

L'economia delle autorità indipendenti: alcune riflessioni sui criteri di scelta degli assetti istituzionali

Henry Ergas e Alberto Heimler*

1. Introduzione

Gli economisti sono da lungo tempo interessati a quanto i governi dovrebbero o non dovrebbero fare - un problema descritto da Bentham come corrispondente alla definizione di "agenda" e "non agenda" per un governo. Essi hanno invece prestato minore attenzione al problema del modo in cui un governo dovrebbe agire quando è necessario farlo. Questo lavoro affronta un aspetto particolare di questo problema - ovvero la scelta degli assetti istituzionali più appropriati in relazione agli obiettivi che si intendono perseguire.

Il problema è qui considerato dal punto di vista della regolamentazione economica. Essa presenta l'importante caratteristica che non può essere basata su regole meccaniche. Per esempio in materia di tutela della concorrenza, un divieto di realizzare operazioni di concentrazione diretto a tutte le imprese di una certa dimensione o caratterizzate da una quota di mercato superiore a una certa soglia imporrebbe probabilmente sostanziali costi economici al Paese, in termini di perdita di economie di scala e di libertà di azione. Proprio per questo l'applicazione della normativa presenta una significativa componente discrezionale al fine di consentire che la decisione sia basata su un'analisi della situazione di fatto.

Messa in maniera leggermente diversa, l'affrontare la questione nella prospettiva della regolamentazione economica sembra richiamare un modello di politica pubblica altamente discrezionale, in grado di fare compromessi alla luce di particolari situazioni di fatto e di impiegare il gradualismo per adattarsi a nuove informazioni e all'evolversi delle

* Università di Auckland, Nuova Zelanda e Autorità garante della concorrenza e del mercato Roma. Le opinioni espresse in questo lavoro sono personali e non possono in alcun modo essere attribuite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato

circostanze. Un margine di discrezionalità così alto deve nondimeno destare una certa preoccupazione: dopo tutto le decisioni prese possono avere un impatto significativo sui diritti di proprietà e sulla distribuzione della ricchezza, così come sull'efficienza dei mercati direttamente interessati e, in senso più ampio, dell'economia intera. Nella misura in cui l'esercizio della discrezionalità non possa essere eliminato, la tutela della correttezza del processo decisionale può essere conseguita attraverso "norme giurisdizionali"¹ che, individuando la responsabilità della creazione delle regole all'interno di istituzioni con caratteristiche date, forniscano (per usare la famosa descrizione di Kelsen di una discrezione vincolata) al processo di mediazione delle controversie "una cornice se non un quadro"².

Al fine di analizzare i problemi della scelta della giurisdizione, il naturale punto di partenza è la considerazione che i responsabili della politica pubblica agiscono sulla base di informazioni altamente imperfette, hanno obiettivi che non sempre possono identificarsi con quelli del pubblico interesse e, quindi, non ci si può aspettare che dirigano un'industria, un'attività o un mercato con piena efficienza. La conseguenza è che i risultati raggiunti (compresi quelli originati dal meccanismo di risoluzione delle controversie) sono probabilmente peggiori di quelli originati da un mercato funzionalmente competitivo, e in alcuni casi lo sono drasticamente. I rischi di un "fallimento del governo" devono quindi essere soppesati rispetto ai rischi di un "fallimento del mercato".

Ovviamente la questione consiste, in parte e in primo luogo, nell'individuare con precisione i comportamenti da ostacolare, stando però attenti a non predisporre una rete di proibizioni troppo ampia. Inoltre, la scelta dello strumento specifico da adottare dovrebbe essere comunque attenta ai costi e ai benefici delle alternative istituzionali - vale a dire la vulnerabilità di ogni strumento politico alle varie patologie della politica pubblica che danno sostanza al "fallimento del governo"³.

¹ Il termine è tratto e discusso da Frederick Schauer "Is the Common Law Law?" *California Law Review* 77, (1989) p. 455.

² Cfr M. Friedman "Law and its language" *George Washington Law Review* 33, (1964), p. 263.

³ Cfr Brian W. Hogwood and B. Guy Peters *The Pathology of Public Policy* (1985).

Probabilmente il secondo di questi punti è il più complesso. Infatti sono in discussione gli incentivi e i vincoli che emergono in relazione a ognuno dei mezzi con cui la politica può essere realizzata. Si tratta di valutare la diversa efficacia di istituzioni diverse quali i ministeri, le agenzie regolatrici preposte a specifiche industrie, le agenzie regolatrici il cui mandato è definito in termini di un'area di problemi (piuttosto che quelle istituite per regolare una specifica industria) e il sistema delle Corti e dei Tribunali. In pratica tutte queste istituzioni sono coinvolte in una pluralità di problematiche; ma occorre qui affrontare quali sono i criteri per valutare se i costi dei "fallimenti del governo" siano minori dei costi dei "fallimenti del mercato" per cui sono stati cercati i rimedi.

2. Analisi economica della scelta degli assetti istituzionali

La teoria classica della pubblica amministrazione tocca questioni di disegno istituzionale principalmente in termini di *capacità istituzionale*. Al fine di valutare l'efficacia delle diverse istituzioni è necessario confrontare i seguenti parametri: 1) la capacità di avviare un'azione; 2) l'accesso alle risorse (inclusa la competenza) e 3) la natura della *responsabilità* (che è essenzialmente un aspetto dell'accesso alle fonti). In generale, i processi ministeriali tendono a essere i meno vincolati sotto ciascuno di questi aspetti, contrariamente al sistema delle Corti e dei Tribunali che si trovano all'altra estremità. La scelta istituzionale dipende, quindi, dall'abbinamento di ogni funzione di governo con le capacità che essa richiede.

Lavori più recenti, che affrontano la medesima questione facendo riferimento alla "teoria politica dei gruppi di interesse", sottolineano un insieme alquanto diverso di caratteristiche istituzionali⁴. In particolare è stato posto l'accento su ciò che potrebbe essere descritta come la permeabilità delle varie alternative istituzionali, ovvero il grado e il modo in cui ciascuna esse risulta aperta a influenze esterne o, (in termini meno

⁴ I modelli di base sono illustrati in George J. Stigler "The Theory of Economic Regulation" *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, (1971), p. 3; Richard Posner "Theories of Economic Regulation" *Bell Journal of Economics and Management Science* 5, (1974), p. 335; e Sam Peltzman "Towards a More General Theory of Regulation" *Journal of Law and Economics* 19, (1976), p. 211. Questi articoli hanno sollevato un lungo dibattito.

negativi) alla partecipazione. I processi ministeriali tendono a essere quelli meno vincolati, con il sistema delle Corti e dei Tribunali all'altra estremità. Ciò verrà subito spiegato, seppure a costo di considerevoli semplificazioni.

Può essere utile, per esempio, confrontare i costi che le parti sostengono al fine di risolvere problematiche specifiche tramite l'intervento di istituzioni diverse. Le parti interessate sostengono costi relativamente bassi quando presentano le loro richieste ai ministeri e alle agenzie regolatrici; per di più possono farlo senza sottoporre i loro pareri a un esame pubblico. Costi di gran lunga maggiori vengono sostenuti nei processi aggiudicativi più formali del sistema delle Corti e dei Tribunali, sia perché il dibattito è pubblico sia perché la posizione delle parti deve essere presentata davanti alla Corte da un professionista.

Si considerino in egual modo i risultati delle rispettive deliberazioni. Le decisioni prese dai ministeri possono riguardare molte parti - per esempio un'intera industria o un'intera classe di partecipanti all'interno di quell'industria. Come risultato non è inusuale per le coalizioni complesse di partecipare al processo decisionale (le federazioni dell'industria, i sindacati ecc.). Inoltre le decisioni ministeriali sono solo debolmente legate ai precedenti, trovando fondamento soprattutto in considerazioni di carattere politico. La partecipazione delle parti interessate alla decisione è un processo in continua evoluzione, specialmente perché c'è sempre la prospettiva e/o il rischio che le decisioni prese precedentemente vengano rovesciate. Al contrario, i risultati di una sentenza del tribunale, benché possano avere un impatto sostanziale sui terzi, per definizione riguardano le parti direttamente presenti davanti alla Corte, lasciano solo uno spazio limitato alle coalizioni delle parti interessate. Allo stesso tempo, la sentenza di una Corte è generalmente un processo a tempo limitato, tanto che solo in casi eccezionali (generalmente associati ad ampie tematiche sociali) una coalizione d'interessi costituita per sostenere un'azione giudiziaria resiste nel tempo.

Più in generale, in termini di trasparenza del processo decisionale, malgrado gli obblighi che i Ministri hanno nei confronti dei Parlamenti, i ministeri sostengono un carico relativamente leggero nel dover motivare le loro decisioni. Ciò limita inevitabilmente l'informazione a disposizione di un pubblico più vasto e dei suoi portavoce (inclusa la stampa). All'altro estremo, le Corti sono soggette a richieste

relativamente severe di rendere ragione, e agire quindi in modo da venire incontro alle necessità del sistema di appello⁵.

Da queste differenze si deducono tre vaste implicazioni di carattere generale.

1. Il processo decisionale ministeriale è particolarmente vulnerabile alla ricerca del profitto.

Tralasciando lo sfruttamento di minoranze che non hanno voce in capitolo essendo solo le maggioranze a trovare soddisfazione (il problema della "tirannia della maggioranza"), questo genere di processo decisionale è più probabile che si concluda in maniera sfavorevole all'interesse generale se i profitti associati alla politica sono concentrati, mentre i costi che essa impone sono diffusi. I potenziali beneficiari possono, quindi, esercitare la massima influenza sul prendere e mettere in atto decisioni attraverso minacce e incentivi, distorcendo l'informazione che essi forniscono, rendendo difficile a coloro che ci perdono conoscere i costi che dovranno pagare.

Il processo decisionale ministeriale è anche relativamente instabile. Questo ha alcuni ovvi vantaggi nel consentire libertà di rivedere le decisioni per migliorare la politica pubblica - ad esempio includendo nuove informazioni e/o tenendo conto dell'evoluzione dei valori della società. Dal punto di vista delle parti interessate, invece, la minaccia dei cambiamenti futuri riduce il valore attuale di qualsiasi flusso di profitto che si realizza nel tempo.

2. Il sistema delle Corti e dei Tribunali è sostanzialmente meno vulnerabile a queste forme di manipolazione, benché esso non ne sia completamente immune.

Alcuni studiosi, e principalmente il giudice Posner, hanno affermato che questo sistema, almeno nei paesi della Common Law, tende a produrre risultati economicamente efficienti - perché (i) sono le parti che hanno più da guadagnare ad avere l'incentivo più forte a cercare un risarcimento; (ii) le tutele procedurali che caratterizzano il sistema

⁵ I problemi connessi all'esigenza di rendere ragione sono esaminati in modo scrupoloso in Frederick Schauer "Giving Reasons" *Stanford Law Review* 47, (1995), p. 101.

limitano la libertà d'azione per chi cerca profitti, in particolare nei paesi in cui i costi legali vengono addebitati alla parte soccombente (*fee shifting*)⁶. Nella versione più drastica di questa affermazione, le decisioni delle Corti contribuiscono più efficacemente all'efficienza rispetto a quanto possibile attraverso la creazione di norme da parte dei Parlamenti⁷. Comunque, persino tra coloro che si riconoscono in questo punto di vista si ammette che una quantità di fattori limitano l'efficacia di Corti e Tribunali:

a) Le Corti si occupano di una sfera di problemi delimitata e in modo alquanto rigido. La natura tipica della passibilità di giudizio limita il potere giudiziario nella sua capacità di emettere pareri consultivi e lo ostacola nell'esaminare problemi astratti. Inoltre il processo si interrompe quando le parti non sono in grado di portare avanti l'azione giudiziaria. Allo stesso tempo vi è l'esigenza che la controversia in un caso sia immediatamente presente e comporti un danno reale, e non soltanto ipotetico, a una parte⁸.

b) Persino all'interno di questo ordine di problemi, solamente pochi vengono risolti attraverso una vertenza. Gli alti costi e le complessità implicate nell'intraprendere o nel partecipare ad azioni legali significano che è più probabile che sorgano delle cause quando sono coinvolti interessi altamente concentrati e quando sono tali interessi a conquistare la maggior parte del valore dei risultati. Se i risultati sono di essenziale valore per i terzi, direttamente o attraverso un precedente, le difficoltà legate ad assicurarsi un contributo ai costi da parte di questi terzi, può condurre a un sotto-investimento nella vertenza.

c) Per di più le Corti subiscono rigide restrizioni in termini di come risolvono anche quei problemi di cui esse si occupano. Le Corti hanno accesso limitato alle risorse: esse non possono assomigliare alle burocrazie weberiane, ed è probabile che ciò non sia possibile

⁶ Cfr. Richard Posner *Economic Analysis of Law* (1972) e George L. Priest "The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules" *Journal of Legal Studies* 6, (1977) p. 65.

⁷ Cfr. Paul H. Rubin *Business Firms and the Common Law: The Evolution of Efficient Rules* (1983), 17-38.

⁸ Questa esigenza negli Stati Uniti è chiamata dottrina della "maturità". Cfr., per esempio, Maryland Gas Co. vs Pacific Coal and Oil Co., 312 US 270, 273, (1941) (afferma che le corti non hanno giurisdizione sulle controversie che non sono immediate e reali).

in un sistema democratico⁹. Ne consegue che la competenza da cui esse possono attingere è inevitabilmente più generica di quella presente nei ministeri e nelle agenzie di regolamentazione. Né le Corti sono ben attrezzate per somministrare rimedi che richiedano di mantenere una supervisione e l'assunzione di un insieme di decisioni ausiliarie (come può essere il caso in cui, per esempio, sia necessario assoggettare una fusione o un piano di fissazione dei prezzi a condizioni di pubblico interesse)¹⁰.

d) Più controversa è la critica benthamiana classica della conoscibilità della *Common Law* e, più in generale, della legge che si evolve in base alle circostanze. Secondo questo punto di vista, le decisioni delle Corti, poiché vengono emesse in termini di problemi immediatamente affrontati, possono non essere sufficienti a stabilire orientamenti chiari per la gestione futura. Tuttavia, questa opinione sembrerebbe sottovalutare il valore dei precedenti nell'evoluzione ermeneutica e la capacità delle Corti di creare ciò che sono di fatto, se non di nome, delle norme¹¹.

3. *Le agenzie regolatrici di natura settoriale sono in una posizione intermedia tra i Ministeri e le Corti*¹².

Più esplicitamente il fatto che siano presenti funzioni e procedure formalizzate volte ad acquisire informazioni, a valutare l'ammissibilità della prova e a giustificare le decisioni prese, riduce la vulnerabilità alla ricerca dei profitti. In genere le agenzie, a differenza delle Corti, sono in grado di ricorrere a competenze interne, accrescendo l'efficacia e la qualità delle decisioni. Allo stesso tempo è caratteristica delle agenzie conservare i poteri di iniziativa necessari per affrontare i problemi su base *ex ante* e ricorrere a una politica di gradualismo come risposta all'incertezza.

⁹ I contrasti sono ben evidenziati in Lon L. Fuller "The Forms and Limits of Adjudication" *Harvard Law Review* 92, (1978), p. 353; e Gerald N. Rosenberg *The Hollow Hope: Can Courts bring about Social Change?* (1991).

¹⁰ Per esempio, la capacità delle corti di gestire problemi legati alla nozione di *Essential facility* è discussa in Mary Azcuenage "Essential Facilities and Regulation: Court and Agency Jurisdiction" *Antitrust Law Journal* 58, (1989) p. 879 e in Areeda e Hovenkamp op. cit. a 736.2h.

¹¹ Consultare Melvin A. Eisenberg *The Nature of the Common Law* (1988); Frederick Schauer "Is the Common Law Law?" *California Law Review* 77, (1989) p. 455; e Peter Stein *Legal Institutions: The Development of Dispute Settlement* (1989).

¹² La letteratura pertinente è stata esaminata vantaggiosamente in Peter H. Schuck *Foundations of Administrative Law* (1944); e Ronald Cass e Colin Diver *Administrative Law* (1955).

Ma le agenzie regolatrici sono anche soggette a patologie sostanziali. Gli effetti di queste patologie possono essere intensificati dalla complessa natura tecnica di molte decisioni regolatorie e dalla risultante ignoranza da parte della collettività su ciò che fanno i regolatori - ignoranza che riflette l'interesse relativamente modesto (e da qui lo scarso stimolo a investire nell'informazione) che la maggior parte delle persone ha nei risultati del processo regolatore.

Sono quattro gli aspetti che colpiscono in modo particolare nelle agenzie regolatrici preposte a un'industria specifica:

Un'agenzia preposta a un'industria specifica sfugge all'indagine accurata non solo da parte del grande pubblico ma anche da parte di imprese di altre industrie, poiché (1) l'impresa regolamentata generalmente rappresenta una parte molto piccola dei costi totali delle altre imprese; e (2) la limitata sfera d'azione dell'agenzia protegge le imprese delle altre industrie dal valore di precedente delle sue decisioni. Naturalmente, se gli operatori dell'industria regolamentata hanno interessi in parte contrapposti, come avviene quando il mercato è stato liberalizzato da poco tempo e le imprese operano in fasi diverse del processo produttivo, allora, per lo meno per alcune decisioni dell'agenzia, può esistere un attento controllo da parte dei clienti-concorrenti dell'impresa regolamentata. In ogni caso gli interessi mobilitati dall'agenzia sono intrinsecamente frammentati, riducendo *de facto* la responsabilità.

(3) Ne consegue che i Ministri possono impiegare le agenzie di regolamentazione ai propri fini politici (anche per questo è necessario garantirne l'indipendenza). In particolare, l'agenzia può rappresentare uno strumento per favorire determinate imprese di un'industria a scapito di altre. Poiché l'agenzia è meno vulnerabile ai mutamenti politici, queste imprese privilegiate - i "vincitori" nel precedente gioco della "ricerca del profitto" - possono perciò avere un più alto grado di certezza sulla durevolezza nel tempo dei benefici accordati. La natura arcana di molte decisioni regolatorie e la retorica complessa e oscura con cui esse sono elaborate, possono infatti permettere all'agenzia regolatrice di perseguire abbastanza facilmente questi obiettivi, suggerendo che dal punto di vista della ricerca del profitto la regolamentazione di un'industria specifica può

assai meglio essere un complemento del tutto naturale all'impegno ministeriale piuttosto che un suo sostituto.

(4) Allo stesso tempo è probabile che l'agenzia, per adempiere le sue funzioni, abbia necessità di un sostanziale grado di autonomia. Ciò accresce la sua libertà di azione e questo non sempre al fine di perseguire l'interesse generale (può esistere un conflitto tra gli obiettivi dell'agenzia e gli obiettivi reali dei suoi membri), introducendo un significativo grado di incertezza in merito alle sue decisioni. Per perpetuare la cultura istituzionale e proteggere le risorse umane e finanziarie soggette al loro controllo, gli amministratori dell'agenzia saranno incentivati a rendere indispensabile la sopravvivenza dell'agenzia. Essi possono quindi cercare attivamente sempre nuovi "vincitori" espandendo in tal modo la loro clientela. Il risultato può essere una redistribuzione ancora più complessa di quella originariamente individuata.

3. Le autorità antitrust

Le autorità antitrust non rientrano nel modello dell'agenzia settoriale, ma a parte alcune eccezioni, hanno il mandato di applicare la normativa antitrust per l'intera economia. Se così non fosse le imprese che operano generalmente su una pluralità di mercati si troverebbero soggette a multiple giurisdizioni, con un significativo aumento dei costi di transazione e con il rischio di decisioni contrastanti in relazione al medesimo comportamento. La caratteristica principale delle autorità antitrust è che le decisioni che esse prendono riguardano casi singoli sottoposti alla loro attenzione dai soggetti interessati e solo raramente vengono adottate regolamentazioni di carattere generale. In ogni caso il processo decisionale delle autorità antitrust è sottoposto al controllo delle parti coinvolte che, se scontente, possono sempre ricorrere a due gradi di appello. Proprio l'esistenza del controllo giurisdizionale dà valore al precedente e riduce significativamente la discrezionalità dell'istituzione nell'interpretazione della legge. Inoltre, essendo le autorità antitrust generalmente responsabili dell'applicazione della legge per l'intera economia, i soggetti interessati al processo decisionale sono assai numerosi e, pertanto, è più difficile che i fini istituzionali vengano distorti e che prevalgano considerazioni "private".

D'altra parte, a differenza delle autorità di regolamentazione settoriale che non prendono generalmente decisioni su controversie singole, ma emettono regolamentazioni di interesse generale, le autorità antitrust decidono su istanza di parte, sia pure tutelando il processo concorrenziale e solo indirettamente i concorrenti danneggiati. In questo contesto l'Autorità antitrust può soltanto dichiarare restrittivo un certo comportamento, inibirne la continuazione ed eventualmente infliggere sanzioni, non imporre il pagamento dei danni alle imprese che violano la legge. Questo compito spetta esclusivamente al giudice e in Italia, così come nella maggior parte dei paesi che hanno adottato una legislazione antitrust, la decisione del giudice in relazione a una determinata controversia non è vincolata all'obbligo di una precedente deliberazione da parte dell'Autorità sulla medesima questione.

In linea di principio quindi il giudice svolge una funzione in concorrenza con l'Autorità (sia pure in merito alle questioni in cui sono coinvolti interessi altamente concentrati e che riguardano intese restrittive della concorrenza non esentabili e abusi commessi da imprese in posizione dominante) e pertanto le sue decisioni potrebbero costituire un precedente e rappresentare in maniera generalizzata un vincolo e una disciplina per il futuro. Infatti i soggetti danneggiati da comportamenti restrittivi della concorrenza potrebbero alternativamente ricorrere all'Autorità o al giudice, in relazione alla tipologia della controversia e all'efficienza del processo decisionale (rapidità, costi, efficacia, qualità della decisione).

Tuttavia, non sempre i legislatori nazionali hanno favorito il ricorso al giudice nelle vertenze antitrust, ostacolando significativamente la concorrenza tra istituzioni decisorie e riducendo significativamente le possibilità di scelta degli utenti. Può essere utile al riguardo confrontare brevemente le regole procedurali in vigore in Europa e negli Stati Uniti. Innanzitutto il soggetto che richiede di fronte al giudice il risarcimento dei danni deve ottenere (e pagare) i servizi di un avvocato. A differenza degli Stati Uniti dove all'avvocato spetta 1/3 del valore dei danni accordati, in Europa è vietato il cosiddetto patto leonino, in quanto esso violerebbe il codice etico dell'attività professionale. Senza la possibilità del patto leonino l'avvocato non partecipa al rischio d'impresa (la causa) e pertanto lo aumenta sensibilmente per il soggetto danneggiato, riducendo la sua propensione ad attivare il processo. Inoltre in Europa se il giudice dovesse decidere contro la parte che ha richiesto il suo intervento quest'ultima potrebbe

essere costretta a pagare anche le spese legali della parte avversa (*fee shifting*). Negli Stati Uniti invece per i casi in materia di antitrust ciascuna parte deve in ogni caso pagare le proprie spese legali, indipendentemente dall'esito del processo. Entrambe queste previsioni (partecipazione del professionista al rischio della causa e *no fee shifting*) riducono sensibilmente il costo d'ingresso ai tribunali per i soggetti danneggiati, favorendo una diffusa applicazione della normativa antitrust.

Infine, se la violazione della legge viene commessa da una pluralità di imprese, come avviene nel caso di un cartello, in Europa ciascuna impresa è chiamata a pagare i danni in funzione della sua partecipazione all'infrazione. Negli Stati Uniti invece i danni complessivi vengono calcolati per il cartello nel suo complesso e ciascun partecipante è responsabile in solido per l'intero ammontare. Ciò implica, tra l'altro, che il giudice non si deve preoccupare di come suddividere la responsabilità di un'infrazione tra una pluralità di soggetti, il che è comunque un'operazione intrinsecamente arbitraria. E la minaccia verso i più deboli partecipanti al cartello che potrebbero eventualmente essere costretti a pagare l'intero ammontare del danno realizzato da tutto il cartello, conduce molte imprese a collaborare attivamente col giudice al fine di evitare il pagamento della sanzione. Questa minaccia risulta particolarmente credibile anche in relazione agli ammontari coinvolti che vengono calcolati in funzione tripla del danno effettivamente realizzato (*treble damage*) e costituisce uno dei principali incentivi a disposizione per favorire la delazione e la positiva soluzione delle controversie in materia di antitrust.

Esiste quindi nelle legislazioni europee un chiaro e inequivocabile vantaggio accordato alle autorità amministrative, non soltanto perché il ricorso al giudice viene reso molto oneroso e altamente rischioso, ma anche perché il costo di accesso a queste autorità è praticamente nullo, bastando una semplice lettera di denuncia per attivarne l'azione. Ciò implica che il ricorso all'autorità amministrativa non richiede alcun tipo d'investimento dedicato e viene pertanto promosso anche se il numero di coloro che potrebbero beneficiare della decisione dell'Autorità è estremamente numeroso. Proprio per questo l'esistenza di un'autorità amministrativa indipendente favorisce il perseguimento di interessi generali che assai difficilmente verrebbero tutelati da un sistema esclusivamente basato sui tribunali.

Favorire l'intervento di un'unica istituzione nell'applicazione della normativa antitrust presenta innegabili vantaggi anche per le imprese, aumentando la certezza degli operatori sull'interpretazione delle previsioni normative. Questa maggiore certezza acquista tanto più valore in materia di tutela della concorrenza dove maggiori sono i rischi collegati a una valutazione discrezionale della norma.

4. Conclusioni

La corretta amministrazione delle leggi antitrust e, più in generale, della regolamentazione economica, richiede un sostanziale livello di discrezionalità. In queste pagine si sono considerati i costi e i benefici associati ai tentativi di amministrare leggi di questo tipo attraverso i diversi meccanismi istituzionali. Questa tesi trova, nell'economia politica del processo decisionale pubblico, delle solide argomentazioni per assegnare l'amministrazione della regolamentazione economica a commissioni regolatrici indipendenti. E tuttavia considera anche che permangono rischi sostanziali quando queste commissioni o agenzie sono preposte a specifiche industrie. Un modello basato su agenzie con un mandato economico a vasto raggio è altamente raccomandabile.

In allegato è stato predisposto un breve elenco delle autorità indipendenti nell'esperienza italiana. Per quanto riguarda la regolamentazione economica gli assetti prevalenti nel nostro paese risultano generalmente coerenti con le conclusioni dell'analisi economica dei processi di scelta istituzionale. In particolare alle autorità di regolamentazione è stato affidato in Italia un mandato sufficientemente ampio (energia elettrica e gas; comunicazioni e telecomunicazioni) così da evitare una frammentazione eccessiva degli interessi che esse mobilitano. Inoltre la scelta di non affidare tutta la regolamentazione economica a un'unica autorità, ma di creare due o tre organismi macro-settoriali può costituire anche un vantaggio, considerando che le problematiche sostanziali affrontate sono molto simili (livello e struttura delle tariffe; controllo delle tariffe di interconnessione) e che la pluralità di centri decisionali, peraltro necessaria per affrontare questioni più marcatamente tecniche, può favorire, attraverso una sorta di confronto concorrenziale, l'individuazione delle soluzioni economicamente più appropriate.

Infine in Italia il riparto di competenze tra autorità antitrust e autorità di regolamentazione (per cui l'autorità antitrust rimane responsabile dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza nei settori regolamentati) consente il mantenimento di una unitarietà di impostazione nell'interpretazione della normativa antitrust. Ciò favorisce una coerente evoluzione ermeneutica, privilegiando l'esperienza applicativa.

Ben più difficile da giustificare appare invece la scelta di affidare ad autorità indipendenti l'amministrazione di una normativa, quale quella sull'esercizio del diritto di sciopero, o coordinare le scelte informatiche della pubblica amministrazione. Si tratta certamente di questioni di rilievo, ma non è chiaro perché sia necessario individuare organismi terzi preposti a questi scopi. Al riguardo basterebbe probabilmente il giudice o una direzione ministeriale. Più complesso è il caso del Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali. Infatti, sebbene la tutela del diritto alla *privacy* potrebbe facilmente essere affidata al giudice, il Garante esercita anche importanti funzioni regolamentari, ben difficilmente delegabili all'evoluzione giurisprudenziale.

Allegato

Le principali Autorità Amministrative indipendenti in Italia

	Legge istitutiva	Funzioni
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	L. 10-10-1990, n. 287	Tutela della concorrenza e del mercato, mediante vigilanza sulle intese restrittive della concorrenza, sugli abusi di posizione dominante e sulle operazioni di concentrazione che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in modo tale da eliminare o ridurre in misura sostanziale la concorrenza. Applicazione delle norme contenute nel d. lgs. 74/92 in materia di pubblicità ingannevole.
Autorità per l'energia elettrica e il gas	L. 4-11-1995, n. 481	Regolazione e controllo del settore dell'energia elettrica e del gas, con particolare riferimento alla promozione della concorrenza e della efficienza ed alla soddisfazione degli interessi degli utenti.
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	L. 4-11-1995, n. 481 L. 31-7-1997, n. 249 DPR 19-9-1997, n. 318	Regolazione e controllo del settore delle comunicazioni " <i>in senso lato</i> " (telecomunicazioni, radio-televisione, editoria, multimediale), con particolare riferimento alla garanzia dell'accesso ai mercati di nuovi operatori, alla promozione della concorrenza ed alla tutela del pluralismo.
Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione	d. lgs. n. 29/93, art. 50	Promozione e controllo del processo di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche.
Banca d'Italia	L. 10-8-1893, n. 449 L. 7-3-1938, n. 141 L.1-9-1993, n. 385	Regolamentazione del mercato monetario e della circolazione della moneta.

		Difesa del valore della moneta. Controllo sulla attività bancaria e creditizia.
Commissione di garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali	L. 12-06-1990, n. 146	Valutare l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti.
Consob	L. 7-6-1974, n. 216 L. 4-6-1985, n. 281 L. 2-1-1991, n. 1 L. 17-5-91, n. 157	Vigilanza sul regolare funzionamento del mercato dei valori mobiliari a tutela del pubblico risparmio.
Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali e alla protezione dei dati	L. 31-12-1996, n. 675	Vigilanza affinché il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale.
ISVAP	L. 12-8-1982, n. 576 L. 9-1-1991, n. 20	Disciplina della ammissione all'esercizio della attività assicurativa e vigilanza sulla gestione