

Perchè è indispensabile creare "Authorities" di regolazione delle attività di pubblica utilità (elettricità, telecomunicazioni, trasporti, acqua, etc.)? Che cosa sono? Che ci attendiamo da esse? Quale deve essere la loro collocazione istituzionale?

Diciamo innanzitutto che un'authority di regolazione di servizi (usiamo la parola authority per adeguarci al lessico in uso in questo momento in Italia) differisce profondamente da un'autorità di tutela della concorrenza (Antitrust) sia per lo scopo che per il modo di operare. Ciò è vero anche se, come vedremo, tra queste entità occorrerà stabilire un nesso per realizzare un più compiuto e logico sistema.

Un 'Antitrust opera nelle situazioni in cui esistendo, o potendo esistere, pluralità di soggetti in concorrenza tra loro, accade che: la pluralità viene eccessivamente ridotta da concentrazioni, o la concorrenza viene affievolita da improprie intese.

La regolamentazione per la tutela della concorrenza opera sulla base di una legge che vieta particolari tipi di accordi, di abusi, o di concentrazioni e che attribuisce all'Antitrust poteri di autorizzare, di vietare di sanzionare, etc.

La regolazione è dunque una tipica regolazione "per legge"; l'organismo preposto, dotato della necessaria autonomia e discrezionalità per giudicare le singole situazioni, ha il compito di dare efficacia a norme prestabilite.

Nel caso della regolazione dei servizi pubblici ci si riferisce, all'opposto, a situazioni in cui un certo grado di monopolio (o di limitata concorrenza) è riconosciuto inevitabile o comunque utile.

Si tratta di casi in cui, per la presenza di forti economie di scale, o di grandi blocchi di investimenti fissi (si pensi alle grandi reti), non appare ragionevole o possibile moltiplicare gli operatori allo scopo di creare concorrenza.

La regolazione è necessaria in questi casi proprio per consentire i vantaggi della concentrazione senza pagare il prezzo delle inefficienze e dei possibili abusi (pubblici o privati che siano) che il monopolio (o la concorrenza limitata) porta con sé.

Alla regolazione è affidato il compito di creare anche nei confronti delle imprese che sono concessionarie di parziali o totali "esclusive", sollecitazioni esterne simili a quelle cui sono sottoposte le imprese operanti in regime di concorrenza. Laddove poi divenga nel tempo utile e ragionevole ridurre il grado dell'esclusività essa ha il compito di regolare

l'apertura a nuovi operatori. "Concorrenza ove possibile, regolazione ove necessario".

La complessità del compito affidato a questo tipo di regolazione esclude che essa possa essere attuata per via normativa. Non è possibile dettagliare in norme tutti i termini di riferimento; progresso tecnico ed evoluzione dei mercati introducono continuamente nuove opportunità e nuovi problemi e richiedono continua vigilanza e continui adattamenti: e tutto deve svolgersi in tempi e con modalità ben diversi da quelli tipici dei procedimenti normativi. Si richiede in particolare una specifica competenza tecnica.

La regolazione delle pubbliche utilità ha due componenti: quella sociale (attinente alla sfera dell'equità) e quella più propriamente economica (attinente alla sfera dell'efficienza). Va detto che è in riferimento a quest'ultima soprattutto che si ritiene necessaria un'autorità di regolazione specifica, potendo i vincoli sociali essere espressi per le vie ordinarie dal legislatore o dall'esecutivo.

I vincoli sociali possono essere riassunti nei seguenti: a) la misura con cui si intende applicare il principio della universalità del servizio (ad esempio il diritto ad usufruirne di utenti lontani e saltuari); b) la misura entro cui si ritiene socialmente accettabile una diversificazione di tariffe da caso a caso. E' noto che una ottimale gestione economica può suggerire un forte grado di differenziazione di tariffe tra tipi di utenze; il grado suggerito dall'economia può essere considerato socialmente non accettabile.

Un caso particolare si ha quando si intende addirittura agevolare un particolare tipo di utenza. Vincoli di questa natura è bene che siano chiari e limitati. Laddove il vincolo fosse tale da aver conseguenze economiche non marginali sarebbe bene che l'onere conseguente fosse identificato e liquidato a parte. Troppi oneri impropri possono confondersi con costi da inefficienza.

La regolazione "economica" a sua volta riguarda essenzialmente tre aree:

- a La definizione e l'aggiornamento dei sistemi tariffari
- b La regolazione delle qualità delle prestazioni
- c La regolazione dell'accesso a nuovi operatori concorrenti

La regolazione delle tariffe ha come scopo quello di evitare sia eccessive rendite sia, al contrario, prezzi troppo bassi adottati allo scopo di escludere potenziali concorrenti.



Un punto va chiarito: che il controllo delle tariffe non va concepito soltanto quale strumento per contenere i profitti. L'esperienza ampiamente insegna che il controllare solo i profitti in regime di esclusiva o di monopolio (sia privato che pubblico) può lasciare inalterati abusi e inefficienze sottostanti che si traducono in più alti costi.

Il controllo delle tariffe deve essere cioè organizzato in modo tale da contenere le rendite, ma anche da indurre riduzioni di costi, efficienza nell'uso delle risorse, capacità di assimilazione del progresso tecnico. I nuovi metodi del tipo price-cap si orientano a questo fine.

La regolazione della qualità dei servizi è a sua volta necessaria visto che non si può parlare di costi e di prezzi in un servizio, senza specificare quali standard qualitativi sono rispettati (e non solo nell'erogazione diretta del servizio stesso ma anche in tutte le prestazioni collegate e nei rapporti con l'utenza).

Laddove vi è progresso tecnico intenso il problema è più complesso: sia i servizi che gli standards possono, anzi, debbono variare nel tempo.

La regolazione presuppone quindi non solo la possibilità di sanzioni se gli impegni non sono rispettati, ma anche la possibilità di modificare nel tempo gli impegni che l'impresa assume. Occorrono adeguate procedure ed eventuali sanzioni ma per contro anche la possibilità di riconoscere all'impresa gli extra costi che l'adeguamento richiesto porta con sé.

La regolazione non deve consentire cedimenti o acquiescenze ma d'altronde non deve ubbidire a logiche astratte dai tempi e dai costi.

La regolazione dell'accesso di altri operatori si attua attraverso la revisione dei diritti dati in esclusiva, qualora le tecnologie o la accresciuta dimensione del mercato consentano, senza perdere i vantaggi delle economie di scala, di aumentare il numero degli operatori; essa si attua anche inducendo frazionamenti di imprese esistenti.

Ciò detto, presupposto essenziale è la chiarezza sulla finalità della regolazione. A parte i vincoli "sociali" sopra richiamati, con la regolazione non si intendono perseguire specifici obiettivi quantitativi fissati in sede politica (come nel caso della programmazione).

La finalità pubblica che si vuol perseguire con la regolazione è quella stessa che si si vuol perseguire con la concorrenza che incalza e tempera gli interessi singolari verso il conseguimento anche di un interesse collettivo: l'efficace uso delle risorse ed il trasferimento dei benefici ai consumatori.

Si è detto che la funzione deve essere svolta da un organismo dotato di alte capacità specialistiche. I parametri di riferimento della sua azione,

già si è detto, non possono essere irrigiditi in tabelle normative; sono mobili nel tempo, essi si identificano con gli obiettivi che via via possono essere considerati conseguibili in una efficiente gestione delle risorse. Ciò comporta che, nella regolazione alle conoscenze specialistiche si assommi una cultura tipicamente manageriale.

Il regolatore non deve cadere preda della impresa da regolare. Ad un tempo deve essere punto di riferimento ed interlocutore degli utenti, ma senza diventare solo un tribunale dell'utenza.

La sua azione, per i motivi sopra detti deve infatti mirare ad un fine più generale: deve tendere cioè a conciliare nel tempo e nel rispetto dei vincoli "sociali": gli interessi dell'impresa, gli interessi degli utenti di oggi, quelli degli utenti di domani e gli interessi dei potenziali nuovi entranti.

Deve dunque caratterizzarsi per una forte autonomia e discrezionalità e nell'ambito delle istituzioni deve caratterizzarsi per un sensibile grado di "neutralità".

Il regolatore appartiene cioè a quei poteri istituzionali il cui compito è quello di preservare uno "stato di cose", di preservare un equilibrio, anche se in questo caso trattasi di un equilibrio dinamico. Il regolatore ci richiama in qualche misura quei poteri che Benjamin Constant chiamava "preservateurs", complementi essenziali di un ordinamento che adotta il principio della separazione dei poteri e dei ruoli.

Va osservato che è fenomeno tipico di un potere "preservateur" il fatto che quando esso risulta ben definito e ne è riconosciuta l'efficacia, il fatto stesso di esistere induce i soggetti interessati ad adottare i comportamenti auspicati, il che riduce notevolmente la necessità di suoi interventi specifici.

In fin dei conti è proprio questo "stato di cose" che si mira ad ottenere (quello che si avrebbe se fossero in campo concorrenti al posto del regolatore).

Perché la sua azione sia efficace il regolatore deve poter sanzionare laddove vi è evidenza di deviazioni rispetto agli impegni assunti.

Più complesso è il problema delle modalità con cui il regolatore possa indurre mutamenti negli impegni dell'impresa verso l'utenza (standards dei servizi) o nei diritti di esclusiva espressi nelle concessioni.

Per dar corpo a queste facoltà nel rispetto di principi di equilibrio può farsi riferimento a modelli già adottati se pur in contesti diversi. Si potrebbe cioè dar luogo ad una possibilità di ricorso, all'autorità di tutela della concorrenza da parte del regolatore.

Si tratterebbe di arricchire la normativa relativa a quest'ultima (l'art. 8 della legge sull'Antitrust introduce attualmente un forte limite alla sua competenza nel campo delle imprese di pubblica utilità in concessione). Potrebbe pensarsi ad integrare la legge istitutiva dell'Antitrust con una apposita disciplina che consenta di esaminare ed eventualmente far rientrare nell'abuso di posizione dominante il rifiuto dell'impresa ad assumere gli impegni richiesti dal regolatore, nonché l'attribuzione all'Antitrust stessa della facoltà di annullare particolari diritti di esclusiva laddove essa riconosca corretta la istanza in tal senso presentata dal regolatore.