

ANEA - Il governo delle funzioni di regolazione nei servizi idrici
TORINO 9 e 10 giugno 2010

L'esperienza delle
autorità indipendenti in Italia:
diffusione, caratteristiche strutturali,
punti di forza e criticità.

Sabrina Cavatorto
(Università di Siena)

La diffusione...

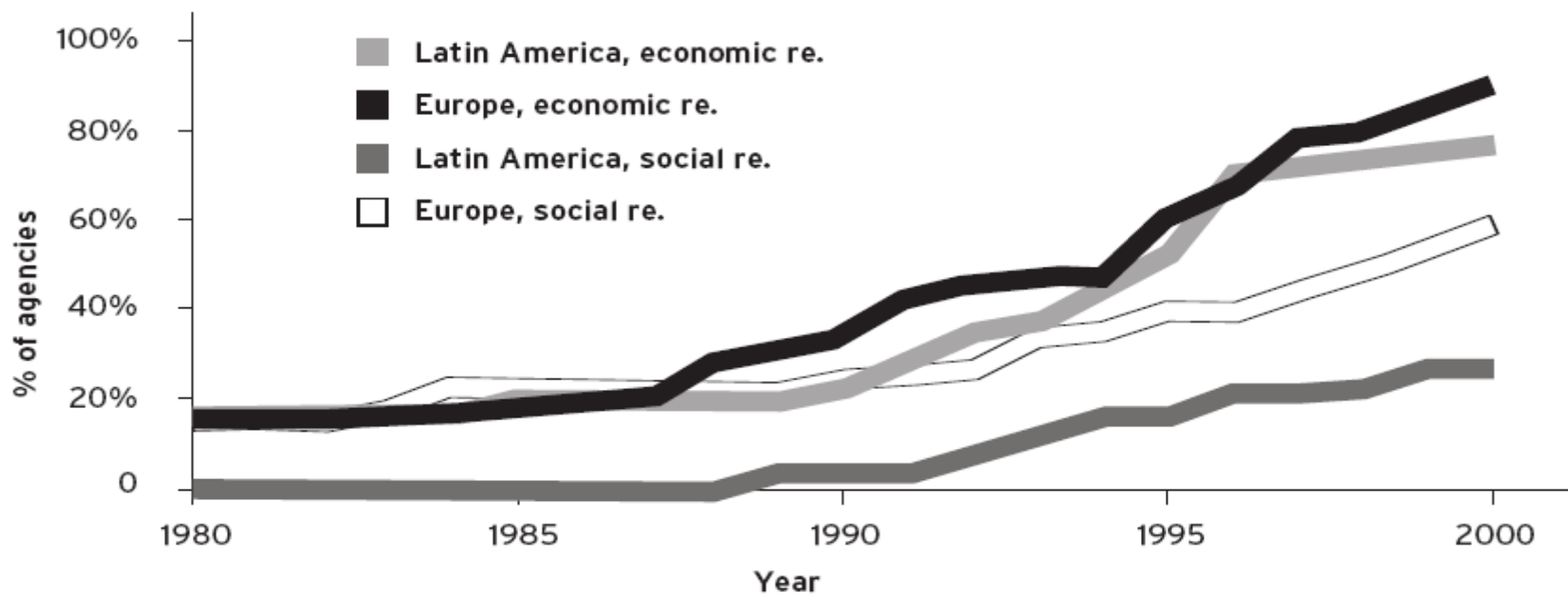
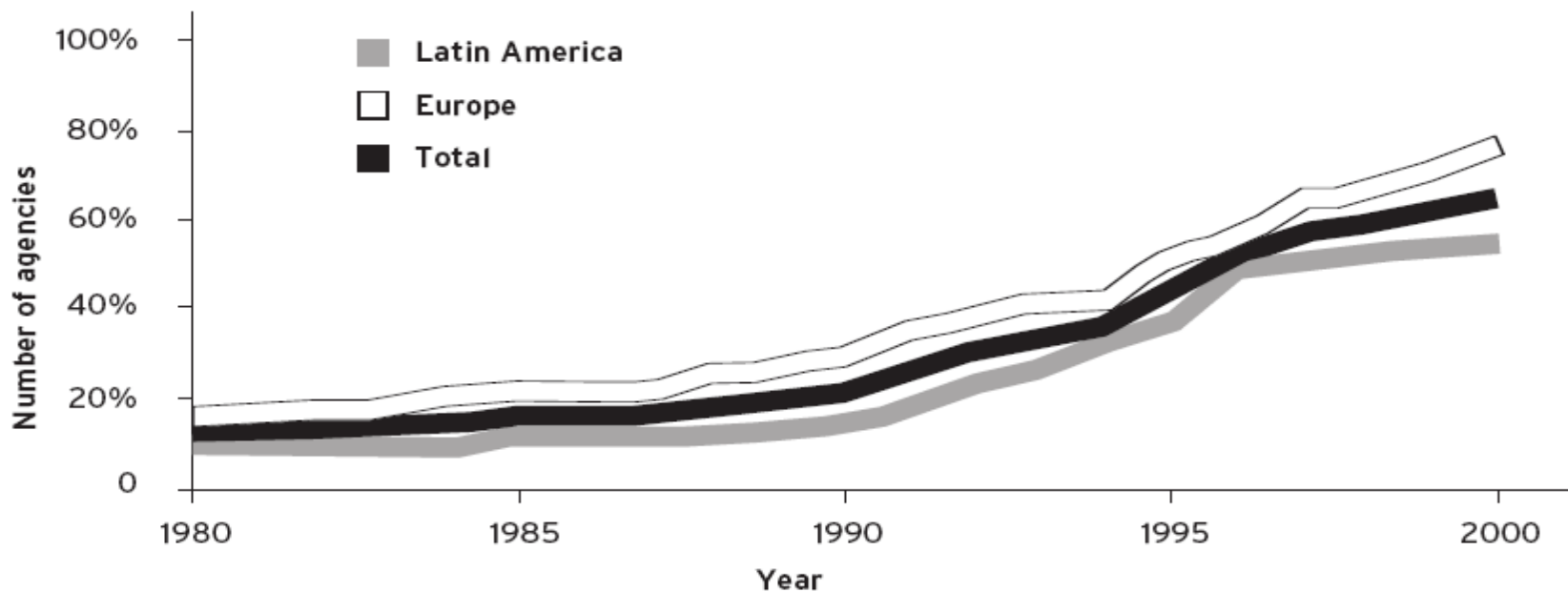
Al strumento delle politiche regolative

da erogazione diretta beni e servizi [**Stato gestore**] a ruolo indiretto [**Stato regolatore**], oggi le AI caratteristica strutturale della governance multilivello (*regulatory capitalism ...and “regulocracy”?...*)

- prima nei paesi di tradizione amministrativa di *common law* (metà XIX secolo): USA, UK= *public bodies* specializzati esterni alla PA con **funzioni di regolazione del mercato**
 - **WATCHDOGS di regole imparziali in settori sensibili e tecnici; in seguito anche *social regulation*
 - **INDIPENDENTI per evitare il rischio della “doppia cattura”
- poi (metà XX secolo) nell'Europa continentale (F, IT)= **discontinuità nella tradizione dello Stato di diritto**
 - OSTACOLI= ruolo cultura amministrativa +struttura accentrata dei poteri statali +sistema parlamentare e *partyness* del governo
 - CATALIZZATORI= **integrazione europea** e mercato unico + privatizzazione delle imprese pubbliche statali e liberalizzazione delle *public utilities*

Alcuni dati su Europa e America Latina

(Gilardi, Jordana, Levi-Faur, 2006, *Regulation in the Age of Globalization*)




Perché delegare?

Riduzione dei costi di transazione causati da:

- Asimmetrie informative
- Complessità tecnica delle *issues*
- *Blame-shifting* per decisioni impopolari/tragiche
- Credibilità delle politiche nel lungo periodo

Contesto multiplo di relazioni principale-agente (regolatori/politici/imprenditori/ consumatori): insufficienza delle spiegazioni funzionali [Tatcher 2003 *The Politics of Delegation*]

- 
- Apprendimento e mimetismo istituzionale
 - Ruolo delle tradizioni nazionali/locali
 - Leadership politica

Questi fattori influenzano il disegno istituzionale della delega di poteri alle AI

Le fasi evolutive in Italia

- **1974-89** debolezza e doppia cattura nella Prima Repubblica: ***Al di “prima generazione”*** (Consob, Garante per l'editoria, Isvap)
- **1990-94** la svolta (dopo Tangentopoli), fra vincoli Cee e governi tecnici: ***Al di “seconda generazione”*** (Agcm; rafforzamento Consob; ma anche proliferazione...)
- **1995-99** il ritorno dei **partiti**, cresce l'attenzione sulle Al (Covip, Garante privacy, Aeeg, Agcom, LL.PP.)

Una popolazione di ornitorinchi? [Giraudi e Righettini 2001]

Forte **eterogeneità** risultato della stratificazione di interventi legislativi in risposta ad esigenze specifiche di carattere congiunturale

- **2000-04** crisi di rigetto e **normalizzazione**
- **2005-oggi** tentativi di **rilancio** e completamento del disegno istituzionale, riforma della regolazione

Vere e “false” AI

[Merusi e Passaro 2003]

enti autarchici comunitari

AI disciplinate da **norme Ue che “spezzano” i diritti nazionali**, nonché da norme nazionali attuative di direttive comunitarie

inoltre ***regulatory networks transnazionali***

+ indipendenti dal governo (esercizio di poteri non influenzati dal circuito rappresentativo della decisione politica) rompono la tradizionale unità del potere esecutivo basato sul principio della responsabilità ministeriale
=>>**autonomia** gestione delle risorse organizzative e finanziarie

MA non sottratte a meccanismi di responsabilità o controlli istituzionali
(***accountability e legittimazione democratica***)

casi di “falsità disvelata”

AIPA soppressa nel 2003,
confluita nel CNIPA

Altre ***agenzie*** della PA

casi controversi, per più ridotta autonomia dall'esecutivo

COVIP, ISVAP, AVCP

I poteri delle AI

	VIGILANZA	SEGNALAZIONE	CONSULTIVI	REGOLAMENTARI	AGGIUDICAZIONE	SANZIONATORI
CONSOB	X	X		X	dal 2005, ma attuata 2007-10	INDIRETTI sino al 2005
AGCM	X	X	X		X	X
AEEG	X	X	X	X	X	X
AGCOM	X	X	X	X	X	X
GARANTE PRIVACY	X	X	X		X	X

[rielaborazione da Macchiati e Magnoni 2000; aggiornamento a norme vigenti]

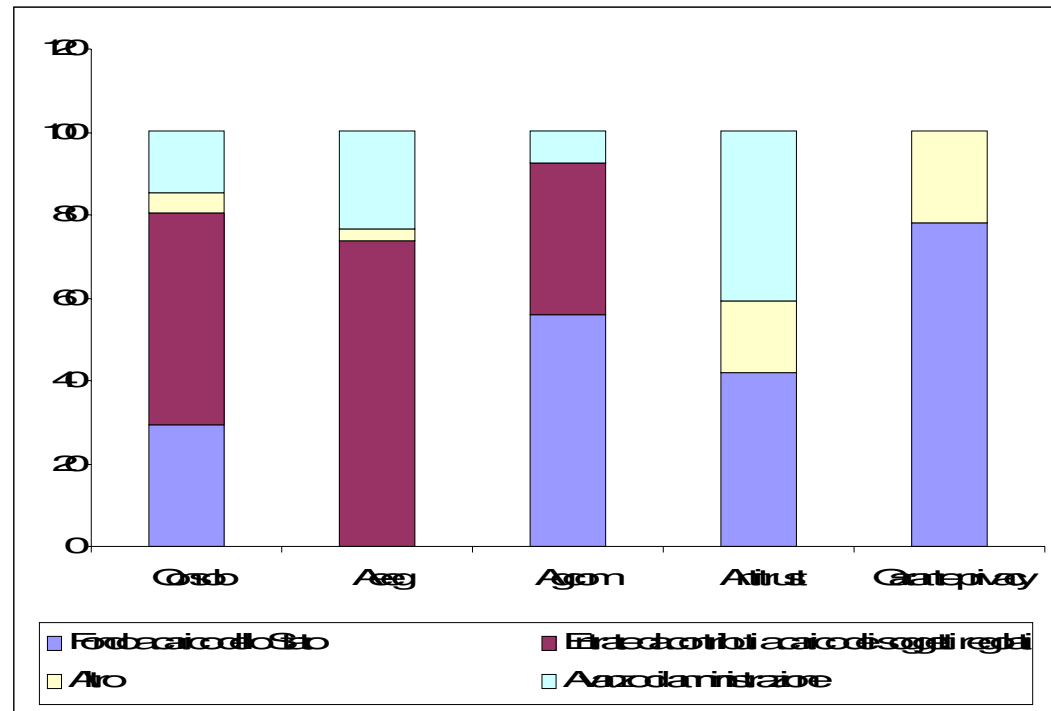
Solo i regolamenti Consob sono soggetti al controllo di legittimità del presidente del CdM.

Grande flessibilità organizzativa: strutture di I livello (dipartimenti/direzioni/divisioni) e di II livello (uffici). + Servizi trasversali (ufficio giuridico) e uffici territoriali (esempio Corecom).

Sovrintende al funzionamento della struttura org.va il segretario/direttore generale.

Finanziamento

Fonti di entrata delle AI. Valori % sull'esercizio 2003

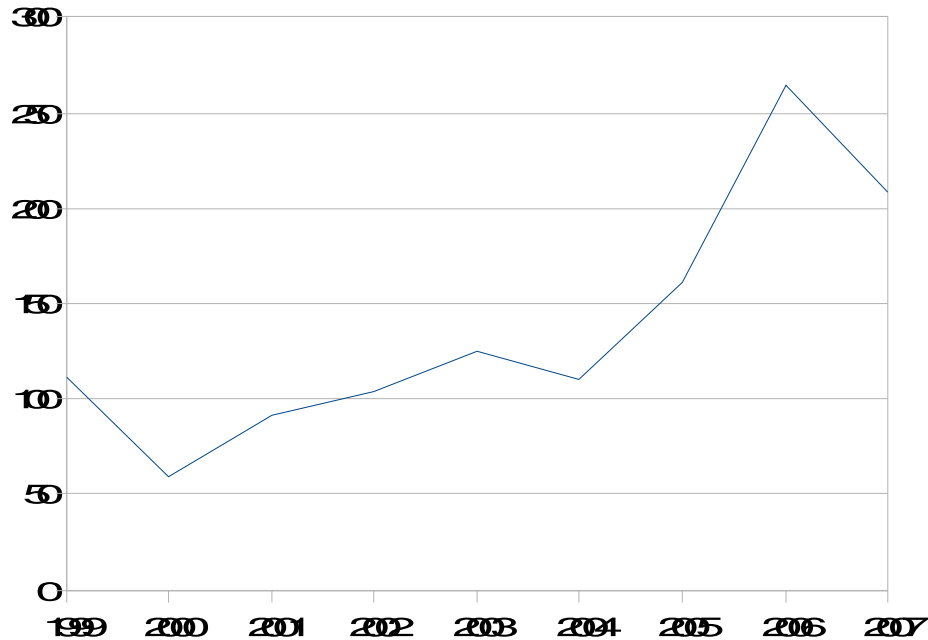


Autonomia dal finanziamento pubblico, ma variabilità:

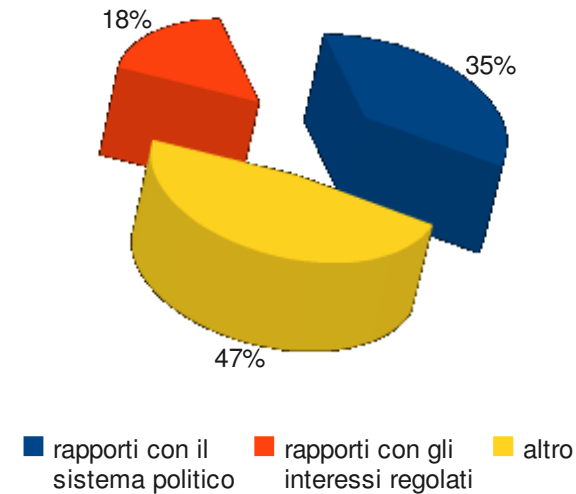
- Autofinanziamento: risorse provenienti dai soggetti regolati (AEEG)
- Finanziamento misto: risorse pubbliche + risorse private (AGCOM)
- Finanziamento in prevalenza pubblico: fondi stanziati dallo stato (Garante e Agcm)

L'andamento e i temi dell'attenzione nella fase del ripensamento istituzionale [La Spina e Cavatorto 2008]

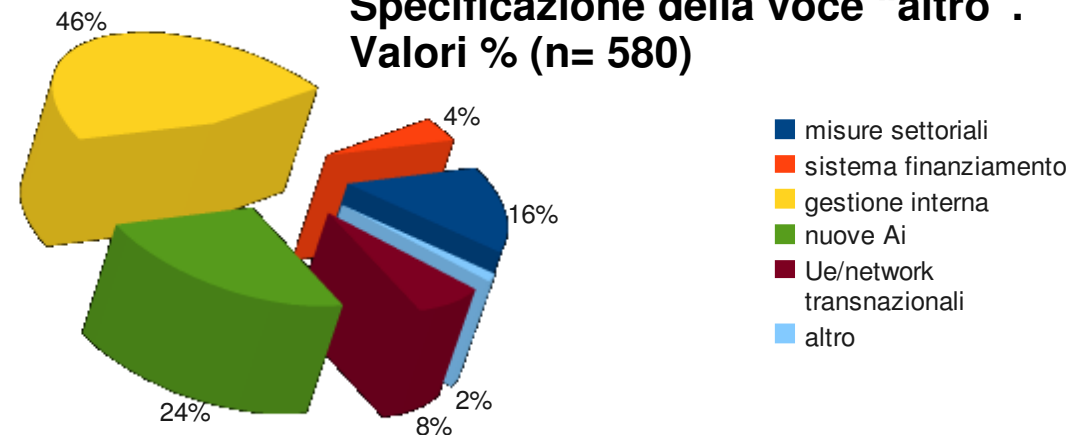
Articoli stampa sulle AI 1999-2007 (n=1234)



Le Ai fra sistema politico e interessi regolati: le dimensioni del dibattito pubblico (1999-2007). Valori %



Specificazione della voce "altro".
Valori % (n= 580)



Le variabili del riordino (XV legislatura - ddl governo Prodi II)

STATUTO COMUNE	Limitatamente agli aspetti disciplinati (accomuna AI di regolazione dei servizi di pubblica utilità, AI di vigilanza sui mercati finanziari, Agcm)
RAPPORTI ISTITUZIONALI	Istituzione Commissione parlamentare bicamerale che esamina le relazioni annuali e si esprime su pareri e segnalazioni + Valorizzazione networks di AI
COMPOSIZIONE E NOMINA COLLEGIO, DURATA MANDATO	<ul style="list-style-type: none">• Pres. + 4 Membri designati dal governo “nel rispetto dell'equilibrio di genere” e su candidature pubbliche, con parere favorevole della Commissione parlamentare bicamerale competente (magg. 2/3 dopo audizioni)• In carica 7 anni senza rinnovo
STATUS GIUR/ECON COMPONENTI	<ul style="list-style-type: none">• Ineleggibilità politici (anno precedente alla nomina), soggetti in conflitto di interessi, componenti di altre AI• Incompatibilità con altre attività professionali durante il mandato e nell'anno successivo all'incarico• Codice etico
ORG.NE INTERNA	Separazione funzione di indirizzo/progr.ne e controllo (collegio) e funzione di gestione (struttura); tra funzione decisionale (collegio) e di istruttoria (struttura); segretario generale obbligatorio (opzionale capo di gabinetto)
GARANZIE PROCEDURALI	Motivazione e pubblicizzazione decisioni+ Consultazione interessi coinvolti + Revisione atti max dopo 3 anni (<i>non per Agcm</i>)

Il nuovo quadro org.vo (XV legislatura - ddl governo Prodi II)

Conferma AI esistenti,
ampliamento poteri
(nuovo nome)

Soppressione per
trasferimento
competenze

Nuova istituzione

AUTORITÀ DI
REGOLAZIONE DEI SERVIZI
DI PUBBLICA UTILITÀ
> ad AEEG funzioni di
regolazione e controllo
servizi idrici + riattribuzione
competenze elettricità e gas
già delegate ma trasferite al
Ministero ATT PROD

Autorità servizi e uso
infrastrutture di **trasporto**

AUTORITÀ DI VIGILANZA
SUI MERCATI FINANZIARI
> alla Banca d'IT competenze
di ISVAP e COVIP per
stabilità mercato finanziario
> a Consob competenze di
ISVAP e COVIP per
trasparenza del mercato e
correttezza comportamenti

ISVAP
COVIP

I nodi in discussione (indagine conoscitiva XVI legislatura)

- costituzionalizzazione vs. vincoli comunitari e azione di networking
- riforma generale/statuto comune vs. interventi proporzionati
- indipendenza de facto via auto-finanziamento e sistema di nomina dei collegi
- istituzione di nuove AI vs. ampliamento competenze delle attuali (servizi a rete)
- garanzie procedurali (legittimazione dal basso?) e better regulation (AIR)
- la dimensione regionale: cooperazione e/o decentramento?