

Rapporto 2019 di ITALIADECIDE

“Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica e recuperare la fiducia nel sistema democratico”

*Roma, 24 settembre ore 14.00
Camera dei deputati, Sala del Mappamondo*

L'efficacia economica di procedure partecipative nel processo decisionale dell'Autorità di regolazione di settore

Intervento della Prof. Valeria Termini¹

C'è un principio generale, mutuato da Thomas Mc Craw, che ho cercato di seguire durante i sette anni di attività nel Collegio di ARERA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, quando le scelte erano particolarmente aspre e controverse in un momento di profonda trasformazione e innovazione dei settori regolati. Lo voglio condividere con voi: si basa sull'**uso pubblico dell'interesse privato**.

Tale principio, se approfondito, va al cuore del modello dinamico di democrazia economica. Richiede di individuare quell'insieme di strumenti che attivano l'intervento democratico dello stato in un'economia industrializzata come l'Italia, nel quale l'obiettivo delle istituzioni pubbliche è quello di **bilanciare i diritti del singolo con il bene collettivo del Paese** - la crescita economica, il benessere sociale -.

Vorrei dunque aggiungere la visione dell'economista all'ottima trattazione giuridica del Rapporto di Italia Decide, per evidenziare come le opzioni economiche siano influenzate da un percorso procedurale partecipativo nelle scelte del decisore pubblico. Poiché l'esito economico ne è fortemente condizionato.

Le Autorità Indipendenti (AI) sono per loro natura un tassello importante nella nuova costituzione economica che si sviluppa in Europa a metà del secolo scorso, a cento anni di distanza dall'esperienza statunitense e segnano una tappa fondamentale nel percorso della democrazia economica.

Dagli indirizzi e dall'esperienza maturata nella partecipazione al Collegio di ARERA e al Coordinamento dei Regolatori europei (CEER), vorrei estrarre alcuni elementi di

¹ Ordinario di Economia Politica, già Componente dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e Vice-Presidente del *Council of European Energy Regulators*. Ringrazio il Prof. Antonio Colavecchio per il rigore e la competenza sempre vivi nelle discussioni su questi temi. Naturalmente errori e valutazioni sono di mia unica responsabilità.

democrazia economica sostanziale che investono la decisione pubblica delle Autorità indipendenti di settore e sottolineare come questi si evolvano nella prassi quotidiana dell'esercizio delle funzioni di regolazione così concepite.

In primo luogo, in termini economici, è opportuno contestualizzare. Per avere contezza dello spazio politico di cui oggi può disporre una proposta di normare in Italia la partecipazione aperta degli interessi privati nel processo decisionale degli organi pubblici (l'attività di *lobbying*), a partire dalle AI di cui tratto e delle possibilità di una sua efficace attuazione.

È noto infatti che il ruolo delle AI tende a essere modellato dal legislatore, in dialettica costituzionale con l'organo di Governo, in consonanza con il pensiero economico prevalente. Ricordo il paradigma dominante negli Stati Uniti quando nacquerò le AI nella prima fase di industrializzazione, intorno al 1870, e il grande impegno innovativo del Presidente Adams nel disegnare strumenti di regolazione e definire il perimetro della *Sunshine Commission*, con un taglio prettamente orientato ai risultati economici, per affrontare la rivoluzione dei trasporti e lo sconvolgimento della geografia economica e industriale degli Stati Uniti con lo sviluppo delle ferrovie; oppure la reazione dello Stato Federale all'emergere di economie di scala nella filiera industriale del petrolio, introdotte dal genio di Rockefeller, che minavano l'organizzazione economica esistente, i fondamenti della concorrenza e dell'economia di mercato e pertanto richiedevano un intervento regolatorio pubblico. Ricordo anche la concezione economica dello Stato nell'orientare l'economia durante il New Deal, negli anni '30, quando alle Autorità indipendenti fu affidata la funzione di essere un baluardo contro il potere dei monopoli in ascesa e di proteggere i diritti individuali dei cittadini nella fruizione di servizi essenziali.

E poi ricordo la differenza tra quel contesto e la visione economica prevalente cinquant'anni dopo, negli anni '70-'80 del secolo scorso, sempre negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone pensiero egemone nel nuovo sentire economico, quando l'ideologia liberista identificò nelle regole un inutile e costoso fardello e nell'intervento dello stato un elemento di freno alla crescita economica, imponendo alla regolazione e allo stato un passo indietro nel regolare i rapporti economici tra privati ("*deregulation*").

Oggi, dopo la grande crisi economica del 2008, il salvataggio diffuso di istituti privati per opera dello stato e l'attribuzione di responsabilità al regolatore indipendente, per non aver svolto l'amministrazione tradizionale un ruolo di monitoraggio adeguato – soprattutto nei confronti del mondo finanziario-, il contesto è favorevole a un ripensamento della funzione e dei percorsi di formazione delle decisioni nelle istituzioni pubbliche. Ed emerge l'efficacia dei processi partecipativi quali la consultazione tra pubblico e privato nel delicatissimo compito del regolatore di bilanciare interessi economici contrapposti. Qui ne richiamerò tre aspetti di rilievo, a titolo esemplificativo.

Il primo riguarda la tensione e il possibile contrasto che si crea nella decisione del regolatore tra il perseguimento di **obiettivi macroeconomici collettivi e di lungo periodo** (volti a promuovere la crescita, l'innovazione e il benessere sociale) e **obiettivi che definirò microeconomici, volti a tutelare nell'immediato i diritti individuali dei cittadini**. Spesso le opzioni scelte portano a esiti opposti.

I primi obiettivi –macroeconomici – sono orientati a valorizzare le componenti per la crescita di lungo periodo del Paese; ma non sempre sono percepiti come virtuosi nella sfera politica e sociale poiché il loro dividendo economico e politico non è spendibile in un arco temporale ravvicinato. Sono per lo più rappresentati dagli interessi delle imprese innovatrici, che tuttavia sono restie ad assumere rischi per investimenti il cui esito è incerto e lontano nel tempo e richiedono di conseguenza il riconoscimento dei costi di sistema che devono essere redistribuiti nel prezzo dei servizi. Se concessi, i finanziamenti per questi investimenti devono essere poi adeguatamente monitorati nei tempi di attuazione e nell'efficacia per il sistema.

I secondi, gli obiettivi che definisco “microeconomici”, riguardano invece la protezione dei diritti individuali di ogni singolo cittadino (consumatore); garanzie di breve periodo che i servizi siano di qualità adeguata e soprattutto che il prezzo sia il minore possibile. Il prezzo del servizio è al centro dell'osservazione politica esterna.

Nella storia della regolazione **il pendolo ha oscillato tra queste due visioni**: convenzionalmente **orientata al produttore, la prima, orientata al consumatore** la seconda. Implicano scelte economiche per lo più non conciliabili, ad esempio nella definizione del prezzo del servizio e nel calcolo degli oneri di sistema, di conseguenza la consultazione ex ante e ex post delle decisioni svolge un ruolo cruciale. Sentiti in modo trasparente gli interessi di parte sulle esigenze di sviluppo del settore e sulle specifiche tecniche, **la responsabilità** della decisione e della sintesi resta naturalmente in capo all'A. indipendente, la cui composizione collegiale è garanzia di difficile cattura.

Alcuni esempi tratti da ARERA sono la diffusione di nuove fonti rinnovabili, pannelli solari, eolico, ovvero la produzione distribuita sul territorio dell'energia elettrica, che comporta una completa trasformazione delle reti di distribuzione e deve essere finanziata. La scelta del regolatore è su “come” e “con quali strumenti” distribuire i costi; ancora, nel settore idrico, la scelta politica di perseguire un'apparente democrazia economica formale – l'acqua gratuita- contrasta in tutta evidenza con le esigenze di democrazia sostanziale, che consiste nell'eliminare la straordinaria presenza di perdite d'acqua -fino al 38%- in diverse Regioni; richiede investimenti riconosciuti in bolletta, da monitorare con rigore, *ex post*.²

² L'uso di strumenti di partecipazione aperta degli *stakeholders* è un tratto caratterizzante di ARERA. Questo modello offre l'esempio di quattro funzioni svolte dalle procedure consultive, essenziali per le Autorità di Regolazione indipendenti, che mi limito a richiamare: 1. compensa il gap di legittimazione di istituzioni non elette; 2. garantisce il contributo informativo e valutativo nella scelta delle opzioni preferibili per il sistema; 3. contribuisce alla attuabilità e

Proprio il settore idrico –regolato a livello locale e ora anche nazionale- mette in luce il secondo aspetto economico della regolazione che rende efficace il processo partecipativo nella definizione delle opzioni.

Il secondo aspetto investe la funzione di **bilanciamento economico della decisione pubblica nella governance multilivello**. La necessità di coordinare gli obiettivi economici a livello locale, nazionale e europeo è dirimpente. Qualche esempio evidenzia l’impatto economico delle opzioni regolatorie. La sicurezza energetica europea, ad esempio, impone nuove infrastrutture di connessione transfrontaliera tra paesi confinanti, con il contributo pubblico e privato e l’apporto finanziario dei cittadini dei Paesi membri; impone così la suddivisione dei costi tra Paesi, il riconoscimento dei “Progetti di Interesse Comune” (PCI) e richiede di conseguenza una **consultazione tecnica trasparente tra i Regolatori nazionali (CEER)**, a sua volta messa in rete in tutte le sue fasi, poiché è diverso l’interesse dei governi dei paesi membri a contribuire: è connesso alla dotazione di mix di fonti primarie (la Francia ha il nucleare, la Polonia il carbone, ecc.). Un ultimo esempio è rappresentato dagli investimenti in Italia di Snam Rete Gas, che ha prodotto investimenti di interesse comune europeo per consentire il flusso bidirezionale del gas, consentendo di importare gas dalle riserve del Mediterraneo e diversificare le importazioni di gas dalla Russia, come raccomandato nel *Clean Energy Package*. Analogamente TAP è un PCI europeo.

Infine, arrivo al terzo e ultimo aspetto su cui vorrei attirare l’attenzione: periodi caratterizzati da **rapida e profonda innovazione tecnologica** (rivoluzione energetica, rivoluzione digitale) impongono una scelta dinamica degli strumenti di regolazione. L’obiettivo di crescita compete al decisore politico, ma strumenti e monitoraggio competono al regolatore. Il regolatore deve concepire strumenti che attivino, promuovano e accompagnino l’innovazione, senza interferire con le scelte industriali delle imprese.

Un’arte difficile! Richiede creatività e visione di lungo periodo, responsabilità e coraggio nel sostenere e promuovere investimenti privati e pubblici in progetti rischiosi di cui è ancora incerto lo sviluppo industriale. Tipico l’esempio delle infrastrutture per il trasporto elettrico, propedeutiche ad eventuali scelte industriali dei produttori di auto; anche in questo caso il regolatore può riconoscere i costi in bolletta, ma dovrà monitorare l’attuazione e l’efficacia degli investimenti co-finanziati. In Italia l’Autorità per l’Energia ha istituito una regolazione “output based”, con un sistema di incentivi, premi e penalità per promuovere investimenti di sistema, legati al rispetto dei tempi e all’efficacia dell’attuazione.

osservanza di regole non calate dall’alto, ma almeno parzialmente condivise; 4. offre infine uno strumento di confronto e dialogo non solo tra Regolatore e *stakeholder*, ma anche tra i diversi *stakeholder* soggetti alle regole. Questi aspetti, sui quali non posso soffermarmi nello spazio del mio intervento, sono bene evidenziati nel Rapporto, al quale rinvio.

Gli USA sono stati maestri in quest'arte, attivando e regolando le spese di R&S di base nel settore militare con ricadute nel settore privato. Ho ricordato Adams e la *"sunset Commission"* nella regolazione delle ferrovie in USA (1870) e via via, si può tornare all'apporto innovativo di Landes, di Kahn, nei diversi settori regolati e nei diversi contesti economici della storia americana.

Vorrei concludere, alla luce dell'esperienza di ARERA, sottolineando come la consultazione e la partecipazione trasparente degli interessi nella definizione delle scelte del decisore sia alla base anche dell'efficacia economica della decisione pubblica, in particolare nei momenti di trasformazione industriale. E si ritorna così al principio fondante, secondo il quale **la consultazione – *ex ante* e *ex post*** – nella decisione pubblica del regolatore, ma anche di qualsiasi organo di governo dell'economia, è il criterio che potenzialmente meglio **assicura l'uso pubblico di interessi privati.**