

CGIL – Fondazione Di Vittorio

# Il sistema delle autorità indipendenti

Roma – 28 ottobre 2008

Claudio De Vincenti

Università di Roma “La Sapienza”

Tutelare l'indipendenza e  
completare il quadro delle autorità  
di regolazione

# Schema della presentazione

- In assenza di autorità: notizie dall'Italia
- Qualche spiegazione alla luce della teoria economica
- La funzione allocativa dello Stato:  
programmazione, concorrenza, regolazione
- Autorità unica o autorità di settore?
- L'eutanasia della regolazione?

# In assenza di autorità: notizie dall'Italia (1)

La fine ingloriosa di un buon DDL:

- il disegno di legge del governo Prodi riordinava il quadro delle AI e completava il disegno istituzionale (con qualche timidezza e qualche contraddizione)
- “impallinato” già dal relatore di maggioranza all'avvio del dibattito in commissione
- infine, sostanzialmente abbandonato a se stesso dal governo

# In assenza di autorità: notizie dall'Italia (2)

Tre esempi di cosa succede in assenza di AI:

- tariffe idriche Cipe ferme dal 2002 e insuccesso piani d'ambito
- blocco price-cap su Trenitalia con “decreto informale” Tremonti nel dicembre 2001; oggi Trenitalia stabilisce per conto suo tariffe media-lunga percorrenza
- il collasso della regolazione autostradale: dal regalo tariffario del 2004, alla schizofrenia Finanziaria-Convenzione Anas-Aspi del 2007, al decreto giugno 2008

# In assenza di autorità: notizie dall'Italia (3)

## I servizi idrici:

- primo tentativo Nars di introdurre price-cap premiante investimenti come ponte verso regolazione ATO interrotto dal 2002;
- ritardo investimenti e dilemma per ATO: “scalino tariffario” vs recupero redditività spostato nel tempo che compromette credibilità piani d’ambito
- a livello ATO, prevalenza affidamenti diretti o cattivo disegno delle gare (pochi concorrenti e rinegoziazione post-gara)

# In assenza di autorità: notizie dall'Italia (4)

## Tariffe ferroviarie:

- Nars-Cipe varano nel 1999 metodologia tariffa di pedaggio sulla rete e price-cap servizi media-lunga percorrenza (recupero tariffario condizionato a percorso riduzione costi e a verifiche qualità)
- lettera Tremonti nel dicembre 2001 blocca adeguamento 2002 (e seguenti)
- caduta verticale di credibilità del regolatore ministeriale, perdita di coerenza regolazione qualità, alibi per perdite di bilancio
- il paradosso della lettera CE e la sua accettazione da parte del governo Prodi lasciano libera Trenitalia di stabilire tariffe in condizioni di monopolio di fatto
- a quando la prossima lettera (o telefonata) del ministro di turno?

# In assenza di autorità: notizie dall'Italia (5)

Il caso Autostrade:

- 1997-2002: price-cap Nars-Cipe entro quadro regolatorio traballante (proroghe concessioni senza gara, ruolo Anas)
- 2004: regalo tariffario e messa in mora per legge del ruolo del Cipe
- 2006: decreto Di Pietro (poi Finanziaria 2007) iperpunitivo
- 2007: convenzione Anas-Aspi contraddice legge, sradica il price-cap, ipergarantisce Aspi; blocco da parte Nars e richiesta parere Consiglio di Stato
- 2008 (post-elezioni): emendamento di maggioranza al decreto 59 approva per legge la convenzione; oggi è in programma la definitiva cancellazione del price-cap e del ruolo del Cipe nel settore
- in sintesi, un vero e proprio collasso della regolazione: siamo ormai di fronte a un monopolio privato formalmente regolato dalla convenzione ma sostanzialmente blindato, con l'attività regolatoria ormai ibernata fino al 2038

# Qualche spiegazione alla luce della teoria economica (1)

Il caso dei servizi idrici:

- blocco tariffe Cipe testimonia carenza di un credibile *commitment* da parte del regolatore ministeriale (Stiglitz 1998, Boitani-Petretto 2000) in quanto esposto al cambiamento della maggioranza parlamentare
- prevalenza affidamenti diretti negli ATO con scarsa tensione all'efficienza testimonia il prevalere di schemi di incentivo a basso potenziale dovuta a "pluralità di principali" (Dixit 1997) (sindaco, partiti presenti in consiglio comunale, sindacati, associazioni ambientaliste, ecc.)
- cattivo disegno delle gare risente anch'esso della "pluralità di principali": max introiti per il bilancio comunale, difesa dell'overstaffing, difesa dell'evasione tariffaria



# Qualche spiegazione alla luce della teoria economica (2)

Il caso dei servizi ferroviari:

- blocco del price-cap è caso di scuola per quanto riguarda l'assenza di *commitment* del regolatore ministeriale
- successivo peggioramento di bilancio di Trenitalia e scadimento qualitativo dei servizi conferma debolezza degli incentivi in caso di “pluralità di principali”
- lettera CE e libertà tariffaria accordata a Trenitalia pur in presenza di un monopolio di fatto segnalano l'elevato rischio di “cattura” di un regolatore ministeriale (Laffont-Martimort 1998)

# Qualche spiegazione alla luce della teoria economica (3)

Il caso Autostrade:

qui non si presenta il problema della debolezza degli incentivi dovuta alla “pluralità dei principali”, ma:

- l'assenza di *commitment* assume connotati di gravità assoluta, che forniscono persino un alibi alla richiesta di garanzie ipertrofiche da parte dell'azienda
- il fenomeno della “cattura” del (si fa per dire) regolatore da parte dell'azienda è leggibile in trasparenza nella successione degli atti amministrativi e legislativi
- siamo in presenza di un fenomeno nuovo: non solo viene messa fuori gioco l'attività di regolazione nei confronti di un monopolista privato; ma si è reso quanto mai opaco lo stesso assetto regolatorio, eliminando quel po' di *checks and balances* che l'assetto precedente forniva e che sono caratteristiche essenziali (Napolitano 2006) per avere *accountability* del regolatore (Anas, società di diritto privato, svolge nei fatti insieme la funzione di concedente e quella di regolatore, oltre a essere essa stessa concessionario; è venuta meno l'approvazione delle convenzioni da parte dei Ministeri e del Cipe)

# Considerazioni *a latere*

- Sarebbe stato altrettanto facile prorogare senza gara le concessioni autostradali o quelle aeroportuali in presenza di un'Autorità di regolazione con poteri di segnalazione?
- Sarebbero passate così facilmente sotto silenzio le modalità di gara adottate nel TPL a protezione degli *incumbent*?
- E l'obiettivo di massimizzazione delle entrate per l'ente locale adottato per alcune gare di SII?
- A meno naturalmente di ventilare la minaccia di un intervento legislativo di rimozione dei commissari, come si è fatto nei confronti di una AEEG troppo sollecita nel segnalare l'importanza a fini regolatori della separazione proprietaria della rete di trasporto del gas.

# In sintesi

Gli esempi sopra riportati portano specularmente argomenti a sostegno della tutela dell'indipendenza delle autorità già esistenti e della necessità di istituire AI nei settori ancora a regolazione ministeriale:

- la credibilità del *commitment* richiede distanziamento tra regolatore e potere politico
- il rafforzamento degli incentivi richiede distinzione di funzioni-obiettivo tra direzione politica, attività di regolazione, imprese che gestiscono i servizi (una parentesi sul ruolo del sindacato)
- il rischio di “cattura” può essere ridotto solo con AI sottoposte ai vincoli dettati dalla legge istitutiva (per la questione dell'*accountability* rinvio alla relazione di Silva)

# La funzione allocativa dello Stato (1)

Ma come si collocano le AI nel quadro delle istituzioni preposte alla politica economica?

Le tre funzioni dello Stato nell'economia: macroeconomica, allocativa, redistributiva (Musgrave 1959).

Alla funzione allocativa – porre rimedio ai “fallimenti del mercato” – fanno riferimento tre compiti dell'intervento pubblico: tutela e promozione della concorrenza; regolazione; funzione allocativa “diretta” (programmazione).

In che rapporto stanno tra loro queste tre componenti della funzione allocativa?

# La funzione allocativa dello Stato (2): concorrenza e regolazione

Semplificando un po':

- la disciplina della concorrenza ha un'applicabilità generale (Cassese 1999): la legislazione detta le regole valide *erga omnes* per il funzionamento concorrenziale dei mercati; l'Autorità antitrust interviene sia *ex post* – abuso posizione dominante – sia *ex ante* – controllo delle concentrazioni – per tutelare l'interesse generale al funzionamento efficiente del mercato
- la regolazione si applica solo ai (segmenti di) servizi che presentano condizioni di monopolio naturale non contendibile e/o sono soggetti a obblighi e oneri di servizio pubblico (esternalità, meritorietà)
- regolazione proconcorrenziale: metodologie tariffarie che approssimano risultati simili a quelli della concorrenza; prezzi di accesso alle infrastrutture che garantiscono il dispiegarsi della concorrenza a monte e a valle; promuovendo forme di concorrenza “per” il mercato

In sintesi, si tratta di due attività distinte – tutela della concorrenza e regolazione – da non mischiare: quindi autorità distinte (rinvio qui alla relazione di Polo) e prevalenza dell'autorità antitrust in quanto tutela un principio più generale, cui l'attività dell'autorità di regolazione deve conformarsi

# La funzione allocativa dello Stato (3): concorrenza-regolazione e programmazione

Concorrenza e regolazione hanno a che fare con la definizione, l'attuazione e l'*enforcement* di regole che sostengano l'efficiente funzionamento dei mercati e che devono valere per tutti, autorità pubbliche comprese quando le loro scelte allocative interagiscono col mercato

Le scelte circa lo sviluppo delle reti infrastrutturali, la promozione delle esternalità positive e la riduzione di quelle negative, la garanzia di condizioni di *affordability* dei servizi per la popolazione, sono compiti che hanno a che fare con le specifiche scelte allocative delle autorità pubbliche e con gli strumenti – risorse di bilancio, incentivi – con cui realizzarle. Permettetemi di chiamare quest'insieme di scelte col termine, un po' *retro*, di programmazione.

# La funzione allocativa dello Stato (4): alle radici dell'indipendenza delle autorità

Le due dimensioni dell'intervento pubblico – concorrenza-regolazione vs programmazione - interagiscono tra loro, ma vanno tenute distinte: tutela della concorrenza e attività di regolazione migliorano l'efficienza allocativa curando gli assetti dei mercati; la programmazione punta a incidere “direttamente” sull'allocazione delle risorse incorporando nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale, via risorse di bilancio pubblico e specifici incentivi.

La funzione programmatica di allocazione “diretta” non può che essere propria di soggetti con legittimazione elettorale.

Le funzioni di tutela della concorrenza e di regolazione rispondono invece a obiettivi che trascendono dalla maggioranza politica di volta in volta al governo.



# Autorità unica o autorità di settore?

Autorità unica:

- vantaggi – riduce rischio di “cattura”, diminuisce i costi di gestione, favorisce confronto intersettoriale
- svantaggi – fatica a fare i conti con l'estrema varietà delle condizioni tecnico-economiche settoriali, a meno di assumere dimensioni ipertrofiche e demandare a divisioni specializzate la regolazione settoriale, perdendo trasparenza e *accountability* e riproducendo i rischi di “cattura”; da non sottovalutare poi il rischio di divenire un centro di potere troppo “appetibile”

Vantaggi e svantaggi delle singole autorità di settore sono naturalmente speculari

Saggezza della soluzione prospettata dal naufragato DDL Prodi: autorità diverse, che accorpino settori collegati tra loro e con problematiche regolatorie sufficientemente simili; quindi, una unica autorità dei trasporti, accorpamento del settore postale nell'AGCOM e del settore idrico nell'AEEG (e la cenerentola RSU?)

# L'eutanasia della regolazione?

Una posizione singolarmente diffusa: la regolazione come “male necessario” nella fase di liberalizzazione e transizione alla concorrenza; a transizione completata non ci sarà più bisogno di Autorità di regolazione, ma solo dell'Antitrust

Non condivido questa posizione:

- abbiamo già visto come la regolazione sia essenziale affinché concorrenza si dia effettivamente nei settori in cui vi sono monopoli naturali e/o OSU
- l'evoluzione della tecnologia e della domanda ha fatto sì che settori o segmenti di servizio che un tempo erano monopoli naturali adesso non lo siano più, mentre altri, che una volta non erano monopoli naturali, lo siano diventati; servizi che una volta non erano giudicati meritori, o non producevano esternalità significative, oggi lo sono e viceversa
- in sintesi, i confini della regolazione cambiano ed evolvono insieme con l'evoluzione storica dell'economia

Vorrei mettere in guardia dalla tentazione che, forzando un po', chiamerei dell'eutanasia della regolazione: il rischio reale è di traslare sull'Antitrust compiti impropri di tipo regolatorio

Piuttosto, la ridefinizione nel tempo dei confini della regolazione è questione aperta: questo può essere un compito coerente con la funzione dell'Antitrust