

Autorità, una revisione è necessaria ma la delega va nella direzione sbagliata

Un intervento va preceduto da un dibattito ampio che crei consenso. Colloquio con Pippo Ranci sul Manifesto I-Com e le prospettive di una riforma della regolazione dell'energia

Nei giorni scorsi una ventina di associazioni di imprese energetiche, di consumatori e ambientaliste hanno firmato il “Manifesto per una regolazione a prova di transizione energetica e economia circolare”, che riaffermando i principi di indipendenza della regolazione indica nel contempo linee di riforma per affrontare le nuove sfide. In questi stessi giorni il governo ha nuovamente esaminato per l'avvio dell'iter in Parlamento un Ddl delega che tocca anche le autorità indipendenti. Ne abbiamo parlato con Pippo Ranci, primo presidente dell'Autorità per l'energia dal 1996 al 2003 e già professore di Politica Economica all'Università Cattolica di Milano.

Quali sono le maggiori sfide per la governance dell'energia?

Oggi assicurare un sistema energetico soddisfacente è una grande sfida perché i cambiamenti sono profondi nel passaggio non più solo da mercato nazionale a continentale ma anche da fonti fossili a rinnovabili, da sistemi centralizzati a diffusi, da fornitura unidirezionale a bidirezionale.

Nessuno ha un modello del sistema futuro, quindi l'assetto delle regole e dell'azione pubblica deve essere flessibile e continuamente adeguato, mantenendo sempre la coerenza necessaria a salvaguardare la fiducia degli investitori. Quest'ultima è necessaria per incoraggiare gli operatori a essere lungimiranti e penalizzare i comportamenti speculativi.

Qual è il ruolo della politica?

La politica governativa deve annunciare in anticipo le linee che seguirà. Ad esempio, eliminare i sussidi che esistono anche per le fonti fossili e mantenere un sistema di incentivi sia all'efficienza energetica che alle fonti rinnovabili richiede provvedimenti pluriennali con tempi di attuazione tali da consentire l'adattamento dei soggetti. Richiede azioni pubbliche prevedibili in anticipo e poi mantenute in forza senza bisogno di proroghe, rinvii, arretramenti. Laddove sia necessario adeguare i livelli dell'incentivazione al cambiamento della tecnologia, i meccanismi di adeguamento (non i livelli) devono essere resi noti in anticipo in modo che gli operatori possano prepararsi e non abbiano alcuna giustificazione per fare pressione in direzioni contrarie all'interesse generale.

E dove cade il confine tra politica e regolazione?

Un regolatore stabile e indipendente è necessario, senza cedimenti a un'idea semplicistica di primato della politica. È comunque la politica che lo istituisce, ne fissa i compiti, i poteri e i limiti, predispone i controlli cui è soggetto. Fatto questo, ne deve pienamente rispettare l'autonomia, particolarmente nella scelta degli strumenti e nella loro applicazione. La legge prevale sempre, ma deve essere generale e non mirata a tutelare interessi singoli.

Le direttive del governo ci devono essere, ma secondo la modalità ben prevista dalla legge 481/1995 istitutiva dell'Autorità, all'art. 2 comma 21: "Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, indica alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del paese" quindi indicare un quadro in una sede appropriata, non dare ordini di prendere specifici provvedimenti.

Sono adeguati i livelli attuali di accountability verso l'esterno, in primis il Parlamento?

Per un efficace controllo parlamentare è opportuna la proposta (contenuta nel Manifesto al punto 3 ndr) di audizione annuale a seguito della relazione annuale. La commissione parlamentare dovrebbe prepararla raccogliendo, con l'ausilio del suo servizio studi, critiche e suggerimenti, in modo che i parlamentari possano veicolare le aspettative e i punti di vista della comunità nazionale, al di là delle consultazioni che pure l'autorità tiene e dell'esercizio di sensibilità che deve essere nel suo lavoro quotidiano.

...che a volte diventa oggetto di contestazione

Un punto da sollevare è il contenzioso. Oggi il sacrosanto diritto dei soggetti interessati tende spesso a esercitarsi in modo da creare ritardi con conseguenti incertezze. Potrebbe essere utile un livello di filtro tecnico per ridurre i ricorsi alla giustizia amministrativa: come viene svolto nel Regno Unito dalla Competition and Markets Authority e nell'ACER dal Board of Appeal interno ma separato. La giustizia amministrativa dovrebbe essere invitata ad attenersi alla sua competenza che è quella di verificare legittimità e correttezza procedurale senza sostituirsi all'autorità amministrativa nelle valutazioni di merito. I ricorrenti dovrebbero essere consapevoli del danno sociale creato da un uso eccessivo dei ricorsi, ed essere soggetti a qualche costo per questo tipo di comportamenti, che viene eliminato dalla consuetudine dei tribunali amministrativi a compensare le spese.

L'Autorità può fare qualcosa per ridurre il rischio contenzioso?

Da parte sua l'autorità sarà tanto più utile e rispettata quanto più riuscirà a gestire le consultazioni con calma, diffondendo per tempo documenti chiari e semplici, e a concludere il processo adottando provvedimenti anch'essi ben comprensibili e chiaramente motivati. Si lamenta spesso un eccesso di dettaglio che porta a moltiplicare le delibere: sarebbe utile che chi critica formulasse proposte di semplificazione, esemplificando.

L'Arera ha tutti gli strumenti per affrontare le nuove sfide, a cominciare dal personale?

Per gestire bene una trasformazione veloce e complessa occorre che il personale delle istituzioni pubbliche sia all'altezza. È necessaria una formazione continua, non scolastica ma con quel tanto di supporto scientifico che aiuti il funzionario pubblico a usare la testa e capire i problemi ancor prima di imparare le direttive da applicare.

Può essere prezioso affrontare il tema assieme alle omologhe istituzioni europee. Oggi è indispensabile avere in ciascun paese europeo, entro e attorno all'Unione, burocrazie che si parlino, si capiscano e confrontino quotidianamente le soluzioni ai problemi che sono sempre simili e spesso comuni. Varrebbe la pena di allargare sistematicamente il processo di reclutamento ai cittadini europei e porre in atto meccanismi di circolazione dei dipendenti. Oggi un dipendente pubblico che voglia vedere da vicino il funzionamento di un mercato internazionale o di un sistema diverso dal nostro ha un'unica via, quella di dimettersi dal pubblico impiego e andare a lavorare in un'impresa multinazionale. In questo modo creiamo una sistematica inferiorità informativa e spesso professionale negli uffici pubblici rispetto ai soggetti regolati. Non è inevitabile che sia così e le autorità indipendenti hanno la responsabilità di sperimentare percorsi che l'amministrazione governativa ha maggior difficoltà a intraprendere.

A quasi 25 anni dalla legge istitutiva, c'è bisogno di una riforma?

Una revisione della legge 481/1995 è necessaria. La legge risente del suo tempo ed è diretta a ordinare una realtà che non è più quella. Per non correre il rischio di una riforma che peggiori la legge è bene che si tenga, prima di redigere un testo legislativo, un dibattito ampio che crei un consenso sui punti da modificare, anche evidenziando i dissensi per limitarli e comporli. L'iniziativa può essere parlamentare ma potrebbe anche essere avviata da un soggetto del mondo culturale.

Circola un disegno di legge delega governativo che mi pare proponga il contrario. Prima di far emergere da un dibattito le novità da introdurre nel quadro normativo attuale, il parlamento dovrebbe conferire al governo un'amplissima delega a legiferare sulla base di obiettivi vaghi. Oltre a tutto, il testo contiene già un orientamento a introdurre nuovi freni nel già lento funzionamento della pubblica normazione e regolazione.

Gionata Picchio - Staffetta Quotidiana, 1-3-2019