare agli operatori del settore che un nuovo sistema di regole e di soggetti non si trasformi in un aggravio di tempi e in contenziosi. Se i soggetti che intervengono diventano molteplici e in conflitto tra di loro, allora un qualunque operatore che ha bisogno di decisioni rapide – si tratta di settori nei quali si decide in tempo reale – si trova in gravi difficoltà. Sono quindi necessarie rapidità dei tempi, certezze e soprattutto l'eliminazione del potenziale contenzioso amministrativo e giudiziario che viceversa finisce per rendere molto complesso il settore di cui trattiamo.

Vengo al terzo punto. Io registro tre elementi essenziali nell'intervento riformatore: omogeneità, specificità, razionalizzazione. Innanzitutto deve essere individuato un corpo di aree rispetto alle quali si impone una normativa omogenea per tutte le Autorità. Il secondo aspetto riguarda la specificità: parliamo del Garante della privacy e dell'Autorità per il gas. Non è immaginabile che vi sia una omologazione totale tra questi due settori, è invece naturale che vi sia una specificità garantita. Infine, alla luce dell'esperienza ormai più che decennale e delle novità introdotte, occorre chiedersi quali possono essere gli elementi di razionalizzazione del sistema.

La proposta che noi presentiamo – non semplice da realizzare – comporta la creazione di alcune nuove Autorità. Noi immaginiamo di fatto un'Autorità per i servizi finanziari: non si può discutere di assicurazioni e fondi pensione che vanno alla Consob, perché non avrebbe senso pensare che la Consob com'è oggi possa gestire rami così complicati. Si tratta di istituire una nuo-

va Autorità che abbia al suo interno la capacità di tenere insieme questi settori, pur nella consapevolezza della loro specificità. La Rc auto non può essere gestita allo stesso modo come vengono gestiti altri prodotti finanziari e in questo ambito una razionalizzazione va fatta. E bisogna verificare se nel campo energetico esiste la possibilità – qui oggi abbiamo la presenza sia di Muraro, sia di Ranci – di mettere tutto il settore in capo a un'unica Autorità.

L'altro tema che abbiamo toccato nella nostra proposta è l'assegnazione all'Antitrust delle competenze in materia di concentrazioni bancarie. È un tema critico, perché si toccano le attribuzioni della Banca d'Italia; le ipotesi oggi in discussione e che il Governo sta valutando affrontano ognuna in modo diverso la questione.

La proposta di Alleanza Nazionale aumenta la competenza della Banca d'Italia (aggiunge assicurazioni etc.), la proposta Tabacchi sottrae alla Banca d'Italia alcune competenze importanti, la nostra proposta assegna le competenze in materia di concentrazioni bancarie all'Antitrust, togliendole alla Banca d'Italia.

Nelle bozze della relazione che l'Esecutivo sta presentando, di questo tema invece non si parla, tutto rimane così com'è. È chiaro quindi che questa è una delle materie più delicate da affrontare e che occorre capire bene come questo intervento riformatore possa coinvolgere la Banca d'Italia.

Omogeneità, specificità, razionalizzazione sono dunque – lo ripeto – gli elementi essenziali dell'azione riformatrice.

L'omogeneità deve interessare in primo luogo le regole per le nomine dei componenti delle Autorità. Le ipotesi sono tante: la migliore, stante il sistema politico-elettorale italiano, ci pare quella vigente per l'Autorità per l'Energia e il Gas. Si tratta infatti di una previsione che assegna al Governo l'iniziativa, ma richiede un voto a maggioranza qualificata dei due terzi del Parlamento. Dunque l'esecutivo è obbligato a perseguire un'intesa bipartisan. Tutte le altre ipotesi sono meno convincenti.

C'è inoltre la necessità di scaglionare le nomine stesse per evitare che di colpo un'Autorità scada nel suo intero e debba essere rinnovata completamente. Per questo abbiamo individuato un criterio di scaglionamento che consente una continuità (sul modello della Banca Centrale Europea).

Abbiamo immaginato che il tema del rapporto con il Governo e il Parlamento possa trovare, nella creazione di una commissione parlamentare bicamerale per i rapporti con le Autorità, un'interfaccia che soddisfi sia i componenti le Autorità, sia i parla-

mentari e permetta un dialogo più approfondito sulla base del fatto che i due terzi dei parlamentari votano i componenti le Autorità. In questa Commissione deve svolgersi il confronto tra le Autorità e il Parlamento, soggetto terzo di una dialettica che fino ad oggi è stata di fatto tra Governo e Autorità e ha visto le Camere in posizione marginale.

Altre regole necessarie in termini di omogeneità sono quelle che riguardano il contenzioso, con l'obbligo della procedura di conciliazione che mira ad abbassare il tasso di litigiosità e a rendere dunque più agevole, per gli operatori economici e per i consumatori, la comprensione di queste norme.

Ed ecco le specificità. Ho citato prima il caso del Garante della privacy che non può essere ricondotto alle regole già citate. E c'è quello dell'Autorità per l'Energia e per il Gas: la legge istitutiva individua nel Dpef lo strumento con cui il Governo segnala l'indirizzo di politica economica – in questo caso energetica – del quale l'Autorità deve tenere conto. E questa indicazione rimane, perché è importante, dato che la politica energetica incrocia il tema della regolazione e non si può immaginare che l'Autorità e l'attività di regolazione non tengano conto di questa materia.

Vi è infine il tema dell'autonomia strutturale: la necessità cioè che ogni Autorità abbia la possibilità di auto-regolare il proprio modo di essere, con tutto ciò che questo comporta.

Il quarto punto che volevo citare è quello sulla Banca d'Italia, che però ho già anticipato. Passo quindi al quinto ed ultimo punto: la questione di metodo.

Se la riforma è necessaria – molte voci si levano ormai in questa direzione – conta però anche lo strumento con cui la si affronta. Il Governo, in un primo tempo, quando era stata segnalata, soprattutto da parte del ministro della Funzione pubblica, la volontà di ridare poteri all'esecutivo nei rapporti con le Autorità, sembrava orientato a presentare un disegno di legge delega: uno strumento che privilegia cioè proprio il Governo rispetto al Parlamento, quel Governo cui si intendeva dare maggior peso nel rapporto con le Autorità. L'impressione è che l'esecutivo ora stia facendo dei passi indietro su queste ipotesi e, forse anche alla luce del positivo dibattito sviluppatosi in Parlamento, intenda approfondire la materia e regolare questo settore con l'obiettivo della indipendenza e dell'efficacia.

È un problema chiave; sono indispensabili sia una legge dibattuta in Parlamento, sia alcune deleghe al Governo, perché è ovvio che quando si deve creare, ad esempio, una nuova Autorità per i servizi finanziari, non può essere il Parlamento a stabilirne

tutti gli aspetti organizzativi. Quindi «sì» a deleghe specifiche, «no» a una legge delega, perché stiamo parlando di una materia che ha che fare con le riforme istituzionali. È infatti molto difficile non definire quella di cui discutiamo una riforma istituzionale. Basti pensare all'aspetto già citato della costituzionalizzazione, uno dei più delicati. Sarebbe essenziale – e su questo concordano tutti – una norma costituzionale in grado di fare chiarezza. Bisogna far sì che tutto il dibattito riformatore porti al superamento di questo vuoto che oggi crea problemi.

Dunque, ribadisco, «no» a una legge delega, sicuramente «sì», viceversa, a un dibattito parlamentare con deleghe specifiche, nella consapevolezza che nelle Camere c'è una maggioranza ampia che ha tutto il diritto di trasformare la sua volontà in una norma di legge, ma c'è anche la possibilità di un confronto ricco delle proposte finora presentate.

Su queste basi, sono convinto che il dibattito di stamani possa dare un contributo molto importante sulla strada verso la riforma.

Grazie.

#### **ROBERTO NAPOLETANO**

Ringrazio l'On. Enrico Letta per la sua relazione molto ricca di spunti. La conclusione cui è giunto ci porta a chiedere se sia giusto utilizzare lo strumento della legge delega o invece rivolgersi al Parlamento perché intervenga su queste leggi lasciando solo una delega per gli strumenti tecnici.

Passo ora la parola all'On. Tabacci, Presidente della Commissione Attività produttive della Camera, affinché dica la sua sulla Banca d'Italia dato che è stato tra i primi, con la sua proposta di legge, a porre il problema delle funzioni di concentrazione, concorrenza, vigilanza, regolazione.

#### **BRUNO TABACCI**

*Presidente Commissione Attività produttive della Camera dei Deputati*

Sono molto grato ai promotori di questo incontro perché mi pare che si collochi in una fase particolarmente interessante del dibattito politico.

Le questioni qui sollevate dall'On. Letta sono tutte corrette e credo che scandiranno i passaggi del confronto parlamentare.

Dividerei il mio intervento in tre parti: una premessa di carattere generale che richiama la natura delle Autorità indipendenti, un riferimento alla iniziativa di legge che prende il mio nome assieme ad altri colleghi e poi alcune risposte specifiche alle questioni politiche poste dall'On. Letta e alle altre che sono state sollevate dal dott. Napoletano.

L'istituto delle Autorità indipendenti è un'acquisizione recente nella cultura politico-istituzionale italiana.

La Consob fu istituita nel 1974 ed è la prima in ordine di tempo delle 9 attuali Autorità. Questo dato spiega da solo i ritardi, in qualche caso colpevoli, con cui si è mosso il Parlamento ma più in generale la politica nel recepire le novità e le sfide che venivano dai cambiamenti della società.

È solo a partire dagli anni '90 che l'istituto dell'Autorità si afferma e non sarà inutile ricordare le ragioni molteplici e a volte contraddittorie di quella affermazione. Essa avvenne nel pieno di una crisi verticale dei poteri decisionali del Parlamento e del Governo e più in generale in un ciclo di progressiva crisi della politica. Poteri messi pesantemente in discussione dalla stessa stagione di Tangentopoli.

La politica venne ridotta ad un ruolo ancillare rispetto ai poteri economici e all'ordinamento giudiziario, tale è quello che viene comunemente indicato come potere giudiziario.

Nello stesso tempo però, la nascita delle Autorità rappresentava una prima possibile risposta concreta della politica alla profonda crisi che la scuoteva; gli intendimenti che mossero il legislatore erano evidenti: arrivare ad una più netta separazione tra il momento della decisione politica e la sua concreta applicazione. Si trattò di una scelta resa ancor più urgente dal fatto che l'apertura dei mercati, il ritiro della mano pubblica da molti settori dell'attività economica e la fine di molti monopoli, imponevano la presenza di un arbitro dotato di autonomia ed autorevolezza.

Le Autorità, in sostanza, sono diventate gli attori di una più ampia tutela e garanzia di alcuni valori e diritti economici individuali: la libertà di impresa, la tutela del risparmio e del suo investimento.

L'istituzione delle Autorità indipendenti ha rappresentato quindi, in termini istituzionali, una risposta ad alcune questioni: l'esigenza di garantire alcuni diritti e valori fondamentali. Le Autorità indipendenti dal potere politico rappresentavano una modalità alternativa all'autorità giudiziaria quale strumento rapido e specialistico di risoluzione di talune controversie. In secondo luogo si riteneva che un orientamento più efficace ed efficiente

della regolamentazione si potesse ottenere affidando questo compito ad un'Autorità indipendente.

Infine l'esigenza di una vigilanza più attenta alle caratteristiche del mercato induceva ad attribuire la responsabilità di vigilanza sulle assicurazioni e sui fondi pensione ad Autorità la cui unica finalità fosse la tutela di quel valore.

Caratteristica comune delle diverse Autorità è la non dipendenza funzionale dal Governo, in quanto i loro atti sono soggetti soltanto al sindacato della Magistratura. La *ratio* di tale indipendenza è che i valori e i diritti tutelati – lo sciopero, il risparmio, l'investimento – non devono essere soggetti a quella mediazione tra interessi che è tipica dell'attività politica e dell'amministrazione che da questa dipende.

In questo senso la nascita delle Autorità segna il passaggio da una cultura politico-istituzionale basata sull'intervento discrezionale, ad una basata su regole autogenerate dal mercato o fissate dalla legge.

Tuttavia il processo – e questo è uno degli aspetti che si deve regolare – ha assunto una proliferazione inattesa e non sempre modalità organizzative, poteri e funzioni tra i vari organismi apparivano congruenti. Nasce da qui la necessità, richiamata nel progetto di legge firmato da me e da altri parlamentari, ma anche nello stesso progetto di legge firmato dall'On. Letta, di articolare diversamente l'indipendenza dei singoli organismi in ragione delle funzioni e delle modalità organizzative.

Nei mesi trascorsi, il Governo è stato tentato, e lo si vede seguendo i lavori della Commissione Frattini, oppure ricordando alcune interviste che lo stesso Ministro ha rilasciato nello scorso autunno, di riportare tali funzioni sotto il suo controllo.

Ma devo però ricordare che lo scorso 19 dicembre nel corso del dibattito sulla legge Finanziaria, un ordine del giorno da me presentato e firmato, tra gli altri, dall'On. Letta e da rappresentanti di diversi Gruppi in Parlamento, veniva posto in votazione in maniera inusuale (perché di solito gli ordini del giorno non si negano a nessuno e in quei casi vengono accolti come «raccomandazione» dal Governo) con un risultato di 351 voti a favore e di 45 contrari. Tale ordine del giorno conteneva un impegno del Governo a non incidere in sede di attuazione delle predette disposizioni, sul ruolo e sulle funzioni attribuite dalle norme vigenti alle Autorità indipendenti, in particolare a quelle di regolazione dei servizi pubblici, assecondando un'iniziativa parlamentare tesa a ridefinire il quadro delle medesime Autorità che hanno un rilievo centrale in una fase di passaggio verso un mercato aperto e liberalizzato.

Da qui si evidenzia il fatto che non vi può essere una delega al Governo ma che si deve affrontare una discussione parlamentare.

È poi avvenuto che, a seguito dell'iniziativa dell'On. Letta, vi è stata quella a mia firma verso il 20 gennaio e più recentemente un'iniziativa a firma dell'On. Armani.

Il documento della Commissione Frattini è stato licenziato nei giorni scorsi e verrà posto all'attenzione del Governo.

È chiaro che il Parlamento è pronto, anche alla luce di un'indagine conoscitiva conclusa nella legislatura precedente da parte della Commissione Affari Costituzionali della Camera, a discutere questa materia che si segnala per la sua delicatezza perché tocca istituzioni decisive per il funzionamento corretto della democrazia e perché richiede, a mio avviso, un'ampia convergenza, trattandosi di una questione che va sicuramente al di là dei rapporti tra maggioranza ed opposizione e che riguarda il ruolo dell'una e dell'altra come complementari ai fini di preservare il ruolo centrale del Parlamento.

La mia iniziativa si propone di distinguere in tre gruppi le Autorità: Autorità con funzioni di garanzia, Autorità con compiti di regolazione dei servizi a rete, Autorità con compiti di vigilanza sugli intermediari finanziari.

È ovvio che l'Autorità di regolazione, come quella per l'energia, non può fissare i propri orientamenti ignorando la politica energetica del Governo e la tutela di interessi nazionali, quali la produzione di energia ai fini di evitare black out, il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente.

Questi problemi vanno posti all'interno del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria che rappresenta la modalità corretta con la quale il Governo fa conoscere anche all'Autorità indipendente, che ha l'obiettivo di regolare questo settore, quali sono i suoi intendimenti. Quindi non vi può essere sovrapposizione tra il compito della politica energetica nel suo complesso, che spetta al Governo e quello dell'attività di regolazione che spetta all'Autorità.

In ragione della diversa articolazione delle Autorità, il progetto di legge prevede anche diverse modalità di nomina e in questo senso ci sono evidenti punti di connessione con le preoccupazioni qui espresse dall'On. Letta.

Mi è sembrato giusto sottrarre all'influenza governativa le nomine per le Autorità di garanzia affidate ai Presidenti di Camera e Senato. Mi sembra del tutto improprio rilevare il fatto che, poiché in questa legislatura i Presidenti di Camera e Senato sono

espressioni della maggioranza, allora il principio verrebbe meno. Ma i Presidenti di Camera e Senato, una volta eletti, dovrebbero svolgere una funzione che in qualche modo li spersonalizza politicamente. E quindi questa indicazione appare comunque di garanzia; è istituzionale e non può mutare in relazione al mutare degli avvenimenti politici.

Io penso che possa essere invece utile introdurre o conservare questa modalità.

Altrettanto saggio mi è sembrato riconoscere al Governo il potere di nomina per le Autorità di regolazione di vigilanza in ragione della responsabilità che comunque il Governo mantiene per l'efficacia complessiva di queste funzioni, aggiungendo però che è necessaria una conferma qualificata delle Commissioni parlamentari competenti attraverso il raggiungimento di un quorum qualificato. A questo proposito però devo aggiungere che va introdotta una riflessione, perché la paralisi di fronte alla quale si trova il Parlamento per l'elezione dei Giudici Costituzionali, non aiuta molto in questa direzione. C'è solo un modo per raggiungere il quorum: o si concordano i nomi, o si rispettano le designazioni. Nel primo caso vuol dire che c'è un'ampia convergenza sui nomi concordati, nel secondo caso deve essere lecito consentire l'elezione dei nomi, purché questi abbiano le caratteristiche necessarie. Per essere più precisi: se la maggioranza di oggi che era poi la minoranza di qualche tempo fa, indica l'On. Mancuso alla Corte Costituzionale, credo che questo principio vada rispettato. Nella fattispecie se l'opposizione di oggi presentasse la candidatura del dr. Borrelli, non ci sarebbe nulla da obiettare. Mi pare che entrambi avrebbero tutte le caratteristiche necessarie per ricoprire quel ruolo. Sarebbe proprio questo il secondo caso: quello della non convergenza sui nomi, ma di un rispetto delle indicazioni che vengono dalle diverse componenti parlamentari, maggioranza ed opposizione. Può quindi funzionare a patto che vi si creda e che si abbia la voglia di farlo funzionare.

L'obiettivo di procedere ad un riordino di competenze, evitando o riducendo duplicati di funzioni, quando non di vero e proprio ruolo, non può ignorare l'esistenza di Autorità. Penso alla Consob, all'Autorità per le garanzie delle Comunicazioni, alla Banca d'Italia che assommano in sé più funzioni.

La Consob controlla la trasparenza del mercato borsistico ma è anche Autorità di vigilanza; l'Autorità per le Comunicazioni è garante del pluralismo informativo ma anche di regolazione tecnica ed economica delle Comunicazioni; infine la Banca d'Italia

assomma le funzioni di rappresentante italiano nel sistema della Banca Centrale Europea, di garante della concorrenza, di vigilanza del settore bancario.

Mi soffermo proprio su questo ultimo punto su cui si sono accesi i riflettori della stampa innescando polemiche, a mio giudizio, del tutto fuori luogo. Questa è l'occasione per definire il quadro generale delle Autorità indipendenti inclusa la Banca d'Italia soprattutto dopo la moneta unica europea.

In Gran Bretagna è stata creata un'Autorità che ha assunto le funzioni di vigilanza dei settori bancario-assicurativo, degli intermediari finanziari, prima svolte dalla Banca d'Inghilterra e da altre istituzioni di vigilanza settoriale.

Il governo della Germania ha recentemente annunciato l'intenzione di istituire un analogo organismo.

Nella stessa direzione si muovono progetti e studi di altri paesi europei, senza contare il fatto che una interconnessione sarà inevitabile a livello continentale europeo.

L'obiettivo della mia proposta di legge pare evidente: ridurre la dispersività delle funzioni e restituire razionalità alle competenze fin qui esercitate, in modo talvolta conflittuale, tra alcune Autorità.

È tutta qui la logica che mi ha portato a considerare, come più ragionevole, la creazione di un'unica Autorità con funzioni di vigilanza nei confronti di banche, assicurazioni, fondi pensione e promotori finanziari attualmente suddivisi fra vari organismi.

Qui non c'è la polemica nei confronti della Banca d'Italia. Può essere proprio la Banca d'Italia che assomma queste funzioni; però va risolto il problema della governance.

L'On. Armani, con la sua proposta di legge, trova forse inconsapevolmente un punto di collegamento con la mia proposta di legge quando afferma che si vorrebbero aggiungere funzioni alla Banca d'Italia. Ma nel momento in cui aggiunge funzioni, ad esempio di Isvap e di Covip (in questo caso coincide con la mia proposta di un'Autorità che operi in questo senso), pone il problema della governance. Noi pensiamo che comunque quest'Autorità debba essere collegiale e a termine, non monocratica e a tempo indeterminato.

Allo stesso criterio si conforma la proposta di riunire in una sola Autorità di regolamentazione la funzione di regolazione per il settore energetico e per quello delle comunicazioni, aggiungendo le competenze statali relativamente al settore delle acque.

Quindi la nostra risposta alle questioni poste prima dal dott. Taverna va in questo senso.

Così la competenza della concorrenza anche nel settore bancario è ricondotta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (è il punto di connessione con la proposta di legge dell'On.Letta), mentre è ad un'Autorità di garanzia che vengono assegnate le funzioni di controllo sul pluralismo informativo, prima svolte dall'Autorità per le Comunicazioni.

Ho seguito le polemiche sollevate dal mio progetto di legge. Mi ha colpito in particolare la precisione della *vis* polemica solo ed esclusivamente concentrata sul nodo della Banca d'Italia, lasciando nell'ombra il resto della discussione generale che qui viene richiamata, a conferma di quanto diverso e diversamente calibrato sia stato il potere accumulato negli anni dalle diverse Autorità e di quanto il controllore sia tentato di identificare sempre più spesso il ruolo con la funzione. Questo rende pertanto ancora più necessario un intervento parlamentare proprio per le ragioni indotte in qualche modo da questa polemica.

Penati ha scritto opportunamente il 28 febbraio scorso che il vero argomento del contendere non sono le funzioni di vigilanza, di antitrust, ma il modo in cui la Banca d'Italia le interpreta, la scarsa trasparenza delle sue decisioni e l'assenza di controlli giurisdizionali sulla sua attività. La Banca d'Italia interviene quando in corsa c'è una contrattazione tra banche per l'acquisizione di funzioni, non dopo la sua conclusione, come ha dimostrato in tutta evidenza il recente caso Bipop. Interviene preventivamente dicendo «chi può, cosa». E questo non è possibile! Questa è un'interpretazione delle sue funzioni che di fatto espropria gli azionisti di alcuni diritti e scoraggia i ricorsi all'autorità giurisdizionale contro le sue decisioni, come invece accade per tutte le altre Autorità: i ricorsi al Tar contro la Consob, notizia di questi giorni, all'Antitrust e all'Autorità dell'energia.

Tutto ciò costituisce un motivo ulteriore perché il Parlamento, nella sua sovranità, intervenga a regolare con un'iniziativa di carattere generale anche queste funzioni.

Spero di aver risposto ai problemi che mi sono state rivolti e d'altro canto, le risposte più importanti sono quelle che dovremo utilizzare in sede parlamentare perché è lì che, attraverso il confronto e la dialettica, vanno utilizzate tutte le argomentazioni per convincere i colleghi che hanno bisogno di approfondire una materia così delicata ma che, come dimostra il convegno di oggi, è ormai giunta a maturazione.

Grazie.

## **ROBERTO NAPOLETANO**

Ringrazio l'On. Tabacci a cui stavo per chiedere, ma non è stato necessario, se questa unificazione di funzioni si poteva fare in capo alla Banca d'Italia. La risposta l'ha già data. Questo tema in effetti presenta degli elementi molto vivi, interessanti.

Cedo ora la parola al prof. Ranci, Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e per il gas. Qui si tratta di un caso abbastanza emblematico.

Io faccio ora qualche domanda per legare tutto quello che è stato detto finora nella tavola rotonda.

Mi chiedo se abbia senso o meno unificare le funzioni energia elettrica ed acqua, come garantire la funzione di terzietà ma anche di efficacia, quando si tratta di intervenire su soggetti operatori di mercato sui quali lo Stato ha ancora un peso preponderante, fa parte del gioco, e per ultimo se le Autorità sono in numero eccessivo oppure no.

Mi rivolgo al prof. Ranci a cui chiedo se queste Authority sono viste dagli operatori, dagli utenti come soggetti che aiutano la costruzione di un mercato, il cittadino come utente finale, l'impresa a confrontarsi secondo regole trasparenti, o invece c'è il rischio che vengano percepite come soggetti che nel regolamentare, regolamentano a loro volta troppo e quindi creano esse stesse poi un intralcio.

## **PIPPO RANCI**

*Presidente dell'Autorità per l'Energia elettrica e per il Gas*

Mi associo anch'io ai ringraziamenti rivolti agli organizzatori di questo incontro, in particolare all'AreI che si è assunta il fondamentale compito di promuovere un ampio e approfondito dibattito sulla riforma delle autorità indipendenti prima che questa approdi in Parlamento. Sono grato anche all'Università di Padova che mi ha consentito di vedere quest'Aula bellissima. Ringrazio infine la *Pricewaterhouse Coopers* che mi ha evocato un episodio che vorrei raccontarvi.

Tre anni fa il governo inglese mise mano alla riforma delle autorità di regolazione dell'energia che avevano fatto un importante lavoro pionieristico. Le autorità inglesi erano due, una per l'elettricità e una per il gas. Il governo inglese pensò che era il momento di unificarle. È opportuno ricordare che il Parlamento italiano aveva già capito questa esigenza di unificazione quando

aveva istituito, due anni prima, un'unica autorità per l'energia elettrica e il gas. Dovendo nominare il capo della nuova autorità di regolazione dell'energia elettrica e del gas, il governo inglese, cui spettava la nomina, comprò una pagina sull'*Economist* e su altri importanti e diffusi mezzi di informazione per pubblicare un'inserzione di ricerca di un direttore, definendone in quel contesto, come si fa di regola, le caratteristiche professionali e lo stipendio e rivolgendosi poi a Pricewaterhouse per la selezione. Naturalmente la nomina fu politica ma istruita preliminarmente sulla base di una selezione professionale.

Credo che un meccanismo del genere dovrebbe essere introdotto per la nomina delle autorità italiane.

Quando mi trovai davanti alle commissioni parlamentari per la conferma, a maggioranza qualificata, della mia nomina, non dovetti superare un esame molto difficile, nel senso che le commissioni parlamentari italiane non si comportano come il Senato americano che rimanda indietro i ministri designati dal Presidente degli Stati Uniti perché, secondo il tipo di *screening* che è abituato a fare, non vanno bene.

Lo *screening* professionale non fu molto graffiante.

Io penso che per i processi di nomina nel nostro Paese, siano essi di un tipo o di un altro, sarebbe comunque utile introdurre la prassi di una selezione di tipo professionale che preceda la selezione politica, in modo che questa si eserciti all'interno di una rosa di candidati professionalmente idonei. Questo comunque non lo si può decidere con una legge, matura con l'esperienza.

Il piccolo contributo al processo di riflessione sulla riforma delle autorità indipendenti, che vorrei dare con il mio intervento, si concentra sull'indipendenza delle autorità, che è indubbiamente un aspetto critico perché l'indipendenza dell'autorità è vista, da alcuni, come un pericolo per il primato delle istituzioni politiche rappresentative.

Credo che alla base di questo presunto pericolo ci sia un equivoco: se il rapporto tra le autorità indipendenti e le istituzioni politiche viene impostato correttamente il contrasto, più apparente che reale, viene a cessare e questo è quello che tenterò di spiegare.

Un'autorità indipendente è indipendente perché svolge compiti che devono essere svolti in modo imparziale. La natura di questi compiti richiede che chi li svolge sia posto al riparo dalla necessità di trovare compromessi e di perseguire obiettivi molteplici che è propria invece dell'azione di governo. Quindi questo soggetto deve svolgere solo questi compiti e non altri. La sua attività è incompatibile con qualsiasi altra attività.

È questa una caratteristica tipica dei massimi gradi della magistratura; la si ritrova anche in altri casi, segnatamente in presenza di attività di regolazione e controllo di contesti particolarmente delicati.

Due esempi mi paiono particolarmente significativi.

Il primo riguarda la tutela della riservatezza dei dati personali che rientra tra i diritti fondamentali della persona. Se questo compito fosse affidato al governo sorgerebbe un conflitto tra obiettivi diversi e divergenti perché il governo ha anche ottime ragioni per andare in direzione opposta, cioè per limitare la tutela della riservatezza, se non altro per esigenze di pubblica sicurezza e per esigenze fiscali; non potrebbe quindi essere un tutore efficace, credibile e imparziale della riservatezza.

Il secondo esempio riguarda il governo della moneta, la stabilità monetaria. Anche in questo caso ci sono ragioni per credere che il governo non sia il custode più adatto in quanto potrebbe essere tentato di approfittare del potere di creare moneta per risolvere i problemi di bilancio. È meglio quindi che sia un soggetto diverso ad occuparsi del governo della moneta. Questa è la genesi delle banche centrali indipendenti.

Il consenso che questi due compiti siano affidati ad autorità indipendenti mi pare sia generale.

Vorrei tuttavia far notare che in entrambi questi casi l'indipendenza non si fonda sul tipo di diritto da custodire, bensì sull'esigenza che il custode non si trovi in una sorta di conflitto di interessi, trovandosi a far fronte a esigenze contrastanti che richiedono lo svolgimento di compiti troppo diversi e talvolta divergenti.

Il riferimento a diritti o garanzie costituzionali non è quindi centrale. Il governo potrebbe infatti non tutelare bene la riservatezza dei dati personali proprio per meglio tutelare l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza che sono anche essi diritti fondamentali della persona, posti a cardine dell'ordinamento e tutelati dalla Costituzione, come la riservatezza dei dati personali.

Analoghe considerazioni valgono per il caso della banca centrale. La stabilità monetaria è certamente fondamentale per il sistema economico e civile, ma lo sono anche l'occupazione e una buona distribuzione del reddito. Tuttavia il governo della moneta viene affidato ad un'autorità indipendente mentre gli altri e non minori diritti fondamentali in campo economico restano affidati all'azione di governo. La ragione di questa scelta non sta certo in una gerarchia tra questi diritti o in una loro più o meno esplicita menzione nei testi costituzionali. La ragione sta nel fatto che vi è

un diverso grado di interdipendenza tra i diritti o tra gli obiettivi dell'azione pubblica.

Il livello dell'occupazione per esempio non può essere governato in modo unilaterale, utilizzando solo gli strumenti ad esso dedicati. Esso costituisce uno dei risultati del un buon funzionamento complessivo del sistema economico, che tipicamente costituisce l'oggetto di tutta l'azione governativa, organizzata mediante l'impiego di vari strumenti: gli investimenti pubblici, la struttura e il livello del prelievo fiscale, il governo delle relazioni industriali, le politiche dell'istruzione, della formazione e della ricerca, gli incentivi alla localizzazione delle imprese.

Nella politica dell'occupazione prevalgono le sinergie con le altre politiche. Non sarebbe né possibile, né utile isolare questa politica e farne la missione di un'istituzione indipendente.

Viceversa nella politica monetaria mi sembra che prevalgano i conflitti con le altre politiche. Non che le sinergie manchino del tutto: chi non aderisce a posizioni di monetarismo dottrinario sa bene che la stabilità monetaria non dipende in via esclusiva da come viene esercitato il governo della moneta; essa ne dipende però in modo significativo. È una delle lezioni dello sviluppo delle teorie monetariste che viene accettata, sia pur con cautela, senso del limite ed equilibrio, anche dagli economisti non monetaristi. Sappiamo che sulla stabilità monetaria influiscono altre attività che non fanno parte dei compiti della banca centrale: le relazioni industriali, il grado di concorrenza, il saldo del bilancio pubblico, la competitività internazionale. Da ciascuna di queste variabili potrebbe trarre origine una pressione inflazionistica e, quindi, un indebolimento della fiducia nella moneta. Ma, mentre il nesso tra le variabili dell'economia cosiddetta «reale» (quella che riguarda i beni, i servizi e il lavoro) è molto stretto, tanto da rendere indivisibile l'azione di governo ad esse diretta, le questioni riguardanti la moneta sono in qualche misura separabili, o perlomeno isolabili in misura maggiore. Ed è bene farlo per sottrarre il governo della moneta al pericolo di una quotidiana composizione di interessi, al rischio del compromesso con le politiche dell'occupazione, con la politiche della finanza pubblica, con le politiche dello sviluppo o della tutela sociale, che lo renderebbero così instabile, imprevedibile e inaffidabile da non poter più raggiungere il suo obiettivo, ovvero quello di garantire efficacemente il diritto dei cittadini alla stabilità monetaria. Ecco perché è necessario separare la politica monetaria dalle altre azioni di governo; il buon operare della banca centrale contribuisce alla stabilità monetaria e la sua indipendenza, universalmente adot-

tata, genera più vantaggi che svantaggi e rafforza la politica economica dei governi.

Da questo nasce la mia convinzione che la contrapposizione tra l'indipendenza delle autorità e le politiche di governo sia un equivoco e che dal buon operare di un'autorità indipendente esca rafforzata la politica del settore di interesse.

Credo che da questi due esempi paradigmatici si possono trarre alcuni criteri che ci consentono di interpretare i casi meno chiari e meno scontati.

La domanda da porsi è: «Quanto delle considerazioni sin qui fatte è estendibile a casi diversi dalla tutela della riservatezza dei dati personali e dal governo della moneta?».

Il quesito è se possiamo individuare nei compiti delle altre autorità indipendenti o in alcune di esse i caratteri che giustificano l'indipendenza e sostengono l'opportunità di separare i compiti ad esse attribuiti dalla complessiva politica del settore di riferimento.

Credo che il criterio fondamentale, la stella polare che ci deve guidare per decidere sull'opportunità di istituire un'autorità indipendente, non sia costituita dal tipo di diritti, fondamentali o meno, o di garanzia, costituzionale o meno, che a questi diritti viene accordata, bensì dall'analisi dei nessi tra i diversi obiettivi e tra le azioni ad essi dirette: se prevalgono le interdipendenze tra gli obiettivi e le sinergie tra le politiche è bene che del compito rimanga investito il governo; se, viceversa, hanno forte rilievo i possibili conflitti tra gli obiettivi o gli interessi da tutelare e prevale l'esigenza di un'azione stabile, prevedibile e coerente nel tempo per guadagnare la fiducia dei soggetti interessati, allora è meglio che il governo si limiti a dare gli indirizzi generali e affidi il compito di tutelare l'interesse in questione ad un organismo ad esso dedicato, esigendo nel contempo che gli indirizzi generali siano attuati con competenza e rettitudine, senza cedere a pressioni o seduzioni.

Se devo rifarmi alla mia esperienza, mi pare che queste caratteristiche si riscontrino nelle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità organizzati a rete, in particolare dei servizi attinenti le reti energetiche dell'elettricità e del gas, per i quali oggi è in corso una delicata transizione da un regime di monopolio ad uno concorrenziale.

Vi sono tre modi per assicurare la regolazione dei servizi di pubblica utilità come quelli relativi all'energia elettrica, al gas, ai trasporti, all'acqua, alle telecomunicazioni: essa può essere affidata ad un'autorità indipendente, o essere gestita direttamente

dal governo, o affidata alle imprese stesse in un contesto di autoregolazione disciplinato dalle leggi.

Le soluzioni date al problema dipendono dal contesto storico, geografico e istituzionale. Il modello dell'autoregolazione, che è naturalmente il più semplice, è più diffuso in contesti poco evoluti. In tali contesti l'interesse pubblico viene perseguito attraverso l'influenza del governo sulle imprese; il servizio è infatti erogato, in via esclusiva o largamente prevalente, da imprese pubbliche.

Il modello della regolazione delle imprese dall'esterno si è sviluppato gradualmente nel tempo. Inizialmente il modello era debole proprio in ragione della natura pubblica o semipubblica delle imprese. In Europa la regolazione era svolta prevalentemente dai governi, mentre negli Stati Uniti da tempo già operano appositi organismi.

È con la liberalizzazione che il compito della regolazione diventa importante e come tale viene gradualmente percepito. All'impresa non può essere attribuito un obiettivo di interesse pubblico dal momento che essa deve competere, se non altro per la raccolta di capitale, sul mercato finanziario. L'interesse pubblico richiede una regolazione forte ed esterna all'impresa; almeno finché i governi rimangono azionisti delle maggiori imprese del settore è sconsigliabile che siano i governi stessi ad assumere la diretta responsabilità della regolazione.

Non a caso tutti i paesi europei hanno optato per il modello di regolazione affidata ad organismi dotati di diversi, ma significativi gradi di indipendenza.

Fa eccezione la Germania che ha momentaneamente accantonato la scelta di istituire un regolatore indipendente e ha puntato direttamente sull'autoregolazione delle imprese sorvegliate da un'autorità antitrust per evitare che l'istituzione di un regolatore indipendente, in un contesto federale, potesse costituire un potenziale conflitto tra il governo federale e i governi dei *Länder*. Può darsi che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, succeda anche in Italia qualcosa del genere. La scelta della Germania è stata però molto criticata in tutti gli altri paesi europei, in quanto sembra dare un vantaggio incolmabile alle grandi imprese tedesche nell'erigere barriere all'entrata dei potenziali competitori.

Sono anche queste le ragioni alla base della scelta di separare la regolazione di alcuni settori dall'azione del governo; una separazione soprattutto dalla gestione delle quote di controllo delle grandi imprese pubbliche possedute dal governo. Questo è parti-

colarmente importante nel settore dell'energia se si vuole perseguire la scelta della concorrenza e dell'integrazione europea, anche se questa scelta dovesse rivelarsi scomoda per le imprese dello Stato al cui buon andamento reddituale il Governo è necessariamente interessato. La scelta della separazione sembra oggi ancor più consigliabile per fronteggiare l'oligopolio stretto che si va creando come fase successiva al monopolio di Stato. È questo un problema serio.

In tutti i grandi paesi continentali europei la fase che stiamo vivendo e che preoccupa non poco è quella della creazione di un oligopolio molto stretto nel quale i vecchi monopolisti nazionali ritrovano le condizioni a loro favorevoli in una forma che presentano come compatibile con il mercato libero europeo. Questo oligopolio stretto è il reale pericolo che abbiamo davanti.

Il legislatore italiano quando ha dato attuazione alle direttive europee sulla liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e il gas ha posto dei tetti allo sviluppo delle imprese ex monopolistiche. Nel settore del gas tuttavia la quota eccedente il tetto posto all'Eni non è stata messa all'asta, bensì girata ai concorrenti che l'Eni stesso ha scelto. E quando, con la liberalizzazione del mercato elettrico, è stato imposto all'Enel di cedere delle centrali, la cessione di queste centrali è stata gestita dall'Enel, non dall'azionista.

Ma la maggiore preoccupazione è costituita dall'oligopolio europeo. Una ragione in più per promuovere un processo di liberalizzazione regolato da soggetti indipendenti dai governi, che sono interessati maggiormente allo sviluppo delle imprese nazionali, e per realizzare una sana divisione dei compiti, in Italia come negli altri paesi.

Questa è la strada sulla quale sta andando la Commissione europea nel rilanciare la nuova Direttiva di liberalizzazione del mercato dell'energia.

Quanto alla tutela degli interessi diffusi e all'immagine che gli operatori del settore hanno del nostro regolatore, rispondo rilanciando la domanda: a quali operatori ci si riferisce?

I nuovi operatori che si affacciano sul mercato e quelli piccoli hanno fiducia in un regolatore che sa sostenere posizioni anche non gradite all'operatore dominante; gli interessi diffusi dei piccoli operatori e ancora più quelli che fanno capo ai piccoli consumatori hanno tradizionalmente meno accesso alla mediazione politica e preferiscono essere tutelati da un soggetto indipendente.

È questa una ragione ulteriore per affermare che la politica energetica, che resta saldamente e correttamente nelle mani del

Parlamento e del Governo, esce rafforzata e non indebolita da una corretta assegnazione dei ruoli.

Certamente l'indipendenza non deve essere assoluta. Il quadro normativo deve essere rispettato, come gli indirizzi di politica generale che il Governo formula e ai quali il regolatore deve attenersi; il regolatore deve anche attenersi alle procedure e le procedure limitano la discrezionalità obbligando il regolatore ad assumere le sue scelte seguendo determinati passaggi che assicurano che non si esca dall'ambito dei poteri affidati e degli obiettivi assegnati, pena la nullità del provvedimento. Il regolatore è soggetto, come tutte le pubbliche amministrazioni, al sindacato giurisdizionale che non concede sconti nella sua funzione di tutela e garanzia dei diritti.

Gli strumenti per la regolazione possono essere ancora affinati.

Ho letto con grande interesse un recente rapporto, molto analitico e critico, sui regolatori inglesi nei vari settori economici. Il rapporto è stato curato dal *National Audit Office*, un'istituzione indipendente che lavora per il parlamento inglese e che ha avuto il mandato di verificare come essi funzionano e di riferire i risultati dell'indagine al parlamento stesso. Il rapporto analizza i metodi con i quali vengono determinate le tariffe, il loro potere incentivante, il loro grado di efficienza e di equità.

Credo che avremmo bisogno anche in Italia di un meccanismo analogo per rafforzare il controllo della politica sul regolatore, costringendolo ed essere corretto, tempestivo ed efficiente, senza indebolirne la capacità operativa.

Concludo affermando che non credo esista un assetto immutabile, buono per sempre ed è per questo che ho riferito il mio ragionamento sull'opportunità dell'indipendenza dei regolatori alla fase che stiamo vivendo; una fase che, soprattutto per i settori che conosco, pone una difficile transizione dai monopoli alla concorrenza. Non so se la banca centrale sia destinata ad esserci per sempre; se questo dubbio vale per la banca centrale, potrebbe valere anche per i regolatori dei servizi di pubblica utilità una volta esaurito il loro compito; una volta raggiunto veramente un assetto concorrenziale e consolidate le norme per accedere alla reti; una volta che le reti siano ben separate, anche come proprietà, da chi le utilizza, altrimenti il conflitto di interessi è insanabile; una volta che i concorrenti siano veramente in concorrenza e che siano codificate le norme di tutela del piccolo consumatore. Solo una volta verificate tali condizioni si potreb-

be forse imitare il modello tedesco, alleggerendo il peso burocratico, lasciando l'aggiornamento delle regole tecniche agli operatori stessi e vigilando affinché non vi siano abusi di posizione dominante.

Altro è il problema delle attività che esulano dalla regolazione. L'Autorità per l'energia si è vista attribuire, in questi anni, una quantità di compiti di tipo attuativo, più vicini ai compiti di un'agenzia ministeriale che a quelli di un'autorità di regolazione. Mi riferisco ai decreti sull'efficienza energetica che richiedono una quantità notevole di incombenze attuative, ma anche alla gestione dei vecchi sistemi di incentivazione dell'energia che esigono controlli burocratici e tecnici molto pesanti.

Ma questa non è regolazione. Questi compiti di tipo amministrativo sono stati affidati all'Autorità confidando nella maggiore efficienza del nuovo soggetto, non fanno parte del compito storico della regolazione e andranno ad esaurirsi o ad essere riportati a qualche nuova agenzia ministeriale.

Infine, per rispondere all'ultima domanda relativa all'acqua, credo sia possibile accorpate in un unico organismo la regolazione dei servizi relativi all'acqua con quelli dell'energia a due condizioni: che sia ben chiara la definizione di compiti e che al regolatore non siano, ancora una volta, affidati compiti meramente attuativi, altrimenti verrebbe ulteriormente snaturato il ruolo del regolatore che, invece, deve fare delle scelte, porre delle regole e risponderne; il regolatore assumerebbe un ruolo di supplenza in compiti tipicamente ministeriali, offrendo oltretutto il fianco alle critiche e alle gelosie ministeriali.

Nel caso, occorrerà risolvere gli inevitabili problemi di dotazione di strumenti adeguati alla mole dei compiti affidati.

## **ROBERTO NAPOLETANO**

Grazie prof. Ranci. A questo punto sono rimasti due interventi. Nei limiti dell'equilibrio generale cerchiamo di contenerli. Do subito la parola al prof. Muraro che è stato chiamato in causa dal prof. Ranci.

Devo dire che a me interessa molto parlare della vigilanza sull'uso delle risorse idriche, dato che l'Italia è uno dei paesi che si distingue proprio per la dispersione e per il non adeguato uso delle risorse idriche.

## **GILBERTO MURARO**

*Professore di Scienza delle finanze all'Università di Padova, Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche*

Inizio anch'io con un sentito ringraziamento per essere stato invitato a questo convegno. Oltre al piacere di ritrovarmi nell'Aula Magna del mio Ateneo, sono lieto e onorato della compagnia molto qualificata.

Come Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, devo premettere, per non essere accusato di militante credito, che il Comitato non è un'Autorità in senso pieno, dato che non ha potere di sanzione diretta, né personale proprio. Penso tuttavia che esso costituisca un'esperienza interessante da far conoscere nell'odierno dibattito, perché rappresenta pur sempre un'espressione di quella ricerca di una terza via tra Pubblica Amministrazione e mercato che, come abbiamo sentito negli interventi precedenti, è alla base dell'innovazione istituzionale delle Autorità e configura un'evoluzione in atto in diversi paesi.

### **1. Alla ricerca di una ragione comune**

Vorrei ora fare alcune riflessioni come studioso di economia pubblica, cominciando dall'affrontare le ragioni della istituzione delle Autorità. Mi ricollego a tale riguardo al resoconto sommario ma molto illuminante fornito dall'On. Tabacchi, da cui emerge chiaramente come esse siano state create in maniera non coordinata sotto la spinta di esigenze esterne nel periodo di crisi politica e amministrativa dello Stato. Se si ritiene arrivato il momento di una riflessione pacata e globale su tale fenomeno, il riesame non può che partire dal tentativo di staccarsi dall'*occasione* e di definire la *ratio* fondamentale delle Autorità. Da questo punto di vista si sono registrati interessanti sforzi per individuare un denominatore comune alle varie forme di Autorità, sia di quelle esistenti che di quelle auspiccate.

È indubbiamente perspicua la sintesi proposta dall'On. Tabacchi con la tripartizione delle funzioni di garanzia, di regolazione, di vigilanza. Ancora più suggestivo il tentativo di *reductio ad unum* dell'AreI che parla di un compito generale di regolazione e di controllo del mercato al fine di assicurare la promozione e la tutela della concorrenza, la garanzia dei diritti dei consumatori e degli utenti, la protezione dei diritti e interessi fondamentali stabiliti dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione Europea. E tuttavia questi tentativi non sembrano pienamente riusciti. Ci sono

tanti altri interessi individuali e collettivi che vengono garantiti in modo soddisfacente in forme diverse. A ben vedere, la gran parte degli interessi legittimi trova tutela in un Governo che attraverso la burocrazia esegue le leggi votate dal Parlamento e in un'autorità giudiziaria che, in caso di contenzioso, amministra il diritto. Altre quindi devono essere le ragioni per uscire da tali connotati basilari di uno Stato liberale e creare queste nuove istituzioni che sono le Autorità.

Da questo punto di vista appare molto apprezzabile lo sforzo analitico del Prof. Ranci che cerca di identificare la base comune delle Autorità nel possibile conflitto di interessi tra il Governo, con il suo braccio operativo costituito dall'Amministrazione pubblica, e gli individui o le imprese da tutelare. Gli esempi portati nell'esplorazione della materia attuata dal Prof. Ranci (dalla difesa della privacy alla promozione della concorrenza nei settori ex monopolistici) sono in effetti molto convincenti. E tuttavia essi appaiono parziali e non generalizzabili rispetto alla vastità e varietà dei fenomeni governati dalle Autorità. Anche in questo valido contributo rimane quindi un largo spazio inesplorato.

Sembra dunque opportuna un'ulteriore riflessione che consenta di raggiungere una più soddisfacente sistemazione teorica della materia prima di uscire con proposte di riforma dell'intero sistema di Autorità. Nell'attesa, provo anch'io a offrire un contributo di analisi.

A me sembra che la ricerca di una caratteristica comune abbia più probabilità di successo, se dalla natura degli interessi si passa alle forme di intervento. L'azione delle Autorità sembra infatti caratterizzata in ogni campo da autonomia, rapidità, innovatività e alto contenuto tecnico: un mix di regole e giudizi discrezionali, che appare strutturalmente diverso da quello che caratterizza il modo di operare della Pubblica Amministrazione come strumento esecutivo del Governo. In particolare va sottolineata la notevole autonomia delle Autorità, che non sono certo fonti primarie del diritto ma non si limitano nemmeno alla mera esecuzione di decreti ministeriali: nei limiti posti dalla legislazione, esse interpretano la realtà, dettano i criteri di regolazione, intervengono sui singoli casi. È illuminante da questo punto di vista l'affermazione del Prof. Ranci, secondo cui ha senso parlare di Autorità per l'acqua solo se in tale campo si ravvisi un effettivo spazio di autonomia.

A ben vedere, si può conciliare l'approccio sull'oggetto, cioè sugli interessi, con quello sui modi operativi: è probabilmente la natura dei fenomeni regolati che sono costituiti da situazioni in

profonda e rapida evoluzione tecnico-economica, a richiedere quel tipo di approccio che non rientra nella prassi della Pubblica Amministrazione. Ma credo che il test del modo operativo sia comunque essenziale per giustificare l'Autorità.

## **2. Le procedure e l'organizzazione**

Passando ora a considerare le proposte in tema di procedure e organizzazione delle Autorità, l'aspetto più rilevante del problema è senz'altro quello che attiene al modo di conciliare le esigenze di autonomia del regolatore con quelle di garanzia dei soggetti regolati. Da tale punto di vista sembra emergere dai progetti in esame un'impostazione abbastanza uniforme e convincente. In particolare è soddisfacente la proposta dell'Arel che, oltre al rispetto della legge 241/90 sul procedimento amministrativo, impone procedure garantite e trasparenti nonché l'obbligo dell'audizione sugli interventi. Positiva appare poi la riaffermazione anche in questo contesto, della fondamentale distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione, introdotta con il decreto legislativo 29/1993.

Ai fini della garanzia di buon comportamento dell'Autorità è poi estremamente importante la credibilità tecnica e morale dei componenti. Le proposte al riguardo divergono: nomina attraverso il voto favorevole di due terzi delle Commissioni parlamentari competenti, nel progetto Arel; nomina affidata ai Presidenti delle due Camere, nel progetto Tabacci. I pro e i contro delle due vie sono evidenti e incontrovertibili, discutibile e quindi soggettivo è invece il loro saldo. Personalmente, per riflessioni teoriche e per osservazioni concrete, preferisco la proposta dell'Arel: vale la pena di affrontare il rischio di ritardo decisionale della Commissione pur di ridurre il rischio di avere persone inadeguate.

Sempre ai fini della garanzia dell'appropriato comportamento dell'Autorità, appare positivo l'insieme dei criteri proposti dall'Arel in tema di indennità, incompatibilità e non rinnovabilità (con l'opportuna sfasatura della durata dell'incarico per il presidente e il più giovane componente in sede di prima applicazione della nuova normativa, per coniugare la non rinnovabilità del mandato dei singoli con la continuità di azione dell'Autorità, su cui si è già soffermato l'On. Letta).

Giudizi variegati sollevano invece le proposte dell'Arel in tema di personale e di regolamento interno. Circa il personale, colpisce una certa arretratezza nell'apparato di criteri indicato dall'Arel, quando ripropone la pianta organica con vincoli interni di com-

posizione (il possibile contingente preso dalle Amministrazioni pubbliche non deve contenere più del 10% del totale degli addetti e non più del 20% dei dirigenti). Sono lacci di cui con gran fatica siamo riusciti a liberarci all'Università, dove abbiamo dimostrato che il vincolo di bilancio è sufficiente per indurre ad organizzarsi al meglio e che ogni ulteriore regola di composizione è inevitabilmente fonte di inefficienza. Da questo punto di vista è invece ben condivisibile la previsione del medesimo progetto Arel circa il largo impiego di personale a contratto.

Altro esempio di regola troppo dettagliata e uniforme, che rischia perciò di diventare un ostacolo all'efficienza e all'efficacia dell'azione, è quella che impone la revisione triennale dei regolamenti emessi dalle Autorità. È probabile che la soluzione migliore dipenda dai campi di attività: a volte occorre adeguarsi con mutamenti frequenti alla dinamica dei problemi e dei rapporti, altre volte è invece importante dare regole stabili. È bene quindi che ogni Autorità fissi il proprio ritmo di revisione del regolamento.

### **3. Quali Autorità?**

Sull'elenco delle Autorità, che è un punto centrale dei progetti sin qui discussi, non mi sento di intervenire fino a che non avrò maturato una chiara convinzione teorica sul tema inizialmente affrontato, cioè sulle ragioni di fondo che giustificano la creazione delle Autorità indipendenti. Ma non posso ignorare la precisa presa di posizione dell'On. Tabacci sul ruolo prospettico della Banca d'Italia, anche se l'argomento crea giustamente esitazione e disagio, dato che siamo di fronte ad un'istituzione che rappresenta per il nostro Paese un grande patrimonio etico oltre che tecnico. L'elemento critico, nel nuovo scenario che vede la politica monetaria ormai trasferita al livello europeo e vede l'Unione Europea ispirata sempre più dai principi di sussidiarietà e di libera concorrenza, riguarda il potere della Banca d'Italia sugli istituti di credito. Si sa che nei loro confronti essa esercita non solo la vigilanza ma anche una funzione di indirizzo e autorizzazione che determina l'evoluzione del sistema creditizio e che costituisce per le singole banche un insieme forte di vincoli, inesistente e addirittura impensabile negli altri settori di attività economica. È un assetto che ha note e buone motivazioni storiche e che ha dato risultati positivi. Ma è legittimo chiedersi se esso abbia ancora senso; e in caso di risposta positiva, potremmo tuttavia arrivare alla conclusione che ha senso per un certo periodo e non oltre.

Ricordo poi, dato che nessuno vi ha accennato, l'Autorità sul settore del non profit, appena insediata e che mi appare giustificata alla luce delle considerazioni, sia pure non esaustive, svolte prima in tema di ragioni di esistenza delle Autorità.

#### **4. Il federalismo ignorato e le competenze sul servizio idrico**

Tornando alle osservazioni di carattere generale, va sottolineato come tutte le discussioni attorno alle Autorità esistenti e a quelle ipotizzate ignorino la maggiore novità del nostro Paese, il federalismo. Il novellato Titolo V della Costituzione ha cambiato molte cose in termini di diritto e ancora di più ne sta cambiando in termini di cultura politica. Una riflessione sugli eventuali impatti di questa nuova struttura istituzionale in Italia appare quindi necessaria pure in tema di Autorità.

Tale omissione contrasta anche con una piccola ma emblematica realtà che esiste da tempo e che è rappresentata dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, in cui lavoro da due anni. Esso è nato nell'ambito della legge 36/94, che ha tra l'altro introdotto una riforma radicale nel settore dell'acqua potabile. Nell'insieme delle attività concernenti acquedotti, fognature e impianti di trattamento operano oggi, a vario titolo, circa 8.000 enti. A riforma ultimata, dovrebbero invece esistere soltanto 90 grandi imprese, ciascuna responsabile e monopolista dell'intero ciclo dell'acqua potabile, dalla fornitura alla depurazione, in uno spazio vasto (il nuovo acronimo è ATO, ambito territoriale ottimale). Orbene, già nel 1994 era forte in tale settore la presenza di competenze regionali, il che spiega come l'anzidetto Comitato, che deve promuovere la riforma e vigilare sulla sua attuazione, sia nato in anticipo nello spirito federalista, sotto due profili: quello della composizione (quattro membri di designazione ministeriale e tre di designazione regionale) e quello del funzionamento, dato che la stessa legge istitutiva prescrive che le iniziative del Comitato, dirette a tutelare i consumatori e a garantire l'efficienza e l'efficacia del servizio, siano definite d'intesa con le Regioni.

Come regolare tale settore in futuro? La proposta Arel prevede il trasferimento delle competenze sull'acqua alla già esistente Autorità sull'energia elettrica e sul gas. Non voglio commentarla per non incorrere in conflitto d'interessi. È tuttavia legittimo sottolineare le asimmetrie settoriali, già ampiamente evidenziate dalla letteratura economica (Tirole, Petretto): per energia elettrica e gas si va verso un assetto competitivo e quindi si deve essen-

zialmente intervenire per assicurare una rapida ed efficiente transizione dal monopolio alla concorrenza; per l'acqua, invece, ci si trova davanti a un monopolio destinato a rimanere tale, anzi ad essere esaltato. L'attenzione del regolatore del servizio idrico sta allora nel configurare i meccanismi per selezionare il monopolista e nel controllarne la gestione nei 20-30 anni di vita indisturbata che la concessione gli consentirà. Ciò non impedisce il trasferimento delle attuali funzioni del Comitato all'Autorità, ma impone a quest'ultima di attrezzarsi adeguatamente sul piano culturale e organizzativo, perché non si tratterebbe di dilatare la tematica che già essa regola, bensì di affrontare problemi interamente nuovi.

#### **ROBERTO NAPOLETANO**

Devo dire che il problema dell'acqua ha un peso specifico molto forte in Italia perché dal '70 in poi non sono stati fatti più investimenti. Da quello che ricordo gli interventi fatti nel dopoguerra si sono fermati al '68 con la Cassa del Mezzogiorno; ma se osserviamo ad esempio l'Acquedotto Pugliese, il più grande acquedotto di Europa, vediamo che non riesce a portare l'acqua nelle case e questo è un problema proprio di efficienza di gestione.

Do la parola per l'ultimo intervento ad Antonio Pilati, Commissario dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.

#### **ANTONIO PILATI**

*Commissario dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni.*

Vorrei cominciare il mio intervento richiamando le caratteristiche peculiari dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni che unisce competenze nel settore delle telecomunicazioni e competenze nel settore della televisione e della stampa. Questo fatto delinea un'Autorità che ha pochi omologhi nel resto del mondo dove nella maggioranza dei casi si è optato per Autorità separate: fra le eccezioni ci sono la *Federal Communication Commission* negli Stati Uniti, l'Autorità Canadese e presto, dopo la riforma ora in corso, *l'Ofcom* britannico.

Una ragione forte e molto significativa ha spinto nel 1997 il legislatore ad unire sotto un unico tetto le competenze della televisione e delle telecomunicazioni: le reti che trasportano segnali

si stanno organizzando sempre di più per offrire non soltanto servizi di telecomunicazioni, ma anche contenuti (immagini e dati).

Analogamente le reti televisive tradizionali, nel momento in cui passano alla tecnologia digitale, si rendono capaci di portare servizi di tipo interattivo simili a quelli delle telecomunicazioni; già lo fanno le reti televisive via cavo, hanno iniziato a farlo le reti via satellite, lo faranno presto in misura crescente le reti terrestri (e sarà la prossima frontiera della televisione).

Dalla preveggenza della legge Meccanico, che ha saputo tradurre sul piano normativo la convergenza tecnologica, derivano le peculiarità operative dell'Autorità italiana di settore.

Da un lato essa si configura come un'Autorità di regolazione in quanto preposta nel settore delle telecomunicazioni alla costruzione di un mercato a partire da una situazione di monopolio. Dall'altro si pone come un'Autorità di garanzia nell'ambito televisivo dove il mercato è già costituito; le garanzie tutelano la competizione economica, ma soprattutto il pluralismo delle idee veicolato attraverso le reti televisive. Quindi due funzioni in linea di principio differenti, quella di regolazione e quella di garanzia, vincolate all'interno di un unico organismo.

Seconda caratteristica peculiare: le tradizioni giuridiche delle telecomunicazioni sono molto differenti da quelle della televisione le quali a loro volta sono diverse da quelle della stampa. Entro un perimetro di attività definito da uno sviluppo tecnologico che unifica reti e modelli economici si confrontano principi giuridici che hanno storie molto differenti.

Terzo elemento peculiare è il riferimento europeo. Nel campo delle telecomunicazioni è cogente: tutto il percorso della liberalizzazione è scandito in sede europea. In ambito televisivo invece il riferimento comunitario è meno stretto. Ricordo ad esempio che in materia di servizio pubblico è lasciata ai singoli Stati ampia discrezionalità. Anche l'ambito europeo prevede quindi riferimenti e principi diversi che vanno coordinati nella prassi quotidiana.

Le peculiarità ora ricordate, che portano ad incroci di tradizioni e di competenze diverse, identificano almeno tre rilevanti temi di riflessione.

Il primo tema è quello dell'indipendenza, il secondo è quello del tempo di esaurimento dell'attività di regolazione (ne accennava anche il prof. Ranci), molto importante perché si collega al terzo tema, caratteristico soprattutto per la nostra Autorità, vale a dire il nesso con l'attività della Commissione Europea.

Per l'indipendenza, concordo con quanto diceva il prof. Ran-ci: l'indipendenza dal Governo è importante per almeno tre ragioni, una di fatto e due di principio.

La ragione di fatto: le quattro principali aziende che operano entro il perimetro di competenza dell'Autorità sono: Rai al 99,5% di proprietà pubblica; Wind Infostrada, che ha il ministero del Tesoro come azionista di riferimento attraverso la catena azionaria; Telecom dove lo Stato ha una *golden share* ed è rappresentato nel Consiglio di Amministrazione. Il quarto gruppo infine ha come principale azionista il Presidente del Consiglio.

Altri due punti sono da tenere presente. Il primo è quello delle garanzie. In un ambito ad elevata sensibilità costituzionale come quello del pluralismo televisivo, essenziale per la formazione dell'opinione pubblica e quindi per la parità della competizione elettorale, le garanzie non possono essere assicurate che da un organismo caratterizzato da un forte elemento di indipendenza rispetto al Governo.

Il terzo punto connette l'indipendenza dall'esecutivo alla questione della responsabilità: l'Autorità è inserita in un circuito di responsabilità che fa capo da un lato al soggetto comunitario e dall'altro, in forma essenziale, al Parlamento. Ciò implica come presupposto fondante la separazione di responsabilità dalle decisioni esecutive (e quindi da ogni idea di politica industriale), vale a dire dal Governo. Sotto questo profilo è utile e importante l'idea, avanzata nel disegno di legge Amato-Letta, di una Commissione Bicamerale quale stabile punto di raccordo tra Autorità e Parlamento. Un tale raccordo, forse, nei primi quattro anni di lavoro dell'Autorità è stato carente. Esiste la relazione annuale al Parlamento che però non costituisce un momento articolato e forte di confronto istituzionale. La Commissione potrebbe appunto diventare un tale luogo di confronto.

Il secondo tema di riflessione riguarda il tempo di esaurimento della regolazione che nel settore delle telecomunicazioni è di grande importanza.

Autorità di regolazione vuol dire Autorità che definisce *ex ante* una serie di norme che simulano la competizione per quella fase di trapasso (dal monopolio al mercato) in cui non c'è ancora piena competizione. Una tale fase non può che essere transitoria: esiste un momento di soglia nel quale la competizione artificiale cede alla competizione vera.

Sulla determinazione di tale momento, che vede l'esaurimento della regolazione e quindi la fine della competizione costruita attraverso congegni regolamentari, c'è battaglia. Da un lato gli ex

monopolisti sostengono con forza che oggi la competizione è pienamente sviluppata e che ormai si deve passare dalla regolazione ex ante, basata su norme penetranti di valore asimmetrico in quanto devono sostenere i nuovi entranti, alla vigilanza ex post, basata su norme anti-trust e tipica dei mercati dove vige un'equa ed efficace competizione. Dall'altro lato i nuovi entranti affermano che siamo ancora in un regime di competizione imperfetta, che il peso degli ex monopolisti rimane molto rilevante e quindi la regolazione deve essere mantenuta.

La consapevolezza che la regolazione è un'attività a tempo si deve tramutare per l'Autorità nell'indicazione anche di tempi prestabiliti, di scadenze entro le quali la regolazione va.

Non credo che l'Europa e l'Italia siano già in un regime di piena competizione: basti pensare al fatto che la rete dell'accesso è in mano quasi ovunque soltanto agli ex monopolisti. Però la fase di regolazione non può durare troppo a lungo, passaggi importanti sono stati compiuti e quindi è importante indicare tempi e scadenze per il superamento delle asimmetrie e l'esaurimento della regolazione va superato.

La Commissione europea ha modificato di recente alcune norme chiave in materia di regolazione e tende a riportare porzioni rilevanti di questa attività, lasciate fino ad ora alla autonomia discrezionale delle diverse Autorità nazionali, entro la propria sfera di competenza. Con la Direttiva quadro entrata in vigore a inizio 2002, la Commissione Europea detta le regole per stabilire qual è un mercato rilevante sul quale le singole Autorità nazionali hanno potestà di intervento e di conseguenza come si delimitano, all'interno del più generale mercato delle telecomunicazioni, i mercati ai quali imporre una regolazione speciale. È chiaro che segmentare un mercato in un modo piuttosto che in un altro influenza fortemente il potere di definire regolamenti all'interno di quel mercato. La Commissione Europea riporta a sé anche le regole per notificare un operatore come avente notevole forza di mercato. L'operatore notificato è soggetto a vincoli particolari. Oggi la notifica, che vale soprattutto per gli ex monopolisti, scatta quando un operatore detiene una quota di mercato superiore al 25%, domani sarà decisa dall'Autorità non in base a una soglia prefissata ma utilizzando il concetto di posizione dominante (singola o congiunta) che richiede un'analisi ex post del mercato.

Questo è un mutamento importante nella configurazione operativa delle Autorità del settore telecomunicazioni e di fatto significa che sta finendo la regolazione ex ante e si sta andando

verso una regolazione di tipo antitrust, basata sulla valutazione del contesto di mercato.

In questo modo si dà già per acquisito che l'attività di regolazione stia per terminare e che si stia passando a una vigilanza antitrust analoga a quella vigente nei settori in cui il mercato è pienamente costituito.

L'ultimo tema da considerare riguarda l'Europa. Il riferimento europeo è essenziale, come mostrano sia il ruolo della Commissione Europea nella liberalizzazione e nella nuova regolazione delle telecomunicazioni, sia le incoerenze e le disfunzioni derivate dalle differenti modalità nazionali con cui sono state rilasciate le licenze Umts nei vari paesi europei o è stato realizzato l'unbundling, cioè l'apertura spaccettata della rete di accesso ai concorrenti degli ex monopolisti.

È indubbio che regole differenziate per ciascun paese europeo creino, in un mercato che ormai sta assumendo dimensioni mondiali, problemi e ostacoli. Il punto è se la dimensione supranazionale, essenziale per un'Autorità di regolazione dedicata alle telecomunicazioni, sia assicurata semplicemente dal raccordo con la Commissione, oppure debba essere lasciata a un'Autorità europea originata dal coordinamento delle varie Autorità nazionali.

Ciò presuppone un set di regole a scala europea che rappresenterebbe un passo in avanti molto importante per lo sviluppo in generale delle Autorità di regolazione.

### **ANTONIO NICOLÒ**

*Ricercatore in Economia Politica, Facoltà di Economia, Università di Padova*

Una riforma del sistema delle Autorità indipendenti in Italia è auspicabile data la crescente rilevanza che esse hanno assunto per l'economia del paese, ed è possibile alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, che permette un primo serio bilancio dell'operare delle differenti Autorità.

In questa breve nota mi vorrei soffermare su due aspetti della riforma proposta. Il primo riguarda il problema dell'indipendenza delle Autorità rispetto al potere esecutivo, una questione non nuova nel dibattito economico perché già ampiamente analizzata nella letteratura sul disegno ottimale dei poteri delle banche centrali. A questo riguardo, è importante che nel disegnare l'ottima struttura dell'Autorità si tenga conto che i processi di liberalizzazione in corso nei vari settori dell'economia, dalle telecomu-

nicazioni all'energia e al gas, mostreranno i loro effetti benefici solamente nel medio-lungo termine, mentre nel breve periodo saranno maggiormente evidenti i costi, diretti e indiretti, che tali processi comportano. Anche per questa ragione è necessario che Autorità indipendenti dal potere esecutivo debbano sovrintendere i processi di liberalizzazione e condurre la conseguente attività di regolamentazione. Al fine di rendere effettiva tale indipendenza è auspicabile che i componenti dell'Autorità siano nominati per un periodo di tempo che permetta di «internalizzare» i benefici di medio-lungo termine. Per quanto sia difficile determinare la durata ottima della carica, è però possibile che essa sia maggiore della durata quadriennale prevista, soprattutto nella fase ancora iniziale in cui si trovano i processi di liberalizzazione nel nostro Paese. Una maggiore durata delle cariche permetterebbe, inoltre, una più precisa valutazione dell'agire delle Autorità, aspetto non secondario dato che è auspicabile che la maggiore indipendenza delle Autorità sia accompagnata da precisi meccanismi di incentivazione e valutazione ex-post del loro operato.

Il secondo aspetto riguarda invece il disegno delle competenze delle singole Autorità e dei rapporti tra di esse. Una possibile sorgente di conflittualità tra Governo e Autorità può infatti scaturire non solo dai differenti orizzonti temporali di riferimento, come prima accennato, ma anche dalla contrapposizione tra la singola competenza dell'Autorità e i molteplici obiettivi del Governo. Definire obiettivi e competenze ben precise per ciascuna Autorità, rende non solo più semplice una valutazione dell'efficacia del loro operare, ma anche più trasparente il rapporto con l'esecutivo. Similmente, una precisa demarcazione delle rispettive competenze aiuta a rendere più trasparente il rapporto tra le differenti Autorità. In questa direzione si concorda con la proposta di affidare all'Autorità Garante della Concorrenza nel Mercato la competenza sulla materia delle concentrazioni e della tutela della concorrenza nel settore bancario e, più in generale, la competenza sulla tutela della concorrenza in tutti i settori, compresi quelli regolamentati. Tale disegno delle competenze, però, rende necessario delineare in maniera precisa i rapporti tra le singole Autorità e definire, o rafforzare, luoghi e forme per la composizione di eventuali controversie che tra di esse possano verificarsi, evitando che tali conflitti possano divenire un ostacolo per quelle imprese che operano in settori in cui più Autorità sono chiamate a vigilare. È auspicabile, infatti, che, pur nel rispetto delle differenti competenze, le varie Autorità operino in stretta

collaborazione e che i rapporti tra di esse siano in qualche maniera istituzionalizzati. Recenti provvedimenti dell'Antitrust hanno, a mio avviso, evidenziato come tale problematica sia già emersa e come i contrasti, seppur non palesi, tra le Autorità possano non solo direttamente nuocere alle imprese aumentando il grado di incertezza in cui operano (con negative ripercussioni sul benessere sociale in termini, per esempio, di minori investimenti), ma anche indebolire l'efficacia stessa delle Autorità, creando le condizioni per cui comportamenti lesivi della concorrenza possano essere non sanzionabili.

### **FABIO MARIA MANENTI**

*Ricercatore in Economia Politica, Facoltà di Economia, Università di Padova*

Fra le esigenze che rendono urgente una revisione dell'intera struttura delle Autorità di regolamentazione, esigenza che è emersa con chiarezza anche nel dibattito organizzato dall'Arel, vi è senza dubbio quella di riordinare il sistema delle Autorità di settore con il fine di creare un sistema agile e snello, che sia in grado di reagire in maniera rapida ed efficace agli accadimenti del mercato e di dirimere con celerità le controversie emergenti nei settori di competenza delle diverse Autorità. In una parola, in presenza di mercati e di attività industriali sempre più dinamiche ed interrelate, è quanto mai sentita l'esigenza di dotarsi di un sistema in grado di rispondere con tempestività alle richieste dei diversi settori dei quali le Autorità si occupano.

In questo scenario, interventi a tutela della concorrenza e a garanzia della competitività dei mercati che non siano tempestivi possono rivelarsi inutili o fin anche dannosi.

Tuttavia, a fianco di questa esigenza vi è, come linea di indirizzo nel disegno di riordino delle Autorità di settore avanzata dall'Arel, quella orientata all'accorpamento di competenze assegnate oggi ad organismi distinti. Quindi, all'Autorità per l'Energia e per il Gas verrebbero affidate le competenze nel campo delle risorse idriche, all'Autorità per le Telecomunicazioni quelle relative ai servizi postali e, infine, all'Antitrust la competenza in materia di concentrazioni e di tutela della concorrenza nel settore bancario. Senz'altro, un simile riordino basato sull'accorpamento di settori in certa misura omogenei si presenta molto interessante, con la possibilità di aumentare l'efficienza di intervento grazie allo sfruttamento di «economie di scala» e di forti sinergie nelle competenze delle Autorità.

Tuttavia, si può scorgere un rischio insito in questi accorpamenti: quello di dare forma ad apparati di grandi dimensioni e con numerose competenze al loro interno, ad organizzazioni complesse da gestire e nelle quali la burocrazia potrebbe acquistare importanza, riducendone in tal modo l'efficacia di intervento (si parla infatti di rischio di «ministerializzazione» delle Autorità).

Lo spunto di riflessione nasce dunque dall'osservazione di come queste due linee di indirizzo della riforma di riordino del sistema delle Autorità siano potenzialmente in contrasto fra loro; in sintesi, occorre operare affinché la creazione di un sistema di Autorità che possa agire con snellezza e tempestività di intervento sui mercati non venga in qualche modo impedita dal riordino stesso, attraverso la costituzione di grandi apparati, con molte competenze al loro interno, altamente burocratizzati e invero poco agili nell'intervenire a garanzia dell'efficienza dei mercati.

#### **ROBERTO NAPOLETANO**

Do la parola per rispondere al prof. Ranci.

#### **PIPPO RANCI (2° intervento)**

L'orizzonte temporale lungo è essenziale nei settori che, per loro natura, richiedono investimenti di lungo termine.

Un governo può essere anche lungimirante, ma incontra una difficoltà politica nell'infliggere all'elettorato dei sacrifici i cui benefici saranno percepiti solo alcuni anni dopo, forse nella legislatura successiva; in questi casi una delega chiara può favorire un assetto che consente di fare scelte lungimiranti.

Il caso della California rappresenta invece un problema più complesso originato da un disegno istituzionale confuso. I compiti di regolazione in California erano affidati a due organismi, la *Public Utilities Commission* e la *Energy Commission*, ma alcuni poteri nel settore erano affidati anche, in parte, all'assemblea dello Stato e, in parte, al governatore. Un ruolo era anche riconosciuto alla *Federal Energy Regulatory Commission* e, infine, anche al Presidente degli Stati Uniti. Quando il disegno istituzionale è così confuso le soluzioni contraddittorie ai problemi sono inevitabili.

Sulla molteplicità degli obiettivi della Banca d'Italia, possiamo dire che, in generale, più gli obiettivi sono molteplici in capo allo stesso soggetto, maggiore discrezionalità esso acquista.

**ENRICO LETTA** (2° intervento)

È stato posto il problema se per l'esecutivo delle Autorità indipendenti la durata in carica di quattro anni costituisca un termine troppo breve. Il problema in questi casi è sempre quello di scegliere tra varie ipotesi. Un'esperienza di sei o sette anni appare un po' lunga, soprattutto perché comporta la selezione di persone disponibili a un'attività esclusiva per un periodo così lungo della loro vita, con fortissime incompatibilità anche successive (come noi abbiamo previsto nella nostra proposta). Un arco di cinque anni coincide esattamente con il tempo della legislatura, e immaginare che poi vadano a ricrearsi i meccanismi di spoilsystem non è positivo. Ci è sembrato quindi che il termine di quattro anni, con la sfasatura dei sei per il presidente, potesse essere un modo per creare più continuità ed evitare i rischi indicati.

Più in generale a me sembra siano giunte molte sollecitazioni che saranno particolarmente utili per le decisioni che nei prossimi mesi dovranno essere assunte, utili specialmente alla Commissione presieduta da Bruno Tabacci che avrà un ruolo essenziale.

Ringrazio allora tutti per questo contributo così importante e concludo riprendendo quanto già sostenuto da Muraro: forse è vero che c'è bisogno di una maturazione ulteriore, ma mi sembra che nella giornata di oggi qualche passo in avanti sia stato fatto e questo è un bene sia per chi studia la materia, sia per chi ha responsabilità concrete di azione.

Grazie a tutti.

Finito di stampare  
nel mese di luglio 2002  
Grafica Cristal S.r.l., via Raffaele Paolucci, 12/14 - 00152 Roma

