

Roma, 30 Maggio 2012

Strettamente Riservato

# **Tavola rotonda Ambrosetti Club COME OTTIMIZZARE L'AZIONE DELLE AUTHORITY ITALIANE**

---

## **Quadro di riferimento e spunti per il dibattito**

*Valerio De Mollì*

*Managing Partner The European House-Ambrosetti*



The European House  
Ambrosetti

© 2012 The European House-Ambrosetti S.p.A. TUTTI I DIRITTI RISERVATI. Questo documento è stato ideato e preparato da The European House-Ambrosetti S.p.A. per i clienti destinatari; nessuna parte di esso può essere in alcun modo riprodotta per terze parti o da queste utilizzata, senza l'autorizzazione scritta di The European House-Ambrosetti S.p.A.. Il suo utilizzo non può essere disgiunto dalla presentazione e/o dai commenti che l'hanno accompagnato.

Perché questa Tavola Rotonda?

L'obiettivo della Tavola Rotonda è discutere a “**porte chiuse**” un tema importante per il Paese per **individuare soluzioni e approcci concreti ed implementabili**

Gli stimoli e le riflessioni che emergeranno dalla riunione verranno consolidati in un **documento di posizione** che circoleremo agli *stakeholder* del Paese

I temi di riflessione

---

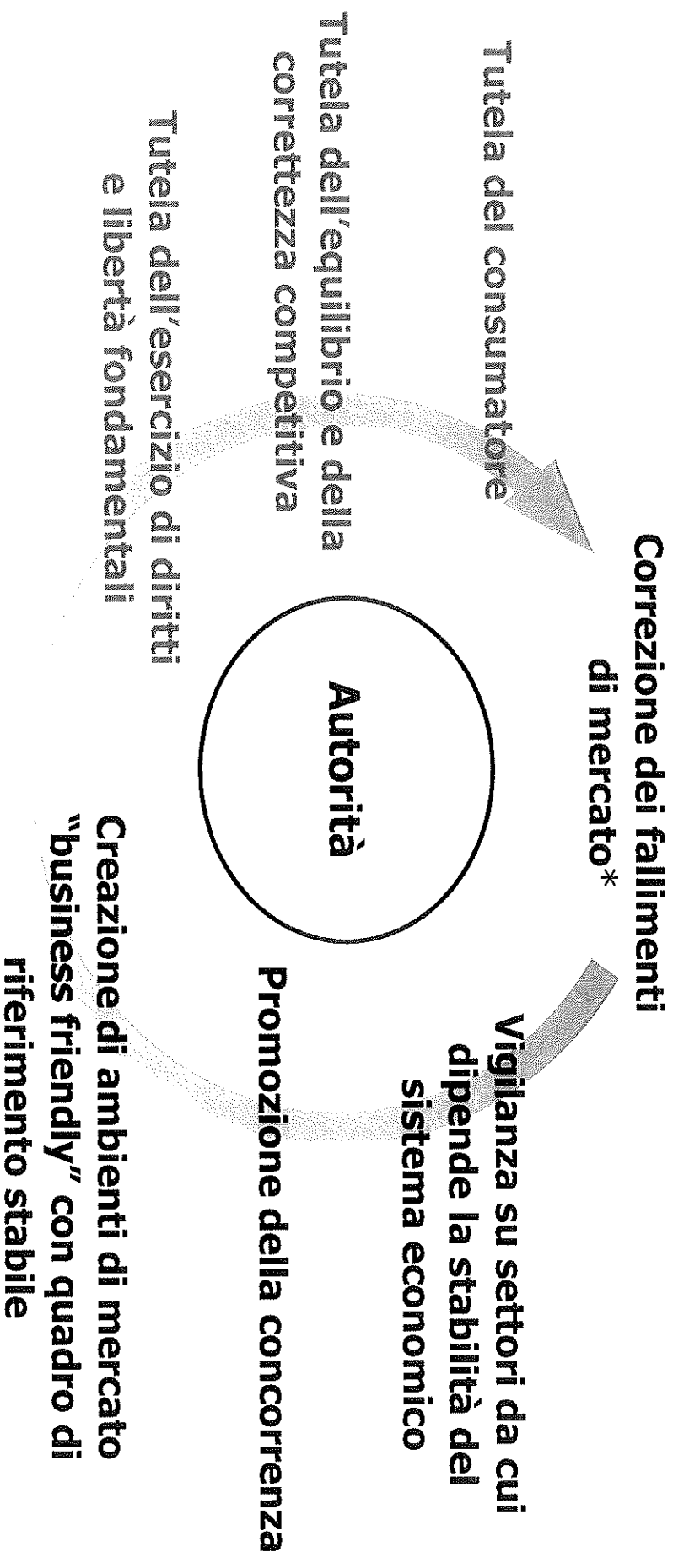
1. Lo stato dell'arte delle Authority oggi in Italia e le dinamiche/sfide in evoluzione
2. La relazione tra organismi di regolamentazione e controllo e la competitività del Paese
3. Il buon funzionamento del sistema: i nodi chiave da sciogliere prioritariamente

Il punto di partenza: cos'è una Autorità indipendente

**Le Autorità indipendenti sono organizzazioni titolari di poteri pubblici che si caratterizzano per un grado notevole di indipendenza dal potere politico, esercitando funzioni neutrali nell'ordinamento giuridico, specie in delicati settori economici, mediante l'utilizzazione di elevate competenze tecniche**

*Fonte: Consiglio di Stato, Febbraio 2011*

Le Authority sono strumento organizzativo e funzionale della democrazia economica

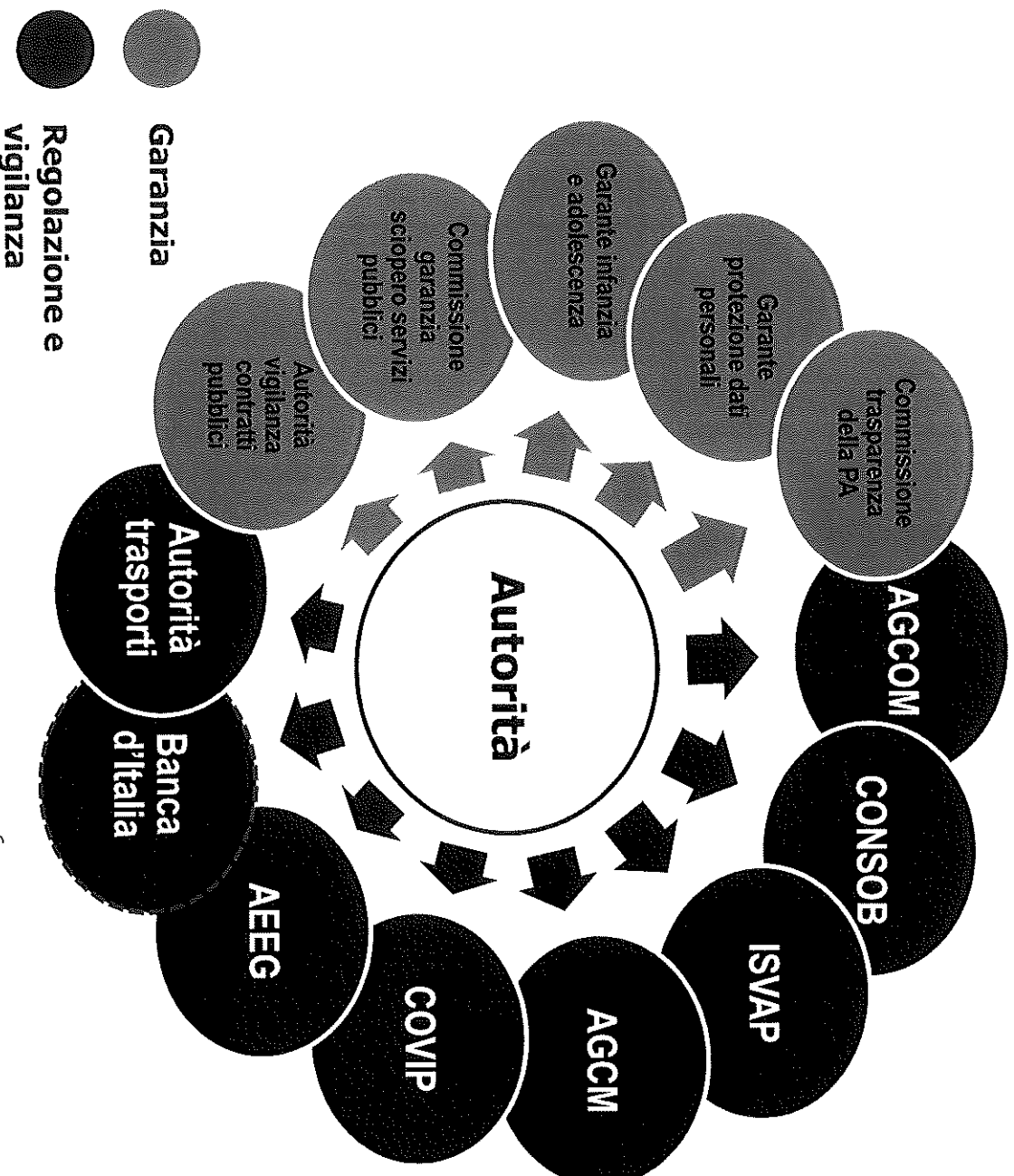


(\*) Abuso di mercato, cartelli, monopoli naturali, ecc.

● Finalità di tutela

● Finalità di tipo economico

## Il panorama delle Autorità indipendenti in Italia è variegato

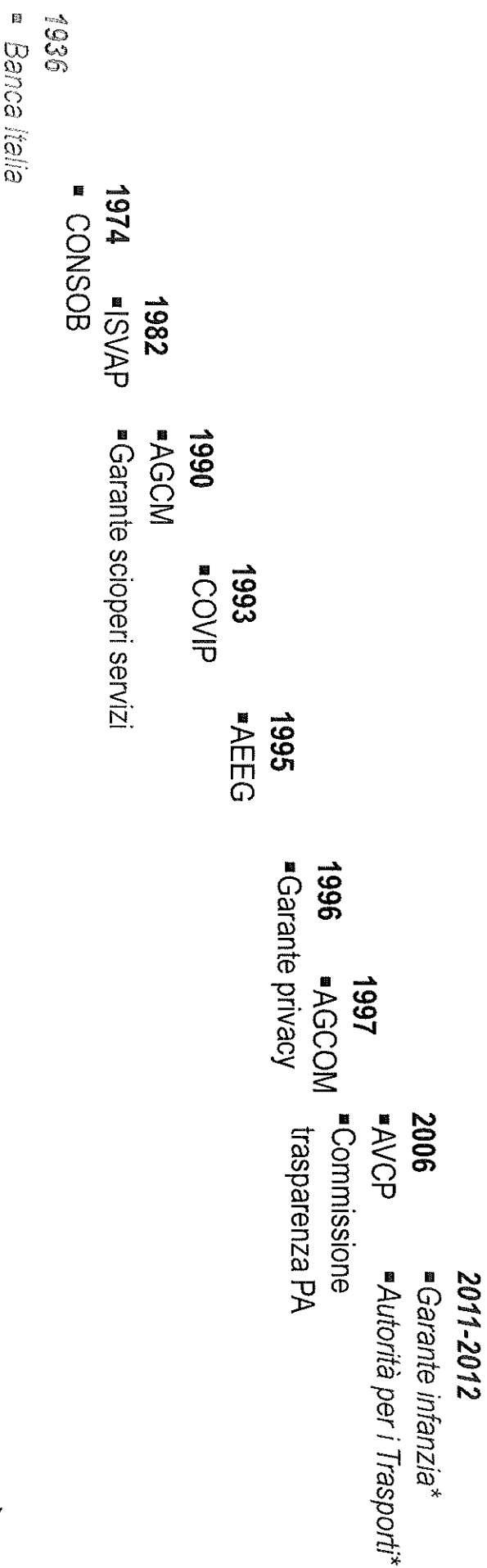


**LEGENDA**

AGCOM= Autorità garante comunicazioni  
CONSOB= Commissione nazionale per le società e la borsa  
ISVAP= Istituto vigilanza sulle assicurazioni  
AGCM= Autorità garante concorrenza e mercato  
COVIP= Commissione vigilanza sui fondi pensione  
AEEG= Autorità per l'energia elettrica e il gas

## Tavola rotonda Ambrosetti Club – Come ottimizzare l'azione delle Authority italiane

Le Authority sono nate in diverse epoche "storiche"



N.B. Data con riferimento alla legge istitutiva

(\*) In fieri

In Italia le Autorità sono state istituite senza un disegno unitario

Il sistema delle Authority italiane ad oggi è caratterizzato da:

- Mancanza di una legge organica o di principio
- Stratificazione normativa
- Pluralità eterogenea di organismi (poteri, organizzazioni, prerogative)
- Incertezza nella disciplina con effetti su contenzioso, effettiva tutela del consumatore e scelte industriali
- Incertezza del collocamento nel sistema istituzionale (in particolare per ruolo e poteri delle Autorità nel sistema di governo parlamentare)

## Il quadro di riferimento per le Authority è in significativa evoluzione

Driver	Effetto	Impatto sulle Authority	
Progressiva "europeizzazione"	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disciplina e "regole del gioco" sempre più europee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attenuazione dei problemi di legittimazione costituzionale</li> <li>▪ Convergenza/armonizzazione prassi</li> </ul>	+
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nascita Authority europee (es. Energia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Authority nazionali sempre più terminali operativi (indebolimento)</li> </ul>	=
Crisi internazionale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rafforzamento intervento organismi politici (settori sensibili, protezione dei "campioni nazionali", ecc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento "pressioni" sulle Authority con il rischio di Autorità viste come leve di politica economica</li> </ul>	=
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Accelerazione processi di despecializzazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maggiori poteri e campi di presidio ampi e sempre meno focalizzati</li> </ul>	=
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riduzione componenti delle Authority</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Razionalizzazione costi</li> <li>▪ Maggiori rischi di cattura del regolatore</li> <li>▪ Centralità critica della qualità della struttura</li> </ul>	+/-
Nuovi ambiti "sensibili"	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nascita nuove Authority nazionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Presidio tecnico indipendente di settori chiave</li> <li>▪ Aumento rischio confusione normativa</li> </ul>	+ =
	Nuove modalità di decisione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decisioni sempre più partecipate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riduzione del contenzioso e aumento legittimazione</li> <li>▪ Aumento rischio di cattura (specie nei settori concentrati)</li> </ul>

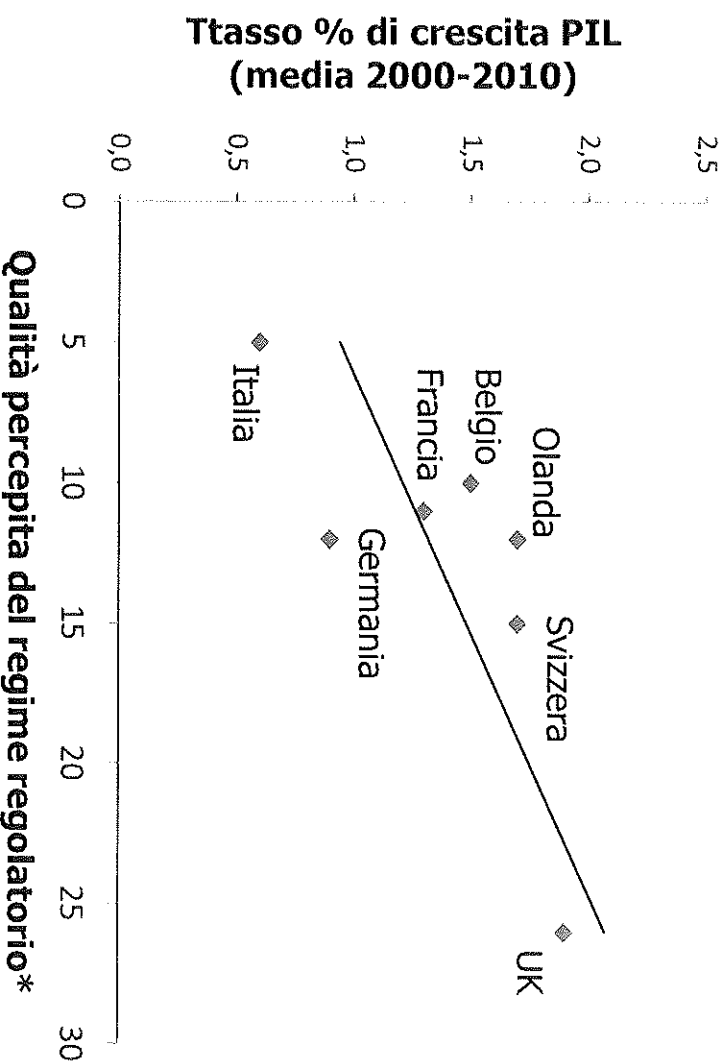
I rischi da evitare in prospettiva

- Eccesso di regolamentazione da parte delle Authority (che crea barriere all'entrata)
- “Cattura del regolatore” (dall'alto e dal basso)
- Distonia tra risorse/qualifiche dell'Authority vs. compiti/funzioni attribuite
- Eccesso di politicizzazione nel *background* professionale dei membri delle Authority
- Rapporto non equilibrato tra indipendenza dell'Authority, *accountability* della sua azione e sindacabilità delle sue decisioni

Una considerazione di sistema

**La qualità (chiarezza, efficacia, stabilità) dell'ambiente  
normativo-regolamentare, a cui le Authority per la  
regolazione mercato danno un contributo significativo,  
è rilevante per l'attrattività e lo sviluppo del Paese**

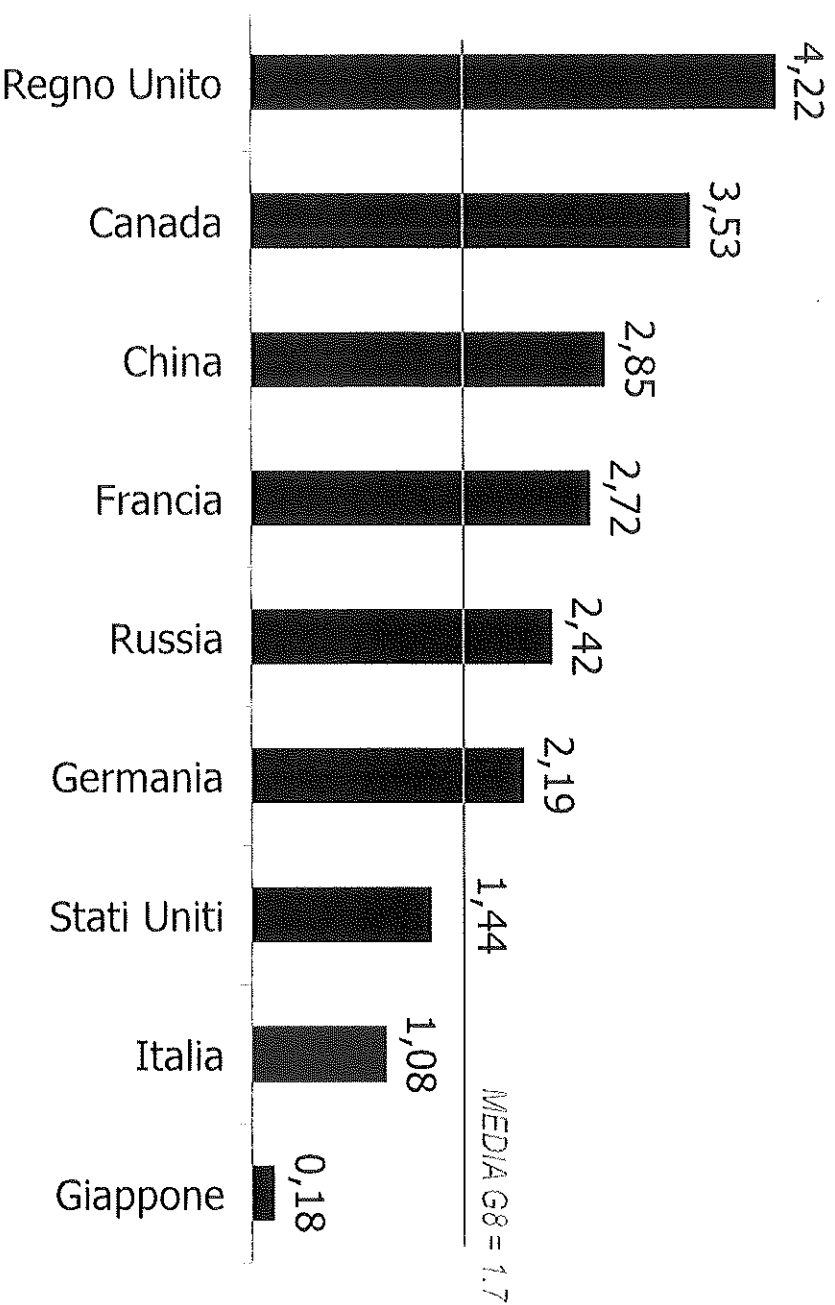
Paese	Posizione classifica Doing Business 2012
Singapore	1
Hong Kong	2
Nuova Zelanda	3
Stati Uniti	4
Danimarca	5
Regno Unito	7
Irlanda	10
Canada	13
Germania	19
Svizzera	26
Francia	29
Spagna	44
<b>Italia</b>	<b>87</b>



(\*) Indagine internazionale tra 300 top CEO; risposte in % sul totale alla domanda "Quali Paesi in Europa con il miglior regime regolatorio?"

L'Italia sconta un deficit di attrattività

**INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI IN % PIL**  
(Paesi G8+Cina, flussi in ingresso, media 2000-2010)



IDE valori assoluti  
media 00-10  
(Miliardi \$ correnti)

Stati Uniti	180.215
Regno Unito	91.389
Cina	72.014
Francia	54.814
Germania	51.968
Canada	38.753
Russia	25.698
<b>Italia</b>	<b>17.651</b>
Giappone	8.353

Un considerazione "provocatoria"

- L'aumento dell'attrattività dell'Italia **potrebbe essere un importante *boost* per la crescita**

Se l'Italia attraesse IDE in % PIL come la media di UK, Francia e Germania (3,1%) si avrebbero **+52 Miliardi €/anno\***

- Inoltre gli investimenti diretti esteri hanno un notevole effetto volano: per ogni € di IDE attratto, in media in 2 anni, se ne generano **4,9 € di indotto\*\***

(\*) Non considera l'effetto cumulativo del consolidamento degli IDE nel PIL negli anni; il PIL è considerato a parità di potere d'acquisto

(\*\*) Fonte: ricerca Siemens-Ambrosetti "Gli indicatori e le politiche per migliorare il Sistema Italia e la sua attrattività positiva"

Un punto di riflessione: la ragione d'essere di una Authority

Prendere sulla base della Legge iniziative (regolazione, controllo, tutela) che richiedono **alte competenze tecniche**, con criteri di **neutralità, imparzialità ed obiettività**, nell'interesse della salvaguardia/promozione di valori/diritti costituzionali e interessi sensibili e primari (libertà di iniziativa economica, *privacy*, diritti dei consumatori) e nel rispetto di un principio di *accountability* dell'azione

Le 3 caratteristiche imprescindibili per una Authority indipendente

## 1. Competenza

- È funzionale ad intervenire al meglio della conoscenza\* su settori/temi ad alto tasso di tecnicismo, garantendo l'autorevolezza dell'intervento (anche rispetto ai controllati/regolati)

## 2. Imparzialità

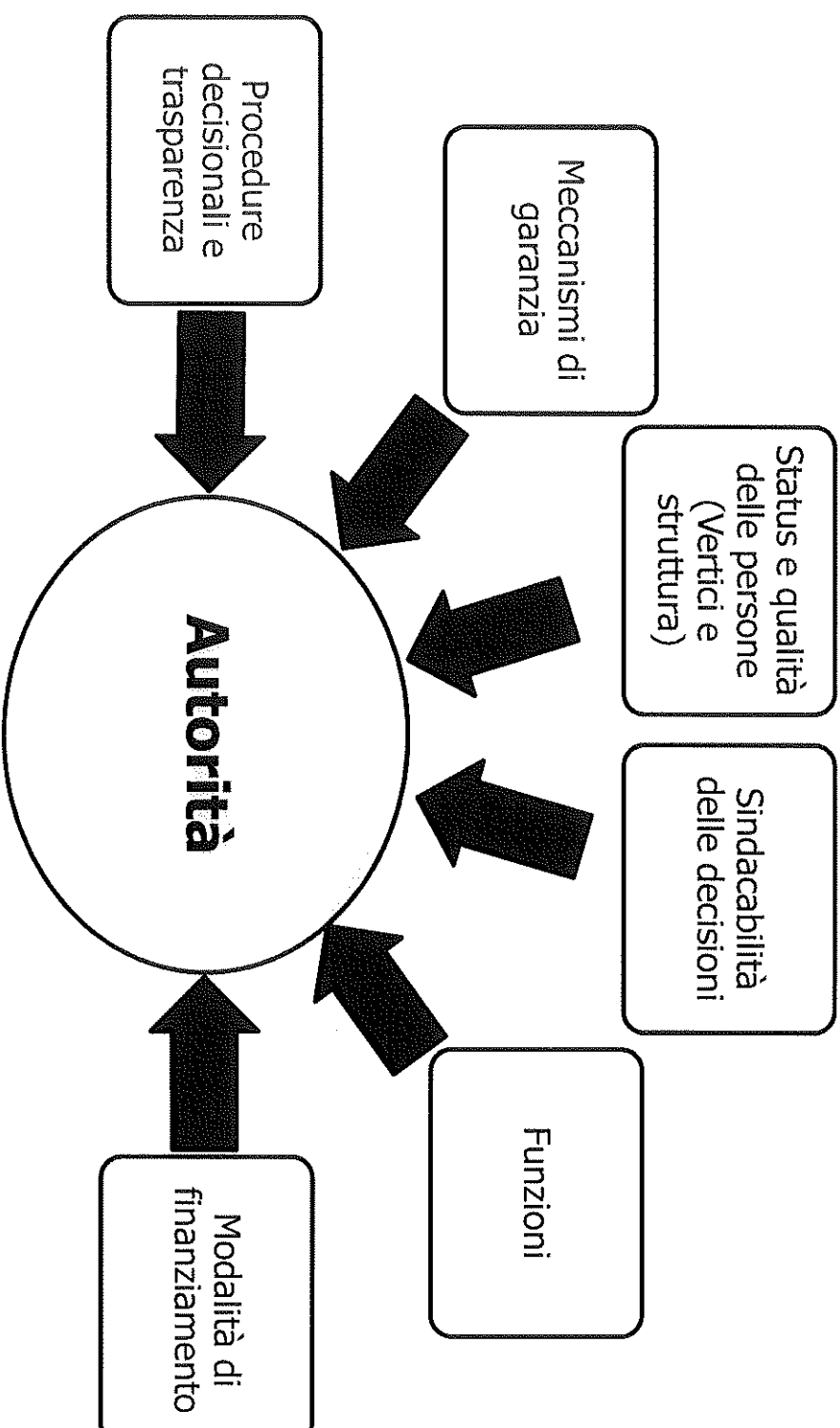
- È funzionale a garantire la neutralità dell'azione che deve essere "incontaminata" da interessi/pressioni dal "basso" (mercato) e dall'"alto" (Governo/politica)

## 3. Trasparenza (degli atti e dell'operato)

- È funzionale a sostanziare il ruolo di organismo amministrativo tecnico *super partes*

(\*) Specifiche competenze non disponibili in altri organi/settori della Pubblica Amministrazione

Per l'indipendenza rilevano diversi aspetti



Un aspetto critico

Uno snodo particolarmente rilevante e delicato è la **selezione (criteri e procedure) delle persone (Vertici e struttura)** che rappresenta il primo fattore di garanzia della "bontà" di una Authority



**Le garanzie che assistono tali processi condizionano l'indipendenza delle Authority stesse**

La mancanza di una cornice unitaria ha creato eterogeneità nei processi di nomina

<b>AUTORITÀ</b>	<b>SOGGETTO CHE NOMINA I VERTICI</b>
<b>AGCM, AVCP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presidenti di Camera e Senato</li></ul>
<b>AGCOM</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Commissari: elezione da parte dei due rami del Parlamento (4 membri Senato; 4 membri Camera dei Deputati)</li><li>• Presidente: decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri competenti, vincolata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti</li></ul>
<b>Garante protezione dati personali</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elezione da parte dei due rami del Parlamento</li></ul>
<b>CONSOB, ISVAP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nomina su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri competenti, sentite le Commissioni parlamentari competenti</li></ul>
<b>AEEG, CIVITPA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nomina su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri competenti, vincolata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti</li></ul>
<b>Banca d'Italia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri stesso, sentito il Consiglio superiore della Banca</li></ul>

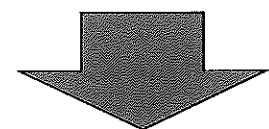
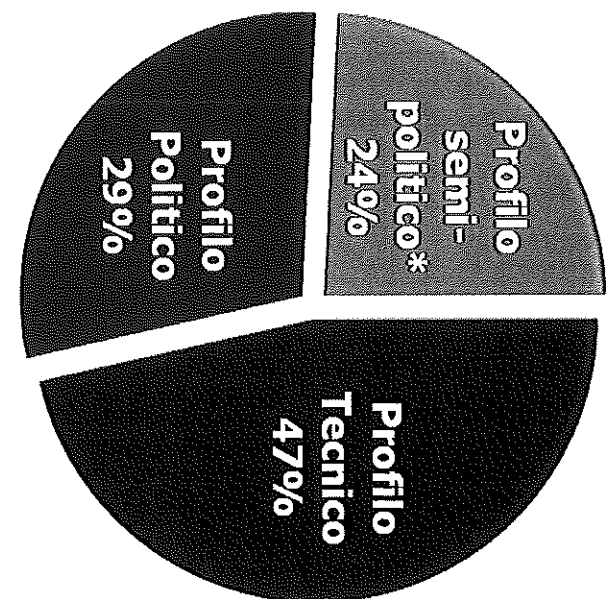
**N.B. Situazione riferita alle ultime nomine fatte**

Gli aspetti critici dei meccanismi di selezione sono a diversi livelli

- Assenza di criteri uniformi di selezione
- Genericità dei requisiti soggettivi
- Assenza di trasparenza e non formalizzazione dei processi di selezione
- Limitatezza nella pratica della rosa dei candidati
- Nomine come atto politico e non amministrativo
- Mancanza di disciplina incisiva dell'incompatibilità (momento antecedente la nomina e successivamente alla scadenza del mandato) e della revoca

## Una considerazione sui membri di Vertice delle Authority in Italia

### PROFILO DEI MEMBRI DI VERTICE DELLE AUTHORITY ITALIANE\*



Membro che hanno ricoperto  
incarichi in piu di una Authority

21%

% sul totale  
membri di  
Vertice

(\*) Membri che hanno ricoperto incarichi significativi negli organi dello Stato (esclusi i profili politici)

N.B. I dati presentati fanno riferimento alle informazioni desumibili dai CV di Presidenti e Commissari pubblicati sui siti internet di:  
CONSOB, ISVAP, AGCM, Commissione Garanzia sugli scioperi nei servizi pubblici, AEEG, COVIP, Garante protezione dati personali, AGCOM,  
AVCP, CIVIT, Autorità garante per l'infanzia; in totale 58 membri di Authority censiti

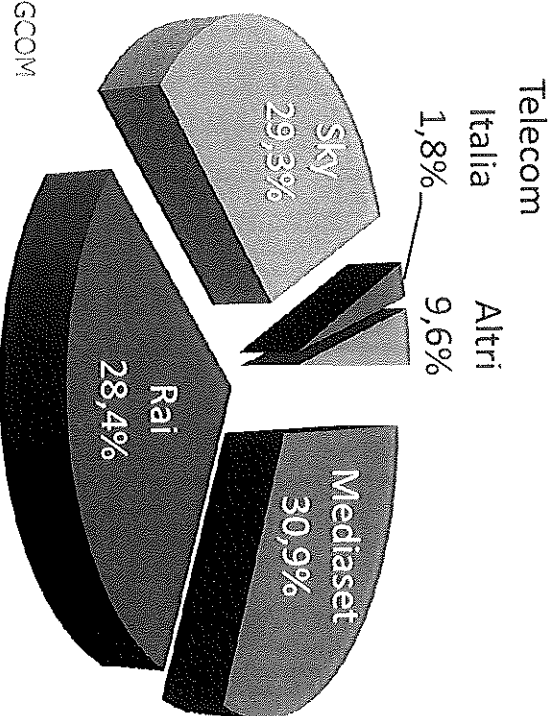
## **Un caso studio: il settore radiotelevisivo e delle telecomunicazioni**

Un settore chiave per l'economia italiana ...

Valore settore in Italia:

- Radiotelevisivo circa 8 miliardi €
- Telecomunicazioni: > 30 miliardi €

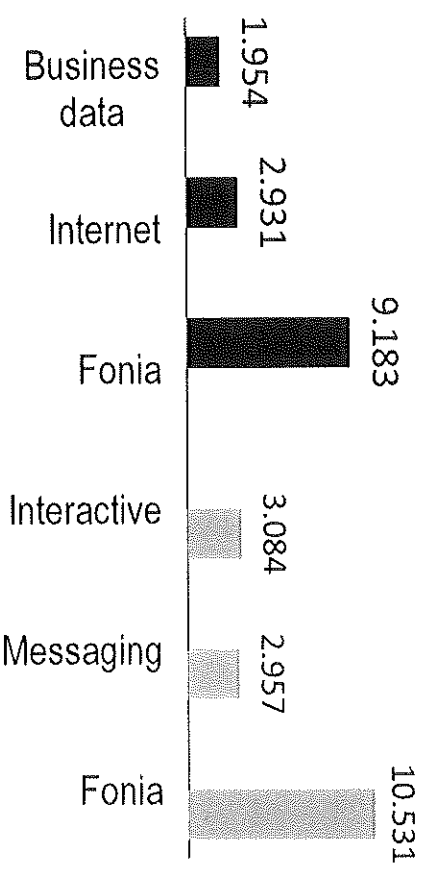
**QUOTE DI MERCATO SUI INTROITI PUBBLICITARI, CANONI E OFFERTE PAY DEGLI OPERATORI TELEVISIVI IN ITALIA**  
(valori 2010)



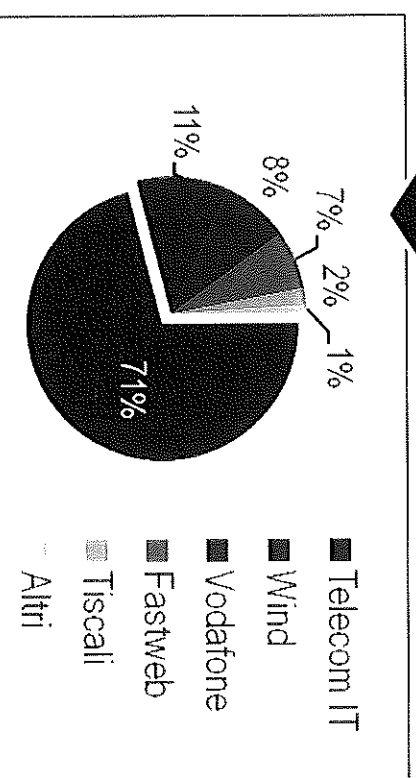
Fonte: AGCOM

**TELECOMUNICAZIONI IN ITALIA**

(valori 2011; milioni Euro)

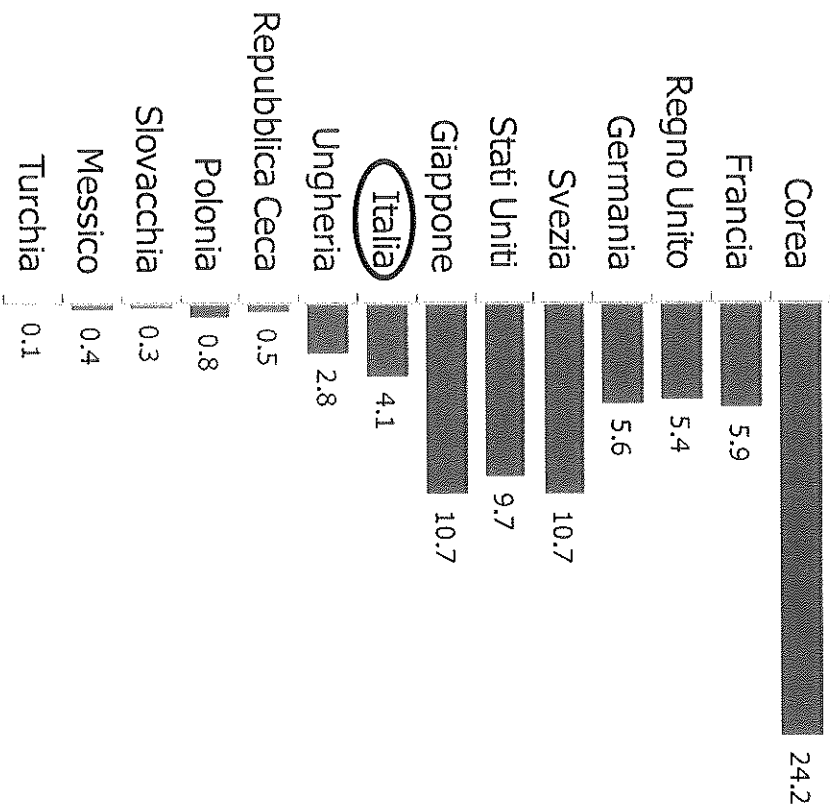


■ TLC fisse    ■ TLC mobile

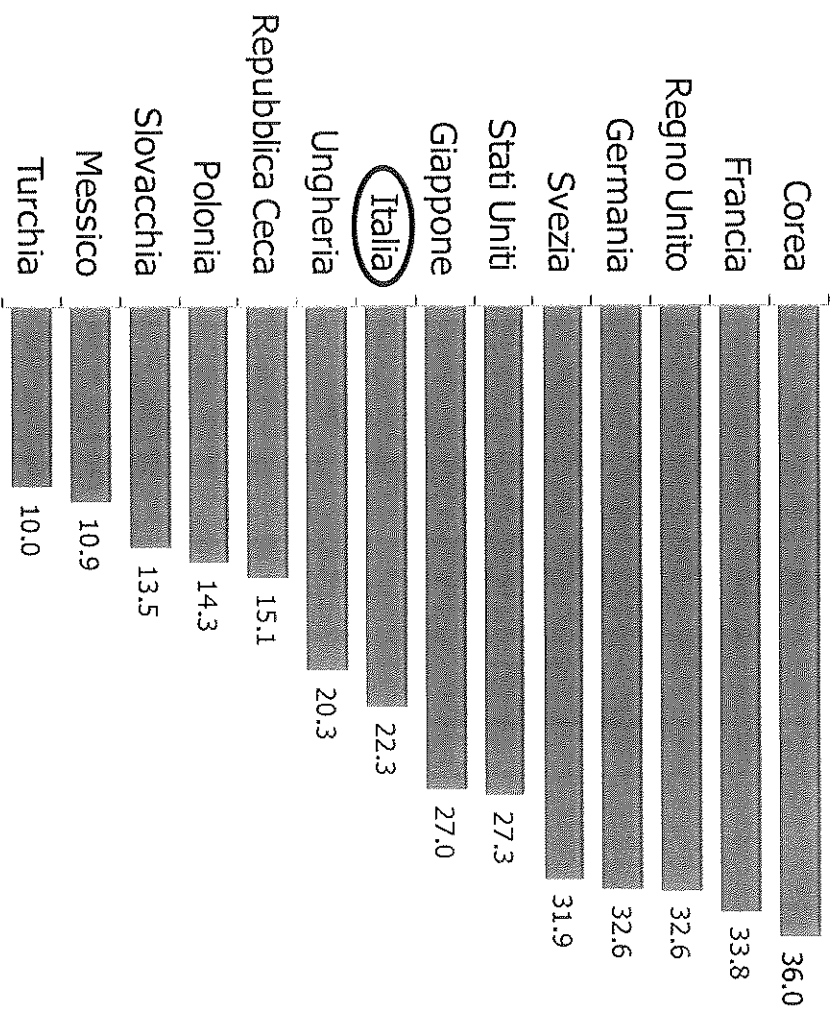


... con impatti potenziali sulla crescita del Paese elevati: l'esempio della banda larga

**Numero di utilizzatori della Banda Larga ogni 100 abitanti nel 2003**



**Numero di utilizzatori della Banda Larga ogni 100 abitanti nel 2011**

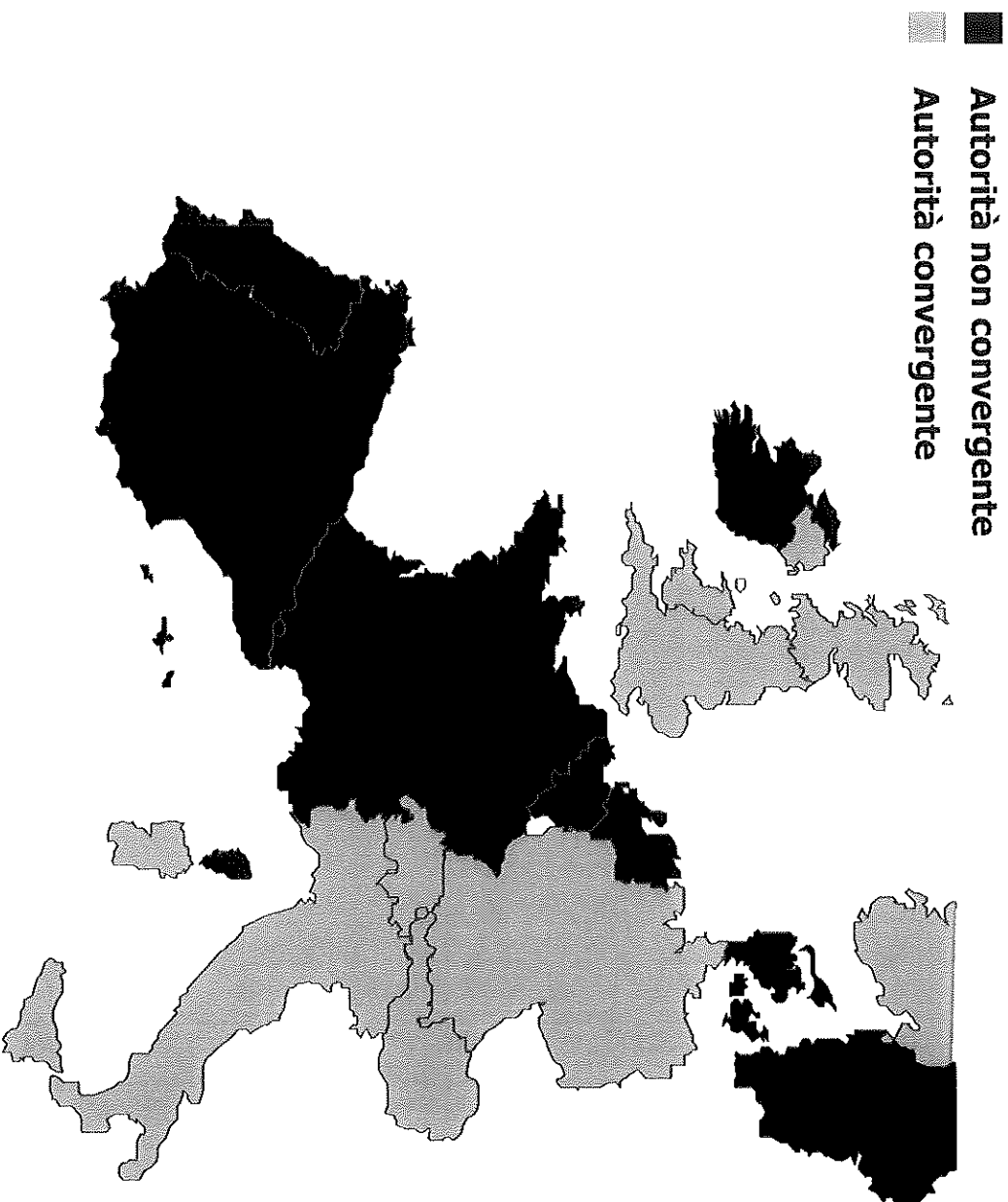


Fonte: rielaborazione The European House-Ambrosetti su dati OECD, dicembre 2011, Imperial College London, ISTAT

## Il regolatore del settore: AGCOM

- Missione: [L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è un’authority indipendente di garanzia] a cui “la Legge istitutiva affida il duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali dei cittadini”
- Le garanzie riguardano
  - **Operatori:** a) attuazione liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni con attività di regolamentazione e vigilanza e di risoluzione delle controversie; b) applicazione normativa antitrust nelle comunicazioni e verifica di eventuali posizioni dominanti; c) tutela diritto d'autore nel settore informatico ed audiovisivo
  - **Utenti:** a) vigilanza su qualità e modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, compresa la pubblicità; b) risoluzione delle controversie tra operatori e utenti; c) disciplina del servizio universale; d) tutela del pluralismo sociale, politico ed economico nel settore della radiotelevisione

## I modelli di Authority indipendenti delle comunicazioni in Europa



L'OCSE raccomanda che le economie avanzate si dotino di Autorità convergenti per far fronte alle sfide poste dall'era del digitale che riduce le barriere tra i diversi tipi di media

## I profili dei Vertici nelle Authority indipendenti europee tendono ad essere tecnici

Paese	Authority	Membr	Profil	Rinnova	Potere di nomina
		di Vertice (numero)	politici (numero)	bilità del mandato	
Francia	ARCEP	7*	0	No	Commissari: Presidente della Repubblica (2 membri), Presidente dell'Assemblea nazionale (2 membri), Presidente del Senato (2 membri) Presidente: elezione da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le Commissioni parlamentari competenti
Italia	AGCOM	9**	5	NO	Commissari: elezione da parte dei due rami del Parlamento (4 membri Senato, 4 membri Camera dei Deputati) Presidente: decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con i Ministri competenti, vincolata al parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti
Portogallo	ANACOM	5	0	NO	Consiglio dei Ministri
Spagna	CMT	7	0	Si	Governo e approvazione parlamentare
UK	OFCOM	9	1	Si	Segretario di Stato Presidente e Vice Presidente: Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dei Trasporti e delle Comunicazioni sulla base delle opinioni del Comitato Speciale Permanente per le Istituzioni e la Trasparenza del Parlamento Commissari: Ministro dei Trasporti e Comunicazioni
Grecia	EETT	9	0	Si, una volta	
Olanda	OPTA	3	0	Si	Re su proposta del Ministro degli Affari Economici

(\*) Il decreto Salva-Italia ha ridotto il numero dei membri a 5

N.B. Il regolatore tedesco (Bundesnetzagentur) ha una struttura di Agenzia federale in network non pienamente confrontabile con le altre Authority considerate



## Due processi di selezione a confronto: AGCOM vs OFCOM

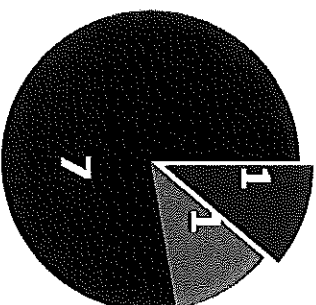
Elementi rilevanti nella selezione dei Vertici dell'Authority	AGCOM (Italia)	OFCOM (UK)
Codice di condotta formalizzato per la selezione	Assente	Preparato dal Commissioner for Public Appointment (CFPA)
Pubblicità della posizione	Assente	Sui principali mezzi di comunicazioni britannici e internazionali (lo prevede il codice di condotta)
Presentazione delle candidature	Di iniziativa politica	Candidature spontanee
Rosa candidati pubblica e trasparente	Assente	Presente
Preselezione formalizzata delle candidature	Assente	Panel di esperti in selezione del personale per screening candidature e shortlist di candidati con rapporto sugli stessi (punti di forza e debolezza) presentato al CFPA
Accessibilità strutturata alle informazioni dei candidati	Assente	Garantita
Scelta finale candidati	Del Parlamento	Del Chairman OFCOM e membri non executive
Nomina finale membri	Del Presidente della Repubblica	Del Segretario di Stato
Staggered board	Assente	Presente

Alcuni ulteriori spunti di riflessione dal caso OFCOM

- 4 membri su 9 sono donne (compreso il Chairman)
- **Publicità su Internet** di eventuali conflitti d'interesse

- **Minutes** delle riunioni del board pubblicate sul sito OFCOM
- Processo di selezione della struttura operativa progettato per garantire un mix di competenze qualificate

### BACKGROUND PROFESSIONALE VERTICI OFCOM



- Politico
- Burocratico/istituzionale
- Settore privato/business

Elementi rilevanti nella selezione della struttura dell'Authority

AGCOM (Italia)

OFCOM (UK)

Elemento	AGCOM (Italia)	OFCOM (UK)
Processo di selezione	Concorso	Colloqui individuali
Pubblicità delle posizioni disponibili	Gazzetta ufficiale	Principali mezzi di comunicazione
Significativa apertura agli stranieri	No	Sì
Formazione interna	Non pubblicizzata on line	Corsi di aggiornamento, graduate programme

Alcuni spunti per la discussione

1. Quali principi per garantire nelle Authority il mix di competenze funzionale ai compiti attribuiti?
2. Come garantire l'indipendenza sostanziale delle Authority (al di là dei principi)?
3. È pensabile di mutuare alcune soluzioni del modello UK (es. Commissioner for Public Appointment, staggered board, ecc.)?
4. Quali modalità per selezionare i Vertici delle Authority? Come garantire lo "status" di candidato? A chi deve spettare il potere di nomina?
5. Quali meccanismi di garanzia per evitare "aggiramenti" delle norme (es. "professionalismi" nelle Authority)?
6. Quali soluzioni possono essere implementate nel breve/medio periodo?