

## Regolamentazione, sovra-regolamentazione, e alcuni approcci alternativi

di Stephen Littlechild

### Introduzione

L'attività di regolamentazione è sempre controversa. Tuttavia, l'aver disciplinato i processi di mercato gli incentivi alle società privatizzate operanti nella produzione e distribuzione di energia elettrica ha consentito significativi incrementi di efficienza. Definire nuovi controlli sui prezzi sta tuttavia diventando sempre più difficile e controverso e i regolatori stanno incontrando difficoltà nell'identificare programmi di investimento che siano appropriati per il futuro.

Altri approcci giurisdizionali consentono di affrontare il problema secondo modalità alternative. Queste impostazioni ridefiniscono il focus della regolamentazione, intendendola come un modo per aiutare i processi di mercati, invece che un qualcosa che si sostituisce a essi.

### Preoccupazioni, successi, e limitazioni della regolamentazione

In passato, gli economisti favorevoli al libero mercato hanno espresso preoccupazioni per il razionamento e la riduzione degli investimenti che produrrebbero i controlli sui prezzi, con un conseguente effetto perverso piuttosto che benefico. Essi hanno accettato l'idea che tali controlli potessero avvicinare i prezzi di monopolio a un livello simile a quello competitivo; tuttavia hanno sempre sostenuto che in pratica è una fatica vana tentare di calcolare tale livello competitivo dei prezzi.<sup>1</sup>

In pratica, però, le società operanti nella produzione e nella distribuzione di energia elettrica hanno un potere di mercato tale da rendere sicuramente sensata la riduzione o la prevenzione dei prezzi di monopolio, senza bisogno di calcoli dettagliati in merito ai livelli dei prezzi in condizioni di mercato. Tale regolamentazione ha reso possibile la privatizzazione dei servizi di pubblica utilità nel Regno Unito e in molti altri paesi, fornendo le necessarie garanzie ai consumatori. Dove interpretata con competenza, la regolamentata ha consentito un'estesa competizione nell'ambito della fornitura monopolistica di energia.

Inoltre, le regolamentazioni che ponevano un tetto ai prezzi, calcolati secondo un Indice dei prezzi al dettaglio meno x (RPI-X), hanno dato prova di essere più efficaci dei tradizionali controlli basati sul tasso di rendimento. In questo modo non si cerca di identificare e tradurre in realtà un particolare prezzo, costo o tasso di rendimento, quali fossero pari al livello competitivo. Né si cerca di eliminare gli extra-profitti. Si cerca invece di collegare i prezzi consentiti

*Stephen Littlechild è professore emerito presso la University of Birmingham, e fellow presso la Judge Business School, University of Cambridge. È anche consulente in materia di privatizzazione, regolamentazione e concorrenza, in particolare nei settori dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni, e membro del consiglio di esperti di Ofgem e CAA.*

Il saggio è stato originariamente pubblicato come "Regulation, over-regulation and some alternative approaches", *European Review of Energy Markets*, Vol.3 No.3, ottobre 2009.

<sup>1</sup> L'esempio è tratto da: Ludwig von Mises, *Human Action*, Auburn AL, Ludwig von Mises Institute, 1998 (1949), capitolo XXX, pp. 752-773.

al tasso di inflazione e ad altri stime generali volte a misurare i margini per incrementi di efficienza e altri movimenti di costo. In questo modo i consumatori sono protetti e allo stesso tempo vengono forniti incentivi all'efficienza per le società regolamentate, poiché il profitto risultante è agganciato allo specifico periodo in cui viene esercitato il controllo del prezzo. Le società sono incoraggiate a scoprire metodi di produzione migliori. I consumatori beneficiano di ulteriori riduzioni di prezzo rispetto ai periodi successivi del controllo.

Questo approccio è stato adottato in tutte le privatizzazioni di società di servizi di pubblica utilità nel Regno Unito, in molti altri paesi europei e in altri mercati internazionali. Ci sono state inizialmente preoccupazioni relativamente ai profitti eccessivi. Ma nel corso del tempo si sono verificati significativi incrementi di efficienza, riduzioni nei costi e nei prezzi, miglioramenti nella qualità dei servizi e incrementi nei programmi di investimento. Il processo di revisione dei prezzi fissati dai regolatori sta poi diventando in misura maggiore familiare e standardizzato, finendo per produrre un basso costo del capitale. I regolatori del regno Unito considerano il processo flessibile ed in evoluzione nel corso del tempo.

Ciò nonostante questo approccio conosce crescenti limitazioni, come alcuni degli stessi regolatori del Regno Unito hanno riconosciuto, e indica un interesse verso approcci alternativi.<sup>2</sup> L'approccio attuale è gravoso, intrusivo ed è fonte di conflitti tra le compagnie, i consumatori e i regolatori all'interno di ogni settore; lascia un ruolo minimo agli utenti e ai clienti. Ai regolatori è richiesto sempre più di specificare o di approvare programmi di investimento sulla base di una conoscenza limitata. L'uniformità regolatoria limita l'abilità di adattare la regolamentazione a circostanze particolari. Tutto ciò porta meno innovazione e meno apprendimento dall'esperienza.

Perché la regolamentazione è andata incontro a tali problemi? Originariamente, la regolamentazione che metteva un tetto al prezzo invitava le compagnie a scoprire i prodotti e i mezzi di produzione più efficienti. Ora, il regolatore è obbligato a conoscere – o si presume conosca – la risposta, che le compagnie sono così incoraggiate a replicare. La regolamentazione è andata contro il processo di scoperta.

Qual è la soluzione? È in approcci alternativi che facciano maggior uso del processo di scoperta, incoraggino i partecipanti al mercato a discutere e a scoprire quelli che sono i prodotti e i programmi di investimento preferiti, e a condividere i prezzi per la loro fornitura. Si considerino gli esempi dei metodi di gara pubblica in Argentina, gli impegni costruttivi nel Regno Unito e gli accordi negoziati negli Stati Uniti e in Canada.<sup>3</sup>

### *Il metodo della gara pubblica in Argentina*

Quando l'Argentina privatizzò il settore elettrico nel 1992, il governo considerò poco saggio affidare le decisioni in merito all'espansione della rete alle compagnie stesse o al regolatore. Invece, le nuove proposte di investimento dovevano essere ideate, votate e pagate dagli utenti. La costruzione e la messa in opera delle proposte approva-

2 Un esempio è dato dagli interventi di Alistair Buchanan, amministratore delegato di OFGEM:

- "Facing Up to the Better Regulation Challenge", intervento tenuto all'Institute of Economic Affairs, a Londra, il 29 novembre del 2005;
- "Ofgem's 'RPI at 20' Project", intervento tenuto all'SBGI il 6 marzo 2008;
- "Is RPI-X Still Fit for Purpose after 20 Years?", Beesley Lectures on Regulation, Series XVIII, Londra, 2 ottobre 2008.

3 Una trattazione più di queste idee – con riferimento alle ricerche sottostanti – è disponibile nei miei testi su "Some Alternative Approaches to Utility Regulation", *Economic Affairs*, settembre 2008, e "Some Applied Economics of Utility Regulation", *Energy Journal*, settembre 2008.

te sarebbero poi messe in termini di offerta competitiva. Questo determinava il costo per gli utenti.

Ci sono stati problemi iniziali e sono state mosse critiche, ma in generale l'approccio ha funzionato bene.<sup>4</sup> Gli investimenti economici sono stati implementati (sebbene negli anni più recenti siano stati rimandati a causa della crisi macroeconomica). Investimenti diseconomici sono stati evitati (o finanziati dalla tassazione quando il governo li riteneva utili in termini di utilità politica). Il quadro regolatorio determinava l'approccio e le quote di ogni utente in ogni espansione, e così gli utenti hanno lavorato assieme efficacemente per decidere in merito agli investimenti. Nella pratica, i costi di transazione non sono stati un problema.

### *Gli impegni costruttivi nel Regno Unito*

In risposta alle preoccupazioni in merito alla regolamentazione nel Regno Unito, l'Autorità per l'Aviazione civile (*Civil Aviation Authority*, CAA) ha invitato nel 2005 gli aeroporti e le linee aeree a prendersi carico di parte del lavoro usualmente svolto dal regolatore, sotto le insegne di un processo di "impegno costruttivo".<sup>5</sup> Questo includeva previsioni sul traffico, i requisiti concernenti la qualità del servizio e i programmi di investimento. La CAA avrebbe mantenuto la responsabilità nel valutare i costi operativi, il costo del capitale e il controllo sul prezzo finale. Avrebbe garantito che gli interessi dei passeggeri e delle compagnie aeree future sarebbero stati salvaguardati, e avrebbe mantenuto la responsabilità finale delle decisioni. "Ma se un accordo può essere meglio raggiunto dalle parti, il regolatore esprimerà probabilmente una preferenza per questo accordo".

La CAA ritiene che il risultato sia stato generalmente soddisfacente a Heathrow e a Gatwick. Parecchi accordi generali sono stati raggiunti. Ci sono anche stati miglioramenti nella consultazione e nel discorso regolatorio.<sup>6</sup>

La commissione sulla competizione è maggiormente critica, sebbene sia critica anche verso la stessa Autorità Aeroportuale Britannica (*British Airports Authority*, BAA) rispetto alle procedure di pianificazione.<sup>7</sup> In particolare la commissione era particolarmente preoccupata del significativo programma di *capital expenditure*<sup>8</sup> emerso dalle indagini, dalle asimmetrie in termini di informazioni e risorse e dall'assenza di arbitrato o procedure per la soluzione dei contenziosi in ogni passaggio. (La CAA non accetta queste critiche). Non di meno, la commissione ha visto meriti sostanziali nel processo e ha notato come le compagnie aeree abbiano fatto altrettanto. La commissione ha concluso perciò che gli impegni costruttivi dovrebbero essere un processo continuo.

4 S C Littlechild, "Symposium on electricity reform in Argentina: Preface", *Energy Economics*, 30 (2008), pp. 1279-1283, e altri numerosi articoli nel volume del simposio.

5 "Airport Regulation: The Process for Constructive Engagement", CAA, maggio 2005.

6 Harry Bush Some Issues in Airport Regulation, presentazione al Hertford Seminars in Regulation. Regulatory Policy Institute, 11 maggio 2007.

7 BAA Ltd (Gatwick e Heathrow, revisione quinquennale, Final Report), pubblicato il 3 ottobre 2007. L'ex dirigente Mike Toms espresse anche una visione critica in "Airports Regulation: a Case of Destructive Engagement?", Beesley Lectures on Regulation, Series XVIII, 9 ottobre 2008.

8 Flussi di cassa in uscita per la realizzazione di investimenti in attività immobilizzate di natura operativa. Si tratta cioè di investimenti in capitale fisso.

### *Risoluzioni negoziate negli Stati Uniti e in Canada*

Mentre la CAA ha proposto gli impegni costruttivi, attribuendo alle parti alcuni elementi del calcolo del controllo del prezzo e mantenendo altri elementi per se stessa, in alcune parti degli Stati Uniti e del Canada, per contrasto, sono stati i gruppi di utenti e le compagnie di servizi pubblici a prendere l'iniziativa. Senza sollecito, essi hanno negoziato accordi che coprivano il prezzo e ogni altra questione rilevante (come investimenti e qualità del servizio), senza dover definire in dettaglio ogni input coinvolto nel calcolo. Tali negoziazioni sono stati il mezzo attraverso cui sono state introdotte significative riduzioni di prezzo, una serie di programmi a termine di incentivi all'efficienza e molte altre innovazioni nel corso degli ultimi due decenni.<sup>9</sup>

Potrebbe sembrare ambizioso tentare di negoziare la totalità di un controllo sul prezzo. In contrasto con questa impostazione la Commissione sulla Competizione, nel commentare gli impegni costruttivi, era preoccupata in merito ad una mancanza di attenzione specifica sulle implicazioni del prezzo finale. Richiedere alle parti di prendere in considerazione il quadro generale avrebbe ridotto la portata di tali preoccupazioni. Avrebbe inoltre fornito ulteriori "gradi di libertà" nel facilitare le negoziazioni e gli accordi.

Le risoluzioni avrebbero consentito alle parti di discutere e dove possibile di concordare una varietà di altre questioni. Gli esempi includono l'indicizzazione del costo del debito, la regolamentazione dell'offerta e la condivisione dei benefici, l'uso e il finanziamento di energie rinnovabili, la struttura delle tariffe e l'impatto della gestione della domanda e della tariffazione. Le opinioni rispetto a queste questioni divergono fra le parti e fra le compagnie. Nella maggioranza dei casi il regolatore deve prescrivere una visione uniforme. Le risoluzioni avrebbero consentito approcci differenti, più innovazione e una migliore evidenza rispetto ai meriti di ogni approccio.

### *Principi generali*

L'aspetto comune a tutti questi approcci alternativi è che lo schema regolatorio ha cercato di incoraggiare gli stessi partecipanti al mercato e metterli nelle condizioni di scoprire i prodotti preferiti, i programmi di investimento e i prezzi. Non si è cercato di sostituire i processi di mercati con le decisioni del regolatore.

Gli esempi si riferiscono tipicamente ai monopoli delle reti. Ma il fatto che vi sia un monopolio non implica che sia il regolatore stesso a dover prendere le decisioni in materia di prezzo e quantità. Se il regolatore rimuove gli elementi del potere di mercato, i partecipanti al mercato possono negoziare una soluzione preferita.

Ci sono modi differenti per rimuovere il potere di mercato. In Argentina le compagnie di trasmissione dell'elettricità non possono decidere gli investimenti o definire i prezzi: gli utenti ne determinano l'espansione, mentre la competizione determina chi costruisce e pone in atto l'espansione (che può essere l'attore già presente sul mercato nel caso in cui vinca la gara). Negli Stati Uniti e in Canada se la compagnia regolata è intransigente, il caso è determinato dall'*authority* competente che si servirà di ordinarie udienze pubbliche.

Il rendimento del capitale è da sempre un tema controverso. Per evitare la necessità di accordi espliciti, alcune negoziazioni specificano semplicemente un set di prezzi e di livelli di qualità del servizio. Per rimuovere il potere di mercato del fornitore, la commis-

9 Si veda Joseph Doucet e Stephen Littlechild, "Negotiated settlements: The Development of Legal and Economic Thinking", *Utilities Policy*, 14 (4), dicembre 2006. Il mio lavoro di ricerca sull'esperienza in Florida e in Canada è disponibile su: <http://www.electricitypolicy.org.uk/pubs/index.html>.

sione nazionale per l'energia del Canada (*National Energy Board*, NEB), ha annunciato una generica formula per il costo del capitale, indicando quale fosse il tasso di rendimento, a meno che le parti non si accordassero per un tasso differente. Un regolatore europeo potrebbe fare lo stesso. In un recente caso, le parti si sono accordate su tutti i punti eccetto il tasso di rendimento, lasciando che fosse il regolatore a stabilirlo dopo formali udienze pubbliche.

L'atteggiamento dell'*authority* è critico. La NEB ha prodotto linee-guida che dichiarano – in pratica – che se tutte le parti hanno avuto un'opportunità di essere coinvolte in un certo accordo, se non c'è stata opposizione a quell'accordo, e se tale accordo non era incoerente con la legislazione rilevante, allora la NEB sarebbe normalmente stata in grado di concludere che l'accordo era accettabile. L'enfasi è posta quindi sull'esigenza di assicurare un processo accettabile, piuttosto che cercare di ricostruire a posteriori i risultati negoziati dai partecipanti al mercato.

Un regolatore, naturalmente, sentirebbe il bisogno di accertarsi che gli interessi di coloro i quali non sono seduti al tavolo – in particolare i consumatori finali e i potenziali entranti – siano pienamente protetti. Avrebbe senso coinvolgere nel processo alcuni consumatori effettivi che pagano le bollette per il servizio pubblico, così come i grandi consumatori e le organizzazioni come l'associazione dei principali utenti di energia o le camere di commercio locali.

I regolatori potrebbero formalmente incoraggiare la promozione di accordi. La commissione della provincia canadese dell'Alberta sull'energia e le *utility* ha fra i suoi compiti statuari di “riconoscere o stabilire regole, pratiche o procedure che facilitino gli accordi negoziati”. Sarebbe lineare aggiungere un compito del genere a quelli che già esistono per i regolatori dei servizi pubblici nel Regno Unito e probabilmente anche altrove. Tutto ciò sembra estremamente coerente con il concetto di Migliore Regolazione.

### Conclusioni

Sebbene alcuni economisti si siano comprensibilmente preoccupati del controllo dei prezzi, tali misure hanno largamente provato il loro valore con riferimento alle società privatizzate operanti nella produzione e distribuzione di energia elettrica. Hanno dato garanzie ai consumatori durante la privatizzazione e facilitato la competizione al di fuori del *network*. Gli incentivi RPI-X sul tetto dei prezzi sono stati efficaci nell'incoraggiare una maggiore efficienza del *network*, nell'abbassare i prezzi, migliorare la qualità del servizio e favorire maggiori investimenti, laddove erano appropriati.

Tuttavia, sta diventando più difficile definire tali incentivi sul tetto dei prezzi, poiché le informazioni su cui si basano stanno diventando sempre più ardue da ottenere. C'è un conseguente pericolo di sovraregolamentazione, distorsione degli investimenti, uniformità obbligata, minore innovazione e limitato apprendimento dall'esperienza.

Con approcci alternativi alla regolamentazione, i partecipanti al mercato possono giocare un ruolo più attivo di quello attuale. Le risultanti azioni sono più innovative e più strettamente allineate agli interessi dei consumatori e degli utenti. Le compagnie beneficiano dalla riduzione dell'incertezza regolatoria. Le relazioni all'interno del settore sono generalmente più informate e costruttive.

La chiave consiste nel rifocalizzare la regolamentazione sul processo di mercato invece che sulla sua sostituzione.

### *CHI SIAMO*

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### *COSA VOGLIAMO*

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.