



di Roberto Di Vincenzo

In uno Stato di Diritto la tripartizione dei Poteri è chiara e distinta: al potere Legislativo è rimesso il compito di "fare" le Leggi; a quello Esecutivo quello di applicarle (e farle applicare); a quello Giudiziario quello di controllare che le Leggi siano rispettate.

A questo schema elementare -ma funzionale alle regole della Democrazia- nel corso degli anni si sono sovrapposte "Commissioni" ed "Autorità" che dovrebbero vigilare sul corretto andamento dei più disparati aspetti della vita economica e sociale del Paese.

Si va dalla Concorrenza alle Assicurazioni; dallo Sciopero all'Energia elettrica; dai Trasporti alle Comunicazioni; dalle Banche ai Lavori Pubblici, alla Privacy. E via enumerando.

L'impressione che si ricava è che quando lo Stato non riesce a dirimere problemi che sono propri dell'esercizio del Potere Legislativo ed Esecutivo, individui -pilatescamente- un'Autorità cui conferire un mandato.

Lo Stato sembra "appaltare" -in nome della "indipendenza"- la soluzione di tutte le tematiche spinose adeguando le sue scelte alle decisioni di questi soggetti terzi che finiscono, di conseguenza, per avere nelle mani più potere del Parlamento, del Governo e, per certi versi, della Magistratura.

Per di più a tali Autorità vengono conferiti sempre nuovi mandati, fino persino a subordinare

l'applicazione di Leggi e norme al loro parere preventivo.

Da ciò discende il fatto che qualsiasi provvedimento assunto dal Parlamento -il massimo potere legislativo previsto dalla Costituzione- che trovasse opposizione da parte di una qualsiasi Autorità, dovrebbe essere rivisitato e finanche cambiato.

Per evitare questa "figuraccia" lo stesso legislatore ha cominciato ad inserire nelle norme, preventivamente, che qualsiasi atto conseguente alla loro applicazione, deve scontare -prima di dispiegare i suoi effetti- il parere di questa o quella Autorità.

Ad ogni Legge un pezzetto di potere in più alle Autorità ed un pezzetto di potere in meno al Parlamento: una rinuncia volontaria che lascia almeno perplessi.

Una distorsione che modifica, di fatto, il ruolo delle Autorità previsto originariamente e che finisce, estremizzando il concetto, per sovrapporsi a quello dei Giudici Costituzionali chiamati ad esaminare le Leggi ordinarie, per verificarne l'aderenza alla Costituzione.

Con una differenza: la Consulta può essere criticata mentre le Autorità, per l'aura che le circondano, si pongono e addirittura al di sopra di ogni critica.

Insomma, si sta realizzando una rivisitazione della tripartizione dei Poteri sulla quale lo Stato stesso si regge attraverso una modificazione surrettizia ma sostanziale della norma costituzionale, con l'inserimento di un "Quarto Potere" (che non è quello dell'informazione) che, più che "indipendente", è assolutamente autonomo.

Un "Potere" che non trae la sua legittimazione da alcun carattere elettivo, né deve rispondere a quel delicato equilibrio di "pesi e contrappesi" che l'ordinamento democratico deve prevedere (così come avviene nel nostro Paese grazie ai Padri costituenti) per garantire la corretta ed equa dialettica tra i diversi Poteri dello Stato. Nell'interesse collettivo.

E si badi: il rispetto di un tale principio non è solo garanzia per la collettività, ma anche per la funzione e l'autorevolezza di ciascun Potere, ivi compreso quello delle Autorità indipendenti.

Se non altro perché, come da Plutarco in avanti è divenuto noto, non è sufficiente che la moglie di Cesare sia onesta: è necessario anche che lo appaia.

A ciascuno e, quindi, anche alle Autorità, capita di doversi misurare non solo con la mera applicazione delle leggi, ma anche con quella che, di volta in volta, si presenta come una insormontabile "ragion di Stato". Per quanto discutibile possa essere.

Come "leggere" altrimenti, a puro titolo di esempio, in tema di concorrenza, il via libera concesso alla vicenda Alitalia/Cai nel luglio del 2008?

Limitarsi ad intervenire sui processi legati al proprio mandato e non avere alcun ruolo nella formulazione delle leggi in funzione delle quali poi si è chiamati a dare il giudizio dei comportamenti di altri, costituisce una garanzia da pretendere, non un ostacolo da abbattere.

Venendo ai nostri "piccoli fatti" e riferendoci, essenzialmente, all'Antitrust, dobbiamo rilevare che l'attenzione rivolta da tale Autorità al nostro settore è davvero degna di sottolineatura: fra indagini ed istruttorie abbiamo battuto ogni record mondiale.

Ha cominciato il primo presidente Francesco Saja (Governo Amato, Ministro Industria Giuseppe Guarino) ed hanno continuato i presidenti via, via succedutisi: lo stesso Giuliano Amato, Giuseppe Tesauo, Antonio Catricalà e, infine, Giovanni Pitruzzella. Ogni Presidente ha "avviato" almeno un'indagine per verificare, nel merito, se i comportamenti assunti dagli operatori del settore, fossero compatibili con la concorrenza.

I risultati delle azioni promosse sempre dalla stessa Direzione, anche dal punto di vista delle condanne e delle sanzioni, sono stati scarsi per non dire assenti.

Ma il problema, sembra di ormai di poter dire, non è il risultato in funzione del quale un "Magistrato" ha l'obbligo di avviare "un'azione giudiziaria", ma il tentativo di affermare una visione (e una impostazione) originale dell'apparato industriale e distributivo che -almeno gli uffici dell'Antitrust- non perdono occasione per disegnare.

Non la sacrosanta "repressione di comportamenti illegittimi", ma il perseguimento di modelli econometrici, indipendentemente dalle reali (e provate) violazioni di norme.

Tutto legittimo se il tema della diversità di analisi fosse rimessa alla libera discussione (si potrebbe parlare di democratica dialettica politica) fra soggetti i cui convincimenti hanno lo stesso rilievo sulla vita economica

Difficile da comprendere, invece, se il mancato adeguamento al "parere" di uno solo dei medesimi soggetti, rischia di generare sanzioni di alcuni milioni di euro.

In questa situazione, chi ha il coraggio di assumere iniziative con il dubbio che siano non esattamente in linea non tanto con la norma, quanto con il "modello" ipotizzato?

Proprio per l'effetto perverso che tale "Spada di Damocle" ha sortito, nel nostro settore è l'ingessatura totale: nessuno azzarda una benchè minima iniziativa senza prima avere ottenuto, cautelativamente, formalmente o informalmente, l'assenso dell'Antitrust.

Con l'effetto paradossale che tutto resta fermo in attesa di un pronunciamento del "Legislatore" perché la stessa Autorità ha sempre dichiarato di non potersi esprimere preventivamente nel merito delle questioni, in applicazione del Regolamento CE 1/2003.

Ma non basta perché pure anche quando il legislatore emana una Legge di piena validità costituzionale, è sufficiente che l'Antitrust si esprima manifestando un non convinto assenso sulla norma -magari, non attraverso pronunciamenti, ma anche con segnalazioni o audizioni, se non semplicemente con esternazioni pubbliche- perché tutti si sentano autorizzati, nel dubbio, a non rispettare o, meglio, non dare attuazione a quella medesima Legge. Una sospensione del diritto in attesa, appunto, che qualche cosa accada. Ma che cosa, nessuno lo sa esattamente.

E ovviamente, come ogni paradosso, la regola non vale sempre e per tutti, ma può determinare eccezioni quando ci si imbatte in qualche "ragion di Stato".

Ad esempio, sulla "liberalizzazione" dei tabacchi presso gli impianti di rifornimento carburanti, prima faticosamente inserita nella Norma e poi progressivamente cancellata con tre ulteriori interventi legislativi, l'Antitrust si era "espressa" favorevolmente.

Ma, in questo caso, il Ministero dell'economia e i Monopoli di Stato continuano imperterriti a negare autorizzazioni in forza di norme e regolamenti "censurati", al cui interno i "vincoli numerici" di ogni risma che fanno bella mostra di sé, sono l'elemento -anche se il meno evidente- che concorre a formare quella "trave" conficcata nell'occhio della concorrenza e del mercato. E dire che i tabacchi sono stati privatizzati e ceduti ad un unico gruppo (British American Tobacco e solo le "lotterie" sono rimasti sotto sorveglianza dell'amministrazione pubblica).

D'altra parte, la stessa Antitrust quando viene chiamata a pronunciarsi formalmente nel merito e sugli "effetti" sulla questione tabacchi, trova il modo di rivolgere il suo sguardo altrove (ci torneremo e pubblicheremo le "carte").

In ogni caso, nel nostro settore, segnatamente per i Gestori, la capacità di "persuasione" che l'Antitrust utilizza, non si limita solo a questioni di carattere generale.

Invade ogni aspetto, fin nel dettaglio: dagli orari ai turni dei distributori, alla contrattazione collettiva aziendale fra le Parti (prevista dal 2001 e confermata dalla Legge da ultimo due anni fa'); dall'introduzione dell'obbligo di installazione dei self service su tutti gli impianti, agli impianti "ghost" fuori e dentro i centri urbani (anche se la Legge dispone diversamente); dalla "censura" alla Regioni per la richiesta agli operatori di inserire, nei nuovi impianti, carburanti a basso impatto ambientale (metano e gpl), alla richiesta di funzionamento degli accettatori di banconote in contemporanea con lo svolgimento del turno di servizio manuale, alla cancellazione degli accordi "interprofessionali" per definire nuovi modelli contrattuali (da ultimo).

Il tutto, in nome di una singolare "visione" della concorrenza e del mercato.

Altrove altre Autorità, altrettanto indipendenti, rivolgono, nello stesso interesse del mercato e del consumatore, le proprie attenzioni su questioni invero particolarmente interessanti dal punto di vista della concorrenza.

E' notizia di pochi mesi fa' che l'Antitrust australiana -l'Australian Competition and Consumer Commission- ha "convinto" la GdO locale a limitare gli sconti sui carburanti utilizzati come "prodotti civetta".

Per l'Authority australiana, infatti, 8 centesimi di dollaro di sconto sono un livello insostenibile per tutti gli altri operatori economici che non possono concorrere perchè non dispongono di altri prodotti su cui scaricare gli sconti sui carburanti.

Una situazione che -dice il Presidente della ACCC- se si fosse perpetuata, avrebbe potuto avere l'effetto di distorcere la struttura del mercato.

Risultato: massimo 4 centesimi di sconto sui carburanti legati agli acquisti presso i supermercati!

Ci troviamo di fronte ad una lesione delle regole della concorrenza o, piuttosto, alla definizione di regole oggettive che favoriscono il dispiegarsi della concorrenza?

Sarebbe possibile, nel nostro Paese, ridurre una tale differenza di giudizio al sereno scambio di punti di vista diversi, senza incorrere in anatemi e scomuniche?

In Italia i fatti dicono che, nel frattempo e nonostante tutti gli "interventi" a diverso titolo effettuati, il numero degli impianti è cresciuto a dismisura e nessuno riesce a capire quale sia la strada per ridurli (come sarebbe essenziale fare a giudizio di tutti) senza esporsi a qualsiasi tipo di azione.

Di conseguenza continua ad aumentare l'inefficienza complessiva del sistema, cosa che non può che riflettersi negativamente anche sul livello dei prezzi che vengono imposti ad un consumatore che, nel suo complesso, continua a pagare sul 90% della rete gli "sconti" che vengono praticati sul rimanente 10%.

Se l'obiettivo dell'Antitrust era quello di assicurare l'opacità dei prezzi, il risultato è stato raggiunto.

Nel senso che sono ben pochi gli automobilisti che riescono, se non agevolmente almeno senza l'ausilio di un processore elettronico, a scegliere consapevolmente cosa acquistano, a quale prezzo acquistano e dove gli conviene acquistare, persino all'interno dello stesso punto vendita.

Ma c'è di più: finanche gli "orientamenti" sulla ingannevolezza dei messaggi pubblicitari nel nostro settore sono stati piegati alle "ragion di Stato" del momento.

Lo stesso Mise ha sperimentato, nei mesi passati, sulla sua pelle (istituzionale), gli effetti di tale distorsione.

Il Ministero, infatti, si è trovato a lungo nell'imbarazzante situazione di tenere conservati nella totale segretezza i listini dei prezzi rispetto ai quali ciascun singolo distributore praticava uno "sconto".

Con il risultato che il consumatore non poteva verificare la corretta rispondenza dello "sconto" al messaggio pubblicizzato non immediatamente (come era con il precedente "orientamento"), non andando a leggere da vicino i codicilli del medesimo messaggio, ma nemmeno se lo avesse chiesto al Ministero, tenuto come detto alla più completa riservatezza.

E' lecito chiedersi che ne avrebbero potuto pensare in Australia?

Ad ogni modo, in Italia i prezzi al pubblico, come è facilmente rilevabile da un'attenta analisi dei dati ministeriali, non sono diminuiti: nè in valore assoluto, nè in valore relativo.

Anche la riforma, a mezzo Decreto Ministeriale, che ha determinato il ricalcolo dello "stacco Italia" al fine di azzerare il differenziale fra il nostro Paese e l'Europa, non ha sortito l'effetto sperato.

E non può bastare l'estrema diversità dei prezzi a giustificare la propria soddisfazione e a dimostrare la giustezza del modello "costruito in provetta".

La concorrenza si misura dal grado di opportunità che il sistema offre a tutti i soggetti di poter competere nel mercato. Senza favoritismi o discriminazioni.

Ancora nessuna Autorità è stata in grado di spiegare come sia possibile praticare "sconti" che arrivano anche a 20 Eurocent/lit., quando il margine industriale lordo -inteso come differenza fra prezzo medio Italia e quotazione Platt's- è di 13 Eurocent/lit (dato del 24 marzo scorso).

Più di qualcosa non quadra e rimane in quella zona buia nella quale il mercato, la concorrenza, gli operatori e i consumatori non dovrebbero essere lasciati.

Neanche un'indagine durata circa 18 mesi avviata proprio per indagare sul Platt's ha fatto chiarezza, lasciando che i quesiti iniziali rimanessero senza alcuna risposta.

In realtà, sembra che ogni problema legato alla concorrenza nella distribuzione dei carburanti nel nostro Paese sia legato a quei 3 centesimi (ormai dimezzati dagli "sconti") dei gestori o, meglio sarebbe dire, alla loro "eliminazione fisica", ritenuta evidentemente funzionale alla realizzazione del "progetto".

Ogni pronunciamento dell'Autorità preposta alla vigilanza sull'applicazione delle regole della concorrenza va in una direzione "strategica": dai contratti, ai ghost; dalla contrattazione

collettiva, alla difesa della "libertà" dei gestori ma quella di poter "rinunciare" al proprio margine.

Evidentemente c'è chi pensa che senza i Gestori il "mercato" dei carburanti diventerebbe, per ciò stesso, immediatamente efficiente e competitivo.

Noi non siamo d'accordo ed anzi pensiamo che le forzature in atto favoriscono indebitamente alcuni soggetti a danno di altri. E' il nostro "punto di vista".

Ma questo è il punto: può un Paese democratico sopravvivere ad un "punto di vista" che -più o meno direttamente- causa il blocco degli investimenti e di qualsiasi iniziativa, anche delle riforme vere ed indispensabili?

Può un intero settore produttivo e strategico rimanere congelato in attesa che si realizzi quel "punto di vista", in nome della cui affermazione si avanzano sempre nuove ed inesauribili richieste di "aggiustamento" delle norme?

Piaccia o non piaccia, la verità è che, sul piano delle liberalizzazioni e della concorrenza, dal 1998 in avanti questo settore ha fatto più strada di qualsiasi altro che pure non è stato oggetto delle stesse "attenzioni".

Con l'unico "difetto" di non avere ancora realizzato la "visione del mondo" ipotizzata, il "punto di vista" ritenuto -a priori e malgrado la legge vigente- "giusto".

Ma pure fosse davvero "giusto" -e ci permettiamo sommessamente di dissentire, sapendo che nel mondo, magari in altri Paesi, anche altri la pensano diversamente- veramente può essere consentito che un solo soggetto riassuma, alla fine, le competenze proprie di ciascuno dei tre Poteri dello Stato?

Prima o poi -indipendentemente dalle nostre opinioni, dai gestori, dalla benzina, dai ghost e dall'intero settore- Governo e Parlamento dovranno finalmente porsi questa domanda e correre

a darsi una risposta. Possibilmente credibile.