

Prof. Pippo Ranci

L'impegno che l'Autorità di regolazione dei trasporti sta mettendo nella attività oggetto di questo seminario è di grandissimo interesse. Il tema centrale è l'uso del metodo del confronto tra componenti di costo e tra prezzi; nell'ambito di questo esercizio, un confronto tra settori diversi e tra le rispettive Autorità di regolazione può essere d'aiuto. Credo, quindi, sia utile fare qualche cenno di collegamento con l'esperienza da me fatta nell'Autorità per l'energia quando, ormai un paio di decenni addietro, nell'affrontare problemi simili, abbiamo tentato anche noi di applicare strumenti di confronto, derivandone alcuni insegnamenti.

Cruciale è l'individuazione delle variabili considerate nella funzione di costo del modello econometrico applicato. Per poterle confrontare, le funzioni di costo sono inizialmente costruite avendo come riferimento un prodotto omogeneo e costante nel tempo. Di fatto, però, esistono prodotti diversi con diverse componenti di costo e con diverse percentuali di costi e benefici esterni generati. Una prima indicazione, frutto dell'esperienza, è che è comunque utile dar conto di questi confronti in modo che risultino visibili ai destinatari ed all'utente finale prima ancora di tradurli in un intervento regolatorio. In altre parole, la conoscenza ha un effetto di stimolo a comportamenti virtuosi.

La trasparenza, d'altra parte, può giocare brutti scherzi. Porto l'esempio dell'energia: quando decidemmo di esporre in modo trasparente nella bolletta elettrica tutte le componenti di costo, ne risultò una bolletta di quattro pagine. Se si facesse lo stesso con i biglietti del treno, sarebbe difficile rendere i titoli di viaggio consultabili con i telefoni mobili. Quell'eccesso di informazione, inoltre, suscitò una reazione negativa negli utenti: bolletta illeggibile. Le ripercussioni di quella reazione si avvertono tuttora, anche dopo che gestori e Autorità hanno introdotto varie semplificazioni: quando nella testa della gente si è formato un giudizio, questo mette radici, diventa un pregiudizio e per rimuoverlo occorre una trasformazione molto radicale e ben annunciata.

Inoltre, nell'applicazione del confronto fra i costi e i prezzi c'è stata forse un'eccessiva semplificazione da parte degli economisti e degli econometri, che hanno bisogno di semplificare per poter lavorare. Mentre grande attenzione è stata dedicata alla misurazione dei costi, minore è stata l'attenzione per la misurazione della qualità del servizio e dell'innovazione; ma questi aspetti hanno relazione con i costi. Ad esempio, l'innovazione implica sperimentazione e, conseguentemente, rischi anche elevati in valore assoluto; questi assumono un'incidenza percentuale sui costi assai diversa in relazione alle diverse dimensioni delle imprese; gli effetti sull'esito del confronto tra aziende di diverse dimensioni possono essere importanti.

Oggi si è parlato di confronto in varie accezioni: è importante l'uso dei termini. In proposito, vorrei distinguere tre livelli: il confronto come tale, il *benchmarking* e la vera e propria messa a gara.

Vediamo dapprima il puro e semplice confronto. La misurazione della qualità è specifica per ciascun settore e la definizione di questa variabile è molto complicata. Ad esempio la misurazione della continuità (mancanza di interruzioni) del servizio elettrico ha richiesto l'elaborazione di vari indicatori e poi la scelta di quali usare; i regolatori dei paesi europei hanno fatto scelte diverse, riducendo la possibilità dei confronti, ed è stato poi necessario cercare una convergenza.

Di fatto la semplice pubblicazione delle statistiche sulle interruzioni fu allora utile: il solo fatto che si sapesse che in certe aree del Paese i consumatori subivano interruzioni molto maggiori di

quelli in altre aree suscitò molta attenzione e presumibilmente influì sulla cura che le aziende ponevano al problema.

Quando si passa dalla semplice pubblicazione del confronto all'adozione di provvedimenti basati su di esso, che possono avere natura di obbligo o di incentivo, si entra in un'area di sistematica *yardstick competition*.

Al riguardo, la nostra esperienza più significativa ha riguardato proprio la qualità del servizio elettrico come misurata dalle interruzioni (non programmate e non preannunciate) delle forniture. A seguito degli incentivi e obblighi per gli operatori introdotti dall'Autorità si è verificata una significativa riduzione delle interruzioni.

Nell'uso dei costi standard, incontrammo un problema molto delicato riguardo alla composizione, nel finanziamento degli investimenti, tra debito e capitale di rischio. La nostra decisione fu di non considerare la varietà di queste composizioni, ritenendo che le scelte sulle modalità di finanziamento degli investimenti rientrino nella responsabilità dell'imprenditore e che si debba evitare ogni sorta di negoziazione con l'Autorità circa il riconoscimento del costo del debito specificamente rilevato nell'una o nell'altra azienda. Adottammo una composizione standard del capitale per determinarne il costo.

In generale, il problema posto dai costi standard è stato quello di convincere l'opinione pubblica che taluni costi – anche se documentati – non fanno sorgere un diritto dell'operatore a vederseli riconosciuti per il solo fatto che eroga un servizio pubblico. Non c'era ancora una legge sui costi standard e in alcuni casi fu necessario modificare delibere dell'Autorità per ottemperare a decisioni della giustizia amministrativa: il principio allora affermato era che i costi sostenuti dalle imprese, documentati in modo trasparente e inerenti il servizio di pubblica utilità dovessero essere coperti anche se palesemente inefficienti. Con il tempo l'idea della regolazione incentivante ha trovato accoglimento, ma si poneva inizialmente un problema culturale che richiesto uno sforzo di comprensione.

Quando si vuole spingere l'azienda a comprimere i costi per arrivare ad un costo efficiente, è importante fare buon uso della gradualità nel tempo, come ha ricordato anche il professore Andrew Smith. L'efficacia del *price cap*, in particolare, consiste nel fatto che questo vincolo, anche se inizialmente e deliberatamente posto a un livello di costo storico che copre un po' di inefficienza, tende a ridursi nel tempo secondo un disegno predeterminato e quindi prevedibile, e pone in essere la convenienza per l'impresa a comprimere i costi piuttosto che affrontare l'alea di un ricorso alla giustizia per cercare di mantenere fisso nel tempo il riconoscimento dei costi storici. Si viene così a rimuovere gradualmente l'eccesso di costi che l'impresa espone rispetto ad un livello teorico di efficienza.

Analoga considerazione riguarda i guadagni di produttività che si verificheranno nel corso del tempo e che quindi per definizione oggi non sono misurabili e devono essere in qualche modo stimati: un livello tariffario gradualmente decrescente in modo prevedibile per un determinato periodo, rivedibile solo decorso un certo numero di anni, consente di provocare l'effetto voluto attenuando gli eventuali dissensi circa la definizione esatta del livello teorico del "costo efficiente": un approccio che rinuncia a un'esattezza fondata sull'analisi scientifica a vantaggio di un buon funzionamento.

Infine, le gare. Il tema delle gare per l'affidamento del servizio locale del gas risale al 2001; ad oggi non ne vediamo ancora la realizzazione. La causa di questa grande difficoltà, che si riscontra in tutti gli ambiti delle *utilities*, è che le gare medesime richiedono una trasformazione dell'affidante. Quest'ultimo - nel caso specifico, l'ente locale - ha incentrato per decenni la propria politica sulla azienda pubblica che garantiva – o si presumeva garantisse, o faceva credere di garantire – il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso il non-perseguimento della massimizzazione del profitto. Questo approccio non è più tenibile. Peraltro, nella maggior parte dei casi, sono presenti nell'impresa anche soci privati che chiedono remunerazione del capitale investito; e comunque anche l'impresa pubblica riceve ormai dall'ente pubblico proprietario la direttiva di produrre profitti per generare dividendi. È necessaria, pertanto, una trasformazione culturale circa il modo per realizzare l'interesse pubblico attraverso la regolazione piuttosto che la proprietà dell'impresa. I benefici sociali devono essere poi dimostrati con l'uso di meccanismi di sorveglianza. Tutto questo può generare la necessaria fiducia e accettazione delle gare, ma richiede tempo e richiede, altresì, la preparazione e competenza degli enti locali. Ove questa manchi, può essere utile il ricorso, temporaneamente, a interventi di sostegno e supplenza nella progettazione e gestione delle gare stesse e nel successivo monitoraggio della fornitura dei servizi. Ritengo che questa sia l'unica via percorribile, vista l'esperienza fatta fino ad oggi e viste le difficoltà incontrate in questo lungo periodo.

Bisogna avere sempre presente che l'interesse del consumatore non è solo, e a volte neanche prevalentemente, in un prezzo basso; l'interesse del consumatore è, innanzitutto, in un buon servizio. Quindi, la gara deve essere congegnata in modo da soddisfare questo requisito. È importante farlo, ed importante farlo capire. In me è rimasto il convincimento che il compito del regolatore non è solo di fare una buona regolazione ma anche di spiegarla, farla capire. A volte può sembrare non necessario perché il regolatore non ha un elettorato da convincere per farsi riconfermare in carica, come la *public choice* spiega. Ma c'è un'etica della professione e c'è un calcolo di praticabilità; in altre parole, non si riesce a fare le cose se appaiono ingiuste.

Da ultimo, va detto che le Autorità di regolazione hanno il compito di regolare dei mercati che tendono a diventare più grandi di loro. I mercati tendono a diventare globali: la loro progressiva estensione geografica è diversa tra settori, ma la tendenza è chiarissima e il regolatore si trova inevitabilmente ad avere un ambito di azione troppo piccolo. Questo è particolarmente evidente nelle telecomunicazioni e nella finanza, ma anche nell'energia e nei trasporti.

Ridisegnare gli ambiti della regolazione è operazione difficile, che incontra resistenze. È più facile ridisegnare la regolazione quando nasce un nuovo servizio e si apre un terreno d'azione libero da competenze radicate, costituite e proprietarie. Ad esempio, proprio in questi giorni vi è notizia che, nel rilancio dei negoziati europei, vi sarà un apposito capitolo sulla *fintech*, ossia sugli aspetti tecnologici della finanza, che fino ad oggi non sono stati oggetto di regolazione, come invece lo stesso mercato finanziario richiede, e che detta regolazione potrebbe essere fin dall'inizio affidata a un soggetto europeo. Anche nel settore dell'energia abbiamo un caso interessante, in fase di attuazione: la nuova disciplina relativa al monitoraggio delle borse elettriche affidata direttamente all'agenzia europea di coordinamento ACER. Questa, che è un'attività di regolazione, non era prevista al momento dell'istituzione dei regolatori nazionali; tuttavia, essa oggi risulta essere assolutamente necessaria per evitare che, tra i milioni di transazioni che passano per le borse

elettriche, ve ne siano alcune consistenti in impropri esercizi di potere di mercato se non, addirittura, in comportamenti illegali. Un monitoraggio molto complesso, saggiamente affidato a un soggetto europeo. Quindi credo si possa bilanciare la frustrazione di un regolatore che non ha la stessa dimensione dei soggetti regolati investendo sugli spiragli delle novità che, considerando la velocità dei processi attuali, sono molte.