

Torino, 9 giugno 2010

L'articolazione territoriale e settoriale delle funzioni di regolazione

3° Incontro sulla regolazione

Il governo delle funzioni di regolazione nei servizi idrici

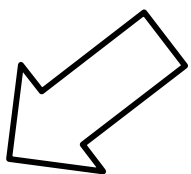
Letizia Danesi

Sommario

- La regolazione, non solo strumenti
- Uno schema di valutazione dell'articolazione delle funzioni di regolazione
- Le dimensioni dell'articolazione (verticale, orizzontale)
- Conclusioni: La funzione giusta al livello giusto!

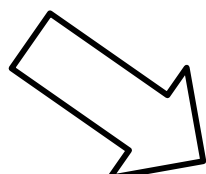
La regolazione, non solo strumenti

- L'analisi dei problemi di regolazione dei servizi di pubblica utilità ha intrapreso due distinte direzioni:



regulatory substance

(struttura dei prezzi, schemi incentivanti etc.)



regulatory governance

(forma organizzativa)

- Maggiore attenzione è andata agli strumenti di regolazione piuttosto che alle istituzioni che la governano
- La politica di regolazione deve tener in conto non solo l'iniziale messa a punto degli strumenti di carattere tecnico, giuridico ed economico, ma anche la gestione della relazione e l'adattamento e il perfezionamento continuo delle regole (Williamson, 1988)

Uno schema di valutazione dell'articolazione delle funzioni di regolazione

- Il modello di *governance* è tanto più importante quanto più la relazione tra regolatore e gestore è incerta, di lungo periodo e basata su contratti incompleti (necessità di frequenti aggiustamenti). E' il caso dei servizi idrici.
- Un'analisi pragmatica per comprendere come una diversa articolazione istituzionale incida sui costi e sull'efficacia della regolazione è stata compiuta da Warrick Smith (2000): "Regulating Utilities: Thinking about Location Questions", World Bank

Le dimensioni dell'articolazione

- Localizzazione, due dimensioni:
 - Verticale: la regolazione può essere collocata a diversi livelli istituzionali, dal locale, al regionale, al nazionale
 - Orizzontale: la regolazione può essere assicurata sia da agenzie di settore che da agenzie che regolano una pluralità di servizi. Tre modelli *industry specific, sector specific, multisectoral*.
- Attuare una regolazione multilivello, esaltando i vantaggi che ciascuna configurazione presenta, vantaggi che invece si perderebbero adottando uno dei modelli puri
- Le funzioni di regolazione dovrebbero essere assegnate a quel livello territoriale in grado di esercitarle al meglio

Conclusioni: La funzione giusta al livello giusto!

- In un'ideale ripartizione delle competenze regolatorie fra livello centrale e locale, quello centrale potrebbe avere compiti esclusivi, complementari e concorrenti a quello locale.

Livello centrale/settoriale	Livello locale/settoriale
<ul style="list-style-type: none">▪ Definizione Metodo tariffario▪ Definizione degli standard minimi di qualità della risorsa e del servizio e degli indicatori prestazionali▪ Predisporre modelli di contratto▪ Concorrenza per comparazione▪ Stabilire criteri di rendicontazione uniformi▪ Vigilanza e controllo sul rispetto da parte delle AATO della normativa nazionale o di aspetti particolarmente delicati▪ Diffondere buone pratiche internazionali e facilitare la circolazione delle idee a livello nazionale▪ Verificare la ragionevolezza delle stime e la bancabilità dei piani di ambito	<ul style="list-style-type: none">▪ Applicazione del metodo tariffario e adeguamenti/parametrizzazioni al contesto▪ Articolazione tariffaria▪ Programmazione degli investimenti▪ Definizione di standard più stringenti di qualità della risorsa e del servizio e degli indicatori prestazionali▪ Redazione del contratto▪ Raccolta, analisi e normalizzazione dei dati rendicontati (controllo sulla realizzazione degli investimenti)

- Il sistema multilivello decentrato e specializzato è il migliore ma sono necessari **indipendenza, coordinamento e cooperazione** dei diversi soggetti istituzionali coinvolti

Bibliografia

- Danesi, Passarelli, Peruzzi (2008): *“Quale livello di regolazione per i servizi idrici? Uno schema di analisi sulla distribuzione verticale ed orizzontale delle funzioni di regolazione”* in Mercato, Concorrenza e Regole, 2/2008;
- Smith W. (2000): *Regulating Utilities: Thinking about Location Questions*, Washington Dc, World Bank Workshop on Market Institutions.

Regolazione locale o centralizzata?

(1)

- I potenziali vantaggi di una regolazione decentrata secondo la chiave di lettura di Smith (2000):
 - Diversificazione della regolazione: diversi approcci sulla base del contesto (pianificazione degli investimenti, sostenibilità delle tariffe, etc.);
 - Asimmetria informativa: contenimento dell'asimmetria informativa sia verso l'utente che l'impresa (es. disservizi; le attività di controllo espletate oggi dalle AATO sono estese e l'interazione con il gestore pressoché quotidiana);
 - Opportunità per l'innovazione: la presenza delle AATO consente di sperimentare approcci di regolazione differenti (diffusione di buone pratiche ad es. politiche di tutela delle utenze deboli, separazione contabile).

Fonte: Smith (2000)

Regolazione locale o centralizzata?

(2)

- Gli svantaggi di una regolazione decentrata sono invece:
 - Rischio di cattura: la vicinanza dell'AATO all'impresa e ai consumatori può anche incrementare il rischio che il regolatore sia catturato dagli interessi locali (impresa, politici), soprattutto nel caso di affidamento a società pubbliche o miste;
 - Competenze regolatorie ed economie di scala: a livello locale non sempre sono disponibili competenze specifiche di regolazione e non si possono sfruttare economie di scala nelle strutture amministrative (non vi è mancanza di *expertise*; probabilità di replicare pedissequamente la struttura delle singole AATO);
 - Possibile dimensione non ottimale dell'impresa regolata;
 - Effetti di traboccamento (standard tecnici ambientali).

Fonte: Smith (2000)



Regolazione settoriale o multisettoriale?

- I potenziali vantaggi di una regolazione settoriale:
 - Diversificazione: un'agenzia di settore risponderebbe sicuramente meglio ad alcune specificità dell'industria dei servizi idrici;
 - Competenze specifiche di settore (la meritorietà e le esternalità del bene lo richiedono);
 - Opportunità per l'innovazione.
- Gli svantaggi di una regolazione settoriale sono invece:
 - Non poter sfruttare economie di scala (...che potrebbero diventare diseconomie se struttura troppo grande)
 - Più rischio di cattura da parte dell'industria e della politica (difficile data la numerosità dei gestori del sii)
 - Maggiori difficoltà nel regolare le aziende pluriservizio
 - Rischio che si abbiano distorsioni economiche fra settori affini (gas ed elettricità) (non è applicabile al settore dei servizi idrici mancando sostituti)

Fonte: Smith (2000)



L'attuale modello di *governance* del servizio idrico

- Il servizio idrico in Italia è regolato dal D. Lgs. 152/2006, che ha incluso i principi della legge 36/94 (cd legge Galli), stabilendo la separazione delle funzioni di indirizzo e controllo da quelle della gestione;
- L'attività di regolazione e controllo è svolta a differenti livelli istituzionali:
 - a livello nazionale la Conviros propone al Ministero dell'Ambiente un metodo per la determinazione della tariffa, garantisce l'osservanza della legge e vigila sulla regolare applicazione della tariffa;
 - a livello regionale, le Regioni delimitano i confini degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiscono le "convenzioni tipo" (contratto-tipo);
 - a livello locale le Autorità di Ambito (AATO) predispongono il Piano degli investimenti e la Convenzione di affidamento e affidano il servizio idrico a soggetti terzi secondo le forme e i modi previsti dalla legge.
- La regolazione in vigore oggi (??) nel servizio idrico integrato si basa fundamentalmente su un sistema decentrato e settorialmente specializzato.