

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