

Conferenza
I 20 anni della legge n. 481/1995

Milano, 27 ottobre 2015
EXPO, Conference Centre Orogel

Intervento di Claudio De Vincenti

Sottosegretario, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Grazie all’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico per l’organizzazione di questa conferenza per i 20 anni della legge 481. E’ un’occasione importante - e lo si è visto dalle relazioni che hanno segnato la mattinata - per ragionare sulla svolta determinata dalla 481, sui risultati che ne sono conseguiti e anche un po’ sui suoi limiti e sul programma di riforme, di cui quella legge è parte così forte e così significativa, che ha visto diversi attori qui presenti - e permettetemi nel mio piccolo anch’io - tra i soggetti che hanno cercato di darle vita.

La ricordava prima Pippo Ranci, una stagione importantissima, che io credo abbia rappresentato una svolta estremamente positiva per il nostro Paese; una stagione - come diceva Ranci - segnata dalla elaborazione normativa e poi da una prassi regolatoria, che applicava alcuni avanzamenti teorici importanti sia nel campo della teoria economica sia nel campo giuridico – istituzionale. La legge 481 costituisce il perno di quella stagione, in qualche modo ne è forse la manifestazione più alta, il punto di svolta più significativo, insieme alla costituzione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato cinque anni prima.

E mi sento di dire che la caratteristica che ha segnato quella stagione è stato coniugare le liberalizzazioni con la riforma della regolazione; l’abbandono dell’idea che la proprietà pubblica di una impresa fosse di per sé sufficiente a garantire il perseguimento dell’interesse pubblico. Si trattava di una visione molto innovativa del rapporto tra intervento pubblico e mercato, dove il mercato aveva bisogno dell’intervento pubblico che dettasse le regole. Io non ho mai pensato che le liberalizzazioni consistessero solo nel togliere lacci e laccioli. In realtà, esse hanno condotto alla definizione di regole per far funzionare meglio i mercati; addirittura in certi casi, per dare l’opportunità a quei mercati di nascere e formarsi. I settori di cui ci stiamo occupando oggi - i servizi di pubblica utilità - sono un esempio forte in questa direzione.

Quindi, come diceva bene Pippo Ranci, non si è trattato di un arretramento dell’intervento pubblico ma di un modo più intelligente e più favorevole agli interessi generali di affermare appunto l’interesse generale nei confronti di quelle che noi economisti chiamiamo le “agende private” degli operatori, anche degli operatori pubblici, che consentisse di sfruttare le virtù del mercato per realizzare l’interesse generale.

Questo è stato quella stagione di riforme che io difendo e credo che la legge 481 sia emblematica di quella stagione.

Non mi soffermo sui diversi punti che sono stati toccati nelle relazioni precedenti e vado direttamente a quello che, a mio parere, è il punto chiave.

C’era un limite in quella stagione che ritroviamo anche nella 481. Io penso - e qui mi distingo nettamente dagli interventi di Sabino Cassese e di Alberto Clò - che quelle che loro hanno definito “intromissioni della politica” corrispondano a un problema che è rimasto aperto nella 481 ed è una incomprendenza delle altre dimensioni dell’intervento pubblico,

una sottovalutazione del ruolo di queste altre funzioni che hanno poi provato a farsi valere in qualche modo. Non voglio adesso abbellire situazioni che rispondono anche a interessi particolari, però voglio cercare di capire su che cosa hanno potuto far leva.

Hanno fatto leva sul fatto che c'era un accento centrale sulla funzione di regolazione dei mercati liberalizzati come funzione pubblica chiave, dimenticando che ci sono almeno due altre funzioni pubbliche altrettanto importanti e che interagiscono con la funzione di regolazione. Allora, o noi troviamo lo snodo istituzionale e normativo che ci consente di farle interagire bene, oppure interagiranno in forme distorte.

La prima è la funzione di programmazione. Penso a ciò che diceva Camanzi, posto a capo di un'autorità che regola un settore in cui l'investimento pubblico è fondamentale, il quale ci richiamava all'esigenza che l'autorità pubblica preposta all'investimento - che non può che essere il Governo e il Parlamento - faccia gli investimenti in base all'analisi costi-benefici. Estremamente corretta la posizione di Camanzi, che condivido, ma cosa significa questo? Significa che, nel porre l'accento sulla sola funzione di regolazione, abbiamo lasciato che questa funzione di programmazione venisse dimidiata, lasciata scoperta sul piano delle competenze tecniche e, quindi, più facilmente preda di interessi particolari che con l'analisi costi-benefici non c'entrano niente.

La competenza per recuperare questa funzione di chi è? Del Governo, perché intanto tocca a noi farla, perché sono scelte allocative dirette. E qui c'è una distinzione chiave che io vorrei sottolineare: la distinzione tra la funzione di regolazione e la funzione pubblica di scelta allocativa diretta, che è una responsabilità pubblica dello Stato democratico e degli organi eletti per governare lo Stato democratico.

La funzione di regolazione ha naturalmente anch'essa effetti allocativi, ma in modo indiretto, perché la funzione della regolazione è quella di dare le regole affinché gli operatori possano fare le proprie scelte allocative nel modo più efficiente dal punto di vista del benessere sociale. E la regolazione che si fa, è una regolazione pro concorrenziale, proprio perché deve creare gli assetti di mercato favorevoli alle scelte allocative efficienti degli operatori; efficienti dal punto di vista, ripeto, del benessere sociale.

La funzione di programmazione (ineludibile, perché ci sono alcuni investimenti che o li decide lo Stato o non li fa nessuno) è una funzione allocativa diretta. Questa non può che spettare agli organismi elettivi e non si può sottovalutare, perché altrimenti emerge in forme distorte; è incomprimibile, è parte dello Stato democratico.

C'è poi un'altra funzione e qui dissento da Pippo Ranci, il quale ha parlato del fatto che finalmente lo Stato imprenditore veniva superato a favore dello Stato regolatore anche se poi ha aggiunto che in realtà anche l'impresa pubblica dovrebbe essere sottoposta alle regole del mercato e questo concetto lo condivido.

Nell'esperienza di governo che sto conducendo, sto sperimentando l'importanza di saper anche dare indicazioni alle imprese partecipate dal pubblico. E il punto è che anche qui si fanno scelte allocative dirette, peraltro in una distinzione di ruoli molto importante, non meno importante di quella con l'Autorità di regolazione. La distinzione di ruoli è che il Governo deve rispettare l'autonomia del *management* e il rapporto che il *management* deve tenere con gli altri azionisti - che sono mercato - e con il mercato di vendita del prodotto. Le scelte del *management* non possono che sottoporsi alla verifica del mercato e allora il Governo può dare indirizzi, ma poi la responsabilità di come quegli indirizzi si traducono in scelte imprenditoriali spetta al *management* delle imprese partecipate e il mercato deve essere il verificatore finale della bontà di quelle scelte.

In termini molto semplificati, non esiste un investimento che porti con sé occupazione stabile, possibilità di sviluppo stabili, ecc., se non sta sul mercato in modo stabile.

Il problema che noi abbiamo è che la 481 risolve questo tema essenzialmente nel comma 21 dell'art. 2, in cui si dice che il Governo, nell'ambito del Documento di programmazione economico finanziaria (oggi, il DEF), indica alle Autorità, nel quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità, gli interessi generali del Paese. Se voi mi chiedete se io in questi quattro anni che ho avuto responsabilità di governo potevo attenermi solo a fornire indirizzi in sede di Documento di programmazione economica e finanziaria, vi dico no con molta onestà.

Qui si apre un vuoto. La 481 non dice, una volta che è stato approvato il DEF, come il Governo si deve rapportare con l'Autorità per l'energia, con l'Autorità delle comunicazioni e con l'Autorità dei trasporti. E' una lacuna che va colmata e questo è il tema della riforma; è il tema, che prima molti di voi hanno posto, dell'esigenza di poter completare il quadro normativo. Ripeto, è un tema fondamentale, in cui le funzioni diverse dell'intervento pubblico devono essere correttamente definite e correttamente allocate. Solo allora ci sarà una interazione dialettica tra queste funzioni e ci sarà la separazione dei poteri.

Credo che il tema del completamento del quadro normativo si ponga realmente e non porcelo significa lasciare spazio a interazioni distorte tra i vari poteri pubblici.

Questo è il nodo che dovremo affrontare. Infatti, come diceva Cardani, quando parliamo della 481, ci riferiamo ad un programma legislativo aperto. Significa che la 481 è la radice viva degli sviluppi che dobbiamo fare oggi. Radice viva, perché come tutti abbiamo sostenuto è stata una legge positiva ma non condivido l'idea che tutto ciò che è avvenuto dopo siano state intromissioni scorrette: sono l'evoluzione di una pratica regolatoria posta a confronto con le esigenze di politica economica, che dovevano interagire e alcune volte lo hanno fatto bene, per esempio con la Strategia energetica nazionale di cui rivendico la paternità (Clò diceva che non si sapeva di chi era la paternità; è del Governo di cui facevo parte allora, il governo Monti, e in particolare del sottoscritto, che aveva la delega dell'energia, quindi ne rivendico la paternità). La Strategia energetica nazionale è stato un lavoro importante proprio perché finalizzato a dare indicazioni strategiche sulla visione del sistema energetico in collegamento con l'Europa. C'è stata una interazione estremamente positiva con l'Autorità per l'energia e ancora ringrazio Guido Bortoni e l'Autorità per quelle sessioni di lavoro in comune, anche con momenti di confronto, ma è giusto che ci siano anche questi. Ci siamo quindi presi la responsabilità di dire ciò che il Governo che risponde ai cittadini italiani deve poter dire. Dopo di che è molto importante che la funzione di regolazione - come ha fatto la 481 - non sia attribuita a chi rende conto agli elettori, perché c'è un problema di terzietà delle regole, di garanzia anche nella funzione di regolazione. E' quindi bene che una democrazia matura si articoli in organi quali il Parlamento e il Governo, che devono rendere conto agli elettori, e in altre istituzioni, la cui *accountability* rispetti altri criteri che sono propri di una democrazia matura, come le Autorità di regolazione, l'Antitrust, la Banca d'Italia. Sono Istituzioni che non avrebbe senso ricondurre ad una *accountability* di tipo elettorale, proprio perché hanno una funzione totalmente diversa e che sono anch'esse parte di una democrazia matura.

Il tema che dovremo affrontare nei prossimi mesi, interagendo prima di tutto con le autorità indipendenti, è appunto quello del completamento del disegno della 481, in cui mancano alcuni anelli che ho cercato di illustrare e che sono essenziali affinché la funzione di regolazione possa esprimersi al meglio. Grazie.