

## PER UN ASSETTO EFFICIENTE DELLA REGOLAZIONE

di Giuseppe Coco  
11 marzo 2011

Da almeno 20 anni a questa parte ogni successivo governo ha posto al centro del proprio programma di politica economica le cosiddette riforme strutturali. Da un punto di vista analitico le riforme messe in campo sono di tre tipi: privatizzazioni, liberalizzazioni, riforme regolamentari (senza un ordine particolare di rilevanza). Le tre grandi riforme sono senz'altro complementari.

Privatizzazioni senza liberalizzazioni e senza un appropriato quadro regolamentare corrono il rischio di tradursi in puri trasferimenti di ricchezza, con effetti perversi (che infatti si sono manifestati in alcuni casi). D'altro canto le liberalizzazioni senza privatizzazioni e riforme regolamentari rischiano di essere puri atti formali in quanto la presenza di un incumbent (un ex-monopolista) pubblico Ã un potente deterrente a qualunque ingresso non concordato. Infine anche le riforme regolamentari senza privatizzazioni hanno poco senso in quanto poco credibili quando lo Stato, e uno Stato indebitato, riveste il doppio ruolo di arbitro e di proprietario di uno dei contendenti.

Le privatizzazioni hanno avuto in Italia, in particolare nella XIII Legislatura, un'ampiezza e una dimensione praticamente senza eguali tra i paesi sviluppati con l'eccezione del Regno Unito. Probabilmente un fattore rilevante per spiegare la portata delle privatizzazioni Ã la pervasivitÃ della proprietÃ pubblica in Italia, senza eguali tra i paesi occidentali. Un aspetto cruciale perÃ² del processo di privatizzazione Ã stato la sua motivazione. Obiettivi multipli, in particolare le esigenze di bilancio, hanno pesato in maniera diversa di volta in volta e questo ha generato talvolta delle contraddizioni rispetto agli obiettivi di riforma del governo dell'economia. Le liberalizzazioni, intendendo con questo termine sia le riforme di apertura di mercati precedentemente soggetti a monopoli legali, sia le importanti riforme della regolamentazione amministrativa (condotte a colpi di decreti di delegificazione dal Ministro della Funzione Pubblica), hanno effettivamente scardinato assetti regolamentari obsoleti, ma non sempre hanno generato, per motivi che vedremo, gli effetti attesi. Le riforme regolamentari hanno fondato nuovi assetti ma anche qui, in maniera incompleta.

Una valutazione economica complessiva dei risultati delle riforme Ã fuori dalla portata, anche perchÃ© ci manca un controfattuale. Tuttavia alcune cifre pesano come un macigno. Dal 2001 al 2010 il PIL pro-capite del nostro paese, la vera misura del benessere dei nostri concittadini, si Ã contratto all'incirca dello 0,3% all'anno. In nessuno degli altri paesi del G7 Ã cresciuto meno dello 0,5% all'anno. Se le riforme di questi anni miravano a riavviare la crescita in Italia, di sicuro non hanno avuto gli effetti sperati. Le ragioni di questo insuccesso

sono molteplici ma in questo articolo cercheremo di delineare quali siano gli aspetti che hanno maggiormente influito sull'insuccesso in particolare della riforma regolamentare e cosa possiamo fare per definire un assetto pi1 efficiente. Per ragioni di spazio non affronteremo in questa sede il tema importantissimo della semplificazione e qualit regolamentare. Si tratta di un ambito in cui la riforma regolamentare ha fallito per diverse ragioni tra cui preminente a mio parere  l'incapacit della Pubblica Amministrazione a gestire ed attuare le riforme messe in campo per cui molte riforme e strumenti a carattere generale, tra cui lo sportello unico e il cd silenzio-assenso, sono stati svuotati di contenuto a livello decentrato, giustificando a nostro parere l'allarme pi1 volte lanciato ad esempio dall'OCSE sui rischi di gestire riforme di semplificazione con sistemi di governo multilivello nel nostro paese (OECD, 2010).

Ci concentreremo invece sulla riforma regolamentare nei settori infrastrutturali e di pubblica utilit . Per comodit focalizzer2 l'attenzione su tre temi tra loro legati: l'assetto istituzionale, la mancata ristrutturazione dei settori e l'incompletezza degli altri processi complementari (liberalizzazioni e privatizzazioni).

#### Assetto istituzionale della regolazione

La Legge sulle privatizzazioni poneva tra le condizioni per procedere ad una privatizzazione nei servizi di pubblica utilit la fondazione e l'affidamento dei poteri regolatori ad Autorit indipendenti dai governi. L'esigenza qui era duplice. Da un lato la regolazione indipendente costituisce una garanzia maggiore per le imprese regolate contro il rischio di esproprio per via regolatoria in caso di profitti anomali, importante soprattutto in regime di price cap. Nel nostro paese tuttavia questo rischio fino ad oggi non si  di fatto mai materializzato nemmeno nei settori in cui la regolazione  rimasta in capo alle strutture ministeriali. L'indipendenza delle Autorit serviva invece nel nostro paese soprattutto a minimizzare il rischio di cattura del regolatore (attraverso strutture con una tradizione di contiguit con le imprese regolate ma anche attraverso l'esercizio di influence sul processo politico), garantire una regolazione neutrale in presenza di imprese ancora parzialmente pubbliche ed anzi pro-competitiva che garantisse le imprese entranti, e a consentire lo sviluppo di capacit regolatorie at arm's length assenti nella Pubblica amministrazione.

L'assetto delle autorit indipendenti per2 non  stato completato. Alcuni settori importanti sono privi di Autorit (tutti i settori dei trasporti e il settore idrico). Non a caso si tratta dei settori nei quali  stato pi1 difficile determinare un ammontare di investimenti soddisfacente (si pensi al settore idrico) e/o nei quali sono avvenuti i trasferimenti di rendite pi1 consistenti a favore di imprese private (si pensi al caso di Autostrade). Processi regolatori gestiti a livello ministeriale sono sempre falliti e sono stati dominati in maniera irreversibile dalla discrezionalit politica, svuotando quei processi di ogni contenuto incentivante. A titolo di esempio si prenda un caso poco noto ed atipico, quello delle ferrovie. Nel dicembre 2001 il Ministro dell'Economia in veste di

azionista chiedeva all'amministratore delegato di Ferrovie di non applicare gli aumenti di tariffa concessi pochi mesi prima dalle strutture ministeriali in applicazione di un sistema di price cap con incentivi sulla qualità del servizio. Dal 2002 il meccanismo regolatorio (e gli incentivi connessi) sono sostanzialmente naufragati. L'imperfezione della governance regolatoria comunque non si limita a questi settori. Anche le Autorità previste hanno funzionato in maniera imperfetta. L'intento originario era quello di assicurare alle Autorità componenti con un'acclarata competenza professionale e uno status super partes rispetto al processo politico, per cui gli indirizzi regolatori risentissero il meno possibile del cambiamento delle maggioranze. Gradualmente alcune autorità purtroppo si sono trasformate in ulteriori sedi di rappresentanza politica. Sarebbe quindi necessaria anche una rivisitazione delle norme che favoriscono la "spartizione" delle nomine e che non impongono limiti stringenti alla qualità delle stesse, quantomeno per evitare che si trasformino in prebende per il sistema politico. Ovviamente questa esigenza va bilanciata con il fatto che anche queste funzioni infine debbono trovare la loro giustificazione nella sovranità popolare.

#### Ristrutturazione dei settori

Una regolazione efficace

(e una robusta competizione) presuppone una struttura di mercato adeguata. Purtroppo l'illusione che l'Autorità e il mercato potessero risolvere qualunque problema va abbandonata definitivamente. In molti settori la regolazione non ha potuto operare in maniera adeguata in forza di situazioni strutturali di ingovernabilità. L'esempio più importante è ovviamente quello del settore idrico in cui una miriade di concessionari legati a doppio filo con i comuni concedenti hanno reso praticamente impossibile ogni forma di regolazione incentivante e infine anche il funzionamento del mercato. La ristrutturazione dell'assetto industriale, secondo le previsioni della Legge Galli, una precondizione per poter pensare alle gare nel settore, è durata 15 anni. In queste condizioni e con alcuni gestori totalmente incapaci di fornire anche le più elementari informazioni a scopo regolatorio, lo sviluppo di misure di regolazione incentivante o di regolazione per comparazione risultava velleitario.

In misura minore la

stessa sindrome ha peraltro colpito anche settori con Autorità. Si pensi ad esempio al settore della distribuzione del gas naturale in cui i comuni affidano il servizio in 6500 ambiti e nel 2000 esistevano più di 700 imprese operanti. La maggior parte delle quali servivano letteralmente poche centinaia di clienti e comprensibilmente non sono in grado di fornire una informazione e contabilità regolatoria adeguata. In dieci anni il numero di gestori è sceso a 250, ma la struttura del mercato è ancora polarizzata. In queste condizioni il tentativo dell'Autorità nel primo periodo regolatorio di instaurare un meccanismo di regolazione incentivante basato su costi standard basati su parametri tecnici si è scontrato con l'impossibilità di ottenere informazioni adeguate su quei parametri e ha determinato, infine, il naufragio di quel meccanismo. In questo caso il ridisegno degli ambiti minimi in preparazione al Ministero per le Attività Produttive, con la previsione di 170 ambiti totali, dovrebbe avviare il settore verso un assetto nel quale anche la regolazione possa essere efficiente.

Va rimarcato anche in questo contesto come ristrutturazioni industriali radicali spesso configgono con un'articolazione dei poteri complessa tra livelli di governo. In questo caso esiste quindi probabilmente un trade-off tra la capacit  di realizzare e attuare riforme regolatorie incisive e il decentramento dei poteri.

Incompletezza dei processi di liberalizzazione e privatizzazione  
Come rimarcato di sopra la riforma regolamentare   un processo complementare con le altre dimensioni della riforma dei mercati. Su questi aspetti preferisco non dilungarmi in quanto attengono sfere diverse.  
Abbiamo sopra messo in luce come la permanenza della propriet  pubblica, in particolare dell'incumbent, nel settore abbia effetti deleteri e deterrenti sulla competizione potenziale. Esso peraltro peggiora per  anche il rapporto regolatorio nella misura in cui le decisioni dell'Autorit  influiscono sulla performance dell'impresa pubblica. Un conflitto di poteri   sempre possibile e influenza le decisioni. Da questo possono scaturire anche rischi di spoliazione dei poteri di una Autorit  (si pensi al caso dell'AEEG) e crisi della credibilit  della regolazione.  
Infine l'interruzione da lungo tempo dei processi di liberalizzazione sulla linea maginot dei servizi di pubblica utilit  , e ripresi faticosamente recentemente con l'approvazione del regolamento attuativo dell'Art 23 bis L.133/08, non ha di certo agevolato lo sviluppo di un assetto efficiente della regolazione. Come per  messo in luce da Coco, Mazzola e Peragine su nelmerito alcune settimane fa, aspettarsi miracoli da liberalizzazioni formali in assenza di strutture di governo dei processi adeguate sul piano attuativo   illusorio.