



ASTRID – Gruppo di lavoro “Liberalizzazione delle utilities, riforma della regolazione e politica industriale”

(coordinatore *Claudio De Vincenti*)

VERBALE DELLA RIUNIONE DEL 4 LUGLIO 2005

Sono presenti all’incontro:

Laura AMMANNATI, Franco BASSANINI, Giuseppe BUSIA, Laura CAVALLO, Giuseppe COCO, Davide COLACCINO, Claudio DE VINCENTI, Fabiana DI PORTO, Michele GRILLO, Alessandro LUCCHETTI, Giorgio MACCIOTTA, Renato MATTEUCCI, Marcello MESSORI, Giulio NAPOLITANO, Massimiliano PACIFICO, Pier Carlo PADOAN, Silvia PAPARO, Pippo RANCI, Bruno SPADONI, Valeria TERMINI, Adriana VIGNERI.

Franco BASSANINI introduce la riunione spiegando quali sono le ragioni in base alle quali si è costituito il gruppo di lavoro, illustrandone il metodo, gli obiettivi ed il possibile *output*.

Claudio DE VINCENTI indica quelli che dovrebbero essere gli **obiettivi** del gruppo (*cf. la sua relazione introduttiva allegata di seguito*):

- fare il punto sullo stato delle liberalizzazioni e della riforma della regolazione nei diversi settori dei servizi di pubblica utilità;
- analizzare i costi per l’economia italiana derivanti dal mancato completamento del disegno di riforma, in particolare in termini di perdita di competitività delle imprese esposte alla concorrenza internazionale e di dimensionamento inefficiente delle imprese di servizi;
- ragionare sul rapporto tra riforma della regolazione e liberalizzazioni da una parte e strategie e strumenti di politica industriale dall’altra (la tesi è che regolazione e liberalizzazioni forniscono il contesto migliore entro il quale può prendere corpo la politica industriale);
- collocare il tema delle privatizzazioni e della partecipazione pubblica al capitale delle imprese nel quadro delle politiche per la concorrenza e delle politiche industriali;

- proporre linee di sviluppo del processo di riforma della regolazione e di liberalizzazione per i vari settori e ragionare sui modi per superare gli ostacoli che si frappongono.

Successivamente, vengono richiamati alcuni contributi che forniscono una base di partenza per il lavoro del gruppo :

- il volume collettaneo di Astrid curato da Luisa Torchia, che focalizza l'analisi sul modo in cui l'interazione tra istituzioni ed economia ha condizionato la performance dell'economia italiana e sulle azioni di riforma nel campo della regolazione amministrativa e di quella economica necessarie per sbloccare la situazione;
- il convegno della Fondazione De Benedetti sul declino, con una ampia relazione a più mani sulle liberalizzazioni nei settori energetici e dei trasporti che guarda soprattutto ai costi che la incompiuta liberalizzazione di questi settori ha avuto per i consumatori e sui passi da fare per far ripartire la liberalizzazione;
- il volume (in corso di pubblicazione) elaborato dal gruppo di lavoro della Fondazione Di Vittorio su "Finanza, concorrenza e regolamentazione" che individua nel peso delle rendite presenti nei servizi – in particolare finanza e utilities – un fattore chiave del declino dell'economia italiana e sottolinea la necessità di un intervento di regolamentazione proconcorrenziale dei mercati.

Pippo RANCI, avvertendo che la discussione su tali tematiche rischia di essere molto ampia, sottolinea l'esigenza di *"fare uno sforzo per andare oltre le cose già scritte"* e suggerisce alcuni criteri al riguardo (*vedi la sua nota per il gruppo di lavoro allegata di seguito*):

- trattare temi che hanno ricevuto minore attenzione,
- sottoporre a verifica critica quanto fatto finora,
- mettere a confronto punti di vista diversi sulle questioni su cui si è verificata un'impasse (vedi per esempio i servizi pubblici locali),
- concentrare l'attenzione sugli elementi di contesto che sono cambiati recentemente.

Sull'ultimo punto, nella discussione vengono segnalate, tra le altre, le modificazioni dettate negli assetti della proprietà pubblica dalle operazioni di "finanza creativa" degli ultimi anni e la necessità di analizzare il Piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008 recentemente elaborato da Dipartimento del Tesoro, Patrimonio dello Stato S.P.A. e KPMG.

Claudio DE VINCENTI (*cf. di nuovo la relazione allegata di seguito*) propone di recepire il suggerimento di Andrea Boitani di dare un taglio molto programmatico al lavoro del gruppo, ossia finalizzare l'analisi al chiarimento delle cose che si possono fare e della successione nel tempo degli interventi possibili e auspicabili.

La discussione prosegue con diversi interventi sui seguenti punti:

- riflessione sui diversi settori anche a livello locale;
- estendere l'analisi anche al settore dello smaltimento dei rifiuti;
- riconoscendo l'impossibilità di avere un modello unitario per le diverse Autorità, viene proposto un esame comparativo dei diversi modelli;
- ruolo e competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La riunione si conclude con la ricognizione dei contributi pervenuti:

- Claudio DE VINCENTI, "Nota su liberalizzazioni, regolazione e politica industriale" (Nota scritta per il Gruppo di lavoro al link <http://www.astridonline.it/Liberalizz/DE-VINCENTI-Nota-su-liberalizzazioni-m.pdf>);
- Valeria TERMINI, "La liberalizzazione nel settore dell'energia elettrica. Opportunità e costi per la politica industriale in Italia" (al link http://www.astridonline.it/Liberalizz/Termini-Valeria_energia-e-pol-indust.pdf).

Per le prossime riunioni, si decide di procedere ad un'analisi settore per settore, per poi passare all'analisi di tematiche trasversali (autorità indipendenti, rapporti con ministeri e altre amministrazioni pubbliche, ecc.).

Ogni riunione sarà aperta da una relazione di uno o più membri del gruppo.

La prossima riunione è fissata il 21 settembre 2005 alle ore 11.00 e verterà sull'analisi della situazione nei settori dell'elettricità e del gas naturale. Incaricati di preparare la relazione introduttiva: Pippo Ranci, Carlo Scarpa e Valeria Termini.

Seguono le note di Claudio DE VINCENTI e Pippo RANCI

CLAUDIO DE VINCENTI - Nota per il gruppo di lavoro

Obiettivi:

- a) fare il punto sullo stato delle liberalizzazioni e della riforma della regolazione nei diversi settori dei servizi di pubblica utilità;
- b) analizzare i costi per l'economia italiana derivanti dal mancato completamento del disegno di riforma, in particolare in termini di perdita di competitività delle imprese esposte alla concorrenza internazionale e di dimensionamento inefficiente delle imprese di servizi;
- c) ragionare sul rapporto tra riforma della regolazione e liberalizzazioni da una parte e strategie e strumenti di politica industriale dall'altra (la tesi è che regolazione e liberalizzazioni forniscono il contesto migliore entro il quale può prendere corpo la politica industriale);
- d) collocare il tema delle privatizzazioni e della partecipazione pubblica al capitale delle imprese nel quadro delle politiche per la concorrenza e delle politiche industriali;
- e) proporre linee di sviluppo del processo di riforma della regolazione e di liberalizzazione per i vari settori e ragionare sui modi per superare gli ostacoli che si frappongono.

Qualche annotazione su come procedere

I principali contributi sul tema prodotti di recente nell'area culturale di centrosinistra:

- il volume collettaneo di Astrid curato da Luisa Torchia, che focalizza l'analisi sul modo in cui l'interazione tra istituzioni ed economia ha condizionato la performance dell'economia italiana e sulle azioni di riforma nel campo della regolazione amministrativa e di quella economica necessarie per sbloccare la situazione;
- il convegno della Fondazione De Benedetti sul declino, con una ampia relazione a più mani sulle liberalizzazioni nei settori energetici e dei trasporti che guarda soprattutto ai costi che la incompiuta liberalizzazione di questi settori ha avuto per i consumatori e sui passi da fare per far ripartire la liberalizzazione;
- il volume (in corso di pubblicazione) elaborato dal gruppo di lavoro della Fondazione Di Vittorio su "Finanza, concorrenza e regolamentazione" che individua nel peso delle rendite presenti nei servizi – in particolare finanza e utilities – un fattore chiave del declino dell'economia italiana e sottolinea la necessità di un intervento di regolamentazione proconcorrenziale dei mercati.

Questi contributi forniscono una base di analisi e riflessioni già molto ampia. Ha quindi ragione Ranci nel sottolineare, nella sua nota del 20 giugno scorso, l'esigenza di

“fare uno sforzo per andare oltre le cose già scritte” e nel suggerire alcuni criteri al riguardo: trattare temi che hanno ricevuto minore attenzione, sottoporre a verifica critica quanto fatto finora, concentrare l’attenzione sugli elementi di contesto che sono cambiati recentemente, mettere a confronto punti di vista diversi sulle questioni su cui si è verificata un’impasse (vedi per esempio i servizi pubblici locali). Tra gli elementi di contesto cambiati recentemente segnalo in particolare le modificazioni dettate negli assetti della proprietà pubblica dalle operazioni di “finanza creativa” di questi ultimi anni e la necessità di analizzare il Piano delle privatizzazioni e delle valorizzazioni patrimoniali 2005-2008 recentemente elaborato da Dipartimento del Tesoro, Patrimonio dello Stato S.P.A. e KPMG.

In sintesi, recepirei il suggerimento di Boitani di dare un taglio molto programmatico al nostro lavoro, ossia finalizzare l’analisi al chiarimento delle cose che si possono fare e della successione nel tempo degli interventi possibili e auspicabili.

Per parte mia aggiungo che mi sembra anche necessario individuare un obiettivo generale che orienti questo lavoro di ulteriore ricognizione e messa a punto propositiva. Al riguardo mi sembra utile partire da una questione a mio giudizio centrale, emersa con forza nelle discussioni di queste settimane nell’ambito del gruppo “Economia e finanza” della Commissione Bersani coordinato da Vincenzo Visco e, del resto, già proposta da Franco Bassanini nelle discussioni preparatorie del volume di Astrid citato: la questione del rapporto tra riforma della regolazione e liberalizzazioni da una parte e strategie e strumenti di politica industriale dall’altra; o, se si vuole, la questione del ruolo che residua o meno per politiche “verticali” volte a incidere direttamente sull’allocazione delle risorse rispetto alle politiche “orizzontali” o di contesto, cui liberalizzazione e regolazione appartengono, volte a determinare il quadro migliore di regole di mercato entro cui gli operatori agiscono. Credo che il tema stesso della produzione di “esternalità” positive per il sistema delle imprese su cui pone l’accento il documento della Fondazione Di Vittorio rimandi in realtà ad ambedue queste modalità dell’intervento pubblico.

In estrema sintesi - senza bisogno di ripetere qui analisi ben note – credo si possa dire quanto segue. In passato, le politiche “verticali” sono state perseguite a scapito della costruzione di un quadro di regole uguale per tutti, con effetti di distorsione dei mercati e di consolidamento di posizioni di rendita che hanno compromesso il raggiungimento degli obiettivi (dichiarati) delle stesse politiche “verticali”. Da questo punto di vista la svolta degli anni novanta e la centralità attribuita alle politiche di contesto è stata senza dubbio salutare. Sotto certi aspetti, anzi, la svolta non è stata abbastanza radicale: le privatizzazioni hanno in molti casi anticipato le liberalizzazioni, con effetti di freno su queste ultime e con effetti di “cattura” del

regolatore nei settori privi di autorità indipendenti; il processo di costruzione di mercati ben regolamentati ha subito battute di arresto e deviazioni, che con l'avvento del governo di centrodestra sono diventate la regola. Ma io credo anche che la sottovalutazione del ruolo delle politiche "verticali" abbia per contrappasso contribuito a frenare la stessa azione di riforma della regolazione e di liberalizzazione dei mercati: al di là delle forti resistenze degli interessi costituiti, hanno agito in questo senso la constatazione di un capitalismo privato che resta fortemente teso all'appropriazione delle rendite piuttosto che all'innovazione e al rischio, l'esigenza di difendere le poche grandi imprese italiane ancora presenti sui mercati (per lo più ex partecipazioni statali o ex monopolisti pubblici), il timore di perdere strumenti di programmazione dello sviluppo e di governo del territorio (si vedano, per esempio, alcune motivazioni dei sindaci nell'opporsi alla liberalizzazione dei servizi locali).

In sintesi, credo che sciogliere il nodo del ruolo della politica industriale nel contesto di mercati liberalizzati e correttamente regolamentati è essenziale per far ripartire lo stesso processo di liberalizzazione e di riforma della regolazione. Il punto è che abbiamo a che fare con due distinte funzioni che l'intervento pubblico è chiamato a svolgere e che devono essere valorizzate entrambe nella loro autonomia: l'una ha a che fare con la definizione di regole che sostengano l'efficiente funzionamento dei mercati e che devono valere per tutti gli operatori, operatori pubblici compresi; l'altra ha a che fare con le modalità con cui gli operatori pubblici agiscono nell'economia attraverso le proprie scelte allocative. [Naturalmente la regolazione ha e vuole avere effetti allocativi: in particolare, tramite metodologie tariffarie che spingono l'impresa ad accrescere l'efficienza produttiva e a ridurre i costi, che scremano la rendita del monopolista e che fanno emergere una struttura tariffaria ottimale. Ma non contribuisce essa stessa direttamente alle scelte allocative]. La distinzione delle due funzioni e la loro trasparente interazione è uno dei motivi per cui è opportuno demandare l'attività di regolazione ad Autorità indipendenti dai soggetti pubblici che presiedono alla politica industriale. La recente Relazione del nuovo Presidente dell'Antitrust rappresenta invece un esempio di confusione di ruoli, con l'Antitrust che sembra chiamata a una funzione di supplenza rispetto al governo sul terreno delle politiche industriali (per non parlare poi della concertazione con le parti sociali) che è invece estraneo alle competenze dell'Antitrust, come anche a quella delle Autorità di regolazione: il rischio è che una simile confusione offuschi il necessario rigore nell'azione di tutela della concorrenza e finisca per alimentare alibi per le insufficienze dell'azione governativa. Su un terreno simile si pone la questione della promozione della concorrenza: ritengo che si debba evitare di attribuire all'Antitrust, oltre alla funzione di tutela, anche quella di promozione della concorrenza; quest'ultima deve essere il risultato dell'orientamento

politico e della conseguente azione legislativa di Parlamento e Governo. Anche qui evitiamo confusioni di ruoli e comodi alibi per la politica.

PIPO RANCI - Nota per il Gruppo di lavoro

Premessa.

Gli obiettivi esposti da Claudio nella sua “Proposta” vanno tutti bene, ma quello sub b) di analizzare i costi per l’economia italiana derivanti dal mancato completamento del disegno di riforma può essere raggiunto solo a livello indicativo e piuttosto vago, se non altro perché non si sa come rappresentare l’ipotesi di confronto (cioè il completamento).

La “Nota su liberalizzazioni, regolazione e politica industriale” è ricca di indicazioni su cui discutere.

Occorre fare uno sforzo per andare oltre le cose già scritte in saggi esistenti o in via di pubblicazione. I criteri potrebbero essere:

- trattare temi che hanno ricevuto minore attenzione,
- sottoporre a verifica critica quanto fatto finora,
- concentrare l’attenzione sugli elementi di contesto che sono cambiati recentemente,
- provare a mettere a confronto punti di vista diversi per trovare una via d’uscita là dove si è verificata una *impasse*.

Esemplifico i criteri con riferimento ad alcuni possibili temi.

1. regolare i trasporti

Cominciamo dal settore in cui:

- a. la regolazione non è stata riformata e si è mantenuta la sovrapposizione di stato azionista, regolatore, soggetto di azione politica;
- b. la sovrapposizione di ruoli si è sviluppata anche ad altri livelli (Anas);
- c. è particolarmente evidente la coincidenza (se non il nesso) tra vecchia regolazione protezionistica e perdita di competitività dell’impresa principale e del sistema (trasporto aereo).
L’esame di che cosa non va nei trasporti impone di considerare un riassetto delle competenze istituzionali:
- d. si può riproporre ora il modello di regolazione previsto nel 1995 e attuato nell’energia e nelle comunicazioni?
- e. quali dovrebbero essere le principali scelte riguardo ai criteri base per la regolazione?

2. regolare i servizi idrici

Abbiamo una debole regolazione nazionale e un impianto basato su regioni e aree (ATO). L’esame di che cosa non va include una verifica critica dell’impianto. Servirebbe poi un confronto sistematico con un paio di paesi europei

3. le comunicazioni

Venendo ai settori in cui una regolazione è stata introdotta, vediamo che cosa non va, eventualmente con un dibattito preparatorio.

Per le comunicazioni le ipotesi di modifica possono essere:

- a. ri-separare TLC da TV?
- b. Ridisegnare l'autorità di regolazione eliminando le distorsioni berlusconiane e riducendo il condizionamento politico
- c. Verificare il lavoro svolto, specie dal punto di vista della tutela degli utenti.

4. l'energia

Anche qui occorre una verifica di che cosa non va, utilizzando un dibattito con soggetti rappresentativi di vari punti di vista.

5. i servizi pubblici locali

Uscire dall'eterna riproposizione della cronaca di come i buoni volevano liberalizzare e i cattivi l'hanno impedito. Ci vuole un approccio più libero e un po' dissacrante:

- a. innanzitutto quali sono i servizi di cui parliamo? Non tutte le considerazioni si possono applicare a tutta la gamma. In alcuni casi (energia) il servizio locale è così integrato nel contesto nazionale che la regolazione è principalmente nazionale, ma non del tutto: quali gli spazi per la regolazione locale? Altri sono specifici (rifiuti)
- b. la questione non è solo gare – non gare. C'è comunque il tema della tutela degli utenti, dell'introduzione di misure della qualità del servizio
- c. perché il sistema attuale non va: non è solo questione di astratta liberalizzazione, è che così non si riesce a fare efficienza, ci sono rendite di cui non si riesce a liberarsi
- d. d'altra parte, le ragioni per non fare le gare: discuterne con qualche intelligente esponente che sostiene queste ragioni e analizzarle a una a una
- e. cenni a una via d'uscita: migliore definizione delle separazioni e delle condizioni per le gare? Ridefinizione della regolazione?

6. le autorità indipendenti nella regolazione dei servizi: linee pratiche per una riforma

- a. uscire dalla disputa consueta, esclusivamente centrata su considerazioni giuridiche riguardanti "chi nomina" (i presidenti delle camere sono obiettivi per grazia di stato?) e invece esaminare diversi modelli organizzativi che si riscontrano in Europa (antitrust composti da membri permanenti e da professionisti part-time, regolatori monocratici, organizzazione monocratica degli uffici e decisione presa da un collegio semi-esterno, ecc.)
- b. scaglionamento delle nomine, durata in carica, rinnovabilità, incompatibilità
- c. regime dei dipendenti (assurdi i ruoli separati di oggi)

7. la verifica giurisdizionale

- a. che cosa non va (eccessiva litigiosità, i giudici non hanno preparazione tecnica ma entrano nel merito, incertezza...)
- b. possibile potenziamento delle vie stragiudiziali (in UK il ricorso contro le decisioni dei regolatori è presso l'autorità della concorrenza)
- c. misure preventive: obbligo per i regolatori di adottare prima provvedimenti generali sui criteri; verifica giudiziaria sui provvedimenti singoli limitata a verificare che i criteri siano stati seguiti
- d. possibilità di miglioramento del sistema giudiziario

Per i capitoli 6 e 7 occorrono giuristi con molta apertura internazionale, conoscenza specifica e senso pratico

8. livello regionale, nazionale e livello europeo

Riconsiderazione della materia in base alle novità e all'esperienza degli ultimi anni.

- a. alla mancanza di una autorità di regolazione settoriale europea la Commissione ha tentato di ovviare con la sistematica consultazione delle autorità nazionali. Basta?
- b. l'integrazione europea aiuta a ridurre il potere di mercato dei monopolisti nazionali: è possibile di fare di più?
- c. per la ridefinizione del livello regionale sarebbe utile un'ordinata rassegna degli argomenti che stanno nell'area disputata, cioè i tipi di decisioni che potrebbero essere attribuite diversamente. Un esercizio di ragionevolezza porta a distinguere: nessuno immagina che lo scartamento dei binari ferroviari possa cambiare al confine regionale, e d'altra parte bisogna dimostrare perchè un allacciamento elettrico domestico debba essere necessariamente effettuato entro lo stesso numero di giorni in ogni regione. Così si discuterebbe con maggiore concretezza.