

Facoltà di Economia della Sapienza

Dottorato in Diritto Pubblico dell' Economia

Curriculum: Economia e Istituzioni

Tesi di Dottorato:

“L'efficacia e l'efficienza degli strumenti dell'Analisi economica del diritto. Un caso pratico: la contabilità regolatoria nei settori regolamentati.”

Coordinatore: Prof. Vincenzo Atripaldi

Dottoranda: Angrisani Claudia

Matricola: 572343

Anno accademico 2008/2009

Ad Andrea, mio marito

Indice

1) Capitolo Primo

1.a) Introduzione

1.b) Dal rapporto tra economia e diritto all' analisi economica del diritto

1.c) Le origini e la storia dell' analisi economica del Diritto

1.d) I concetti fondamentali dell' analisi economica del diritto.

1.e) Fallimenti del mercato e Regolamentazione.

2) Capitolo Secondo

2.a) Introduzione

2.b) Cos' è la Contabilità Regulatoria

2.c) Le Metodologie contabili

2.c.1) FAC

2.c.2) LRIC

2.c.3) Metodi misti

2.c.4) Un approfondimento:il WACC

2.c.5.)Modelli Usage Based

3) Capitolo Terzo

3.a) Introduzione

3.b) Telecomunicazioni.

3.c) Settore Elettrico e del Gas

3.d) Settore Idrico

3.e) Conclusioni

Capitolo Primo

1) Introduzione

Già dalla lettura del titolo della tesi, ovvero *“L’ efficacia e l’ efficienza degli strumenti dell’ Analisi economica del diritto. Un caso pratico: la contabilità regolatoria nei settori regolamentati.”*, in molti si chiederanno quale nesso possa intercorrere tra l’ Analisi Economica del Diritto e la Contabilità Regolatoria: o meglio, quale attinenza ci possa effettivamente essere tra due materie così distanti tra di loro. La risposta a siffatti dubbi va senz’altro ricercata nell’ottica e nel metodo con cui trattare la tematica oggetto del presente lavoro, ovvero quella interdisciplinare.

Guardando la questione da questa visuale sarà più semplice individuare il filo rosso che lega le due discipline. La forza dell’interdisciplinarietà sta proprio in questo, nel riuscire a creare un’analisi che vada oltre i consueti confini delle singole materie per creare analisi innovative e capaci di analizzare ogni singolo problema in un’ottica non più unidimensionale ma pluridimensionale.

La difficoltà che molto spesso si incontra è definire le caratteristiche proprie del metodo interdisciplinare rispetto alle singole materie in oggetto, in primis, e in secondo luogo, di riuscire a mantenere un’ atteggiamento neutrale nella trattazione dell’ argomento di volta in volta analizzato, senza farsi “trasportare” da quelle che sono le propensioni scientifiche di ognuno di noi.

Ciò però non vuol dire che bisogna dar luogo ad un’analisi “atecnica”, ma al contrario, bisogna sforzarsi di dar vita ad un lavoro che all’occhio altrui possa

esser stato indifferentemente compiuto da un economista, anziché da un giurista (nel nostro caso, ma l'esempio può esser esteso ovviamente a qualsiasi studioso di altre materie). C'è chi potrebbe obiettare che, ragionando in questo modo la ricerca interdisciplinare si svuoti di ogni forma di originalità. Qui sta il punto nodale della questione, ovvero sapere che la vera innovazione di un lavoro di approfondimento svolto nelle modalità or ora illustrate si riscontra nei particolari, o meglio nelle differenti sfumature che ciascuno studioso di differenti materie può cogliere di uno stesso problema. Detto in altre parole, l'interdisciplinarietà ci permette di ricondurre ad un'ottica unitaria, attraverso il costante e volitivo confronto tra diverse discipline, l'analisi di un determinato problema, o meglio ha la sua forza nel ricondurre ad un unicum le peculiarità proprie di ogni singola disciplina, senza mai però confondere le une nelle altre, in quanto trae la sua forza proprio da esse.

Il lavoro di ricerca svolto nel corso del mio dottorato è stato finalizzato proprio al raggiungimento di questo obiettivo.

Stante quanto sino ad ora detto, la scelta di un tema come la contabilità regolatoria non dovrebbe più destare i dubbi eventualmente sorti all'inizio della presente trattazione.

Scendendo nello specifico, la tematica di cui sopra, rappresenta per lo scrivente il giusto connubio tra quella che è la sua formazione universitaria e professionale, ovvero economico-aziendalistica, ed il campo di ricerca post universitario al quale ha deciso di dedicarsi, ovvero il diritto dell'economia.

Sempre più spesso si è soliti guardare ai risvolti pratici (o professionali) di un determinato tema di studio con occhio non troppo benevolo, in quanto si è convinti che la ricerca debba esser rilegata al ben più nobile ambito teorico.

Occorre invece superare quest'assunto, in quanto solo conciliando i due capi di cui sopra si è in grado di produrre un lavoro di ricerca realmente utile.

Le logiche di base sottostanti al presente lavoro sono quindi quelle dell'interdisciplinarietà e del rapporto tra aspetti pratici e teorici.

Il percorso che si è seguito prende le mosse dall'analisi del rapporto tra economia e diritto per poi giungere alla definizione e trattazione della disciplina dell'analisi economica del diritto. Da qui, il campo di ricerca si restringe agli strumenti utilizzati da quest'ultima disciplina per ovviare ai così detti "fallimenti del mercato", tra i quali troviamo la contabilità regolatoria. Quest'ultima è trattata in un'ottica interdisciplinare, ovvero cercando, in primo luogo, di definirne i tratti salienti della disciplina (punto di vista economico -aziendalistico), per poi passare alla definizione delle norme che la regolano (punto di vista giuridico), e infine vedere se le finalità in esse contenute sono raggiungibili per il tramite degli strumenti economico aziendalistico in precedenza descritti (punto di vista giuridico economico). Quest'ultima parte viene trattata a partire dall'esperienza pratica nei vari settori in cui trova utilizzo la contabilità regolatoria, per poi giungere ad un'analisi comparativa di tutte queste esperienze.

1.a) Dal rapporto tra economia e diritto all'analisi economica del diritto

L'esame del rapporto fra diritto ed economia è estremamente ampio e complesso ed è stato da sempre oggetto di riflessione sia da parte dei giuristi sia da parte degli economisti, che del tema ne hanno considerati i molteplici e diversi profili.

A tal proposito, risulterà di estremo interesse, più che riassumere i contenuti di siffatto dibattito, definire i termini del rapporto in questione. Quest'ultimo può essere inteso come la relazione intercorrente tra un sistema di norme (il diritto) e la specifica attività volta alla soddisfazione dei bisogni umani in presenza di risorse scarse (economia).

Visto da questa ottica, il rapporto fra diritto ed economia appare subito estremamente stretto: il diritto e particolarmente alcuni rami dell'orientamento, disciplina lo svolgimento dell'attività economica e quindi il funzionamento dei mercati attraverso l'imposizione di condizioni o limiti allo svolgimento dell'attività stessa, regolandone lo sviluppo e creando le condizioni e gli strumenti per lo svolgimento delle attività stesse.

Vi sono poi norme giuridiche che sono rivolte specificamente a regolare il funzionamento del mercato o di determinati mercati stabilendo i limiti, le condizioni di accesso e le regole di comportamento.

Le misure di cui sopra sono volte a tutelare i soggetti che sono presenti su tali mercati sia come operatori, sia come destinatari (consumatori, risparmiatori, investitori) dei prodotti o dei servizi che in tali mercati vengono offerti e

hanno come obiettivo quello di assicurare che il mercato funzioni in modo da raggiungere risultati conformi a quella che il legislatore considera l'utilità sociale.

Un esempio in tal senso può essere rappresentato dai mercati finanziari, da quello delle assicurazioni e dai vari mercati regolamentati, come ad esempio quello dell'energia e delle telecomunicazioni.

A tali discipline settoriali si è andata sovrapponendo nel tempo, prima per effetto del diritto comunitario, e poi grazie all'intervento del nostro legislatore, una disciplina del mercato che si può ben considerare di carattere generale e il cui obiettivo è di tutelare la concorrenza, vietando le intese restrittive della stessa nonché l'abuso di posizione dominante e sottoponendo le operazioni di concentrazione a un controllo rivolto a prevenire modifiche strutturali del mercato tali da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza stessa.

Stante tale premessa, è naturale che il giurista, nelle vesti di studioso o di operatore, trovandosi ad occuparsi dell'interpretazione e dell'applicazione di norme che regolano attività prettamente economiche, debba avere una certa conoscenza delle stesse.

Tale padronanza della materia regolata inoltre, non deve limitarsi a un livello superficiale, ma deve essere tale da consentire allo studioso di definire le fattispecie e di determinare la relativa disciplina, sulla base di un'interpretazione dei significati delle norme che utilizzi tutti gli strumenti a sua disposizione, dall'interpretazione letterale, a quella sistematica e logica e che in particolare tenga conto degli scopi perseguiti dal legislatore, secondo

quanto previsto dall'articolo 12 delle disposizioni preliminari al Codice Civile¹.

La conoscenza della realtà regolamentata è condizione imprescindibile perché il giurista possa svolgere il compito d'interpretazione della legge e soprattutto di valutazione della realtà sulla base dei criteri stabiliti o ricavati in via interpretativa dalla legge.

A tal proposito è ovvio che il giurista debba acquisire la conoscenza dei fenomeni economici per il tramite delle discipline scientifiche che studiano l'economia, ovvero quelle che si propongono di scoprire le leggi che reggono il comportamento dell'uomo che cerca di soddisfare i suoi bisogni utilizzando risorse "scarse", come l'economia politica, da un lato, e quelle che si propongono di rilevare e descrivere le forme che l'attività economica assume nella realtà e di individuare le tecniche di cui si avvalgono, come le discipline dell'economia aziendale, dall'altro.

Stanti tali premesse, il punto focale del problema è quello di cercare di capire se e in che misura il giurista, nell'interpretare e nell'applicare la legge possa avvalersi delle indicazioni fornite dalle discipline economiche al fine di valutare in particolare l'idoneità dei mezzi adottati a raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla legge.

Quanto or ora affermato è alla base della disciplina nota come *Analisi Economica del Diritto*, ovvero della valutazione del complesso di norme, che si

¹:"Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.

Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato".

è soliti individuare con il termine “diritto”, mediante l’uso di strumenti economici. In tal proposito occorre sottolineare che l’analisi economica di cui all’oggetto non si limita ad analizzare la norma già emanata e quindi in essere, ma anche gli effetti della stessa.

La valutazione prospettica degli effetti di un certo tipo di regola giuridica piuttosto che di un'altra, costituisce la motivazione per la quale si è sentito il bisogno di ricorrere agli strumenti economici per studiare il diritto.

Spesso il diritto è stato associato ad altre forme di sapere, il che ha fatto sì che si sviluppassero, soprattutto negli Stati Uniti, una serie di nuove discipline collettivamente denominate “*law and something else*”, tra le quali annoveriamo la sociologia, la politica, la psicologia, ma nessuna di queste è mai riuscita ad arricchire l’analisi giuridica quanto l’economia, in quanto carenti di una capacità fondamentale propria di quest’ultima, ovvero quella predittiva.

Tale attitudine, infatti, può risultar utile nella comprensione delle possibili conseguenze sociali che possono scaturire da un singolo atto o regola, ancor prima di esser emanati o adottati.

Secondo uno dei suoi maggiori esponenti, Posner, i metodi dell’analisi economica del diritto rispondono a tre finalità: una conoscitiva, ovvero deputata alla spiegazione dei fenomeni giuridici, una normativa, volta all’elaborazione di soluzioni giuridiche migliori, e una predittiva, ovvero di previsione degli effetti delle regole giuridiche.

Stante il superamento di tale dicotomia, è utile chiarire che la disciplina di cui all’oggetto trova applicazione in molteplici rami del diritto, da quello pubblico a quello privato, e non ultimo, a quello amministrativo.

Ed è proprio l'applicazione dell'analisi economica del diritto a quest'ultimo campo quella rilevante ai fini del presente lavoro.

La ragione di tale scelta risiede nel fatto che l'analisi economica è un utile strumento per valutare le possibili forme dell'intervento pubblico e conseguentemente per scegliere quella che, con maggiore probabilità, otterrà l'obiettivo prefissato ovvero lo conseguirà nel modo più efficiente².

Va comunque precisato che l'analisi economica del diritto è solo in parte coincidente con il diritto pubblico dell'economia. Essa, infatti, pone l'economia non solo come proprio oggetto di studio, ma anche come uno strumento di conoscenza, ovvero come una metodologia.

Stante tale puntualizzazione, va comunque rilevato che, questa branca di studi, che se applicata al diritto pubblico, implica lo studio delle diverse forme regolative (ed è, infatti, nota nei paesi di *common law* come *regulation theory*³, o *regulatory law*) viene fatta coincidere, dagli studiosi angloamericani, con il Diritto pubblico dell'economia, sebbene si possano ravvisare le differenze metodologiche sopra riportate.

² "L'analisi economica del diritto ha agevolato la riflessione sul ruolo del mercato nel mondo del diritto, sulle tecniche di interpretazione delle norme, sulla progettazione di nuovi interventi legislativi e regolamentari; soprattutto ha indotto il giurista a considerare il substrato economico come un fattore indefettibile della legislazione e della applicazione della legge " si veda G.Alpa ,*Prefazione*, G.Alpa, P.Chiassoni, cit., p.IX

³ Il termine *regulation* , nel suo significato originale, indica la "legislazione materiale emanata su delega legislativa". In economia si è soliti indicare con questo termine l'intervento pubblico nell'attività di impresa, volto ad evitare il fallimento del mercato. Si veda F. de Franchis, *Dizionario Giuridico*, vol. I(inglese -italiano), Milano, Giuffrè, 1984, pag.1266.

1.b) Le origini e la storia dell'analisi economica del Diritto

L'analisi economica del diritto si sviluppa nei paesi di cultura angloamericana, ovvero negli ordinamenti di *common law*.

Questi ultimi, a differenza degli ordinamenti civilistici, basati sulla tradizione romanistica, e di conseguenza geneticamente più stabili, godono di una certa duttilità, che permette loro, da un lato, di attingere agli strumenti conoscitivi di altre discipline e dall'altro, di esser maggiormente orientati al mercato piuttosto che allo Stato.

L'analisi economica del diritto si è quindi sviluppata nei paesi che non hanno vissuto, per ragioni storiche, l'epoca delle codificazioni e che sono giunti con ritardo alla teorizzazione del Diritto Amministrativo.

A tal proposito, molti importanti dibattiti metodologici hanno accompagnato la crescita e l'evoluzione dell'analisi economica del diritto.

Le tradizioni culturali di economisti e giuristi hanno prospettive diverse circa il ruolo da attribuire all'analisi economica nella scelta delle regole e nel disegno istituzionale. Durante la sua storia relativamente breve, il movimento della *law and economics* ha sviluppato tre distinte scuole di pensiero. Le prime due scuole, a cui spesso ci si riferisce come scuola "positiva" di Chicago e scuola "normativa" di Yale, si sono sviluppate quasi simultaneamente.

La scuola "funzionale" di *law and economics*, che si è sviluppata successivamente, prende le mosse dalla teoria della *public choice* e dalla prospettiva dell'economia politica costituzionale della scuola della Virginia

per offrire una terza visione che non è pienamente positiva né pienamente normativa.

Il dibattito tra queste scuole offre importanti spunti per definire il ruolo appropriato dell'analisi economica nel processo legislativo e istituzionale e per valutare i limiti dei metodi di calcolo delle preferenze sociali e del benessere aggregato nelle analisi politiche. Questi dibattiti hanno contribuito a far crescere l'interesse intellettuale verso l'analisi economica del diritto e, al contempo, ne hanno favorito la diversificazione delle metodologie dalla stessa adottate.

Metodologicamente, l'analisi economica del diritto applica gli apparati concettuali e i metodi empirici dell'economia allo studio del diritto.

Ma quali sono stati gli antecedenti storici della moderna *law and economics*?

Il lavoro enciclopedico pubblicato da Jurgen Backhaus (2003) contiene varie notazioni biografiche dedicate ai precursori e ai primi esponenti europei di tale movimento.

In tal proposito risulta particolarmente interessante notare che, l'analisi economica del diritto, pur avendo assunto le vesti di campo autonomo di ricerca negli Stati Uniti, vanta la maggioranza dei suoi precursori in Europa.

Tra questi, infatti, annoveriamo il lavoro di Adam Smith sugli effetti economici della legislazione (1776), e la teoria di legislazione e utilitarismo di Jeremy Bentham⁴ (1782 e 1789).

⁴Jeremy Bentham, filosofo ed economista inglese. L'attività di Bentham si è principalmente rivolta rivolse al problema della fondazione del diritto e dell'amministrazione della giustizia, dando vita al movimento culturale e politico che fu detto "radicalismo". Bentham tentò di sostituire un criterio oggettivo all'arbitrio individuale che governava l'amministrazione della giustizia (Introduction to the Principles of Moral and Legislation, 1789, Introduzione ai principi della morale e della legislazione): le leggi morali, che venivano invocate a fondamento delle decisioni del giudice, non esprimevano altro che

Di converso, negli Stati Uniti, bisogna attendere fino alla metà del ventesimo secolo perché, attraverso il lavoro di studiosi quali Henry Simon⁵, Aaron Director, tanto per fare alcuni nomi, il collegamento tra economia e diritto diventi oggetto di seria ricerca accademica.

Infatti, è a partire da questi studiosi che si passa dalla semplice constatazione che giuristi ed economisti sovente posson rivolgere la loro attenzione alle medesime tematiche, alla piena consapevolezza dell'imprescindibile interdipendenza tra gli aspetti giuridici ed economici di un unico problema sociale.

Esplicativo del perché ciò sia avvenuto è il pensiero di un giurista di Chicago, Edmund Kitch, il quale sostiene che " *l'interesse per l'economia (da parte dei giuristi) derivò essenzialmente dall'idea che dal momento che il sistema giuridico*

pregiudizi individuali o collettivi. Secondo Bentham, il valore di un'azione è oggettivamente definibile come somma algebrica dei piaceri e dei dolori prodotti in tutti gli individui coinvolti. Tanto il giudice quanto il legislatore devono perciò eseguire un "calcolo dei piaceri", anche se questi sono difficilmente misurabili in modo preciso. Egli nega poi che i piaceri "superiori" siano in sé preferibili a quelli "inferiori", ma ammette certi parametri di valutazione dei piaceri (intensità, durata, fecondità, purezza, ecc.), per cui i piaceri superiori vengono ad acquistare, in generale, un valore maggiore. A chi poi gli obiettava che non si vedeva perché il calcolo dei piaceri dovesse tener conto anche dei piaceri e dei dolori altrui (obiezione che metteva in crisi il fondamentale principio utilitaristico della massima felicità per il maggior numero), Bentham non diede mai una risposta chiara: egli ammetteva implicitamente che il dolore altrui si riflette sull'armonia dei rapporti tra gli uomini, e quindi, in ultima analisi, sul proprio benessere (Deontology or the Science of Morality, 1834, Deontologia o la scienza della moralità). L'utilitarismo e il principio del bene comune inteso come somma positiva di piaceri e dolori furono usati da Bentham anche per formulare una teoria politica, che si opponeva sia alla tesi contrattualistica sia a quella giusnaturalistica sul fondamento dello Stato. Nei problemi economici Bentham non fu tanto un compiuto economista quanto piuttosto ebbe intuizioni destinate ad avere ampia influenza sullo sviluppo del pensiero economico. Fu per esempio un precursore del "marginalismo" affermando, tra l'altro, il carattere misurabile delle sensazioni di piacere e di pena e formulando esplicitamente quella legge di soddisfazione dei bisogni conosciuta come "prima legge di Gossen". Fu inoltre un precursore dell'economia del benessere e studiò il fenomeno del risparmio forzato che chiamò "parsimonia forzata". Altre opere: A Fragment on Government (1776; Un brano sul governo), Defence of Usury (1787; Difesa dell'usura), Essai sur la tactique des assemblées legislatives (1815; Saggio sulla critica delle assemblee legislative).

5 Nel 1939 costui fu il primo economista a esser chiamato dalla facoltà di Legge dell' università di Chicago ad insegnare in un corso quadriennale di studi interdisciplinari che includeva diversi insegnamenti economici. Il suo corso significativamente fu denominato "Economic Analysis of Public Policy". .

*interviene nel sistema economico noi abbiamo bisogno di imparare come farlo bene e può darsi che gli economisti sappiano qualcosa su come farlo nel modo giusto".*⁶

Nella sua disarmante semplicità, l'affermazione di cui sopra ci dà lo spunto per un'ulteriore specificazione.

Uno dei primi e sicuramente più importanti terreni di confronto tra Diritto ed Economia, è stato senza dubbio quello delle problematiche relative alla concorrenza.

Non a caso, Chicago è stata una delle culle dell'Analisi Economica del Diritto, e proprio lì l'*antitrust economics* ha avuto i suoi sviluppi più importanti e significativi. Franco Romani a questo proposito ha detto: *"A dire il vero la concorrenza è stata praticamente inventata dagli economisti appunto nel diciottesimo secolo quando veniva inventata anche la denominazione di economisti per i cultori della nuova scienza dell'economia politica. La scienza economica nasce da un problema di filosofia politica. E' possibile che una società non gerarchicamente ordinata possa funzionare? E' possibile che ognuno faccia quel che gli pare senza che il risultato sia il disordine e il caos?"*.

Geneticamente proprio della teoria economica è il tentativo di dimostrare la capacità delle forze spontanee del mercato di garantire il buon funzionamento della vita associata e di conseguenza la non indispensabilità di un reggente, ovvero di un sovrano.

⁶La citazione in oggetto è tratta dall'articolo contenuto in "Economics and law-from Posner to post Modernism" di N. Mercurio & S.G. Medema, Princeton University Press, 1997, pag. 54.

Da tale considerazione discende quindi che la rivalità, ovvero l'anima della concorrenza, non sia mai stata vista di buon grado, e proprio per tale motivo si è sempre cercato di tenerla sotto controllo.

Nel perseguimento di tale scopo il diritto ha sempre giocato un ruolo importante, se non fondamentale. Importante però sarà notare che, il diritto, le leggi sono strettamente legate a colui che le emana, ovvero a un'entità reggente, tanto da giungere ad affermare che forse gli uni (il diritto, la legge) non esistono senza l'altro (il sovrano) e viceversa.

La concorrenza ad certo punto è quindi divenuta lo snodo attorno al quale due discipline, il diritto e l'economia, pur muovendo da posizioni opposte, hanno finito con l'incontrarsi accorgendosi anche dell'utilità dell'incontro stesso.

Uno dei primi luoghi in cui si ebbero " i primi e fruttuosi incontri " fu appunto l'università di Chicago, nella quale, verso alla fine degli anni trenta del secolo scorso, cominciò quello scambio d'idee e di uomini tra il dipartimento di economia e la facoltà di legge che fu determinante non soltanto per la fondazione dell'Analisi Economica del Diritto, ma per il pensiero economico in generale e per la legislazione antitrust statunitense (e di conseguenza per quella di tutto il resto del mondo) in particolare.

Conseguenza di tali dibattiti fu l'istituzione nella facoltà di legge di un corso quadriennale di studi interdisciplinari che includeva diversi insegnamenti economici.

Nel 1939 la facoltà (giuridica) "chiamò" il suo primo economista, Henry Simons; il suo corso significativamente fu denominato "*Economic Analysis of*

Public Policy". Costui, poi premio Nobel per l'Economia, non è certo da annoverarsi tra i cultori dell'Analisi Economica del Diritto, ma nondimeno la sua chiamata ci dice molto a proposito dell'ambiente culturale che tenne a battesimo questa scuola di Chicago, certamente una delle due fondamentali anche nei tempi successivi e a tutt'oggi.

Non a caso, infatti, il suo successore su quella cattedra fu proprio quell'Aaron Director di cui sopra, il quale pose al centro dei propri interessi, giusto appunto, lo studio della struttura giuridico-istituzionale più consona a un sistema economico competitivo. L'influenza scientifico-culturale di questo studioso fu enorme: basti pensare che R. Bork e R. Posner furono suoi allievi, in altre parole uno dei massimi studiosi di *antitrust law* il primo, e il secondo colui che viene indicato come uno dei padri fondatori dell'Analisi Economica del Diritto.

La regolazione del commercio e il diritto economico furono i primi settori a ricadere nell'area di naturale interesse dei primi studiosi americani di analisi economica del diritto. Le prime ricerche si concentrarono su aree collegate al diritto societario, al diritto tributario, e al diritto della concorrenza. Con questi studi, la prima generazione di studiosi di analisi economica del diritto, procedette in parallelo con gli sforzi di altri economisti, nel cercare di spiegare il funzionamento dei mercati economici e l'impatto di differenti vincoli legali, come tasse e regolamenti, sul mercato.

Negli anni sessanta il pionieristico contributo di Ronald Coase e Guido Calabresi mise in luce l'influenza pervasiva dell'economia in tutte le aree del diritto. Il varco metodologico aperto da Coase e Calabresi consentì

l'immediata estensione delle ricerche alle aree dell'illecito civile, della proprietà e dei contratti.

Stanti tali premesse, occorre notare la differente tipologia di approccio, indice anche dell'evoluzione della materia oggetto di studio, tra i lavori di analisi economica del diritto dei primi anni sessanta e quelli che seguirono negli anni settanta.

Mentre i primi contributi mettono in luce gli effetti delle norme legali sul normale funzionamento del sistema economico (considerano ad es. l'impatto di norme legali sull'equilibrio di mercato), la successiva generazione utilizza l'analisi economica per pervenire ad una migliore comprensione del sistema giuridico.

A onor del vero, dagli studi portati avanti negli anni settanta scaturirono tutta una serie d'importanti applicazioni dell'economia al diritto i quali portarono alla graduale scoperta di tutta la struttura economica sottostante a ogni singolo aspetto di un sistema giuridico: dalla sua origine ed evoluzione, fino alle sue regole sostanziali, procedurali e costituzionali.

Nonostante qualche resistenza all'applicazione dell'economia a comportamenti estranei al mercato, le importanti connessioni tra l'analisi giuridica e l'analisi economica, così come la rilevanza sociale dell'oggetto di studio, furono di per sé una garanzia di successo e fecondità per la disciplina.

Occorre inoltre rilevare che un importante contributo al successo delle ricerche di analisi economica del diritto è venuto dalla fondazione di riviste specializzate, la prima delle quali fu il *Journal of Law and Economics*, fondata nel 1958 dall'Università di Chicago.

Il perché di tale importanza è rinvenibile nell'aspetto interdisciplinare e non statico della materia di cui all'oggetto, il che fa sì che il campo migliore di confronto tra gli studiosi possa essere più che un testo, una rivista. A dimostrazione di quanto detto, queste riviste specialistiche hanno fornito e continuano a fornire *un forum* estremamente valido per lo studio della struttura economica del diritto.

Sotto molti aspetti, l'impatto dell'analisi economica del diritto ha superato le sue iniziali aspirazioni. Uno degli effetti dell'incorporazione dell'economia nello studio del diritto è stato quello di trasformare irreversibilmente la metodologia giuridica tradizionale. Le norme di legge hanno cominciato a essere studiate come un sistema attivo, un chiaro cambiamento rispetto alla tradizione Langdelliana⁷, che faceva affidamento quasi esclusivamente

⁷ Christopher Columbus Langdell fu prima Professore e poi Preside della Harvard Law School. Padre del case method è considerato da Gilmore G., *The ages of American law*, New Haven, 1977, Partefice del diritto classico americano insieme a Samuel Williston e Oliver Wendell Holmes. Le teorie di Langdell si basavano sul formalismo giuridico, il quale ben rispondeva alle esigenze di stabilità e di sicurezza sentite dopo lo sconvolgimento della guerra civile. La cristallizzazione del sistema legale, la teorizzazione del diritto come scienza, il tentativo di ridurre ad unità le differenze vennero accolte dai più con favore e condizionano fortemente anche il modo di concepire il diritto del XX secolo. L'influenza del pensiero di Langdell e dei suoi seguaci si estende soprattutto al diritto contrattuale che viene rielaborato in un sistema organico e uniforme, caratterizzato dal fatto che non rilevano più né lo *status* giuridico delle parti contraenti né l'oggetto del loro patto. I casi venivano selezionati e raccolti in un trattato assunto a fonte per eccellenza del diritto contrattuale. Agli operatori del diritto non restava che applicare tali principi e alla loro luce risolvere i casi concreti che di volta in volta si presentavano. In questa corrente di pensiero, il bargain principle si insedia nel contract law come risposta all'esigenza di sveltezza e semplicità nell'amministrazione della giustizia scaturente dalla concezione liberista del mercato: i giuristi intuiscono che un principio rigido e formulato in termini oggettivi implica uno sforzo interpretativo minimo e una automatica applicazione, non essendo necessaria un'attività legale che tenda al raggiungimento della giustizia. Perciò non si sarebbe dovuto accertare l'esistenza di un equilibrio tra le parti contrattuali e nemmeno tra le prestazioni, dal momento che per la validità del contratto era sufficiente il rispetto di pochi e definiti requisiti formali, tra i quali figuravano il mutual assent e la consideration. Il meccanismo così instaurato, se era ineccepibile e soddisfacente dal punto di vista della formulazione teorica, non era però adatto alla risoluzione dei problemi concreti, che come spesso capita sono più complessi nella realtà. Per anni i giudici americani avevano applicato le teorie formalistiche ai casi di contract law, nel tentativo di inquadrare i comportamenti umani in un sistema logico e immutabile.

sull'autonomo modello dell'analisi casistica e della classificazione, considerando la legge poco più che un meccanismo di riempimento.

L'economia fornisce il rigore analitico necessario per lo studio del vasto corpo normativo presente in un moderno sistema giuridico.

Il connubio tra diritto ed economia ha anche influenzato la professione economica, contribuendo all'espansione dell'originale campo di applicazione dell'analisi microeconomica, allo studio e alla comprensione di altre istituzioni e di fenomeni diversi da quelli di mercato.

Nonostante la grande portata analitica dell'economia, fin dal principio fu chiaro che le competenze dell'economista nella valutazione di questioni giuridiche erano limitate. Nonostante la prospettiva dell'economista possa rivelarsi decisiva per l'analisi positiva dell'efficienza delle regole e per lo studio degli effetti di regole giuridiche alternative sulla distribuzione della ricchezza e del reddito, gli economisti generalmente riconoscono i limiti del loro ruolo nel fornire prescrizioni normative per cambiamenti sociali o riforme legali.

La presa di coscienza della natura positiva e descrittiva dell'analisi economica del diritto non è però stata sufficiente a dissipare i molti equivoci e controversie generati in seno all'accademia giuridica dalla rivoluzione metodologica del movimento della *law and economics*. Come chiarì Coase (1978), la coesione delle tecniche economiche rende possibile per l'economia di migrare con successo in un altro campo, come quello del diritto, e dominarlo intellettualmente. Ma le differenze metodologiche hanno giocato un ruolo importante nel non facile connubio tra diritto ed economia.

La metodologia Popperiana della scienza positiva contrastava per molti versi con gli esistenti paradigmi di analisi giuridica. Rowley (1981) definisce queste differenze, osservando che l'economia positiva segue l'approccio Popperiano, per mezzo del quale ipotesi (o modelli) verificabili vengono derivate con metodo di deduzione logica e vengono, poi, verificate empiricamente. L'analisi giuridica anglo-sassone, invece, è generalmente induttiva: i giuristi utilizzano soluzioni di singoli casi per costruire una regola generale del diritto. Molto lavoro è stato compiuto nell'analisi economica del diritto a dispetto di queste differenze metodologiche, con un arricchimento reciproco di strumenti analitici per entrambe le discipline.

L'analisi economica del diritto si basa sulla comune assunzione economica che gli individui sono massimizzatori razionali, e studia il ruolo del diritto come mezzo per variare i prezzi relativi connessi a comportamenti alternativi dei soggetti del diritto. Secondo quest'approccio, una variazione della regola di diritto condiziona i comportamenti umani alterando la struttura dei prezzi, e quindi il vincolo, del problema di ottimizzazione affrontato dai vari soggetti. La massimizzazione della ricchezza, fungendo da paradigma per l'analisi del diritto, può quindi essere stimolata o vincolata dalle regole di diritto.

I primi anni nello sviluppo dell'analisi economica del diritto furono caratterizzati dalla difficoltà di alcuni giuristi tradizionali ad accettare la nozione di massimizzazione della ricchezza come un paradigma sussidiario di giustizia. Nonostante molte delle differenze siano a posteriori risultate prevalentemente terminologiche, e molte altre siano state dissipate dal

graduale accoglimento di una distinzione tra i paradigmi della massimizzazione dell'utilità e della massimizzazione della ricchezza, due ostacoli continuano ad affliggere il dibattito.

Il primo è legato alla necessità di specificare un complesso iniziale di diritti, come necessario prerequisito per rendere operativa la massimizzazione della ricchezza.

Il secondo scaturisce dalla difficoltà teoretica di definire l'esatto ruolo dell'efficienza come ingrediente della giustizia, in raffronto con altre finalità del diritto e ad altri scopi sociali.

Nella sua nota difesa del criterio di massimizzazione della ricchezza come guida per l'azione giudiziaria, Posner (1985) distingue la ricchezza o l'utilità attesa dai prezzi di mercato. Pur concedendo che i prezzi di mercato non sempre riescono a riflettere a pieno valutazioni soggettive idiosincratice, Posner sostiene che essi consentono, però, di evitare difficili comparazioni di utilità interpersonali, creando l'opportunità per una razionalizzazione ex post di posizioni prese su basi emotive.

Il punto di vista di Posner si accorda con le premesse di un approccio alle relazioni giuridiche fondato sul diritto di proprietà, e sottolinea la rilevanza di un'allocazione iniziale dei diritti di proprietà precedente a ogni calcolo di massimizzazione della ricchezza. Il suo paradigma di massimizzazione della ricchezza serve da comune denominatore sia per la prospettiva utilitaristica sia per quella individualistica.

Combinando gli elementi di entrambe, Posner fornisce una teoria di massimizzazione della ricchezza che si avvicina più a una filosofia politica del consenso che a ogni altro sovrastante principio politico.

Al contrario, Calabresi (1980) sostiene che un incremento di ricchezza non può costituire un progresso sociale a meno che non persegua anche altri scopi sociali, come utilità e uguaglianza.

Negando il *trade-off* tra efficienza e giustizia, Calabresi sostiene invece che efficienza e distribuzione sono entrambi ingredienti della giustizia, che è un fine di ordine differente rispetto a ciascuno di questi ingredienti. Calabresi quindi giustifica l'analisi economica del diritto come un valido esame di determinati ingredienti della giustizia, piuttosto che come un diretto esame della giustizia in sé.

Grazie a questo dibattito, divenne chiaro che la resistenza intellettuale che aveva caratterizzato la nascita della *law and economics* era destinata a rimanere un fenomeno transitorio. Nella realtà nord-americana degli ultimi anni, giudici e legislatori hanno pienamente accettato il ruolo dell'analisi economica nelle loro rispettive competenze istituzionali. Altrettanto ampio e indiscusso è l'impatto della *law and economics* nella realtà accademica.

Similarmente, come ha notato Coase (1978), gli economisti stanno prendendo coscienza del fatto che le altre scienze sociali sono così inevitabilmente connesse al sistema economico da essere quasi parte del sistema stesso. Per questo motivo, l'analisi economica del diritto non può più essere considerata come una branca della microeconomia applicata, piuttosto deve essere vista

come un contributo a una migliore comprensione dello stesso sistema economico.

Lo studio degli effetti di altre scienze sociali sul sistema economico diventerà, come Coase predisse, una componente permanente del campo economico. Coase esamina anche le ragioni della migrazione di economisti in altre scienze sociali, e cerca di predire il futuro di questo fenomeno.

Gruppi di studiosi sono legati da comuni tecniche di analisi, da un approccio comune alla materia, e/o da un comune oggetto di studio. Nel breve periodo, asserisce Coase, le tecniche di analisi di un gruppo potrebbe avere una tale superiorità da riuscire con successo a imporsi in un altro campo, e magari anche a dominarlo. Nel lungo periodo, comunque, l'oggetto di studio tende ad assurgere a forza coesiva dominante. Le tecniche analitiche utilizzate dagli economisti, come la programmazione lineare, i metodi quantitativi, e le analisi costi-benefici – possono avere recentemente favorito l'ingresso degli economisti in altre scienze sociali ma Coase sostiene che questa tendenza può essere solo temporanea.

Dopo di tutto, la conoscenza in possesso degli economisti, una volta che il suo valore sia stato riconosciuto, potrà essere acquisita da altri professionisti in altri campi (come sta accadendo nel campo del diritto).

Come l'ambito di applicazione dell'analisi economica del diritto continua a espandersi così anche le sue prospettive ed esiti metodologici non rimangono fermi.

Nonostante questi importanti punti di convergenza, qualche spunto di controversia ancora circonda alcune questioni metodologiche, normative e

filosofiche che costellano l'analisi economica del diritto. Anche se alcune di queste spesso perdono significato perché i loro paradigmi operativi sovente giungono a risultati analoghi se applicati a casi reali, il dibattito non è esaurito. Alcuni studiosi avvertono che lo stato attuale di sviluppo dell'analisi economica del diritto è comparabile allo stato dell'economia prima dell'avvento della teoria delle scelte pubbliche (*public choice*), in quanto una comprensione dei "fallimenti della politica" si stava perdendo nello studio dei fallimenti del mercato (Buchanan, 1974; Rowley, 1989). La teoria delle scelte pubbliche introduce una prospettiva scettica, e a volte disgregativa, nel più elegante e semplice modello dell'economia neoclassica, ma questo elemento aggiuntivo può ben essere necessario per una migliore comprensione di una realtà complessa. Da un certo punto di vista, l'incorporazione sistematica della *public choice* nell'approccio economico al diritto ha contribuito a spostare il dibattito sul terreno della teoria delle scelte collettive, in qualche modo ponendo spunti di convergenza tra le diverse visioni normative dell'analisi economica del diritto.

L'economia è un potente strumento per l'analisi del diritto. Se gli uomini sono massimizzatori razionali della loro utilità, ricchezza o benessere, allora essi risponderanno razionalmente a mutamenti dei vincoli esterni, quali ad esempio quelli creati dalle regole del diritto.

L'assunto della razionalità costituisce il fondamento basilare per molta letteratura economica e giuridica.

Partendo dal comune principio economico che gli individui sono massimizzatori razionali, i sofisticati strumenti della teoria dei prezzi

diventano un utile ausilio per lo studio della scelta di regole giuridiche. Mentre c'è un generale consenso sul valore della teoria economica nello studio delle regole giuridiche, importanti differenze metodologiche sorgono rispetto alla scelta degli strumenti appropriati di analisi giuridica e alla scelta del metodo di calcolo delle preferenze sociali.

Stanti le finalità del presente lavoro, non si ritiene in questa sede di dover procedere ad un approfondimento in tal senso, in quanto nel presente paragrafo si intendeva semplicemente fornire un'idea di massima, quasi enciclopedica, su quelle che sono state le origini e gli sviluppi dell'analisi economica del diritto.

1.c) I concetti fondamentali dell'analisi economica del diritto.

Il concetto base intorno al quale si è costruita tutta la teoria economica del diritto è quello di efficienza.

Letteralmente tale termine indica la capacità di azione o di produzione con la massima efficacia e con il minimo di scarto, di spesa, di risorse e di tempo impiegati. Stante tale definizione generale, l'uso del termine varia ampiamente a seconda delle diverse discipline in cui trova applicazione.

Tale concetto, rivisto nell'ottica dell'analisi economica del diritto, può essere interpretato come il principio guida nella ricerca delle indicazioni di natura pratica volte a individuare la soluzione normativa migliore.

L'agire senza spreco è un'attitudine propria di ogni singolo individuo, il quale tende a comportarsi come "massimizzatore razionale" degli scopi della sua vita.

Ma cosa si intende per massimizzatore razionale?

Con tale espressione si è soliti intendere un soggetto che:

- ha preferenze stabili nel tempo e adeguate alle risorse che possiede;
- agisce in vista della massimizzazione del proprio interesse personale.

Occorre premettere che il comportamento è indice sia della tipologia che dell'intensità delle preferenze di ciascun individuo, e si misura sulla base della disponibilità e capacità degli stessi a pagare per determinati beni. La "razionalità" dell'individuo ha delle importanti ripercussioni sul

funzionamento dei mercati nel loro complesso, in quanto permette di prevedere le reazioni dello stesso rispetto a una certa regola giuridica: tale assunto risponde alla teoria della così detta "Mano Invisibile".⁸ intesa come metafora dei meccanismi economici che regolano l'economia di mercato in modo tale da garantire che il comportamento dei singoli, teso alla ricerca della massima soddisfazione individuale, conduca al benessere della società. In sostanza quindi, il teorema di cui sopra, postulava una regolazione spontanea dello scambio e delle attività produttive per la quale il sistema economico non richiede interventi esterni per regularsi, in particolare non necessita l'intervento di una volontà collettiva razionale. Il principio su cui prende le mosse l'analisi economica del diritto è quello della concorrenza perfetta⁹,

8 La teoria di una regolazione spontanea dello scambio e delle attività produttive di Adam Smith è incentrata sulla nozione di mano invisibile secondo la quale il sistema economico non richiede interventi esterni per regularsi, in particolare non necessita l'intervento di una volontà collettiva razionale. Il ruolo della mano invisibile è triplice

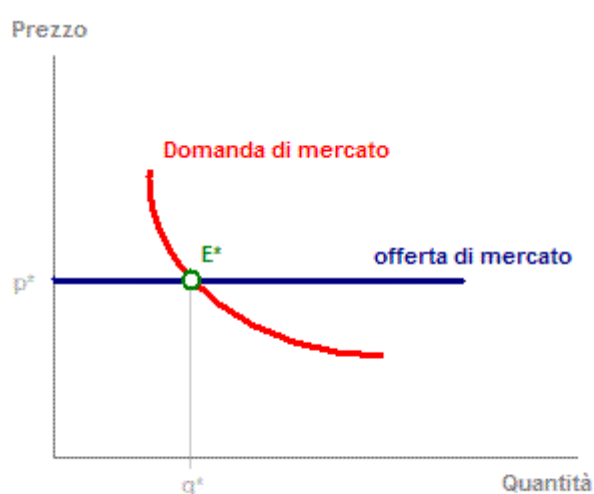
"Processo con il quale si crea un ordine sociale" - Dati l'uguaglianza di fronte al diritto, il non intervento dello Stato e il principio di simpatia, la mano invisibile assicura il realizzarsi di un ordine sociale che soddisfa l'interesse generale (convergenza spontanea degli interessi personali verso l'interesse collettivo).

"Meccanismo che permette l'equilibrio dei mercati" - Domanda e offerta su differenti mercati tendono ad uguagliarsi: il libero funzionamento di un mercato concorrenziale, oltre a far convergere il prezzo di mercato al prezzo reale, tende a fare scomparire qualsiasi domanda o offerta eccedentaria.

"Fattore che favorisce la crescita e lo sviluppo economico" - La regolazione si applica alla popolazione attraverso il mercato del lavoro (in caso di popolazione eccessiva, il salario scende al di sotto del minimo di sussistenza conducendo ad una riduzione della popolazione e viceversa in caso di popolazione deficitaria); la regolazione si applica pure al risparmio, condizione necessaria per l'accumulazione del capitale e quindi della crescita economica attraverso una maggiore divisione del lavoro (gli individui tendono spontaneamente a risparmiare in quanto desiderosi di migliorare la propria condizione); infine la regolazione si applica anche alla locazione dei capitali (investimenti indirizzati spontaneamente verso le attività più redditizie

9 Un equilibrio di concorrenza perfetta può anche essere descritto graficamente tramite l'utilizzo di un diagramma cartesiano.

ovvero di un mercato in cui produttori e consumatori non possono influenzare i prezzi. La moltitudine di operatori dal lato dell'offerta e della domanda impedisce il controllo del prezzo di vendita dei beni nelle contrattazioni. Un mercato concorrenziale è caratterizzato da prodotti 'omogenei' da parte delle imprese, ossia, non differenziati tra loro per qualità o per particolari *optionals*. Altra caratteristica del mercato concorrenziale è l'informazione perfetta. Sia i consumatori sia i produttori dispongono di tutte le informazioni sulle preferenze della domanda, sui costi di produzione e sui prezzi del mercato. Infine, ultima condizione per avere un mercato di concorrenza perfetta è l'assenza di barriere d'ingresso. Nel mercato concorrenziale ogni nuova impresa può iniziare la sua attività senza sottostare ad alcun vincolo di natura esterna.



Il diagramma pone il prezzo del bene e la quantità prodotta sulle assi delle ordinate (asse verticale) e delle ascisse (asse orizzontale). All'interno del diagramma sono rappresentate due curve, quella di domanda del bene da parte dei consumatori (colore rosso) e quella di offerta del prodotto da parte delle imprese (colore blu). Come si può facilmente intuire, le imprese non possono decidere il prezzo del bene ma soltanto la quantità da produrre. In questi casi le imprese sono dette price-taker. La quantità della produzione è individuata dall'intersezione della curva di domanda e della curva di offerta di mercato. In questo punto di equilibrio concorrenziale (E*) la quantità dei beni prodotti dalle imprese eguaglia quella dei beni domandati da parte dei consumatori. Nella condizione di equilibrio il mercato determina il prezzo. La curva di offerta piatta deriva dalla presenza di una moltitudine di piccole imprese, ognuna delle quali soddisfa una parte infinitesimale della domanda. Agli occhi di queste imprese la domanda è anch'essa piatta.

1.d) Fallimenti del mercato e Regolamentazione.

1.d1) Fallimenti del mercato

Nella realtà i mercati reali si discostano dal modello ideale della concorrenza perfetta, poiché non vi sono informazioni diffuse sui prezzi o sulle caratteristiche dei prodotti offerti, vi sono esternalità negative¹⁰, situazioni di monopolio, cartelli e oligopoli¹¹, in grado di gestire il mercato. Tutte le forme di mercato diverse dalla concorrenza perfetta rappresentano una forma di fallimento del mercato in quanto non si raggiunge né l'efficienza allocativa (prezzo di mercato uguale al costo marginale), né l'efficienza produttiva (prezzo di mercato uguale al costo medio minimo di lungo periodo).

Secondo quanto appena affermato, il mercato da solo non è più in grado di assicurare un efficiente ma, soprattutto, equa allocazione delle risorse, per cui è necessario un intervento pubblico per ristabilire un equilibrio, ad esempio

¹⁰ Con il termine "esternalità" si intendono gli effetti dell'attività economica di un soggetto su altri soggetti che non passano per il mercato. Si parla di esternalità negative o positive a seconda che gli altri soggetti coinvolti subiscano un danno o un beneficio dall'attività economica. Un caso di esternalità negativa è quello dell'impresa che scarica nell'ambiente prodotti di scarto del processo industriale aumentando l'inquinamento. Un esempio invece di esternalità positiva è quello dell'attività dell'apicoltore che ha effetti positivi sul frutteto adiacente in quanto le api aiutano la fecondazione dei fiori. Al di là degli esempi da manuale di economia, il fenomeno delle esternalità è comune a tutte le interazioni sociali in quanto, nonostante la diffusione dei mercati, ogni azione produce una serie di conseguenze per le quali non sono previste compensazioni economiche.

¹¹ Gli studi della scuola di Chicago hanno portato allo sviluppo delle regolamentazioni antitrust, che sono orientate al perseguimento della concorrenza perfetta che, ovviamente costituisce solo un modello ideale di mercato. Nella dottrina antitrust, gli effetti benefici della concorrenza (efficienza produttiva, efficienza allocativa e sovranità dei consumatori) costituiscono l'obiettivo che le regole giuridiche devono favorire. Ovviamente vi sono anche monopoli desiderabili, ciò accade per quelle risorse che si considera non possibile gestire se non in monopolio pubblico.

attraverso l'istituzione d'impresе pubbliche, il controllo dei prezzi o l'imposizione di tributi.

Il fallimento del mercato giustifica l'intervento dello Stato che, in una prospettiva economica, è il soggetto che ha il potere, attraverso il diritto¹², di modificare gli incentivi: vietando, obbligando, consentendo, favorendo o disincentivando comportamenti utili o dannosi in funzione d'interessi di volta in volta da stabilire.

Ai fallimenti del mercato, lo Stato può sopperire ad esempio attraverso la costituzione di un monopolio pubblico del servizio, ma anche in modi meno intrusivi della libertà privata. Infatti, lo Stato può anche non farsi "gestore" o "imprenditore" ma solo "regolatore" adottando norme di tipo "costrittivo" (obblighi) ovvero di tipo incentivante, a seconda delle finalità perseguite, degli interessi in gioco, e *last but not least*, dei costi della regolazione.

Nel caso si propenda per questa seconda via, l'analisi economica del diritto, letta in un'ottica di diritto amministrativo e ancor più in particolare per il tramite della teoria della regolazione, risulta un ausilio fondamentale.

Quest'ultima, infatti, si propone lo studio delle relazioni tra attività economiche e istituti giuridici¹³, lo studio degli effetti delle regole giuridiche ed in ultima istanza l'individuazione del miglior strumento giuridico in grado

¹² Il diritto come strumento modificatore degli incentivi è stato teorizzato da Posner, come è ben delineato in P.

Chiassoni, R. *Posner: pragmatismo e analisi economica del diritto*, in G. Zanetti (a cura di), *Filosofi del diritto contemporanei*, Milano, Raffaello Cortina, 1999, pp. 210 – 211.

¹³ P. Chiassoni, R. Posner: pragmatismo e analisi economica del diritto, in G. Zanetti (a cura di), *Filosofi del diritto contemporanei*, Milano, Raffaello Cortina, 1999, p. 186.

di consentire/vietare/incentivare/disincentivare un determinato comportamento sociale o economico.

L'analisi economica del diritto, quindi, letta in una prospettiva di diritto amministrativo, implica necessariamente lo studio delle diverse forme di regolazione.

E' noto, infatti, che i poteri pubblici "entrano" nella vita dei cittadini (o degli utenti, nel caso dei pubblici servizi, o dei soggetti regolati, nel caso di imprese sottoposte ad autorizzazione, o dei consumatori, quando lo Stato eserciti in via diretta indiretta attività imprenditoriale ecc...) mediante il loro agire.

Questo agire, pur perseguendo fini pubblici, può essere più o meno intrusivo, più o meno efficace, più o meno costoso.

Alla luce di quanto sin ad ora detto quindi, lo studio delle forme di regolazione permette di scegliere lo strumento di regolazione più adatto al caso specifico¹⁴.

Il principio guida della suddetta teoria è, infatti, che "la libertà dei privati debba essere limitata dai pubblici poteri solo nella misura strettamente indispensabile alla tutela di interessi pubblici rilevanti ai fini di un ordinato sviluppo della vita civile ed economica". Si tratterebbe, dunque, di scegliere sempre lo strumento di regolazione meno "'intrusivo' della libertà privata".¹⁵.

14 Come affermato da uno studioso della materia: "Public law (...) is also about selecting legal forms which can best achieve the instrumental goals of collective choice. If, for example, the agreed objective is to limit industrial pollution, to achieve certain standards of safety in our factories, or to control the prices of the privatized utilities, we need critically to compare the legal instruments which are available or can be devised", si veda A. Ogus, *Regulations, legal form and economic theory*, Oxford, Clarendon press, 1994, p. V.

15 M. Clarich, *Il nuovo codice della strada tra "fallimenti del mercato" e disciplina amministrativa di settore*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/1995, p.181.

“L’intervento regolatore (...) dovrà assestarsi al punto di equilibrio tra il minimo sacrificio concorrenziale compatibile con il raggiungimento dell’obiettivo di rilievo pubblico”¹⁶.

Si è visto che, secondo l’analisi economica, i poteri pubblici intervengono nell’economia con la finalità di sanare un fallimento del mercato. La regolazione con la quale ci si propone di porre rimedio tale fallimento può avere ad oggetto un’attività o, meglio il contenuto economico di un’attività imprenditoriale, i caratteri soggettivi dell’impresa, il prodotto, la circolazione del prodotto, il risultato economico dell’attività imprenditoriale¹⁷.

Uno studioso della materia, Anthony Ogus¹⁸, ha identificato varie tipologie di fallimenti del mercato e, soprattutto, ad essi ha associato diversi strumenti di regolazione pubblica.

Ai nostri fini, le tipologie di fallimento del mercato di maggior rilievo sono:

- 1. Le asimmetrie informative.** Tale fattispecie si verifica nel caso in cui una delle due componenti del mercato, ovvero il lato della domanda, identificabile nel consumatore, non è in possesso di tutte le informazioni necessarie sui prodotti o servizi offerti;

16 P. Marchetti, F. Merusi, L. Prosperetti, Funzione, estensione, strumenti della sorveglianza sui sistemi di pagamento, in Banca, Borsa e Titoli di credito, n. 3/1996, p. 298.

¹⁷ Si tratta, in un certo senso, dei criteri secondo i quali una attività economica è inerente ad un pubblico interesse, si veda M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, Giuffrè, p. 186 – 187.

¹⁸ A. Ogus, *Regulations, legal form and economic theory*, Oxford, Clarendon press, 1994

2. Le esternalità negative o *spill-over effects* (effetto traboccamento). Come già anticipato in nota, le esternalità “sono gli effetti, sia vantaggiosi che svantaggiosi, provocati sull’attività di produzione e/o consumo di un individuo dell’attività di produzione o di consumo di un altro individuo, che non si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti “. ¹⁹ Le esternalità possono qualificarsi come positive o negative. In quest’ultimo caso, una parte dei costi di produzione di un bene si riversa su un soggetto diverso da colui che produce (ad es. l’impresa che inquina l’ambiente scarica dei costi all’esterno, che ricadranno, alla lunga, sulla società nel suo complesso.)

La scienza economica propone di ovviare a tale fallimento del mercato “internalizzando” l’effetto esterno generato dal traboccamento, ovvero incorporando i costi di produzione nella produzione, ad esempio per il tramite di un’apposita regolamentazione²⁰.

1.d2) La Regolamentazione: un’introduzione

Una volta definite le tipologie di “fallimenti” maggiormente rilevanti ai fini del lavoro di cui all’oggetto, le principali tipologie d’intervento di cui lo Stato può farsi promotore a fine di porvi rimedio sono le seguenti:

¹⁹ G. Brosio, *Economia e finanza pubblica*, Nis, p. 49.

²⁰ P. Chiassoni, *L’analisi economica del diritto e teorie economiche: un inventario di strumenti*, in G. Alpa, P. Chiassoni, A. Pericu, F. Pulitini, S. Rodotà, F. Romani (a cura di), *Analisi economica del diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 502.

1. *Regulation by information*: L'*Information regulation* è una tipologia di regolazione che si basa sull'imposizione, nei confronti delle aziende regolate, di obblighi di "*disclosure*", di diffusione delle caratteristiche qualitative e/o tecniche del prodotto. Ad es. le informazioni sui farmaci o il prospetto informativo fornito obbligatoriamente dalle Sim agli investitori²¹.

2. *Private regulation*: Questa modalità di regolazione si basa sull'imposizione di obblighi che possono essere resi esecutivi solo dagli individui nei confronti dei quali è avvenuta la regolazione. Il caso tipico è la costituzione di diritti reali in capo ad un determinato soggetto o la costituzione di un diritto inalienabile²².

3. *Regulation by economic instruments*: è una modalità di regolazione che si basa su strumenti economici incentivanti (es. *ratings* di qualità dei prodotti) o più spesso disincentivanti, rispetto a determinate attività (tassazione di certe attività considerate dannose per la collettività.)²³

4. Regolazione *command and control* (comando e controllo) è una modalità di regolazione basata sull'imposizione di determinati *standard* nell'esercizio di una certa attività, la cui violazione è sanzionata da norme penali. In questa

²¹ A. Ogus, *Regulations, legal form and economic theory*, Oxford, Clarendon press, 1994, p. 121 e segg.

²² A. Ogus, *Regulations, cit.*, p. 257 e segg.

²³ A. Ogus, *Regulations, cit.*, p. 245 e segg.

categoria rientrano tutte le forme di *standard – setting*, come ad esempio la fissazione di standard obbligatori per certi prodotti: quali le cinture di sicurezza delle automobili²⁴.

5. *Regolazione per mezzo di prior approval (autorizzazione o controllo all'entrata)* è una modalità regolativa che si basa sul divieto di intraprendere una determinata attività economica senza aver ottenuto una licenza o un'autorizzazione, per la quale occorre essere in possesso di determinati requisiti²⁵.

Il caso tipico può esser ben rappresentato dall'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. Questo è lo schema che normalmente viene seguito per i mercati finanziari, con a capo un'autorità indipendente.

Alcuni dei controlli all'entrata implicano solo la verifica di un *set* di requisiti minimi essenziali, in altri casi tale verifica implica anche una selezione, o perché gli standard sono molto alti, o perché vi è un contingentamento dell'attività.

In generale, poiché si tratta di uno strumento regolativo che può avere forti effetti anticoncorrenziali, le autorizzazioni all'entrata si dovrebbero utilizzare solo laddove l'interesse che si persegue appare fortemente degno di "protezione" (come la tutela del risparmio nel caso dell'attività bancaria).

La regolazione per mezzo di *prior approval*, assai utilizzata nell'ordinamento italiano, presenta precise caratteristiche che possono esser sintetizzate come segue:

²⁴ A. Ogus, *Regulations*, cit., p. 150 e segg.

²⁵ 34 A. Ogus, *Regulations*, cit., p. 214 e segg.

- presenza di un alto grado di intervento del potere pubblico nell'attività dei privati;
- possibilità di effettuare un vero e proprio "controllo all'entrata". Quest'ultimo è, quindi, esercitato prima dello svolgimento dell'attività per cui è richiesta l'autorizzazione (ciò non esclude che si possano effettuare controlli anche dopo);
- si pone come obiettivo quello di prevenire un comportamento socialmente indesiderabile (quale lo svolgimento di una data attività da parte di soggetti non in possesso di determinati requisiti);
- presenta come caratteristica propria quella di fissare standard minimi e non massimi (es. impresa deve avere minimo capitale sociale, se è maggiore ancora meglio, ma non rileva);
- applica sanzioni molto severe a chi esercita l'attività senza autorizzazione, ovvero abusivamente.

6. *Negative licencing*: si tratta di un regime di controllo alternativo al *prior approval* ma più rispettoso dell'autonomia dei privati in quanto è rappresentato dal semplice obbligo di comunicazione o notificazione all'autorità amministrativa dell'attività intrapresa. Quest'ultima è in grado in questo modo di effettuare un monitoraggio e, nel caso, di operare interventi correttivi e repressivi. Questo modello di semplificazione amministrativa è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990

n. 241 che ha sostituito molte autorizzazioni preventive con la cosiddetta denuncia d'inizio di attività²⁶.

Gli esempi di regolazione pubblica esaminati sinora non costituiscono un'elencazione esaustiva. Stante tale premessa, è doveroso ricordare che la regolazione amministrativa può non essere sempre pubblica, ovvero può esser rimessa anche ad apposite autorità di autoregolamentazione, ed in questo caso si parlerà *self-regulating organisations*.

La *self regulation*, autoregolazione o autoregolamentazione, è un fenomeno di cui si conoscono esempi già dal periodo tra il XII e il XIV secolo quando le attività di scambio da mercanti avvenivano nell'ambito di fiere, organizzate dai mercanti stessi.

1.e) Regolamentazione e Concorrenza.

Stante tale premessa di carattere prettamente teorico, andiamo a vedere cosa sia successo invece al livello pratico.

La politica europea di concorrenza si fonda su un quadro legislativo comunitario definito nei suoi punti essenziali dal Trattato, in particolare dagli articoli da 81 a 90, cui si aggiunge il regolamento del Consiglio relativo al controllo delle operazioni di concentrazione tra le imprese. Sulla base di questi testi fondamentali, la politica di concorrenza si articola attorno a quattro grandi settori di azione:

²⁶ M. Clarich, relazione al convegno della Banca d'Italia su *I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, 2-3 dicembre 1999

- repressione degli accordi restrittivi della concorrenza e degli abusi di posizione dominante;
- controllo delle concentrazioni tra imprese;
- liberalizzazione dei settori economici soggetti a monopolio;
- controllo sugli aiuti di Stato.

Per quanto riguarda lo stato di liberalizzazione avviato al livello europeo, questo è consistito nell'apertura alla concorrenza di attività precedentemente esercitate in mercati di stampo monopolistico.

La Commissione, nell'espone le ragioni della politica di liberalizzazione adottata in questi ultimi anni, precisato che i diritti speciali, soprattutto di monopolio, concessi dagli Stati membri a imprese pubbliche o private affinché possano adempiere a una missione d'interesse economico generale in settori rilevanti, quali tra gli altri i trasporti, costituiscono in generale una contropartita degli oneri connessi all'espletamento della missione di servizio pubblico affidata alle imprese stesse. Tali diritti speciali non devono tuttavia andare di là da quanto è necessario per l'adempimento di tale missione, altrimenti genererebbero, ai sensi del diritto comunitario, situazioni restrittive della concorrenza.

I monopoli detenuti da talune imprese, se non sono giustificati da una missione d'interesse economico generale, nella maggior parte dei casi generano prezzi elevati, un servizio meno efficiente e ritardi in termini di innovazione o investimenti. E' questa la ragione che ha spinto la

Commissione a liberalizzare quei settori maggiormente soggetti a monopolio, al fine di migliorarne la qualità del servizio e ridurre il livello dei prezzi.

Molto spesso questi monopoli riguardano, o hanno riguardato, le industrie a rete (trasporti, energia, telecomunicazioni). A tal proposito occorrerà specificare che in tali settori di attività è necessario distinguere le infrastrutture, dai servizi offerti sulla base delle stesse.

Ciò in virtù del fatto che, risultando alquanto difficoltoso creare una seconda infrastruttura concorrente per ragioni legate ai costi d'investimento e per motivi di efficienza economica, per contro è possibile creare le condizioni di concorrenza tra i servizi offerti.

In conseguenza di quanto detto sopra, la Commissione si è fatta quindi promotrice dell'idea di dover separare le attività commerciali dall'infrastruttura.

Quest'ultima diviene così il semplice veicolo della concorrenza, ovvero, se sull'infrastruttura può sussistere il diritto di proprietà esclusiva (della rete ferroviaria, ad esempio), l'impresa monopolista deve consentire l'accesso a terzi intenzionati ad esercitare in concorrenza i servizi offerti sulla sua rete (i servizi di trasporto passeggeri o merci).

Per realizzare il principio dell'apertura dei mercati soggetti a monopolio, la Commissione europea dispone di diversi strumenti, che posson esser ricondotti a tre tipologie fondamentali:

- C.d. *liberalizzazione economica*, consiste nell'abrogazione dei diritti speciali ed esclusivi, con l'effetto di liberalizzare l'accesso al mercato

rimuovendone le barriere legali. E' il tipico strumento utilizzato dal legislatore comunitario con l'emanazione di regolamenti e direttive che impongono agli Stati membri di abrogare le norme attributive dei suddetti diritti speciali ed esclusivi: di regola tali norme stabiliscono espressamente in quali casi è eccezionalmente legittimo preservare regimi di riserva e parziali posizioni di chiusura del mercato;

- *C.d. liberalizzazione amministrativa*, consiste nella riforma della regolamentazione, con l'effetto di determinare una liberalizzazione delle attività, alleggerendo e semplificando adempimenti e vincoli e introducendo peraltro nuove prescrizioni compatibili con il mercato (c.d. ri-regolazione). In questo ambito rientrano dunque quelle norme comunitarie volte a semplificare e a ridurre regole che, anche in settori monopolistici, complicavano l'accesso al mercato di nuovi operatori. Ciò non significa tuttavia l'eliminazione delle regole che governano i singoli mercati, bensì l'individuazione di regole che, seppur alleggerite e semplificate siano in grado di garantire il libero gioco della concorrenza;
- *C.d. regolazione asimmetrica* consiste nella promozione della concorrenza attraverso l'imposizione di regole finalizzate a disciplinare le relazioni tra gli operatori, sul presupposto di una condizione di disparità nelle condizioni di partenza. In questo ambito rientrano i regolamenti e le direttive comunitarie che obbligano gli Stati membri a conferire poteri precettivi e di controllo ad autorità di settore, affinché queste

impongano agli operatori in posizione dominante responsabilità speciali e misure asimmetriche volte a riequilibrare il mercato.

Quanto sino ad ora esposto rappresenta il nucleo essenziale delle problematiche che si sono trovate a dover affrontare gli operatori economici. Viene e a questo punto da chiedersi quali siano le “regole “ loro imposte, e quindi riuscire a capire cosa s’intende per regolazione e soprattutto quali gli strumenti adottati per riuscire a rispettarle e al tempo stesso a rispettare anche i propri standard economici.

Proprio sul problema degli strumenti adottati si innesta il tema fondamentale del presente lavoro, ovvero di cercare di capire, innanzitutto quali sono i meccanismi fondamentali che la governano nei singoli settori e valutarne l’efficacia e l’efficienza, e in secondo luogo se quest’ultima possa essere considerata trasversale a tutti i settori interessati.

La regolamentazione consiste in interventi amministrativi volti a definire e controllare l’operare degli agenti economici in un certo settore.

L’ambito della regolamentazione pubblica di un settore di attività (servizi o industria) può comprendere, oltre ai prezzi o alle tariffe, le condizioni di accesso a un’infrastruttura (per esempio le reti per la trasmissione dell’energia elettrica), l’entrata e l’uscita dal mercato, gli standard del servizio, la qualità del prodotto, i metodi di contabilità, il grado d’informazione reso disponibile (per esempio la trasparenza dell’informazione nei mercati finanziari), l’accesso a risorse scarse razionate imperfettamente dai meccanismi di mercato, gli standard di salute e di sicurezza e gli effetti sull’ambiente.

Ma quali sono le ragioni per le quali nei settori di pubblica utilità è necessario regolamentare, e in che forme?

La complessità della liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità nasce dal fatto che in essi si riscontra la presenza contemporanea di attività monopolistiche in senso naturale, riferite principalmente alla gestione della rete di distribuzione, e attività potenzialmente competitive che richiedono l'interconnessione alla rete di distribuzione.

Le utilities, generalmente, consistono in servizi forniti su reti di cui non è economicamente possibile la duplicazione e, pertanto, la strategia regolamentare prevalente impone al gestore che detiene l'infrastruttura essenziale (c.d. *essential facility*) di consentirne alle altre imprese l'utilizzazione a condizioni non discriminatorie, pur conservandone il controllo monopolistico. Ciò vale a dire, che si ritiene preferibile, al posto di un'improbabile concorrenza tra reti infrastrutturali, promuovere la concorrenza nell'offerta di servizi sulla stessa rete. Innanzitutto, occorre stabilire se, per sviluppare la concorrenza, in seguito al processo di liberalizzazione, sia opportuno mantenere una struttura verticalmente integrata o separare la gestione della rete dalle attività potenzialmente competitive. Tale separazione potrà essere strutturale oppure contabile, a seconda che al gestore venga impedito di fornire servizi in competizione con le imprese che utilizzano i servizi della sua rete come input intermedi, o venga semplicemente imposto di predisporre una contabilità separata per i servizi intermedi forniti alle imprese concorrenti e per quelli offerti in competizione con esse. Diverse, infatti, saranno le conseguenze economiche

che scaturiranno da tale opzione, sia sul grado di competitività del settore, sia sui comportamenti strategici delle imprese. Infatti, nell'ipotesi in cui l'autorità regolatrice propenda per l'integrazione verticale, il gestore monopolista opererà sia come fornitore obbligato di un *input* ai produttori di servizi finali, sia come uno dei competitori sul mercato dei servizi finali, potendo così sfruttare la posizione di vantaggio derivante dal controllo dell'accesso alla rete di distribuzione con la possibilità di rendere particolarmente onerosa l'entrata e la permanenza nel mercato: l'impresa integrata e dominante, oltre ad avvalersi del vantaggio anticompetitivo rappresentato dagli *switching costs*, potrà, infatti, porre in essere strategie di deterrenza (*preemptive*) all'entrata quali, ad esempio, la *cost raising strategy*. Il regolatore pubblico, quindi, non potrà limitarsi ad aprire ai terzi un mercato precedentemente monopolistico, ma dovrà regolamentarne l'accesso in modo da garantire lo sviluppo della concorrenza e scongiurare il pericolo che, con il processo di liberalizzazione e di privatizzazione, si produca semplicemente un passaggio dal monopolio pubblico al monopolio privato. Viceversa, con l'adozione del modello di separazione verticale, si elimina l'incentivo per l'impresa *incumbent* alla discriminazione in favore di uno specifico fornitore, ma non il pericolo che essa, perché detentrica unica dell'infrastruttura essenziale, possa esercitare potere di mercato sulle imprese che acquistano *l'input*. Anche in questo caso, quindi, è necessario un intervento regolatorio.

Il policy maker è chiamato a effettuare un bilanciamento d'interessi in quanto dovrà individuare un prezzo d'accesso tale da non precludere al terzo la possibilità di operare in condizioni di concorrenzialità nel mercato derivato e,

quindi, tale da garantirgli un ragionevole margine di guadagno; inoltre, tale tariffa d'accesso, dovrà essere strutturata in modo da soddisfare anche la contrapposta esigenza di assicurare all'impresa dominante un equo compenso per gli investimenti sostenuti per la conservazione e lo sviluppo dell'*input* essenziale.

L'individuazione di tariffe di accesso ottimali è resa, inoltre, più complicata dalla presenza di asimmetrie informative: il regolatore avendo, infatti, minori informazioni rispetto a quelle detenute dall'impresa monopolista sulle condizioni di costo e di domanda (c.d. selezione avversa), non potrà definire tariffe d'accesso in linea con i costi marginali del servizio offerto.

Infine, non bisogna trascurare gli eventuali costi sociali che possono emergere dalla separazione strutturale tra rete e gestione dei servizi: per un'analisi dei costi e benefici, occorre ampliare l'analisi e considerare la qualità e la sicurezza delle reti nel tempo. Separando gestione della rete e gestione del servizio non s'influenza, infatti, solo la struttura del mercato e il grado di concorrenza nei diversi segmenti di attività, ma s'influenza anche il comportamento degli operatori che si occupano, rispettivamente, della rete e della vendita del servizio. Con la separazione il gestore della rete, soprattutto se regolato con un meccanismo *di price cap*, tenderà a minimizzare i costi lasciando abbassare il livello di qualità e di sicurezza della rete; saranno, quindi, gli operatori che vendono il servizio a dover sopportare i costi derivanti dall'insoddisfazione degli utenti. Viceversa, se il gestore della rete fosse anche gestore del servizio, qualunque problema di qualità o di sicurezza gli sarebbe direttamente imputato dai consumatori e, come suggerisce

l'economia della reputazione una riduzione degli investimenti in manutenzione o dei costi per la sicurezza delle reti si tradurrebbe, per un operatore integrato, in una diretta perdita di valore dell'azienda. Appare chiaro, quindi che, al di là del modello prescelto dal regolatore, il nodo cruciale in tale ambito sia rappresentato dalle modalità di accesso alla rete, ovvero dalle tariffe.

Un problema specifico della regolazione dell'accesso è quello degli incentivi, infatti, il regolatore non deve solo preoccuparsi del fatto che i prezzi e gli obblighi di servizio siano fissati a un livello equo, ma anche del fatto che siano fissati ad un livello e in un modo che consenta all'operatore di migliorare le proprie prestazioni. L'esistenza di evidenti asimmetrie informative tra regolatore e soggetti regolati esaspera tali difficoltà in quanto il primo non conosce quali siano i costi reali che l'operatore dovrà sostenere per prestare quel servizio e non è in grado di verificare gli sforzi che l'operatore può compiere per contenere quei costi. Il problema, quindi, è un problema di conflitto tra incentivi, da una parte, e appropriazione della rendita, dall'altra.

La teoria economica elementare vorrebbe che il prezzo fosse regolato in base al costo marginale, ovvero al costo di quell'unità di servizio che chi detiene la risorsa presta a chi vi accede. Tuttavia, tale soluzione di first best non può essere raggiunta perché il costo marginale non consente il recupero dei costi fissi, in quanto questi, essendo già stati sopportati, non rappresentano un costo di quell'unità aggiuntiva. Poiché nei mercati in situazione di monopolio naturale, i costi fissi rappresentano una componente rilevante del costo totale,

seguire il criterio del costo marginale imporrebbe al monopolista di vendere a un prezzo molto inferiore al suo reale costo medio e, quindi, venderebbe in perdita.

Il regolatore, chiamato nel determinare le condizioni economiche d'accesso sia a minimizzare i costi di produzione (efficienza produttiva) sia a conseguire l'efficienza allocativa, è costretto pertanto a ricorrere a soluzioni di *second-best*, ossia a soluzioni che contemplano margini di inefficienza ma che consentono almeno di massimizzare il benessere sociale, assicurando al contempo l'equilibrio finanziario dell'impresa.

Tuttavia, non esiste una regola di prezzo universalmente accettata ma le formule elaborate possono essere inquadrare in due diverse categorie: la prima basata sulla derivazione della formula dal prezzo del monopolista (*revenue-based approach*), la seconda sulla ricostruzione dei suoi costi (*cost-based approach*).

Fino agli anni '90, e prima dell'avvio del processo di deregolamentazione, di liberalizzazione dell'accesso e della concorrenza, la questione delle tariffe e dei prezzi dei servizi pubblici era posta totalmente sotto il controllo della pubblica amministrazione che ne dettava le politiche e ne fissava i livelli dei prezzi.

Tali misure intendevano perseguire una molteplicità di fini:

- assicurare la più efficiente allocazione delle risorse;
- definire le modalità di copertura dei costi totali sostenuti (prezzi, entrate tributarie);

- controllare il potere del monopolista, gestore di pubblici servizi (anche se azienda pubblica);
- assicurare il raggiungimento di obiettivi sociali e di diffusione di beni pubblici ritenuti essenziali per la collettività (gestire e assicurarsi il consenso sociale, attuare politiche redistributive);
- assicurare il raggiungimento di altre finalità generali (contenimento dell'inflazione, risparmio di risorse e beni pubblici, etc.).

Alla base del controllo tariffario vi era l'identificazione sia delle configurazioni di costo da considerare (per le quali è necessario determinare le procedure di copertura), sia degli "organi" pubblici che intervengono nella determinazione delle politiche generali e nella gestione del processo di autorizzazione e controllo dei prezzi da porre in essere.

Stante la rilevanza del tema, anche in considerazione degli effetti sulla finanza pubblica, oltre agli organi specificatamente interessati ai problemi autorizzativi intervenivano altresì il Parlamento e gli organi di governo centrale e locale, che, con proprie deliberazioni, definivano le politiche generali ed il livello di contribuzione che la finanza pubblica è disposta a sostenere²⁷.

Ai fini del problema dell'autorizzazione e del controllo delle tariffe si possono trascurare il costo di produzione, che è legato alle decisioni dell'impresa

²⁷ Gli organismi tecnici preposti all'amministrazione e controllo dei prezzi dei servizi pubblici sono stati in passato il CIP (Comitato Interministeriale Prezzi) che operava a livello nazionale e i Comitati Provinciali Prezzi (CPP) con competenza periferica; il primo con facoltà di impartire direttive ai CPP per il coordinamento e la disciplina dei prezzi per i servizi pubblici realizzati su base provinciale e locale. Sia il CIP che i CPP erano tenuti a osservare tanto le deliberazioni del CIPE per le indicazioni di programmazione economica, quanto la legislazione vigente.

produttrice dei servizi, nonché il costo sociale complessivo e i costi sociali (di accesso) sostenuti dall'utente a causa della loro mancata rilevanza di tipo contabile.

Stante tale premessa, e considerato il costo di produzione come un dato esterno e non modificabile, il problema dell'autorizzazione e del controllo da parte della pubblica amministrazione può esser riassunto nei seguenti punti:

- determinazione di quale parte del costo di produzione debba cadere a carico dell'utente, ovvero in quale misura l'utente debba contribuire a formare i profitti aziendali (fenomeno della mutualità);
- determinazione della misura con la quale le differenti classi di utenti debbono partecipare alla copertura dell'aliquota di costo di produzione, ovvero alla formazione dei ricavi complessivi dell'impresa (fenomeno dei sussidi incrociati);
- determinazione della misura e delle modalità di copertura dell'aliquota del costo di produzione non coperto dai prezzi, ovvero della contribuzione dell'impresa alle entrate fiscali (imposte, canoni di concessione, etc.).

L'intervento degli organismi di controllo sui prezzi è stato spesso particolarmente arduo ed è anche fonte di squilibri e di scompensi privilegiando le scelte di carattere politico, e ignorando le finalità istitutive a causa, prevalentemente, di:

- complessità dei mercati e dei processi produttivi;
- molteplicità degli operatori e delle strutture dei costi;
- incertezze sulle condizioni di evoluzione della domanda, nonché dalle informazioni fornite dalle imprese agli Enti delegati al controllo.

Il sistema pertanto, nonostante il pesante condizionamento della pubblica amministrazione, finiva per ratificare la gestione del management (generalmente pubblico) delle imprese di servizi pubblici approvando ex-post le scelte e i costi assunti dalle imprese. In tali circostanze il sistema ratificava i costi a piè di lista e rinunciava al ruolo di salvaguardia e difesa degli interessi dell'utenza.

Tradizionalmente le politiche dei prezzi e quelle dei servizi (della pubblica amministrazione e delle imprese di servizi pubblici) nell'epoca di sviluppo dell'economia moderna e nel successivo periodo di welfare-state sono state orientate a favorire la diffusione di massa dei servizi al fine di consentire a tutta la collettività l'accesso agli stessi.

Le politiche di servizi sono state, infatti, orientate alla scarsa diversificazione e alla fornitura di prestazioni di livello medio - basso rivolto a un pubblico generalizzato e non segmentato²⁸.

Per tale ragione quindi, i sistemi tariffari dei servizi pubblici sono rimasti ancorati, per molti anni, a normative e a logiche proprie di un momento storico di sviluppo economico e sociale e di espansione dell'intervento pubblico nell'economia. Il vecchio sistema tariffario è quindi risultato con il passare del tempo inadeguato a gestire una prospettiva di graduale liberalizzazione e apertura del mercato e conseguentemente si è avvertita la necessità di implementare un nuovo sistema capace di stare al passo con il processo evolutivo del mercato dei servizi pubblici.

²⁸ Nella generalità dei casi, pertanto, la tariffa è stata coerentemente posizionata su livelli medio/bassi, frutto di una scelta di servizio definito con caratteri il più possibile prossimi alle esigenze della maggior parte dei consumatori.

La pubblica amministrazione, anche in ragione del differente valore sociale che attribuisce ai diversi servizi, adotta criteri differenti dalle classiche logiche aziendalistiche per la copertura dei costi di produzione, e pertanto della quota coperta dalle entrate fiscali. Vi sono comparti (e servizi) per i quali il livello delle tariffe è tale da consentire un equilibrio pressoché totale con i costi generati (o anche determinare profitti) come telefono, gas, energia elettrica, trasporti aerei; mentre in altri casi il livello dei prezzi/tariffe consente solo una copertura parziale dei costi sostenuti (trasporti urbani e ferroviari, acquedotti, nettezza urbana, servizi sanitari, postali, etc.); per questi ultimi la pubblica amministrazione deve assicurare il riequilibrio economico della gestione con entrate fiscali.

Le esigenze di una maggiore autonomia nella programmazione degli investimenti hanno spinto le imprese di pubblici servizi a richiedere adeguamenti e controlli tariffari tali da consentire l'incremento del fatturato e da procurare le risorse necessarie per attuare i programmi d'investimento²⁹.

Il raggiungimento di un'autonomia gestionale, in passato, si presentava quanto meno problematica in quanto le strutture tariffarie erano sostanzialmente disgiunte dai rispettivi costi, oggi, invece, le recenti spinte legislative che accompagnano il processo di aziendalizzazione e di liberalizzazione dei servizi pubblici rivalutano, ai fini della determinazione

²⁹ In passato, ma in parte anche adesso, la necessità di far fronte ad esigenze di carattere sociale (prezzi bassi) se non produceva situazioni di disavanzo quanto meno non consentiva di raggiungere condizioni adeguate per un equilibrio economico di medio lungo periodo e pertanto non permetteva alle aziende di ottenere, attraverso i prezzi, risorse finanziarie adeguate per gli investimenti e lo sviluppo; questi ultimi necessari per migliorare le condizioni economiche e qualitative della produzione dei servizi. Infatti in molti casi le esigenze di ulteriori investimenti venivano assicurate da stanziamenti statali specifici approvati dal parlamento (Ferrovie, Poste, Acquedotti, Sanità, Trasporti urbani, etc.).

dei prezzi pubblici, l'importanza della logica di mercato. In passato, la tariffa del servizio pubblico assumeva una funzione integratrice delle sovvenzioni pubbliche e sovente le pratiche discriminatorie consentivano sussidi incrociati. Attualmente, infatti, l'obiettivo è quello di coprire, con la tariffa, i costi effettivamente sostenuti per la produzione dei servizi, nonché di differenziare le tariffe in base alla responsabilità dei costi generati, lasciando alle sovvenzioni il compito di coprire i costi sociali del servizio erogato (servizi universali).

Il processo di trasformazione delle politiche tariffarie nel settore dei servizi pubblici è cominciato ben prima che si avviasse la deregolamentazione. Un esempio è dato da quanto è successo nel settore telefonico in cui il cambiamento degli obiettivi nella determinazione delle tariffe si è evoluto in tre fasi:

- **completa mutualità:** nella prima fase dello sviluppo delle telecomunicazioni, gli introiti ricavati dalla gestione delle imprese telefoniche servivano per coprire i costi nonché per remunerare il capitale investito senza curarsi molto della segmentazione degli introiti e dei costi per i differenti servizi espletati. I rendiconti delle imprese erano presentati per introiti e costi complessivi: si aveva una completa mutualità tra i vari servizi (e in alcuni casi anche tra Servizi Telefonici e Servizi Postali). Nel caso dei servizi internazionali la tariffazione più onerosa serviva per subsidiare gli altri servizi;
- **parziale mutualità e politiche tariffarie sociali:** alla fine degli anni '60 l'introduzione di nuove tecnologie telefoniche e l'abbassamento dei costi

determinò l'aumento dei traffici sia nazionali che internazionali e l'emergere di una richiesta di tariffe che riflettessero maggiormente l'andamento dei costi. In questo periodo gli atteggiamenti dei differenti governi furono diversi, in alcuni paesi fu attuata una certa riduzione della mutualità tra i vari servizi, in modo da realizzare un maggiore allineamento delle tariffe ai costi; in altri paesi, tra cui l'Italia, si affermò il principio che la politica tariffaria aveva come obiettivo primario la difesa ed il sostentamento delle classi sociali più deboli;

- **allineamento delle tariffe ai costi:** l'emergere delle attuali nuove tecnologie (fibre ottiche, numerizzazione della rete e dei sistemi di comunicazione, etc.) hanno comportato una forte riduzione dei costi unitari dei servizi. Sotto la spinta della pressione degli utenti affari che intendevano avvantaggiarsi della riduzione dei costi e ridurre il loro sussidio alle categorie di utenti agevolati, della necessità di contenere i rischi che concorrenti internazionali potessero sottrarre quote di traffico e di mercato (pericolo particolarmente forte nei segmenti ricchi e con tariffe più elevate), le pubbliche amministrazioni ed i gestori stanno adottando tariffe maggiormente allineate ai costi generati [Pascale E., 1990].

Il perseguimento di obiettivi redistributivi, tipico della pubblica amministrazione, deve esser affrontato con meccanismi espliciti di finanziamento.

Oggi, anche nel settore dei pubblici servizi, si parte dall'assunto che il valore, che si traduce nel prezzo che il cliente è disposto a pagare, è direttamente proporzionale alla qualità, all'innovazione e al costo del servizio. In

particolare, con la liberalizzazione e l'apertura internazionale dei mercati, non è più possibile mantenere un sistema di controllo attraverso prezzi amministrati, gli operatori devono adattare le loro tariffe in funzione della domanda e della concorrenza. Stante tale considerazione, le tariffe tendono quindi a essere proporzionate ai costi e a rispettare i criteri di parità dell'accesso al servizio degli operatori e di non discriminazione degli utilizzatori³⁰.

A ciò inoltre va aggiunto che, il livello e il sistema di prezzi praticabili, (riferito a concrete situazioni di costo) rappresenta uno strumento per valutare le condizioni di efficienza dell'azienda, perché la espone ai rischi di accettazione del mercato, e in alcune circostanze ai rischi del confronto con la concorrenza.

Vista in quest'ottica, la politica tariffaria risulta quindi esser la risultante delle esigenze della pubblica amministrazione e delle aziende del settore, ciò al fine di poter soddisfare tanto obiettivi sociali e macro economici quanto obiettivi aziendali.

Quest'ultima assunzione è stata però ben presto superata, in quanto si è avvertita, o meglio le condizioni normative e soprattutto di mercato hanno portato a tale conclusione, l'esigenza di conferire alle imprese una maggiore autonomia nella fissazione dei prezzi dei servizi pubblici. Tale stato di cose è scaturito da una molteplicità di cause tra cui:

- progressivo contenimento della spesa pubblica;

³⁰ Peraltro alcune ragioni che spingevano la pubblica amministrazione ad esercitare uno stretto controllo sulle tariffe sembrano aver perso gran parte della loro validità (redistribuzione dei redditi, contenimento dell'inflazione, etc.); la deresponsabilizzazione del management aziendale rispetto ai prezzi presenta svantaggi non lievi per il perseguimento di certi obiettivi.

- avvio di processi di deregulation e di sviluppo della concorrenza;
- possibilità del ricorso ad altri strumenti per attuare politiche sociali (bonus, contratti di servizi, contratti di programma).

In tale e mutato contesto quindi, anche il ruolo dei pubblici poteri subisce un mutamento. Con la deregulation cambia la filosofia dell'intervento pubblico che mira a promuovere l'introduzione di condizioni concorrenziali e l'offerta di servizi il cui prezzo sia commisurato al valore della prestazione.

Attualmente, nell'ambito dei pubblici servizi, vi sono già settori nei quali prevale la più completa liberalizzazione, come ad esempio quello dei trasporti aerei.³¹

Nei restanti casi, i regimi di regolazione tariffaria sono rispettivamente amministrati:

- dalle Autorità indipendenti nei settori elettrico, telefonico e del gas;
- dall'amministrazione centrale di settore con il coordinamento del Cipe nel settore postale, ferroviario, marittimo, autostradale, acqua potabile;
- dagli enti locali (regionali e comunali) nei trasporti urbani e nella nettezza urbana.

³¹ Nel trasporto aereo, dal 1 gennaio 1993 si è avuta la totale liberalizzazione delle tariffe. La normativa europea (Regolamento n° 2409/92 del 23 luglio 1992) stabilisce che le tariffe sono liberamente fissate dai vettori aerei comunitari, mediante libero accordo tra le parti del contratto di trasporto. Unico vincolo è l'obbligo di depositare le tariffe presso la Direzione Generale dell'Aviazione Civile almeno ventiquattro ore prima della loro entrata in vigore, salvo che si tratti di un allineamento ad una tariffa esistente. La possibilità di intervento degli Stati è limitata a quelle tariffe che, tenuto conto dell'intera struttura tariffaria sulla rotta in questione, della situazione concorrenziale del mercato e dei costi a lungo termine del vettore, sono troppo elevate per gli utenti. Gli Stati, inoltre, possono vietare, evitando qualsiasi discriminazione, le riduzioni tariffarie su quelle rotte dove le forze in gioco hanno innescato una persistente tendenza al ribasso, che provoca perdite generalizzate per tutti i vettori che operano i servizi aerei in questione.

Le Autorità agiscono sia ex ante (proponendo sia al Governo che al Parlamento servizi di pubblica utilità da assoggettare al regime di concessione o autorizzazione), sia ex post (proponendo la sospensione o decadenza della concessione, fornendo indicazioni tecniche sulle forme di mercato che eventualmente dovrebbero essere assunte nell'ambito di servizi di pubblica utilità, verificando la qualità dei servizi medesimi e il raggiungimento delle condizioni di economicità, redditività e di eguaglianza del godimento del servizio sull'intero territorio nazionale) [Ruffini R., 1997].

In particolare, le Autorità giocano un ruolo importante sulle tariffe. Nell'ambito delle loro funzioni, le Autorità affrontano il problema della regolamentazione dei prezzi di accesso e di uso dei servizi e si preoccupano del "ribilanciamento" delle tariffe attraverso l'analisi delle diverse problematiche.

Ogni anno ciascuna impresa comunica all'Autorità di riferimento le opzioni tariffarie base che intende offrire nell'anno successivo, autocertificando la compatibilità con il rispetto di alcuni vincoli individuati dall'Autorità del settore³².

Le Autorità, da un lato, vigilano affinché non si applichino prezzi troppo bassi in determinati segmenti di mercato (ostacolando in tal modo l'entrata o

³² L'attività di controllo inoltre si esercita anche attraverso compiti di tutela diretta degli utenti, ad esempio esercitando un controllo sulle schede tariffarie, per verificare eventuali difformità dalle norme vigenti, ed imponendo rettifiche delle tariffe (fornendo assistenza informativa e consulenza ad utenti ed operatori sulle tariffe applicate). Nei casi in cui l'errore, o le difformità riscontrate, comportino una variazione del livello tariffario, l'Autorità chiede chiarimenti ed interventi correttivi alle aziende erogatrici e, ove necessario, l'applicazione di conguagli a favore degli utenti. L'informatizzazione dei controlli e la realizzazione di banche dati facilitano la verifica dei dati forniti dalle aziende per ogni singola unità distributiva.

la permanenza dei concorrenti), dall'altro, che non si aumentino le tariffe nei segmenti di mercato in cui si opera in condizioni di limitata competitività, così da penalizzare gli utenti. L'esercizio di questa funzione ha l'obiettivo di stimolare l'evoluzione dei servizi e dei bisogni socio-economici dei consumatori, promuovendo lo sviluppo dell'efficienza e della qualità dei servizi.

L'attività delle *Authorities* deve essere proiettata verso una nuova considerazione del concetto di fruibilità e di accessibilità, per cui alla luce dello sviluppo dei mercati sia la concorrenza a realizzare un effettivo controllo dei prezzi. In particolare, le Autorità vigilano affinché l'offerta di servizi non sia rivolta solo ad alcune categorie di consumatori, in modo da escludere altri dai benefici della concorrenza, oltreché per evitare che le effettive o potenziali inefficienze dell'operatore non ricadano impropriamente sugli utilizzatori dei servizi. Un efficace ribilanciamento, nell'ambito di un mercato aperto alla concorrenza, porta "naturalmente" i prezzi a scendere verso i rispettivi costi.

Nell'ambito delle loro funzioni, gli organismi di cui all'oggetto adottano inoltre scelte che incentivano le imprese a ridurre i propri costi e tutelano i consumatori dagli effetti negativi derivanti da una concorrenza non ancora perfetta o concentrata solo su alcuni segmenti di mercato. Tali problematiche richiedono, oltre ad un attento esame degli squilibri (tariffe inferiori ai costi

dei servizi), e a conseguenti decisioni di ribilanciamento, considerazioni sull'effettiva domanda generata nelle diverse aree geografiche³³.

Attraverso *l'unbundling* le Autorità impongono la separazione contabile e amministrativa (e pertanto la contabilità analitica e industriale) al fine di una corretta e veritiera definizione dei costi dei differenti servizi e delle differenti fasi del servizio.

La separazione risponde agli obiettivi di rendere trasparenti e omogenei i bilanci dei soggetti giuridici operanti nei settori regolati, di consentire la verifica dei costi delle singole prestazioni e di assicurare la corretta disaggregazione e imputazione dei costi per ogni funzione svolta, di impedire i sussidi incrociati, al fine di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza.

Si può, infine, dire che le Autorità auspicano che le condizioni di offerta consentano, almeno in prospettiva, di conseguire condizioni di equilibrio con la domanda, in modo che i consumatori paghino prezzi commisurati agli effettivi servizi richiesti. Pur essendo nate nell'ambito del diritto amministrativo, il compito delle Autorità è quello di creare proprio le condizioni per la propria cessazione, dopo aver favorito una piena ed efficace concorrenza. Con la deregolamentazione è stata attuata altresì la separazione dei servizi e dei mercati tipici della gestione pubblica (servizi con valore aggiunto, servizi universali, servizi agevolati) corrispondenti agli obblighi di servizio (pubblico) ed i servizi ed i mercati che ricadono nell'area di

³³ Per esercitare nel migliore dei modi ed efficacemente la sua funzione di monitoraggio delle condizioni tariffarie, finalizzate allo sviluppo della concorrenza le Autorità hanno il potere di richiedere informazioni sui costi e compiere ispezioni contabili.

competenza privata e per i quali l'offerta è tendenzialmente orientata ad assumere la struttura del libero mercato.

A questo punto della trattazione appare quindi chiara l'estrema importanza nella tariffazione all'interno della strategia regolamentare. Sarà però utile ricordare che la tariffa è il quoziente finale di tutta una serie di operazioni che hanno l'analisi dei costi, portata avanti per il tramite della contabilità regolatoria, e, in via finale il costo.

La costruzione delle tariffe in funzione delle responsabilità di costo dei servizi rappresenta il principale pilastro del processo di riforma tariffaria che si sta progressivamente realizzando nel settore dei pubblici servizi in Italia e in Europa (Regolamento CEE 2409/92). Il passaggio al nuovo ordinamento tariffario comporta, per le imprese che gestiscono i servizi, cambiamenti radicali, richiedenti anche un notevole sforzo organizzativo.

La determinazione del prezzo dei servizi sulla base dei costi non è agevole, sia per l'estrema varietà delle prestazioni, sia per la difficoltà di stabilire il risultato economico di un servizio.

Il principio di cui sopra presuppone l'applicazione del criterio secondo il quale l'impresa scarica sul consumatore interamente i costi che essa ha sostenuto per servirlo, eventualmente differenziando i prezzi là dove i consumatori generano volumi di costo diversi.

Il principio di determinare i prezzi e le tariffe basandosi sui costi benché sia chiaro nella sua enunciazione, non sempre trova facile ed agevole applicazione sul piano concreto, stante le molteplici configurazioni di costi e le difficoltà spesso rilevanti della loro determinazione (presenza di costi

comuni, fenomeni di congiunzione tecnica nella produzione, necessità di ricorrere a stime).

Le differenti figure di costo alle quali si può fare riferimento riguardano:

- il contenuto (costi pieni, diretti, medi, marginali);
- il tempo (costi storici, attuali e futuri);
- le funzioni (costi di recupero, costi di ricostruzioni);
- la consuntività (costi consuntivi, costi standard).

Nel settore dei pubblici servizi è stato nel passato molto frequente l'utilizzazione del criterio del costo marginale (di breve o lungo periodo). Considerando che questa figura di costo ha un comportamento decrescente (e ciò vale per la maggior parte delle imprese di questa categoria), che si sviluppa al di sotto della curva dei costi medi, la sua applicazione comporterebbe due vantaggi per l'utenza (lo sviluppo della domanda e quindi la diffusione del servizio e l'abbassamento tendenziale del costo medio, favorendo l'utenza più debole la applicazione del costo marginale ha un forte impatto sociale) e uno svantaggio per l'impresa (formazione di disavanzi).

Ma per assicurare l'integrale copertura dei costi le imprese dovrebbero basarsi sui costi medi pari ai costi totali divisi per il numero delle unità di servizio prodotte, anche se questo criterio consente di assicurare solo un equilibrio economico nel breve termine. Se i ricavi e i prezzi sono considerati uno strumento per alimentare anche parzialmente le esigenze di futuri investimenti (e di autofinanziare le esigenze di sviluppo) l'equilibrio statico o di breve periodo è insufficiente.

I costi in base ai quali determinare i prezzi di vendita dovrebbero pertanto considerare quote di valori di ricostruzione, ampliamento ed innovazione della struttura produttiva. Il problema della ricerca di una condizione di equilibrio dinamico riguarda anche il riferimento temporale degli elementi da considerare ai fini della valutazione dei costi. Se i costi debbono servire per prendere decisioni relativamente ai prezzi di vendita, siccome questi ultimi riguarderanno il presente ed il futuro dell'azienda, potrebbe essere conveniente prendere a base i costi attuali o quelli prospettici invece dei costi storici. I meccanismi di price-cap non trascurano il problema di remunerazione del capitale investito e dei tassi da applicare in condizioni di regime regolamentare.

Gli strumenti impiegati dalle imprese di pubblici servizi per conseguire gli obiettivi delle politiche tariffarie e per realizzare i principi ed i criteri (sui costi) posti a base della definizione dei prezzi sono rappresentati dalla struttura delle tariffe.

La struttura delle tariffe riguarda il numero ed il comportamento degli elementi (o delle parti) che compongono il prezzo, nonché le modalità con cui, al variare di certe condizioni di impiego e di utilizzo, tali elementi influiscono sulla determinazione del prezzo complessivo a carico dell'utente.

In linea generale la struttura prescelta dovrebbe essere quella più idonea a realizzare le politiche tariffarie adottate, tenuto conto dei fattori che contribuiscono a generare i costi nonché del tipo di risposta e comportamento assunto dall'utenza. La ricerca di una struttura tariffaria basata sui costi

dovrebbe essere quella che è in grado di rispecchiare specularmente ciascuna delle componenti di costi che l'impresa sostiene per allestire il servizio.

Fondamentalmente sono i tre tipi di tariffe; ciascuno corrisponde a una differente configurazione e struttura dei costi di produzione e distribuzione dei pubblici servizi:

- a) *tariffe a forfait;*
- b) *tariffe a contatore, a viaggio o a tempo;*
- c) *tariffe a più parti (binomia, trinomia).*

a) *La tariffa a forfait* (in disuso per molti servizi che prima la impiegavano, servizi elettrici e telefonici, è oggi diffusa soprattutto nel settore dei trasporti, con gli abbonamenti) comporta per l'utente il pagamento di un importo predeterminato più o meno indipendentemente dalla quantità di servizi che, nell'unità di tempo, saranno effettivamente prelevati e utilizzati. Tale tipo di tariffa è stata utilmente applicata da quelle imprese caratterizzate da elevatissimi costi costanti e quindi da costi variabili inesistenti o comunque molto modesti.

La tariffa a forfait presenta per l'utente il vantaggio di un prezzo medio decrescente all'aumentare delle unità di servizio consumate e viene di solito preferita (ad esempio nel caso dei trasporti) quando il prezzo medio consuntivo è minore della tariffa a viaggio per lo stesso percorso.

Per l'impresa di servizi l'applicabilità della tariffa a forfait è collegata alla possibilità di stimare il numero di servizi mediamente utilizzabili nel periodo

di tempo da parte dell'utente; tale informazione è necessaria anche per definire la tariffa da impiegare per le differenti classi di utenza.

Una varietà della tariffa a forfait è quella in uso da qualche anno nel settore dei trasporti in cui il biglietto consente di effettuare più corse in un certo arco di tempo (da 60 a 90 minuti) o di utilizzare diversi mezzi di trasporto (autobus, filovie, metropolitane, funicolari) soprattutto nelle grandi aree urbane ed interurbane (Biglietto Unico del Consorzio Napoli-pass) sempre all'interno di un certo arco di tempo. Tale tariffa ha il vantaggio di bassi costi di amministrazione.

b) Nella tariffa a contatore, a viaggio o a tempo il prezzo pagato dall'utente cambia al variare del consumo (in misura proporzionale o non proporzionale) e dovrebbe corrispondere al caso di una attività di produzione caratterizzata da una assoluta o larga prevalenza di costi variabili; attualmente la sua utilizzazione si limita al settore dei trasporti passeggeri e merci e al settore telefonico (settore mobile) e nel settore autostradale.

c) Il terzo tipo di tariffa è quella cosiddetta a più parti (binomia, trinomia) in cui le componenti del prezzo sono in parte fisse (collegate all'impegno di potenza o di capacità) e quindi indipendenti dal consumo, e in parte variabili e commisurate quindi all'entità dei servizi prelevati nell'unità di tempo. Quest'ultima parte può prevedere un unico prezzo per tutti i prelievi o un prezzo diverso in ragione della classe o scaglione di prelievo.

Bibliografia

A) Testi e Pubblicazioni

- AA.VV., *“Consumatore, ambiente, concorrenza. Analisi economica del diritto”*, Giuffré, Milano, 1994.

- AA.VV., *“Il dibattito sull’ordine giuridico del mercato”*, Laterza, Roma/Bari, 1999.

- ATRIPALDI V., GAROFALO G., GNESUTTA C., LOTITO P., MICCU’ R., *“Governi ed Economia II, la transazione discontinua tra politiche di risanamento ed integrazione europea nella XII Legislatura.”*. Cedam.

- CALABRESI G., *“ The Cost of Accident”*, Yale University Press, New Haven, 1970.

- CHIANCONE A., PORRINI D. , *“Lezioni di Analisi Economica del Diritto”*, III Edizione, 1998.

- COASE R.H., *“The problem of social cost”*, in *The Journal of Law and Economics*, 1960, p.1 ss., riprodotto nel volume di R.H.

- P. CHIASSONI, *“Law and Economics. L’analisi economica del diritto negli Stati Uniti.”* Torino, 1992.

- DENOZZA F., "Norme efficienti. L'analisi economica delle regole giuridiche", Giuffrè, Milano, 2002, p.11 s.
- FRANZONI L.A., "Introduzione all'economia del diritto", Il Mulino, Bologna, 2003.
- FRIEDMAN D.D., "L'ordine del diritto. Perché l'analisi economica può servire al diritto", Il Mulino, Bologna, 2004.
- GALGANO F., Voce "Diritto dell'economia", in Enciclopedia Giuridica Treccani, Vol. XI, 1989.
- GAMBERO A., "L'analisi economica del diritto nel contesto della tradizione giuridica occidentale", in ALPA G. et al. (a cura di), "Analisi economica del diritto privato", Giuffrè, Milano, 1998, p. 453 s.s.
- G. GHETTI "Lineamenti di Diritto Pubblico dell'Economia", Milano, Giuffrè, 2001.
- IRTI N., "L'ordine giuridico del mercato", Laterza, 1998.
- PARDOLESI R., Voce "Analisi economica del diritto", in *Digesto*, sez. civ., Vol. I, Utet, Torino 1987, p.309 ss.

- POSNER R., *"Economic Analysis of Law"*, Little, Brown & Co., Boston/Toronto, 1986
- POSNER R. *"Pragmatismo e analisi economica del diritto"*, in G. Zanetti (a cura di), *Filosofi del diritto contemporanei*, Milano, Raffaello Cortina, 1999, p. 183.
- ROSSI G., *"Diritto e mercato"*, in AA.VV., *Il dibattito sull'ordine*
- SCHERER F.M., *"Economia industriale"*, Unicopli, Milano, 1985
- STIGLITZ J.A. , *"Economia del settore Pubblico"*, Hoepli, Milano, 1989.
- SWANSON T. e R. ZERBE: *"Liability or Regulation?"*, in *"An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design"*, Research in Law and Economics.
- VIGNERI A., DE VINCENTI: *" Virtù della concorrenza"* , in *Quaderni di Astrid*, 2006.

B) Sitografia

- www.ec.europa.eu
- www.agcm.it

Capitolo Secondo

2.a) Introduzione

Nel capitolo precedente abbiamo analizzato, in un'ottica interdisciplinare, quelle che sono le ragioni che inducono a "regolamentare" determinati settori e abbiamo illustrato brevemente quelli che sono gli strumenti di cui si possono avvalere i soggetti a ciò deputati.

Di questi, quello che rileva ai fini del presente lavoro è quello della contabilità regolatoria, o meglio della particolare metodologia contabile, da applicare ove ricorrano situazioni di separazione contabile e/o societaria, e finalizzata all'ottenimento d'informazioni circa il costo "effettivo" di un servizio.

Tale operazione, infatti, viene posta in essere al fine di determinare i costi che il regolatore valuta ammissibili, ovvero necessari e sufficienti, per la fornitura del servizio regolamentato.

Stante tale definizione, sembrerebbe che la contabilità regolatoria possa essere semplicemente considerata come un mero strumento di rendicontazione contabile.

Così non è, in quanto per il tramite della funzione che le è propria, questa particolare metodologia contabile assolve a dei precisi dettami legislativi di natura comunitaria e nazionale, favorendo da un lato la trasparenza delle operazioni tra operatori e il livello di concorrenza tra gli stessi, e dall'altro, assume le vesti di garanzia per i consumatori.

Vista l'importanza oserei dire strategica di tale strumento, penso sia giusto, ancor prima di andare a vedere come e in che modo questo eserciti la sua azione regolatrice all'interno dei distinti mercati, fare una piccola rassegna circa le varie forme nelle quali esso si può presentare, per quel che riguarda i settori regolamentati.

A questo punto, vorrei evidenziare un ulteriore elemento che gioca in favore della contabilità regolatoria, ovvero quello dell'elemento su cui si fonda: i costi.

Non vi è probabilmente fattore maggiormente oggettivo di questi ultimi e al tempo stesso elementare.

L'utilizzo di uno strumento base così "oggettivo" conferisce estrema trasparenza alla contabilità regolatoria stessa, facendone un metodo estremamente coerente con le finalità che le sono assegnate.

Come abbiamo già visto in precedenza, esistono varie tipologie di regolamentazione tariffaria cui corrispondono distinte funzioni assolve dalla contabilità regolatoria.

Infatti, non esiste una regola di prezzo universalmente accettata, ma generalmente quelle adottate sono riconducibili a due filoni: quello definito *revenue based approach*, basata sulla derivazione della formula dal prezzo del monopolista, e quello definito come *cost-based approach*, basato sulla ricostruzione dei costi di quest'ultimo.

Viste le finalità del presente lavoro, ci si occuperà, nella consueta ottica interdisciplinare, della regolamentazione secondo il costo del servizio, perché

è quella che viene storicamente e maggiormente applicata ai settori di pubblica utilità.

Ovviamente la trattazione di cui all'oggetto non potrà godere di un elevato grado di tecnicismo, in quanto ci accingiamo a occuparci di tale strumento più da un punto delle finalità di cui esso è investito, piuttosto che dei risvolti prettamente contabili che gli sono propri.

Ciò nonostante credo che trattandosi di un lavoro interdisciplinare, sia giusto conoscere sia pur in maniera superficiale, quali sono le caratteristiche della contabilità regolatoria, perché solo conoscendo lo strumento a fondo si può valutare la sua effettiva capacità di rispondere alle finalità cui la legge lo ha deputato.

2.b) Cos'è la Contabilità regolatoria

Fornire una definizione univoca del termine contabilità regolatoria risulta esser alquanto complesso non tanto in virtù della molteplicità di significati che essa può assumere, quanto per l'uso finale che di tale strumento ne viene fatto e dall'attitudine a identificarla spesso con la contabilità dei costi.

Tale affermazione non può esser di certo accolta in quanto la contabilità regolatoria, ove anche si assuma un'interpretazione molto ampia del termine di contabilità dei costi, non può esser assolutamente identificata con quest'ultima, della quale può se mai rappresentarne una declinazione strutturale.

Vista in quest'ottica, la contabilità regolatoria, infatti, può esser definita come la contabilità dei costi che il regolatore valuta ammissibili per la fornitura del servizio regolato.

O meglio, possiamo tranquillamente affermare che lo strumento regolamentare di cui all'oggetto si serve degli strumenti "base" della contabilità dei costi per poi rielaborarli in maniera totalmente differente e con distinte finalità rispetto a questa.

A fine di meglio motivare tale affermazione, occorrerà quindi evidenziare gli strumenti "base" di cui sopra, nonché le distinte finalità, ovvero le analogie e le differenze.

Un primo profilo d'interesse è rappresentato dalla definizione che viene attribuita alla contabilità dei costi, ovvero quella di un insieme di determinazioni economico-quantitative mediante le quali si calcolano i costi di particolari oggetti, individuabili all'interno del sistema aziendale.

Vista in tale ottica, anche la contabilità regolatoria "gode" di una simile rappresentazione, stante la differenza che quest'ultima non si occupa di individuare i costi di determinati oggetti, ma di determinati servizi. Tale compito risulta di estrema difficoltà, a cominciare dall'immaterialità del servizio stesso a differenza di un bene materiale, e quindi dalla sua difficile delimitazione, al fine poi di imputargli i costi di competenza.

Partiamo dagli "strumenti" del mestiere ovvero dalla tipologia di costi dei quali a contabilità regolatoria fa uso, "attingendo" dalla contabilità dei costi.

La classificazione di questi ultimi invece è direttamente mutuata dalla contabilità analitica.

La tipica distinzione dei costi, attuata dalla contabilità generale, secondo la natura fisico-economica dei fattori produttivi sottostanti, conserva la sua validità, rivelandosi però insufficiente ai fini operativi. Pertanto essa deve essere integrata da altre distinzioni, le più importanti delle quali sono:

- La distinzione tra costi speciali e costi comuni;
- La distinzione tra costi variabili e costi fissi;
- La distinzione tra costi controllabili e non controllabili.

La tipologia di maggior interesse ai fini regolatori è la prima, perché si basa sulla possibilità o meno di misurare in modo oggettivo la quantità di fattore impiegata per un certo servizio (per un certo oggetto o prodotto nella contabilità dei costi).

I costi speciali, infatti, sono attribuibili al servizio erogato per il tramite di una misurazione oggettiva del volume del fattore impiegato. Diverso è il discorso per i costi comuni, i quali invece vengono attribuiti mediante una ripartizione, sempre soggettiva, in quanto una misurazione oggettiva non è possibile. Questi ultimi possono esser ripartiti con due modalità: su base unica, ovvero assegnando i costi comuni in proporzione ad una sola grandezza nota, oppure su base multipla, ovvero attraverso la suddivisione dei suddetti costi in classi omogenee cui si applica un criterio di ripartizione appropriato. Tale procedimento si propone, rispetto al precedente, di conferire maggiore attendibilità all'imputazione dei costi comuni, differenziando opportunamente il criterio d'imputazione secondo i caratteri delle varie voci di costo. La ripartizione dei costi comuni, inoltre, specie quando si applichi la

base “multipla”, viene generalmente effettuata nel rispetto del così detto principio funzionale o causale, secondo il quale si devono assegnare a ogni oggetto di costo valori che siano espressione quanto più significativa del concorso offerto da ciascun fattore produttivo al prodotto/servizio medesimo. A tale distinzione, ne va poi aggiunta un'altra, ovvero quella tra costi diretti e indiretti. Secondo tale metodologia un costo può esser definito diretto quando coesistono due condizioni: la possibilità di misurare oggettivamente il consumo del fattore produttivo e la convenienza a effettuare tale misurazione. Quindi, non tutti i costi speciali in tale ottica sono concretamente trattati come tali. A volte la loro misurazione risulta troppo laboriosa e dispendiosa rispetto all'effettiva utilità che se ne ricava, per cui vengono trattati alla stregua di costi comuni, cioè ripartiti in maniera soggettiva.

Volendo quindi ricollegare le due distinzioni di cui sopra, si può affermare che:

- I costi speciali possono esser diretti o indiretti;
- I costi comuni sono esclusivamente diretti.

Una volta definita la natura dei costi dei quali si può avvalere la contabilità regolatoria, sarà opportuno illustrare brevemente anche le varie tipologie di costi industriali dei quali può avvalersi quest'ultima: ovvero la contabilità a costi consuntivi e quelle a costi standard, le quali a loro volta possono svolgersi a costi pieni o a costi parziali.

La contabilità a costi consuntivi rileva solo i costi e/ o i ricavi effettivamente sostenuti e permette di giungere alla definizione dei costi complessivi di prodotto (*full costing*), oppure, ove rinunci all'imputazione ai prodotti/servizi dei costi fissi, alla determinazione dei soli costi variabili (*direct costing*), oppure di altre figure di costo ancora.

Mentre nel caso del *full costing* si giunge alla determinazione del risultato economico netto di prodotto, nel caso del *direct costing*, si perviene alla definizione del margine lordo di contribuzione.

Il tipo di contabilità di cui sopra, se da un lato risulta utile soprattutto quando, per carenze organizzative non si può disporre di altri dati più idonei a evidenziare l'andamento futuro della gestione, dall'altro però sconta "la storicità" dei costi e l'assenza di separazione tra grandezze fisse e variabili (lacuna questa colmabile con il *direct costing*).

Di converso, la contabilità a costi standard, che a sua volta può articolarsi secondo criteri del *full* o *direct costing*, è caratterizzata dalla rilevazione di dati consuntivi, abbinata all'impiego di dati standard precalcolati per ciascuna voce di costo.

Stante quanto or ora affermato, si deduce quindi che tale tipo di contabilità non si limita a imputare ai vari oggetti i soli costi e ricavi sostenuti, ma opera anche dei confronti, per il tramite dei quali è possibile "controllare" la gestione aziendale.

Una volta quindi definita la tipologia di costi di si avvale la contabilità regolatoria, nonchè del tipo di contabilità che eventualmente può adottare,

andiamo a fornire qualche altra informazione funzionale alla comprensione di tale strumento.

Partiamo con il dire che quest'ultima, ove ricorrano determinate condizioni, ha una natura obbligatoria che scaturisce da determinati e ben precisi disposti normativi.

Tale stato di cose fa sì che la rilevazione dei dati non godrà di alcun grado di discrezionalità o di soggettività, ma dovrà fornire, proprio in vista delle funzioni che le sono proprie, informazioni altamente oggettive e precise.

Tale misura regolamentare è, infatti, fondamentale per garantire, grazie alla trasparenza che le è propria, una competizione non discriminatoria tra imprese e al tempo stesso assicurare una piena tutela degli interessi dei consumatori.

A dimostrazione della capacità della contabilità regolatoria di far fronte a siffatti impegni, basta enunciare quali sono i principi cui quest'ultima deve ispirarsi, ovvero:

- Causalità, ovvero i ricavi, i costi e il capitale impiegato sono attribuiti alle componenti e/o ai servizi in base all'analisi diretta della loro origine, cioè tenendo conto della causa che ha comportato il conseguimento del ricavo, il sostenimento del costo, l'insorgere di un'attività o di una passività.
- Oggettività (neutralità), ovvero l'attribuzione è effettuata in modo oggettivo, cioè non finalizzato a portare benefici all'operatore che la pone in essere o a ogni altro operatore.

- Coerenza (concordanza temporale), ovvero i principi regolatori e le metodologie di attribuzione adottate sono uniformi, cioè non vengono modificate di periodo in periodo.
- Trasparenza, ovvero la metodologia di attribuzione applicata è trasparente tanto da permettere, ad esempio, di disaggregare per servizio i ricavi ed i costi.

A corollario di tutto ciò è poi previsto che, l'utilizzo di parametri quantitativi nel processo di attribuzione devono esser necessariamente ispirati ai criteri della ragionevolezza, della dimostrabilità e dell'obiettività.

Quanto sino ad ora detto ci fa capire una fondamentale differenza intercorrente tra la contabilità dei costi e quella regolatoria, mentre la prima risulta esser uno strumento funzionale a migliorare e in un certo senso avvantaggiare l'impresa che lo predispone, la seconda invece, al pari della contabilità generale, deve esser in grado di fornire informazioni che godono di un'assoluta obiettività, visto il fine cui sono destinate.

La contabilità industriale, infatti, fornisce informazioni tempestive e che soprattutto si adeguano alle concrete esigenze che di volta in volta si presentano all'interno dell'azienda.

Finendo quindi questa breve disquisizione tra le differenze e le analogie di contabilità regolatori e analitica, possiamo dire che la prima si serve delle

logiche base della seconda, facendole però proprie e utilizzandoli per fini totalmente differenti.

Stante tale constatazione, sarà quindi utile andare a vedere quali sono le metodologie contabili maggiormente utilizzate nella contabilità regolatoria.

2.c) I Modelli Cost Based

I principi guida adottati dal regolatore per determinare le tariffe amministrative sono essenzialmente la regola di orientamento ai costi, che da una parte costituisce garanzia per l'impresa regolata di vedere coperti i propri costi di esercizio e dall'altra corretto segnale a tutti gli operatori sulla situazione del mercato e quella dell'equa remunerazione del capitale.

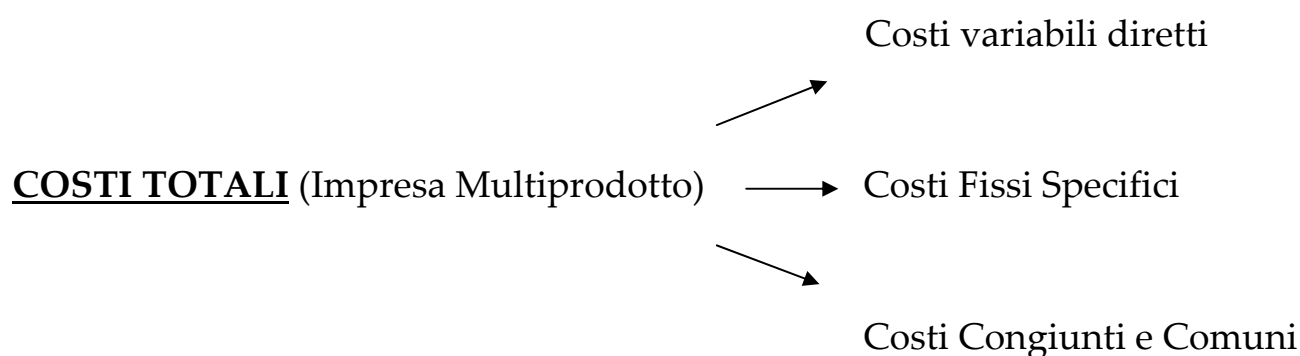
Il problema pratico della determinazione delle tariffe si scompone quindi in due parti:

- La definizione di una regola di allocazione dei costi di produzione attraverso l'operazione di contabilità regolatoria;
- La definizione di una regola per determinare un'appropriata remunerazione del capitale investito sulla base degli indicatori di mercato.

Elemento necessario per l'implementazione delle regole teoriche di fissazione dei prezzi di accesso è la determinazione e allocazione dei costi per ciascun servizio soggetto a regolazione.

Questo lavoro di contabilità regolatoria risulta esser tutt'altro che scontato a causa della grande complessità delle strutture di costo dei settori a rete dove la grande maggioranza dei costi sono fissi (non correlati ai volumi di produzione) e indiretti (non associabili direttamente a nessun prodotto o servizio).

In generale i costi totali di un'impresa multiprodotto si articolano in costi variabili diretti e costi fissi specifici, congiunti e comuni.



Il problema fondamentale del regolatore nella determinazione delle tariffe dei servizi regolati è quello di definire quali costi remunerare e secondo quali criteri determinare la competenza dei servizi regolati sui costi a loro non direttamente associabili.

Tale questione può esser ulteriormente articolata.

Innanzitutto si tratta di definire la natura dei costi da considerare, se cioè operare con costi storici estrapolabili dalla contabilità aziendale e

rappresentanti la situazione attuale dell'operatore oggetto di regolazione, o piuttosto con costi prospettici (*forward looking*) che presuppongono di valorizzare le attività sulla base dei costi che si dovrebbero sostenere per la sostituzione degli impianti, nell'ipotesi in cui il mercato fosse fortemente competitivo e l'operatore in grado di adottare le tecnologie più efficienti a disposizione sul mercato.

Inoltre, un'ulteriore contrapposizione metodologica riguarda la tipologia di costi da adottare quale base di riferimento, ovvero costi medi, ove la totalità dei costi diretti e indiretti di produzione vengono assegnati per ciascuna unità di prodotto, o incrementali, in cui si viene a focalizzare l'attenzione sui costi aggiuntivi generati dalla produzione di un'ulteriore unità di prodotto.

In tal caso però il concetto di costo incrementale viene applicato a un orizzonte di lungo periodo all'interno del quale tutti i costi sostenuti dall'impresa possano essere considerati variabili, compresi quelli legati alle scelte d'investimento in impianti e infrastrutture (voci di costo tipicamente fisse nel breve periodo). La necessità di ragionare nel lungo periodo è resa necessaria dall'impossibilità di considerare la regola del prezzo uguale al costo marginale (di breve periodo) una soluzione sostenibile in settori industriali caratterizzati da rilevanti economie di scala.

L'attività di contabilità regolatoria ha individuato due principali metodologie di controllo dei costi: la metodologia basata sulla piena allocazione dei costi storici e finalizzata a determinare un costo medio del servizio (Fully Allocated Cost-FAC) e quella basata sull'utilizzo di costi prospettici incrementali di lungo periodo (*Forward Looking Long Run Incremental Cost- LRIC*).

Al fine di meglio argomentare quanto affermato nel precedente paragrafo, e dargli una maggiore evidenza applicativa, ovvero sulle modalità con le quali la contabilità regolatoria rielabora gli strumenti mutuati dalla contabilità dei costi, seguirà una breve illustrazione delle principali metodologie a tal fine adottate.

Figura 1. Schema riassuntivo metodologie contabili *Cost Based*

Metodologie contabilità regolatoria		
	Fully Allocated Cost (FAC)	Forward Looking Long Run Incremental (FLRIC)
Natura dei costi da considerare	Costi Storici , ovvero estrapolabili dalla contabilità aziendale e rappresentanti la situazione attuale dell'operatore oggetto di regolazione.	Costi Prospettici , ovvero che presuppongono di valorizzare le attività sulla base dei costi che si dovrebbero sostenere per la sostituzione degli impianti, nell'ipotesi in cui il mercato fosse fortemente competitivo e l'operatore in grado di adottare le tecnologie più efficienti a disposizione del mercato.
Metodologia di Costi come base di riferimento	Costi Medi , ove la totalità dei costi diretti e indiretti di produzione è assegnata per ciascuna unità di prodotto.	Costi Incrementali , in cui si viene a focalizzare l'attenzione sui costi aggiuntivi generati dalla produzione di un'ulteriore unità di prodotto.
Finalità	Piena allocazione dei costi storici finalizzata a determinare un costo medio del servizio	Utilizzo di costi prospettici incrementali di lungo periodo

2.c.1) Fully Allocated Cost

Nella contabilità regolatoria a costi storici l'autorità di regolamentazione definisce la base di costo di un servizio sottoposto a regolazione, sulla base dei libri contabili dell'*incumbent*. Il sistema di *pricing* basato sulla metodologia dei "costi pienamente allocati" prevede, infatti, di distribuire la totalità dei costi di produzione, dunque anche quelli indiretti (fissi e variabili), su tutti i prodotti dell'impresa tenendo conto anche dei volumi di produzione.

In sostanza basandosi sui bilanci consuntivi dell'impresa il regolatore definisce:

- Quanto è stato speso (Valori contabili);
- Quali attività/servizi sono stati realizzati (Registrazione attività);
- Quanto di ciascun servizio è stato venduto.

Sulla base di questi elementi, e attraverso l'uso di appositi *drivers*, si procede ad allocare i costi congiunti e comuni fra le diverse attività/servizi, e quindi isolare le competenze di costo relative ai soli servizi oggetto di regolazione (ad es. l'interconnessione).³⁴

³⁴ La modalità di ripartizione dei costi accennata riprende i principi dell'approccio di contabilità dell'*Activity Based Costing (ABC)*, nel quale l'insieme dei processi di azienda vengono scomposti in singole attività che vengono quindi a costituire gli elementi fondamentali di costo. Queste concorrono quindi a fornire i servizi necessari al complessivo processo di produzione dei servizi. La modalità con cui ciò avviene costituisce il principio base per l'individuazione del *cost driver* e quindi per l'allocazione dei costi.

Il FAC è quindi da considerarsi come un modello di costo medio, e pertanto una tipica soluzione di *second best*³⁵.

Tale metodologia di determinazione dei costi e dunque dei prezzi di accesso, rappresenta senza dubbio un elemento di sicurezza per *l'incumbent* che si vede remunerato sulla base di quanto attestato nella propria contabilità.

Ciò si traduce in una garanzia di continuità nello svolgimento dell'attività regolata e di conseguenza in un elemento di garanzia per il sistema nel suo complesso, specie nei casi in cui la posizione dell'*incumbent* è fondamentale per assicurare la funzionalità dell'intero sistema a rete³⁶.

Stanti tali considerazioni, occorre però rilevare che tali caratteristiche non lo rende uno strumento particolarmente efficace per la promozione della concorrenza, basti solo pensare alla sostanziale arbitrarietà del processo di allocazione dei costi.

Unitamente a tale considerazione, vi sono poi altre critiche che sono mosse al FAC, quali:

- l'impiego di costi storici come base contabile impone una visione statica dell'ambiente economico e assume come dato il livello di efficienza dell'*incumbent*. In questo modo "il sistema prezzo" internalizza le inefficienze dell'impresa dominante, non svolgendo quindi alcuna funzione d'incentivo finalizzato alla promozione dell'efficienza produttiva.

³⁵Per soluzione di *second best*

³⁶ In tal senso si pensi ad esempio al caso delle funzioni di dispacciamento e pianificazione della rete nel mercato elettrico.

- assumendo poi come data la tecnologia e la domanda, una siffatta metodologia di rilevazione contabile, non è in grado di quantificare la variazione dei costi a fronte di una variazione della domanda di un determinato bene.

Sulla base di tali considerazioni, l'azione dei regolatori attivi su mercati caratterizzati da una forte innovazione tecnologica e da alti tassi di crescita ha richiesto di esser indirizzata non tanto su sistemi contabili di natura statica, bensì verso quelli di natura prospettica.

Stante tale considerazione è utile dire che soprattutto in siffatti mercati si è cercati di transitare verso sistemi di FAC, ma a costi correnti.

2.c.2) LRIC (Long Run Incremental Cost)

Il costo incrementale medio di lungo periodo, definito come il costo aggiuntivo legato alla fornitura di una quantità incrementale di prodotto in un contesto temporale in cui è possibile per l'impresa modificare le scelte legate al processo produttivo, è ritenuto una base di regolazione molto efficace nel promuovere lo sviluppo di una competizione efficiente sul mercato, in particolare per ciò che concerne le scelte d'investimento in infrastrutture da parte dei nuovi entranti.

Se, infatti, la capacità della rete risultasse esser ridondante rispetto alla domanda attuale, i costi incrementali, e conseguentemente il prezzo d'uso della rete, dovrebbe essere contenuti, non essendo necessari investimenti di

unbundling, e di conseguenza preferibile per un nuovo entrante preferire l'interconnessione piuttosto che realizzare una propria infrastruttura.

A titolo puramente informativo, il LRIC può essere rappresentato dalla seguente equazione:

$$LRIC_x = C(Q_x + Q_y) - C(0 + Q_y)$$

Ove il costo incrementale del servizio X rappresenta la differenza tra il costo totale di produzione dei beni X e Y ai volumi correnti Q_x e Q_y e il costo per produrre il secondo prodotto.

Il calcolo del LRIC puro tende a non considerare i costi comuni e congiunti non direttamente attribuibili alla rete. Vista da quest'ottica, tale metodologia potrebbe portare come conseguenza quella di sottostimare gli effettivi costi connessi a un servizio a rete, riducendo il peso degli effetti di scala all'interno dei settori in esame.

Al fine quindi di ovviare a tale inconveniente, la metodologia LRIC viene integrata dal regolatore con un apposito *mark up*³⁷.

³⁷ Nella contabilità regolatoria il principale problema da affrontare è assicurare una equa remunerazione dei costi indiretti di produzione impedendo al contempo che le modalità di ripartizione dei costi generino meccanismi di sussidi incrociati a beneficio dell'incumbent fra attività/servizi regolati ed altri non regolati. Le metodologie di costing basate sui costi incrementali tendono a non garantire il recupero dei costi indiretti ritenendo le economie di scala non avere un peso rilevante all'interno della struttura di costo dell'incumbent. D'altra parte i sistemi basati sull'allocazione dei costi storici attribuiscono una elevata discrezionalità al gestore di rete nella ripartizione dei costi, generando processi non trasparenti e conseguenti rischi di comportamenti opportunistici. Per siffatte ragioni le autorità di regolazione in alcuni casi decidono di imporre regole esogene all'impresa per la remunerazione dei costi indiretti attraverso la definizione di specifici *mark-up*. Questi, possono essere fissati sulla base di diverse regole tra cui:

- Logica alla Ramsey: in base alla quale i costi indiretti vengono distribuiti tra i diversi clienti in maniera differente a seconda della diversa elasticità delle domande rispetto al prezzo e comunque al fine di massimizzare le perdite di benessere sociale;
- Logica dell'ECPR: in base alla quale il *mark-up* tiene conto del costo opportunità dell'incumbent legato alla fornitura del servizio di accesso così che l'impresa che richiede l'accesso per vendere servizi ai clienti ad es. *business*, andando a scremare il mercato dell'incumbent, pagherà di più dell'operatore che acquista lo stesso servizio per indirizzare servizi sul mercato residenziale.;
- Mark-up rigidi: con i quali i costi indiretti vengono assegnati ai diversi servizi sulla base di meccanismi rigidi quali l'equa distribuzione o moltiplicatori appropriati.

Per quanto attiene il calcolo del LRIC, si può far ricorso a due approcci, ovvero quello *Bottom-up* e quello *Top-Down*.

Il primo dei due consiste nella costruzione di un modello ingegneristico volto a determinare i costi relativi agli elementi della rete che verrebbero utilizzati da un operatore efficiente nel fornire i propri servizi. In tale metodologia si procede quindi al calcolo del costo incrementale a valle di un procedimento ingegneristico ed economico con il quale si ridimensiona completamente la rete in una logica di *green field* adottando le ultime tecnologie.

La predisposizione di un modello *bottom-up* richiede una scelta preliminare riguardo la rete, cioè se calcolare il LRIC sulla base della configurazione della rete esistente (*scorched node*), oppure se ridisegnare la rete, come farebbe un operatore efficiente nuovo entrante (approccio *scorched earth*). Una terza alternativa è quella intermedia, detta "*modified scorched node*" in cui la configurazione della rete è quella attuale, eliminandone le principali inefficienze.

La metodologia *bottom-up* permette di caratterizzare i costi di un operatore efficiente in modo trasparente e di valutare con esattezza la relazione tra costi e volumi. Tuttavia la predisposizione di questo tipo di modello, oltre a richiedere ingenti risorse, comporta, in linea di principio, il possesso da parte del regolatore di un patrimonio informativo sostanzialmente analogo a quello di un operatore esistente. Ogni mancanza sotto quest'aspetto si riflette in valutazioni di costo che non rappresentano accuratamente le spese che un operatore dovrebbe effettivamente sostenere.

L'approccio *top-down* invece, parte dalla contabilità a costi storici e trasforma i costi storici in costi correnti, ovvero parte dai costi storici rivalutati simulando una configurazione di costo coerente con le tecnologie di ultima generazione (*Current Cost Accounting CCA*). Inoltre, definisce gli incrementi in base al tipo di servizi offerti dall'operatore per ottenere una stima del costo LRIC relativo a ciascun servizio. Un modello *top-down* stabilisce successivamente:

- 1) quale parte di tali costi sono attribuibili ai diversi incrementi riconducibili ai rispettivi servizi;
- 2) quali sono i costi comuni non imputabili ad alcuno degli incrementi considerati.

La principale critica che viene mossa a tale tipo di regole è l'estrema intrusività nella realtà aziendale dell'*incumbent*, in quanto ne richiedono un'esplicitazione della struttura dei costi e presuppone l'individuazione di un tasso di progresso tecnologico da applicare alle componenti di rete inevitabilmente discrezionale. Inoltre i costi d'inquadramento metodologico, di ricerca delle informazioni e taratura degli strumenti tecnico – contabili da sostenere per l'implementazione di questa metodologia, si stanno rilevando assai pesanti (cd. "costi della regolamentazione") tanto da indurre alcuni a credere che il LRIC non avrà mai grande diffusione quale riferimento regolatorio, potendo esser sostituito da meccanismi misti di contabilità corrente inquadrati in un contesto di price cap. A detta dello scrivente, l'opinione ora riportata sembra esser eccessivamente drastica.

I costi di una siffatta metodologia sono senza dubbio elevati, così come l'implementazione dello stesso risulta assai ardua, ma gran parte dei settori a

elevato contenuto tecnologico vedono in questo strumento l'unico capace di rispondere alle esigenze regolatorie.

L'errore, se così lo si vuole definire, è quello di non considerare il LRIC come un punto di arrivo di un processo graduale, grazie al quale i singoli operatori possono via via acquisire un cospicuo bagaglio di conoscenze e approntare tutta una serie di strutture in grado di poter implementare la metodologia di cui all'oggetto.

Un esempio in tal senso è stato fornito dallo stesso settore delle telecomunicazioni, nel quale, sia pure con estrema difficoltà è in atto tale transizione. Fondamentale in tale passaggio è comunque una continua dialettica tra Autorità di regolamentazione e operatori, al fine di ottenere il giusto temperamento di esigenze.

2.c.3) I Sistemi Misti

Attualmente la tendenza maggiormente diffusa tra gli operatori è quella di adottare dei sistemi di contabilità regolatoria, detti misti, in quanto, cercano di conciliare ad esempio la *Fully Allocated Cost* con l'utilizzo di costi correnti anziché di quelli storici.

Alla base dei suddetti sistemi quindi vi è il superamento della staticità insita nell'adozione dei costi storici, a fronte però dell'adozione di un metodo, quello dei costi pienamente allocati, sicuramente meno dispendioso e "sperimentale" di quello dei costi incrementali di lungo periodo.

Del FAC abbiamo già abbondantemente parlato in precedenza, e quindi risulterà utile a questo punto approfondire cosa si intenda per *Current Cost Accounting*.

Le ragioni per le quali si ritiene necessario fare ciò risiedono nel fatto che, innanzitutto sono la metodologia di costi “in maggior sviluppo”, e secondo poi, hanno trovato il loro compiuto utilizzo nel settore che ha fatto da guida nella regolamentazione dell’accesso, ovvero quello delle telecomunicazioni.

Per contabilità a costi correnti si è soliti indicare una metodologia di trattamento dei dati contabili sviluppata con l’obiettivo di disporre d’informazioni atte a rappresentare il mantenimento economico del capitale dell’impresa.

Nel corso degli anni tale metodologia è stata ripresa in diversi mercati in corso di liberalizzazione in quanto in grado di offrire valide informazioni per definire i livelli di prezzi di scambio di servizi tra aziende operanti nello stesso mercato.

L’applicazione del *Current Cost Accounting* prevede lo sviluppo di una contabilità che ne rivaluti i fattori produttivi per la quota non ammortizzata, ovvero equivalenti a quelli di cui dispone, in funzione delle opportunità di mercato attualmente disponibili.

Il valore corrente dei fattori produttivi scaturisce dall’attribuzione a ciascuno di essi di valori rappresentativi delle attuali condizioni di mercato, nell’intento di determinare o il costo di sostituzione di un cespite con un altro di caratteristiche simili, oppure il suo valore di eliminazione. Quest’ultimo, noto anche come *deprival value*, corrisponde alla somma recuperabile

dall'impresa, vale a dire la cifra più elevata tra il valore economico che il bene può generare e il suo valore netto di realizzo, detto anche *net realisable value*, in caso di vendita.

Il valore economico, o *economic value*, è la misura del valore di un bene ottenuta dal valore attuale netto dei *cash flow*³⁸ futuri. È verosimile credere che per tutti i cespiti in uso l'*economic value* sia superiore al *net realisable value*. Se così non fosse, l'impresa dismetterebbe i cespiti perché i proventi eventualmente generati dalla loro vendita sarebbero superiori rispetto al valore economico che il bene avrebbe generato se mantenuto in uso.

Alla luce di quanto detto, il costo corrente è pertanto definibile come l'importo più basso tra quello che la società X dovrebbe sostenere per sostituire il cespite con un altro identico (costo netto di sostituzione) e il costo che la società X potrebbe recuperare dal cespite in uso (valore di eliminazione, esprimibile o come valore netto di realizzo o come valore economico).

Si rileva come l'adozione di una siffatta metodologia in mercati caratterizzati da un alto tasso d'innovazione tecnologica, porti a identificare, per le

38 Il flusso di cassa o *cash flow* nella terminologia anglosassone è la ricostruzione dei flussi monetari (differenza tra tutte le entrate e le uscite monetarie) di una azienda/progetto nell'arco del periodo di analisi. Quando il flusso è positivo (incremento) si definisce *cash inflow*, quando è negativo (decremento) si definisce *cash outflow*.

Il *cash flow* rappresenta una misura dell'autofinanziamento aziendale e può essere calcolato a partire dal conto economico dell'impresa. Il *cash flow* può essere scomposto in due componenti:

- *cash flow* operativo (o *Unlevered Free Cash Flow*), che è originato dalla gestione caratteristica di una azienda;
- *cash flow* non operativo (che sommato *Unlevered Free Cash Flow* dà il *Flow to Equity*), che tiene in considerazione tutte le altre operazioni di cassa (prestiti, dividendi, interessi, tasse non operative, *tax shield*, variazioni del capitale).

L'obiettivo è definire la generazione di cassa di una società e di conseguenza l'attribuzione di tali flussi di cassa ai soci.

componenti del network dell'operatore, il valore corrente con il valore di sostituzione del bene. Il valore di eliminazione, sia questo rappresentato dal valore netto di realizzo o dal valore economico, risulta scarsamente significativo, se non impossibile da identificare.

Stante tale breve digressione circa le caratteristiche "genetiche" della metodologia a costi correnti, ciò rileva in tale sede è come quest'ultima, attraverso l'adozione di sistemi misti possa rappresentare la naturale evoluzione dei modelli a costi storici.

Ciò è reso possibile dal fatto che i valori espressi dalla *current cost accounting*, per poter esser utilizzabili a fini regolatori, devono esser riconciliabili con quelli della contabilità a costi storici, e in secondo luogo, dal fatto che i primi possono esser espressi come "*adjustment*" dei secondi.

2.c.4) Un 'approfondimento: Regole di fissazione del mark-up

Come già evidenziato, nella contabilità regolatoria il principale problema da affrontare è assicurare un'equa remunerazione dei costi indiretti di produzione impedendo al contempo che le modalità di ripartizione di questi ultimi ingenerino meccanismi di sussidi incrociati a beneficio dell'*incumbent* fra attività/servizi regolati e altri non regolati.

Le metodologie di *costing* basate sui costi incrementali tendono a non garantire il recupero dei costi indiretti ritenendo le economie di scala ³⁹ non avere un peso rilevante all'interno della struttura di costo dell'*incumbent*.

39 Le economie di scala sono riduzioni del costo medio unitario (economie) generate da un maggiore sfruttamento degli impianti e, in generale, da una maggiore dimensione (scala) di una qualsiasi attività aziendale (vi sono economie di scala negli approvvigionamenti, per effetti ad esempio degli sconti-quantità; nella logistica per effetto di impianti e sistemi informativi più grandi, moderni ed efficienti; ecc.

D'altra parte i sistemi basati sull'allocazione di costi storici attribuiscono un'elevata discrezionalità al gestore di rete nella ripartizione dei costi generando processi non trasparenti e conseguenti rischi di comportamenti opportunistici.

Per queste ragioni le autorità di regolazione in alcuni casi decidono di imporre regole esogene all'impresa per la determinazione della remunerazione dei costi indiretti attraverso la definizione di specifici mark-up.

Questi possono essere fissati sulla base di diverse regole fra cui:

- Logica alla Ramsey: in base alla quale i costi indiretti sono distribuiti tra

I diversi clienti in maniera differente a seconda della diversa elasticità delle domande rispetto al prezzo e comunque al fine di minimizzare le perdite di benessere sociale.

- Logica dell'ECPR: in base alla quale il mark-up tiene conto del costo opportunità dell'*incumbent* legato alla fornitura del servizio di accesso, così che l'impresa che richiede l'accesso per vendere servizi a clienti business, andando a scremare il mercato dell'*incumbent*, pagherà di più dell'operatore che acquista lo stesso servizio per indirizzare servizi sul mercato residenziale⁴⁰.

Mark-up rigidi: con i quali i costi indiretti sono assegnati ai diversi servizi sulla base di meccanismi rigidi quali l'equa distribuzione o moltiplicatori appropriati.

ecc.... gli economisti definiscono proprio a tale riguardo il concetto di rendimenti crescenti delle attività, di dimensioni "ottime", minime e massime degli impianti..

⁴⁰ Un modello di questo tipo fu formalmente adottato dalla OFTEL britannica per la determinazione del contributo del debito di accesso che costituiva una delle componenti della tariffa di interconnessione all'interno del quadro regolatorio adottato sino al 1997.

2.c.5) Un approfondimento: Remunerazione del capitale: WACC

L'approccio standard adottato dal regolatore è quello del *weighted average cost of capital* (WACC) espresso formalmente dalla formula:

$$WACC = r_e E/(E+D) + r_d (1-t) D/(E+D)$$

dove:

re è il rendimento del capitale di rischio (equity);

rd il costo del capitale di debito;

t è l' aliquota (al momento fatta pari al 27.5%)

E/E+D la percentuale di capitale proprio investita;

D/E+D la percentuale di leva utilizzata sul totale del capitale investito.

Per il calcolo di **re** viene impiegato il metodo del *Capital Asset Pricing Model* (CAPM) che stima il costo del capitale di rischio come:

$$r_e = r_f + \beta_e (r_m - r_f)$$

dove r_f è il rendimento su un investimento *risk free*, r_m è il rischio di mercato, mentre β_e misura la rischiosità relativa al settore industriale di riferimento rispetto al mercato nel suo insieme.

Il costo del debito è pari al costo dell'investimento (tasso di debito) o al rapporto tra oneri finanziari e ammontare del debito.

2.d) I Modelli "Usage based": il (Global) Price Cap

Una regolamentazione basata sul controllo e l'analisi dei costi dell'operatore dominante, poiché tipicamente si svolge in condizioni di forte asimmetria informativa a vantaggio dell'*incumbent*, si traduce in un processo estremamente intrusivo e costoso; tanto più se l'analisi mira a scomporre i costi al fine di determinare le competenze di ciascun elemento di rete (come avviene nei modelli TELRIC). Questa difficoltà può venire superata delegando lo stesso *incumbent* ad assumere le decisioni relative ai prezzi, sottoponendolo esclusivamente a regole generali di "contenimento".

Inoltre la determinazione di ciascun prezzo di accesso da parte del regolatore è soggetta ad un certo grado di arbitrarietà come avviene nella determinazione della regola da adottare per il *mark-up*.

Per queste ragioni alcune agenzie di regolazione, principalmente nel mondo anglosassone, hanno affrontato il problema dei prezzi di accesso alle reti all'interno di una cornice di *price-cap* già ampiamente sperimentata nel campo dei prezzi dei beni finali. La regola del *price cap* consente all'impresa di modificare i propri prezzi fintanto che una determinata soglia non venga superata. La nozione del global *price cap* non fa altro che integrare nel set di servizi sottoposti a *cap* anche quello di accesso alla rete. L'idea di fondo è che i servizi di accesso sono visti dall'*incumbent* come uno dei beni finali che offre sul mercato e dunque può essere incluso nella determinazione del *price-cap* come avviene, nelle Telecomunicazioni, per servizi di telefonia internazionale, *long-distance* ecc.

La regola richiede che la somma dei prezzi dei servizi ($i p$) ponderata attraverso opportuni pesi ($i w$) non superi un certo livello fissato p . I pesi dovrebbero essere fissati esogenamente dal regolatore e corrispondere (o essere proporzionali) alle quantità prodotte dei diversi beni nell'arco del periodo di regolamentazione⁴¹.

Di conseguenza il vincolo di prezzo si traduce in un vincolo sui ricavi. Questa regola non è priva di debolezze. In particolare appare debole nel contrastare *l'incumbent* nell'esercizio del proprio potere di mercato nell'attuazione di pratiche predatorie compatibili con il rispetto del price cap.

Modulando opportunamente aumenti nel prezzo del servizio di accesso, per il quale *l'incumbent* opera da monopolista, e riduzioni dei prezzi degli altri beni, anche al di sotto del costo, l'impresa sarebbe infatti nelle condizioni di rispettare i vincoli imposti eliminando, di fatto, gli spazi di concorrenza.

Per evitare comportamenti opportunistici è dunque necessario fissare dei limiti superiori alla tariffa di accesso legando il *price-cap* con l'ECPR. Il prezzo di accesso viene legato ai prezzi degli altri beni finali così che il primo non possa essere aumentato senza aumentare contestualmente tutti gli altri prezzi.

La regola del *price-cap*, proprio grazie alla capacità di decentrare sull'operatore regolato l'onere di determinare i prezzi riducendo le inefficienze legate all'asimmetria informativa fra le parti ed al contempo realizzando un sistema di incentivo all'efficienza per l'impresa viene oggi ampiamente usata dai

⁴¹ I pesi dovrebbero dunque essere valori revisionali di produzione. Nella pratica, a causa della difficoltà a quantificare tali previsioni il regolatore tende ad utilizzare i dati storici di produzione incorporando in questo modo le scelte endogene dell'incumbent e riducendo l'efficacia dell'azione regolatoria.

regolatori, e in questo le Autorità italiane non fanno eccezione, come strumento di aggiornamento della tariffa.

Ciò che si viene a configurare, e che nel nostro ordinamento è verificabile sia nel settore del gas che in quello dell'energia elettrica così come nei trasporti, è un sistema di tariffazione della rete di tipo ibrido: la base di calcolo della tariffa viene normalmente determinata attraverso modelli di FAC che assicurino la piena copertura dei costi diretti ed indiretti di *provisioning*, mentre la tariffa così determinata viene sottoposta ad un meccanismo *price-cap* di aggiornamento automatico (all'interno del periodo di regolazione).

2.e Conclusioni

Nei precedenti paragrafi abbiamo descritto molto brevemente quelli che sono gli strumenti dei quali si avvale la contabilità regolatoria al fine di raggiungere gli scopi regolamentari individuati da specifiche norme.

Tale operazione non deve essere considerata come un'inutile digressione, essendo propedeutica al raggiungimento dell'obiettivo ultimo del lavoro in oggetto.

Non si è in grado, infatti, di giudicare sull'effettiva efficienza ed efficacia di un determinato strumento rispetto determinate finalità se non si conoscono i meccanismi che lo regolano. Ciò inoltre fa sì che esso possa costituire un mezzo in grado di adattarsi facilmente ai diversi cambiamenti che si possono presentare di volta in volta.

La norma per sua natura riveste un carattere statico che spesso la porta a non esser universalmente e infinitamente attuabile. Da tal evidenza discende come corollario uno sfasamento tra quelle che sono le esigenze di un determinato periodo e quelle che sono le norme che vigono nel medesimo arco temporale. Questo stato di disagio può esser facilmente superato, permettendo alla norma di rimettersi al passo con i tempi, per il tramite dello strumento economico, il quale risulta, esser maggiormente duttile. Di qui nasce l'esigenza di conoscere i meccanismi che regolano la contabilità regolatoria, al fine di far sì che quest'ultima possa esser sempre in grado di far fronte, in diversi contesti, a quello che è il quadro regolamentare.

Di converso, la norma è in grado di conferire allo strumento economico quel rigore, inteso come insieme di regole e di comportamenti ordinati, che naturalmente non gli è proprio.

Tornando quindi a quanto detto in premessa, il metodo interdisciplinare è l'unico in grado di conciliare e al tempo stesso valorizzare quelli che sono i punti di forza di ciascuna disciplina al fine di raggiungere un risultato qualitativamente e quantitativamente superiore rispetto a quello che si sarebbe potuto raggiungere operando in un'ottica unidimensionale.

Bibliografia

A) Testi e articoli

- AGLIATI , *“Costi di prodotto e controllo dei costi: dai sistemi tradizionali al metodo basato sulle attività”* Giuffrè, Milano, 1995.-
- AIROLDI, BRUNETTI, CODA, *“Economia Aziendale”*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- ANGELA S. BERGANTINO e DIEGO PIACENTINO *“Valore del capitale e regolamentazione incentivante”* in *Economia pubblica* vol.XXXIV n. 2.
- BOITANI A. e PETRETTO A. (1999) *“Privatizzazioni e autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità: un’analisi economica”* in *Politica Economica*.
- BRUSA L. , *“Contabilità dei costi: contabilità per centri di costo e Activity Based Costing”*. Giuffè, Milano, 1992.
- BOITANI A. e PETRETTO A. (1999) *“Privatizzazioni e autorità di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità: un’analisi economica”* in *Politica Economica*.
- BÖS DIETER *“La regolamentazione dei settori di pubblica utilità: i modelli base”* in *Economia pubblica* vol. XXXIV n. 2.
- CAVALLO L. e COCO G. (2002) *“La remunerazione del capitale investito nelle imprese soggette a regolamentazione”* in *Economia Pubblica* vol. XXXII n. 4

- CERVIGNI G. e D'ANTONI M. (2001) *“Monopolio naturale, concorrenza, regolamentazione”* in Carrocci editore S.p.a, Roma.
- HILDE CAROLI CASAVOLA *“Il principio di separazione contabile, societaria e proprietaria nei servizi pubblici”*.
- LANZI D. e CARASSITI M. (2000) *“Regolamentazione, price-cap e problemi di efficienza”* in *L'industria* vol. 21.
- LUPO' AVAGLIANO M.V. (2001) *“Regolamentazione tramite price-cap, efficienza e sviluppo della concorrenza”* in *L'efficienza della pubblica amministrazione: misure e parametri*. Milano Franco Angeli.
- PIACENTINO D. (2000) *“Le autorità indipendenti di regolamentazione e l'organizzazione dell'intervento pubblico”* in De Nardis S. (a cura di), *Le privatizzazioni italiane*, Bologna, il Mulino.
- REBBA V. e VALBONESI P. (2003) *“Monopolio naturale e efficienza nell'offerta dei servizi di pubblica utilità”* Carocci.
- SELLERI L. , *“Contabilità dei costi e contabilità analitica”*, ETAS, Milano, 1990.
- VALENTINI E. *“La regolamentazione delle tariffe in Italia: quali prospettive per il price cap?”*

Siti

- www.cipecomitato.it
- www.agcom.it
- www.autorita.energia.it

Capitolo Terzo

3.a) Introduzione

Scopo di questo capitolo finale è definire, in primo luogo, quali sono le caratteristiche proprie dei sistemi di contabilità regolatoria adottati dai maggiori settori in cui essa è presente, individuarne per ciascuno le finalità, e andarne a vedere le assonanze e le dissonanze.

La ragione di un siffatto “ragionamento” va ricercata nella curiosità di capire se al di là dalle differenze geneticamente insite nei vari settori, si possa individuare nella contabilità regolatoria uno strumento regolatorio trasversale e in ogni settore in cui essa è adottata per riuscire a ovviare ai fallimenti del mercato.

A tal proposito si procederà in maniera pressoché standard per ogni settore.

Si procederà a una breve descrizione sullo stato di liberalizzazione dei singoli mercati in oggetto per poi andare a vedere quali sono le fonti normative che impongono e regolano l'utilizzo della contabilità regolatoria. Fatto ciò, se ne individueranno le finalità e le modalità applicative. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, stante il fatto che l'argomento di cui all'oggetto è analizzato da un punto di vista giuridico, sarà carente di quelle particolarità tecniche proprie di un'analisi propriamente contabile. Carente, ma non del tutto assente, perché una delle finalità proprie del presente lavoro è quella di dimostrare l'efficacia dell'integrazione tra l'economia e il diritto.

Quest'ultimo aspetto, infatti, è quello di maggior interesse ai fini del presente lavoro, in altre parole riuscire a riscontrare praticamente se gli strumenti messi a disposizione dalla teoria economica sono funzionali a quelle che sono le prescrizioni della scienza giuridica.

A parere dello scrivente la risposta è affermativa, anche se occorre fare alcune osservazioni.

Innanzitutto, il rapporto tra norma giuridica e strumento economico non può esser univoco, in quanto a ciascuna disposizione normativa di settore corrispondono una molteplicità di "rimedi" di carattere economico. Questi ultimi, infatti, godono di una maggiore reattività alle condizioni ambientali e temporali rispetto alla norma giuridica. Da quest'ultima considerazione discende uno dei punti focali, a detta dello scrivente, del rapporto intercorrente tra queste due discipline, ovvero la capacità del fatto economico di garantire una certa flessibilità, intesa nel senso di molteplicità di soluzioni ottimali, al fatto giuridico e dall'attitudine di quest'ultimo di conferire al primo invece un ordine e un rigore che geneticamente non gli è proprio.

Di qui l'analisi che ci accingiamo a compiere riveste una grande importanza in vista delle finalità che lo scrivente si è preposto.

Attualmente, tutte le *public utilities* sono inquadrare in un contesto normativo di origine comunitaria, il quale è stato recepito a livello nazionale da norme di carattere primario e secondario.

Ciò che ci si propone nel presente capitolo è quello di riuscire a fotografare quello che è lo stato dell'arte per quel che attiene gli strumenti regolatori, e tra questi soprattutto la contabilità regolatoria, in alcuni dei settori regolamentati.

Ciò al fine di valutare se lo strumento economico - aziendale di cui all'oggetto sia innanzitutto in linea con il contesto con le norme che regolano ciascun settore e secondo poi se assolva in maniera efficace ed efficiente ai compiti che gli sono dalle stesse assegnati.

Come accennato sopra, non si procederà alla disamina di tutti i settori in cui trova applicazione la contabilità regolatoria, ma solo di alcuni. La motivazione di una siffatta scelta risiede nel fatto che si son cercate di portare alla luce le fattispecie che presentavano caratteristiche sostanzialmente differenti, in presupposti e modalità applicative della contabilità di cui all'oggetto.

Ciò al fine di poter procedere con maggiore agilità a un eventuale raffronto tra le stesse.

3.b) Telecomunicazioni

La liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni è stata realizzata in Italia attraverso un processo di riforma regolamentare in larga parte d'ispirazione comunitaria. Il progresso tecnologico e l'innovazione hanno creato nuovi prodotti e interi nuovi mercati, consentendo ai nuovi entranti di conquistare rapidamente posizioni anche di rilievo. In tale settore, concorrenza e regolazione si integrano l'una con l'altra nel disciplinare il potere di mercato dell'ex monopolista legale.

Sin dall'avvio del processo di liberalizzazione, gli abusi dell'operatore dominante, soprattutto quelli volti a escludere i concorrenti dai mercati liberalizzati, sono stati numerosi. Ciò discende essenzialmente dal fatto che gli elevati margini di concorrenza, pur consentiti dal progresso tecnologico, sono tuttavia accompagnati dal mantenimento di una posizione di monopolio nei collegamenti finali agli utenti, il cosiddetto ultimo miglio della rete. L'auspicata sostituibilità tra piattaforme alternative di telecomunicazione, la sola veramente capace di creare un mercato concorrenziale, stenta a realizzarsi. In un contesto reso ancora più difficile dall'assenza in Italia di una rete alternativa di TV via cavo, utilizzabile anche per la fornitura di servizi di telecomunicazione, dovrebbe essere perseguita l'uguaglianza delle condizioni che l'impresa verticalmente integrata offre ai propri concorrenti e quelle che essa propone alle proprie divisioni interne. Si tratta di un obiettivo comune al regolatore e all'*antitrust*, ma il cui pieno rispetto è in ogni caso difficile da garantire senza interventi di natura strutturale.

In virtù di quanto affermato sino ad ora, il settore delle Telecomunicazioni costituisce il più interessante e al tempo stesso complicato esempio di regolamentazione nel nostro paese, stante il fatto che è stato uno dei primi settori a esser liberalizzato e a presentare quindi una maggior maturità in termini di mercato e soprattutto di soluzioni adottate.

Il nuovo quadro regolamentare si compone principalmente di 5 direttive, di una

Raccomandazione e delle Linee guida. In particolare si tratta dei seguenti documenti:

- a. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/21/CE), c.d. “direttiva quadro”.⁴²;
- b. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2002/20/CE), c.d. “direttiva autorizzazioni”⁴³;
- c. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’accesso e alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all’interconnessione delle medesime (2002/19/CE), c.d. “direttiva accesso”⁴⁴;

⁴² In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.

⁴³ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.

⁴⁴ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.

- d. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE), c.d. “direttiva servizio universale”⁴⁵;
- e. direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE), c.d. “direttiva protezione dati”.⁴⁶

Il quadro normativo di cui sopra è inoltre costituito da altri tre atti, ovvero:

- a. la Raccomandazione sui mercati rilevanti dei prodotti e dei servizi nell’ambito del nuovo quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, relativamente all’applicazione di misure ex ante secondo quanto disposto dalla direttiva 2002/21/CE, adottata l’11 febbraio 2003⁴⁷ (di seguito, la Raccomandazione);

⁴⁵ In GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.

⁴⁶ In GUCE L 201 del 31 luglio 2002, pag. 37. A queste direttive deve aggiungersi la direttiva della Commissione europea sulla concorrenza nei mercati delle reti e servizi di comunicazione elettronica del 16 settembre 2002 (2002/77/CE, c.d. “direttiva concorrenza”, in GUCE L 249 del 17 settembre 2002, pag. 21), la decisione della Commissione europea del 29 luglio 2002 che istituisce il gruppo dei “Regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica” (2002/627/CE, in GUCE L 200 del 30 luglio 2002, pag. 38), la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa ad un quadro normativo in materia di spettro radio nella Comunità europea (676/2002/CE, c.d. “decisione spettro radio”, in GUCE L 108 del 24 aprile 2002, pag. 1) e il Regolamento relativo all’accesso disaggregato alla rete locale del 18 dicembre 2000 (2887/2000/CE, in GUCE L 336 del 30 dicembre 2000, pag. 4).

⁴⁷ In GUCE L 114 del 8 maggio 2003, pag.45.

- b. le Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002⁴⁸ (di seguito, le Linee direttrici o Linee guida);
- c. la Raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 23 luglio 2003⁴⁹ (di seguito, la Raccomandazione sull'art. 7).

Il nuovo quadro normativo sopra delineato e, in particolare, la direttiva quadro, la direttiva accesso, la direttiva autorizzazioni e la direttiva servizio universale sono state recepite, in Italia, dal d.lgs. 259/03 del 1° agosto 2003, recante "Codice delle comunicazioni elettroniche" (di seguito, anche il Codice.)⁵⁰. Il pacchetto ha introdotto, al fine dell'individuazione dei mercati potenzialmente da regolare e dei soggetti da disciplinare, nozioni prettamente antitrust, come il mercato rilevante e la posizione dominante. All'interno di tale quadro, le nuove direttive mirano a rendere flessibile l'identificazione dei mercati, dei soggetti da regolare e delle stesse modalità regolatorie, modulandone l'incisività sulla base dell'effettiva potenzialità concorrenziale

⁴⁸ In GUCE C 165 del 11 luglio 2002, pag. 6.

⁴⁹ In GUCE L 190 del 30 luglio 2003, pag. 13.

⁵⁰ Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana del 15 settembre 2003, n. 214 ed entrato in vigore il 16 settembre 2003.

dei mercati, così che l'applicazione della normativa antitrust sia sufficiente da sola a tutelarli. Le direttive individuano un modello di regolazione strettamente ancorato al "principio della proporzionalità", per cui gli interventi regolatori sono meno invadenti al crescere della concorrenza. Ciò implica che via via che i mercati delle telecomunicazioni diventano più concorrenziali, e di conseguenza maggiori sono i margini di autonomia delle imprese, più ampie sono le possibilità dell'intervento antitrust.

In tale ambito, le Autorità di Regolamentazione Nazionale (di seguito "ANR") assumono un'importanza strategica. Saranno queste ultime, infatti, a poter imporre obblighi alle imprese operanti nei mercati da sottoporre a regolamentazione ex ante, così come identificati dalla Commissione Europea, ove si ritenga che in questi ultimi non vi sia una concorrenza effettiva, in quanto le imprese di cui sopra godono di una posizione equiparabile alla posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

Dunque spetta alle Autorità di Regolamentazione nazionale, porre rimedio, per il tramite di appositi strumenti economici, ai fallimenti del mercato. Ma in che modo?

Alla luce di quanto affermato nel capitolo precedente, uno degli obblighi maggiormente imposti è quello del controllo dei costi per il tramite di un sistema di contabilità regolatoria.

La finalità del presente lavoro sarà quella di individuarne, oltre che le modalità di redazione della stessa, le finalità a essa assegnate.

La sezione II del Codice, “ Obblighi degli operatori e procedure di riesame del mercato” fornisce delucidazioni in merito.

In particolare, l’articolo 45, recita che, “ Qualora in esito all’analisi del mercato realizzata a norma dell’articolo 19, un’impresa sia designata come detentrica di un significativo potere di mercato in un mercato specifico, l’Autorità impone, in funzione delle circostanze, gli obblighi previsti dai successivi articoli 46, 47, 48, 49, 50, ovvero quello di trasparenza, di non discriminazione, di separazione contabile, in materia di accesso e di uso di determinate risorse di rete e in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi.”

Risulterà utile, anche i fini del presente lavoro, soffermarci su queste due ultime misure, le quali sono previste dagli articoli 48 e 50, in quanto sono alla base del “rispetto” degli altri obblighi di cui detto sopra.

Il primo dei due articoli prevede che l’Autorità possa imporre a un’impresa verticalmente integrata di rendere trasparenti i propri prezzi all’ingrosso e i prezzi dei trasferimenti interni, al fine di garantire l’osservanza o evitare sovvenzioni incrociate abusive. In tal proposito L’Autorità può specificare i formati e la metodologia contabile da usare.

Al fine di agevolare la verifica dell’osservanza degli obblighi di trasparenza e di non discriminazione, l’Autorità può inoltre richiedere che siano prodotte le scritture contabili, compresi i dati relativi alle entrate provenienti da terzi. L’Autorità può pubblicare tali informazioni in quanto utili per un mercato aperto e concorrenziale, nel rispetto della vigente normativa nazionale e comunitaria sulla riservatezza delle informazioni commerciali.

A tal proposito quindi, l'imposizione della separazione contabile si pone come fine ultimo quello di fornire un maggior livello di dettaglio informativo rispetto a quello ricavabile dai rendiconti finanziari obbligatori dell'operatore notificato, di indicare con maggior precisione possibile la prestazione di settori di attività dell'operatore notificato, come se si trattasse di attività gestite separatamente e, nel caso d'impresе integrate verticalmente, di prevenire discriminazioni a favore delle proprie attività ed evitare sussidi incrociati.

Per quanto riguarda invece in secondo obbligo, ovvero quello in materia di controllo dei prezzi e di contabilità dei costi, l'articolo 50 prevede che l'Autorità possa imporre obblighi in materia di recupero dei costi e controlli dei prezzi, tra cui la regola di orientamento al costo di questi ultimi, nonché l'obbligo di disporre di un sistema di contabilità dei costi, qualora l'analisi del mercato riveli che l'assenza di un'effettiva concorrenza comporta che l'operatore interessato potrebbe mantenere prezzi ad un livello eccessivamente elevato o comprimerli a danno dell'utenza finale. Stante tale premessa, occorre sottolineare che l'Autorità, nell'imporre tali obblighi, tiene conto degli investimenti effettuati dall'operatore e gli consente un'equa remunerazione del capitale investito, di volume congruo, in considerazione dei rischi connessi e degli investimenti per lo sviluppo di reti e servizi innovativi.

La logica sottostante a tali misure è rinvenibile nel far sì che tutti i meccanismi di recupero dei costi o metodi di determinazione dei prezzi resi obbligatori, servano a promuovere l'efficienza e la concorrenza sostenibile e ottimizzino i vantaggi per i consumatori.

Nel caso in cui un operatore ha l'obbligo di orientare i propri prezzi ai costi, su quest'ultimo ricade l'onere della prova che il prezzo applicato si basa sui costi, maggiorati di un ragionevole margine di profitto sugli investimenti. In tal proposito, per determinare i costi di un'efficiente fornitura di servizi, l'Autorità può approntare una metodologia di contabilità dei costi indipendente da quella usata dagli operatori, ed esigere che quest'ultimo giustifichi pienamente i propri prezzi e, ove necessario, li adegui.

Dal punto di vista informativo, infine, l'Autorità provvede affinché, qualora sia imposto un sistema di contabilità dei costi a sostegno di una misura di controllo dei prezzi, sia pubblicata una descrizione, che illustri almeno le categorie principali di costi e le regole di ripartizione degli stessi. La conformità al sistema di contabilità dei costi è verificata da un organismo indipendente dalle parti interessate, avente specifiche competenze, incaricato dall'Autorità.

Alla luce di quanto or ora detto, lo scopo ultimo di imporre l'obbligo di attuare una contabilità dei costi è quello di garantire che gli operatori notificati seguano criteri equi, obiettivi e trasparenti nell'imputare i propri costi ai servizi, nelle situazioni in cui sono soggetti agli obblighi di controllo dei prezzi o di prezzi orientati ai costi.

Lo strumento del costo è quindi visto come un mezzo fondamentale per raggiungere una condizione di equilibrio concorrenziale all'interno dei mercati in oggetto.

A tal proposito, la Raccomandazione stessa provvede a specificarne gli obiettivi, ovvero rendere più trasparenti le transazioni tra operatori e/o di determinare i costi effettivi dei servizi forniti.

L'attività di contabilità regolatoria richiesta quindi, è individuata come lo strumento in grado di poter assicurare il rispetto dei principi basilari di un mercato concorrenziale, ovvero quello di promuovere in via diretta la concorrenza, per il tramite di comportamenti trasparenti nei confronti dei concorrenti, e in via indiretta, del consumatore, per il tramite della trasparenza dei costi dei servizi forniti.

La Raccomandazione prosegue poi specificando che può esser adottata qualsiasi metodologia obbligatoria di contabilità dei costi e separazione contabile, purchè sia specificata in maniera tale da incoraggiare investimenti efficaci e individuare i comportamenti anticoncorrenziali.

Importante è sottolineare come, non solo nel caso delle telecomunicazioni, il legislatore abbia lasciato ampia libertà alle Autorità di regolamentazione nello scegliere le metodologie contabili da "imporre" agli operatori. Ciò evidenzia come lo strumento contabilità regolatoria non sia "statico" ma in continuo divenire a seconda del settore interessato e delle condizioni ambientali e temporali.

A tale considerazione va poi aggiunta la difficoltà che incontrano gli operatori di settore a implementare tali sistemi, il che fa sì che una delle più importanti finalità della regolazione attuale è quella di riuscire a creare modelli di contabilità regolatoria in grado di conciliare le finalità proprie di quest'attività con le esigenze degli operatori. Il che sta a significare che questo strumento,

non deve esser visto come un'inutile aggravio all'attività delle singole imprese, come tutt'oggi purtroppo è, ma uno strumento di trasparenza utile per le stesse.

Dallo scambio di opinioni ed esperienze in merito, che può e deve avvenire tra l'Autorità di Regolamentazione e gli operatori sul tema della contabilità regolatoria, infatti, possono nascere vantaggi per entrambi gli aventi causa. L'Agcom, dal canto suo avrà un patrimonio d'informazioni fondamentali non solo alla conoscenza dei meccanismi di allocazione dei costi utilizzati dagli operatori, ma soprattutto per indirizzare il mercato verso condizioni sempre più concorrenziali.

Ogni singolo operatore potrà render maggiormente trasparente il suo operare, all'Autorità di Regolamentazione da un lato, e al consumatore finale dall'altro, evitando in questo modo l'imposizione di misure eccessivamente penalizzanti da parte del primo e di attacchi da parte dei secondi.

Riassumendo quindi, la separazione contabile e la contabilità dei costi rappresentano gli elementi portanti del sistema di contabilità regolatoria, la quale a sua volta, incarna uno degli strumenti fondamentali per lo svolgimento dell'attività di regolazione.

Il perché di tale importanza è individuabile nel fatto che il sistema di contabilità regolatoria è l'unico in grado di fornire l'insieme d'informazioni economico-patrimoniali-quantitative atte a consentire alla singola Autorità di regolamentazione lo svolgimento della funzione di regolazione del mercato nonché quella di controllo.

Nello specifico, le informazioni di cui sopra sono funzionali alla dimostrazione di tre fenomeni essenziali per la dinamica concorrenziale, ovvero: il rispetto, da parte dell'operatore, del principio di non discriminazione interna -esterna nella fornitura dei servizi (cioè tra le risorse impiegate per i servizi Commerciali dell'Operatore dominante e le medesime risorse impiegate per i servizi offerti agli altri Operatori), il grado di orientamento ai costi delle tariffe/prezzi (per i servizi dove tale obbligo esista), l'inesistenza di sussidi incrociati tra i servizi (o il livello di sussidio eventualmente esistente).

Coma abbiamo già accennato e approfondiremo in seguito, i limiti di tale sistema sono individuabili nella non sempre facile applicabilità per gli operatori, non essendo i dati richiesti direttamente estraibili dalla contabilità, ma richiedendo una loro successiva rielaborazione, ragione per la quale tale misura viene vista non sempre di buon occhio dagli stessi operatori, per i quali, soprattutto per i nuovi entranti, rappresenta un grande onere.

Una volta illustrate le finalità, occorre occuparsi della "forma" che può assumere la contabilità regolatoria, o meglio quali sono le regole da seguire per la sua adozione.

In tal proposito, è intervenuta la Raccomandazione UE del 8 aprile 1998 su "*Cost accounting and Accounting Separation*". A partire da questa, l' Agcom ha emanato i criteri attuativi per il tramite della delibera 152/02/CONS, avente ad oggetto la "parità di trattamento" e la contabilità regolatoria.

Nello specifico, si affronta il tema dell'interconnessione, ovvero dell'accesso alla rete proprietaria di Telecom da parte di operatori terzi. In quest'occasione l'Autorità ha per la prima volta imposto a Telecom, allora unico operatore

considerato dominante del mercato, l'obbligo di una contabilità regolatoria che fosse alla base della definizione delle tariffe d'interconnessione per la rete fissa.

Il principio della parità di trattamento e della non discriminazione è uno dei punti cardine della disciplina comunitaria: l'art. 82 [EXP Art 86], comma c) del Trattato di Roma che istituisce la Comunità Europea, indica, tra le pratiche vietate di abuso di posizione dominante, "l'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza".

Nel settore delle telecomunicazioni esso fa parte inoltre dei principi armonizzati in campo tariffario, di cui all'allegato 2, comma 4), della Direttiva 90/387/CE sulla fornitura di una rete aperta di telecomunicazioni, che recita:

"[5^ tratto] le tariffe [per la fornitura di una rete aperta] non devono essere discriminatorie e devono garantire la parità di trattamento".

Tale principio, che rappresenta un'applicazione particolare del più generale principio di non discriminazione e di parità di accesso, è poi espressamente richiamato nelle direttive relative all'offerta di servizi intermedi, specificamente nella citata Direttiva 92/44/CE (Considerando 17) sulla fornitura di linee affittate e, in particolare, dall'art. 6, comma 1, lett. a), della Direttiva 97/33/CE sull'interconnessione, che recita: [gli Stati Membri provvedono affinché]:

"a) gli organismi interessati [ovvero gli operatori notificati] osservino il principio di non discriminazione rispetto all'interconnessione offerta ad altri; essi devono applicare condizioni analoghe, a parità di circostanze, agli organismi che si interconnettono e

forniscono servizi simili e devono fornire strutture e informazioni sull'interconnessione ad altri alle medesime condizioni, garantendo la stessa qualità che caratterizza i loro stessi servizi o quelli delle loro affiliate o dei loro interlocutori commerciali".

Nella delibera in oggetto quindi, l'Autorità affronta il tema dell'interconnessione, in altre parole dell'accesso alla rete proprietaria di Telecom da parte di operatori terzi. In quest'occasione, e al fine di garantire la sopra citata "parità di trattamento", l'Autorità per la prima volta ha imposto a Telecom, allora unico operatore considerato dominante del mercato, l'obbligo di una contabilità regolatoria che fosse alla base della definizione delle tariffe d'interconnessione per la rete fissa.

Solo, infatti, dettagliando per il tramite di un sistema contabile idoneo e separato, le condizioni economiche offerte per ogni singolo servizio e per singola componente d'interconnessione può esser garantita l'assenza di ogni possibile discriminazione a livello tariffario, la quale potrebbe favorire un operatore piuttosto che un altro.

Concludiamo questa disamina sul settore delle Telecomunicazioni, andando e evidenziare quali sono le indicazioni fornite in merito ai criteri di redazione della contabilità regolatoria.

Tale aspetto infatti riveste notevole importanza prima di tutto perché a seconda del diverso tipo di contabilità prescelto si potrà capire quali sono le finalità che la contabilità regolatoria vuole perseguire, e secondo poi verificare la sua efficacia rispetto agli obiettivi che si è preposta.

A tal proposito, occorre prender le mosse da quanto previsto dagli articoli 8 e 9 del D.P.R. 318/97, noto come “Regolamento per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni” i quali forniscono all’Autorità competente indicazioni operative circa la separazione contabile e la contabilità dei costi.

Per quanto riguarda questo ultimo aspetto, il legislatore indica innanzitutto il livello di disaggregazione che deve esser raggiunto, ovvero tra :

a) costi diretti sostenuti dall'organismo di telecomunicazioni per l'installazione, il funzionamento, la manutenzione e la commercializzazione delle reti pubbliche e dei servizi di telecomunicazioni accessibili al pubblico;

b) costi comuni, vale a dire quelli che non possono essere direttamente attribuiti; tali costi sono imputati, o in base all’analisi diretta della loro origine, oppure ove ciò non sia possibile, sulla base di un legame indiretto con un’altra categoria o con un altro gruppo di categorie di costi direttamente attribuibili o imputabili. Tale legame indiretto è basato su strutture dei costi comuni analoghe. Infine, ove non sia possibile imputare la categoria dei consumi né in modo diretto né in modo indiretto, si applica un parametro di attribuzione generale, determinato in base al rapporto fra le spese direttamente attribuite al servizio prevalente e quelle attinenti agli altri servizi; in tal caso deve essere dimostrata l'impossibilità d'imputazione diretta e indiretta.

Definito il livello di disaggregazione desiderato, il legislatore si sofferma poi sulle possibili tipologie di calcolo dei costi, esprimendo *un favor* nei confronti dei costi prospettici incrementali di lungo periodo. A tale fine s’individua nell’Autorità l’organismo competente a emanare specifiche direttive, previa consultazione con gli organismi di telecomunicazione interessati. Quest’ultima

si è mossa in tal senso, fornendo nel corso degli anni tutta una serie di documenti guida per la redazione dei prospetti contabili di natura regolatoria. A tal proposito, sarà interessante, delinearne l'evoluzione storica dei metodi utilizzati. Ciò per dimostrare la capacità e al tempo stesso la necessità della contabilità regolatoria di doversi adattare ai continui mutamenti del settore, al fine di assicurare un equo accesso a ogni singolo operatore. La metodologia contabile dei costi incrementali di lungo periodo è quella che maggiormente risponde a tali finalità. Ciò nonostante, il percorso che ha portato all'adozione di quest'ultima è stato graduale si è partiti dall'utilizzo dei costi storici per poi giungere all'adozione, prima in via sussidiaria, poi in via principale dei costi correnti, che sono alla base del metodo dei costi incrementali di lungo periodo. La ragione di una siffatta scelta è rinvenibile nell'elevato tasso tecnologico insito nel settore delle telecomunicazioni, e delle caratteristiche genetiche proprie del CCA e della determinazione di costi incrementali, soprattutto nel settore dell'interconnessione. L'applicazione delle metodologie di cui sopra, infatti permette di disegnare una contabilità che ne rivaluti i fattori produttivi per la quota non ammortizzata, equivalenti a quelli di cui dispone, in funzione delle opportunità di mercato (prezzi e tecnologie), attualmente disponibili. L'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST) del Consiglio federale prevede che dal 2000 i prezzi in funzione dei costi devono essere fissati con il metodo di calcolo dei costi incrementali di lunga durata o LRIC (*Long Run Incremental Costs*), un metodo riconosciuto e utilizzato a livello internazionale. Il metodo LRIC permette di avere prezzi che stimolano la concorrenza, in quanto i concorrenti di un operatore dominante devono pagare solo i costi

provocati dalle prestazioni effettivamente utilizzate. Con il metodo LRIC i costi devono corrispondere alle spese e agli investimenti di un fornitore efficiente, che deve affermarsi in un contesto di concorrenza efficace. Inoltre, il metodo LRIC ha una visione orientata al futuro, ossia non tiene conto degli oneri del passato.

Calcolando i prezzi d'interconnessione con il metodo LRIC oltre ai costi legati all'interconnessione si tiene conto anche di una quota dei costi comuni e dei costi del capitale usuali del settore. Nel calcolo di questi ultimi sono inclusi sia i costi del capitale di terzi sia le prospettive di reddito degli investitori, così da ottenere prezzi che permettano all'impresa regolamentata di realizzare un guadagno adeguato. La tipologia di contabilità regolatoria adottata nel settore delle telecomunicazioni, risulta esser allo stato attuale pienamente in linea con quelle che sono le finalità alla stessa imposte dal legislatore nazionale e comunitario.

Il passaggio quindi da una metodologia a costi storici a quella a costi correnti, è coerente con il tipo di mercato, quello delle telecomunicazioni, caratterizzato da un elevato tasso di innovazione tecnologica, e al tempo stesso con il recupero di parte dei costi comuni, i quali potrebbero a loro, modo, gravare sulla tariffa finale e quindi sul consumatore.

Bibliografia

A) Testi

- ARMOSTRONG M., *"Network Interconnection in Telecommunications"*, Economic Journal, 108(448):545-564, 1998.

- ARMOSTRONG M., DOYLE C. , J. VICKERS, *"The Access Pricing Problem: A Synthesis"*, Journal of Industrial Economics, 44(2): 131-150.

- CAMBINI C., *"Competizione e regolamentazione nella telefonia fissa"*, in Bulckaen, F. e C. Cambini (a cura di), *"I servizi di pubblica utilità. Regolazione e concorrenza nei nuovi mercati"*, Franco Angeli, Milano, 2000.

- CAMBINI C. , RAVAZZI P., VALLETTI T., *"Regolamentazione e mercato nelle telecomunicazioni"*, Carocci Editore , 2000.

- CLARICH M. , *Regolazione e concorrenza nelle comunicazioni elettroniche"*. Luiss Press, Aprile 2004.

- QUADRELLI M., *"Manuale di Diritto delle Telecomunicazioni"*, in *Diritto ed Economia delle Telecomunicazioni*, Nyberg Edizioni, Milano.

B) Normativa

B.1) Comunitaria

- Direttiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo, in GUCE L. 108 del 24 aprile 2002, pag. 33.
- Direttiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo, in GUCE L. 108 del 24 aprile 2002, pag. 21.
- Direttiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo, in GUCE L. 108 del 24 aprile 2002, pag. 7.
- Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo, in GUCE L. 108 del 24 aprile 2002, pag. 51.
- Direttiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo, in GUCE L. 201 del 12 luglio 2002, pag. 37.
- Direttiva 2002/77/CE del Parlamento Europeo, in GUCE L. 249 del 17 settembre 2002, pag. 21.
- Linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato adottate dalla Commissione il 9 luglio 2002, in GUCE C 165 del 11 luglio 2002, pag. 6 .

- Raccomandazione relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'articolo 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 23 luglio 2003, in GUCE L. 190 del 30 luglio 2003, pag. 13.
- Raccomandazione della Commissione relativa sulla separazione contabile e la contabilità dei costi nel quadro normativo delle comunicazioni elettroniche. L. 266/64 del 19 settembre 2005.

B.2) Nazionale

- D.lgs. 259/03 del 1° agosto 2003, pubblicato in GU n. 214 del 15 settembre 2003.
- D.P.R. 318/1997.
- Delibera 340/00/CONS
- Delibera 486/01/CONS
- Delibera 152/02/CONS
- Delibera 399/02/CONS
- Delibera 417/06/CONS
- Delibera 218/08/CONS
- Delibera 251/08/CONS

C) Siti

- www.agcom.it
- www.telecomitalia.it
- www.vodafone.it
- www.tre.it

3.c) Energia Elettrica e Gas

Il procedimento di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas ha preso le mosse dalle direttive comunitarie 96/92/CE (ora abrogata dalla direttiva 2003/54/Ce) e 98/30/CE (ora abrogata dalla direttiva 2003/55/CE), le quali sono state recepite nel nostro ordinamento dal decreto Bersani⁵¹ e dal decreto Letta⁵².

A differenza di quanto avviene nel settore delle telecomunicazioni, nel quale la separazione contabile e amministrativa rappresenta un obbligo che in un determinato mercato e a determinate condizioni l'Autorità⁵³ può

⁵¹ Dl 223/2006, definitivamente convertito con la Legge n. 248 del 4 agosto 2006, noto anche come "decreto sulle liberalizzazioni", è un decreto legge proposto dal ministro dello Sviluppo economico Pier Luigi Bersani emanato il 4 luglio 2006. Le misure contenute nel decreto si proponevano di rendere più dinamico il mercato, tutelare i consumatori (abbattendo i privilegi di alcune categorie sociali e aumentando la concorrenza in quei settori) e, in secondo luogo, di agevolare la lotta all'evasione fiscale (attraverso alcune procedure obbligatorie nei pagamenti). Un altro pacchetto di liberalizzazioni fu promosso, sempre dal ministro dello Sviluppo economico Pier Luigi Bersani, con il decreto legge n. 7 del 31 gennaio 2007, convertito in Legge n. 40 del 2 aprile 2007, con l'intento di tutelare i consumatori, promuovere la concorrenza, snellire le pratiche burocratiche. Tra i provvedimenti si annoverano l'abolizione dei costi di ricarica per la telefonia mobile, la libera installazione di impianti per la distribuzione di carburanti, la liberalizzazione delle edicole.

⁵² La liberalizzazione del mercato del gas si è realizzata in Italia per effetto del decreto legislativo del 23 maggio 2000 n. 164, che ha recepito la direttiva n. 98/30/CE del 28 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Noto come decreto Letta (da Enrico Letta, all'epoca ministro dell'Industria), il decreto legislativo n. 164/2000 ha stabilito che sono completamente libere le attività di importazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale. Dispacciamento è l'attività diretta ad impartire disposizioni per l'utilizzazione e l'esercizio coordinato degli impianti di coltivazione, di stoccaggio, della rete di trasporto e di distribuzione e dei servizi accessori. Trasporto è il vettoriamento di gas naturale attraverso la rete di gasdotti, esclusi quelli di coltivazione e le reti di distribuzione. La distribuzione è il trasporto di gas naturale attraverso reti di gasdotti locali per la consegna ai clienti, mentre la fornitura è la consegna o la vendita di gas. L'attività di vendita è incompatibile con quella di trasporto o distribuzione: anche nel caso del gas viene individuata nel cliente grossista la persona fisica o giuridica che acquista e vende gas. I clienti idonei erano stati individuati nelle imprese produttrici di energia elettrica e in quelle che acquistano il gas per la cogenerazione di energia elettrica e calore, indipendentemente dalla soglia di consumo. Per le altre imprese era stata fissata una soglia di acquisto pari a 200.000 Smc/anno. A decorrere dal 1° gennaio 2003 tutti i clienti sono idonei, per cui anche gli utenti domestici possono scegliersi il fornitore che offre le condizioni più convenienti.

⁵³ L' Autorità in questo caso è l' AEEG, ovvero L'Autorità per l'energia elettrica e il gas . Quest' ultima è un'autorità indipendente istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481 con funzioni di regolazione e di controllo dei settori dell'energia elettrica e del gas.

eventualmente valutare di imporre ai singoli operatori, nei settori dell'energia e del gas rappresenta un requisito strutturale. A tal proposito, è necessario circostanziare meglio quest'ultima affermazione. Il concetto di separazione contabile, e conseguentemente di contabilità regolatoria, costituisce un unicum, o meglio una faccia di un unico insieme, vale a dire non si può parlare di *unbundling* contabile prescindendo dalla trattazione di quello funzionale e amministrativo. A tal proposito, l'articolo 2, comma 12, lettera f), della legge n. 481/95, che ha introdotto norme per la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità, assegna all'Autorità il mandato di emanare direttive per la separazione contabile e amministrativa che consentano di evidenziare separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalle convenzioni, verificando i costi delle singole prestazioni al fine di assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione, garantendo altresì un confronto con i costi di servizi analoghi in altri Paesi e la pubblicità dei dati raccolti. Il capitolo VI della direttiva europea 96/92/CE, ora abrogata con la direttiva 2003/54/CE, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, ha introdotto norme in materia di separazione e trasparenza della contabilità delle imprese elettriche. In particolare l'articolo 14 della direttiva ha previsto che le imprese elettriche sottopongano a revisione e pubblicazione i loro conti annuali, in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale in materia di rendicontazione contabile delle società di capitali adottate ai sensi della direttiva 78/660/CEE. In aggiunta, la disposizione comunitaria di cui all'oggetto, ha previsto che le stesse imprese tengano nella loro contabilità

interna, conti separati per le attività del settore elettrico e, se del caso, procedano a consolidare quelli relativi ad attività non elettriche, come se tali attività fossero svolte da imprese separate, al fine di evitare discriminazioni, sovvenzioni incrociate e distorsioni della concorrenza.

Il decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79/99, di attuazione della direttiva 96/92/CE, all'articolo 1, comma 4, ha ribadito che la separazione contabile e amministrativa deve essere considerata come prerequisito perché un soggetto che svolga attività di trasmissione e di distribuzione possa svolgere contemporaneamente attività diverse nel settore dell'energia elettrica o assumere partecipazioni societarie o acquisizioni in altri comparti produttivi. Inoltre all'articolo 9, comma 7, ha stabilito l'obbligo per i soggetti proprietari di impianti di distribuzione che alimentino più di 300.000 clienti finali di costituire una o più società per azioni, alle quali trasferire esclusivamente i beni e i rapporti, le attività e le passività relativi alla distribuzione di energia elettrica e alla vendita ai clienti vincolati. Successivamente, la legge 23 agosto 2004, n. 239, ha riformulato la suddetta previsione disponendo che "i soggetti titolari di concessioni di distribuzione possono costituire una o più società per azioni, di cui mantengono il controllo e a cui trasferiscono i beni e i rapporti in essere, le attività e le passività relativi alla distribuzione di energia elettrica e alla vendita ai clienti vincolati. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas provvede ad emanare i criteri per le opportune modalità di separazione gestionale e amministrativa delle attività esercitate dalle predette società". In coerenza con quanto stabilito dal decreto legislativo n. 79/99, l'Autorità ha emanato la deliberazione 11 maggio 1999, n. 61/99, contenente "Direttiva per le

separazioni contabile e amministrativa per i soggetti giuridici che operano nel settore dell'energia elettrica e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione”.

L’Autorità ha successivamente semplificato e aggiornato la deliberazione n. 61/99 adottando la deliberazione n. 310/01, “Semplificazione e aggiornamento della delibera n. 61/99, recante direttiva per le separazioni contabile e amministrativa per i soggetti giuridici che operano nel settore dell’energia elettrica e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione”. Per quel che attiene il settore del Gas, il capitolo V della direttiva europea 98/30/CE (ora abrogata con direttiva 2003/55/CE, come meglio indicato al paragrafo 2.11 e seguenti), recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, ha dettato disposizioni analoghe a quelle or ora riportate e relative al settore dell’energia elettrica. Il contesto normativo nazionale di riferimento in materia di separazione contabile e amministrativa nel settore del gas è, invece, costituito dall’articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144/99 e dall’articolo 21 del decreto legislativo 23 maggio 2000 n. 164/00 (di seguito: decreto legislativo n. 164/00).

Con riferimento alla separazione contabile e societaria delle imprese del gas naturale, l'articolo 21 del decreto legislativo n. 164/00 richiede, a partire dall’1 gennaio 2002:

- a. la separazione societaria dell’attività di trasporto e dispacciamento da tutte le altre attività del settore del gas ad eccezione dell’attività di stoccaggio;
- b. la separazione societaria dell'attività di stoccaggio da tutte le altre attività del settore del gas, ad eccezione dell'attività di trasporto e dispacciamento;

- c. la separazione contabile e gestionale dell'attività di stoccaggio dall'attività di trasporto e dispacciamento;
- d. la separazione societaria dell'attività di distribuzione da tutte le altre attività del settore del gas;
- e. la possibilità di effettuare l'attività di vendita unicamente da parte di società che non svolgono nel settore gas altre attività ad eccezione dell'importazione, dell'esportazione, della coltivazione e dell'attività di cliente grossista.

Coerentemente con il decreto legislativo 164/00 l'Autorità ha emanato la deliberazione n. 311/01, "Direttiva per le separazioni contabile e amministrativa per i soggetti giuridici che operano nel settore del gas e relativi obblighi di pubblicazione e comunicazione".

L'articolo 18, comma 1, della delibera n. 311/01 prevede che i soggetti che operano nella distribuzione, misura e vendita di gas diversi da gas naturale e non svolgono alcuna attività nel settore del gas naturale, siano esenti dagli obblighi di separazione contabile e certificazione previsti nella direttiva. Tali soggetti sono tuttavia tenuti ad inviare all'Autorità, unitamente al bilancio di esercizio, un prospetto in cui siano riportati ricavi, costi diretti ed indiretti, immobilizzazioni tecniche e alcuni dati fisici afferenti lo svolgimento del servizio effettuato mediante reti canalizzate in regime di concessione.

Con le delibere 310/01 e 311/01, l'Autorità ha dettato le prime regole in materia di *unbundling* contabile relativamente ai settori dell'energia elettrica e del gas.

In estrema sintesi, il quadro delineato dai provvedimenti di cui all'oggetto aveva come attore principale l'esercente che si trovava a operare in due o più attività del settore dell'energia elettrica o del gas naturale, e in capo al quale erano previsti i seguenti obblighi:

- adozione di una struttura organizzativa disaggregata in unità amministrative o entità operative identificate nelle attività;
- conferimento di autonomia gestionale alle attività gestite separatamente, ovvero considerandole al pari d'impresе separate;
- predisposizione di sistemi di controllo di gestione idonei alla rilevazione di informazioni riguardanti eventi e situazioni in grado di produrre effetti sullo stato patrimoniale e sul conto economico della singola attività;
- creazione di tante contabilità separate quante sono le attività in cui si opera.

L'impianto or ora esposto, delineava un sistema regolatorio con forti implicazioni organizzative anche per quelle attività delle due filiere che erano state liberalizzate. L'operatore, infatti, era tenuto a dividere ognuna delle attività da tutte le altre, costituendo strutture autonome dal punto di vista amministrativo, operativo e gestionale e a dotare ognuna di esse di un autonomo sistema di controllo di gestione e rilevazione di fatti economici e patrimoniali.

Stanti gli evidenti limiti del precedente sistema regolamentare e le novità apportate dalla normativa comunitaria per il tramite delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, l'Autorità ha ravvisato la necessità di ridefinire le disposizioni contenute nelle delibere 310/01 e 311/01 e di far confluire le nuove linee guida in materia di *unbundling* in un unico testo, comune ai due settori in questione.

Il documento di cui all'oggetto, "*Obblighi di separazione amministrativa e contabile per le imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas*", adottato con delibera 11/07 del 18 gennaio 2007, mira principalmente a:

- dare nuovo contenuto al concetto di separazione amministrativa, orientandolo in primo luogo a garantire, anche durante l'eventuale transizione verso la separazione proprietaria e non solo giuridica, l'indipendenza e la terzietà degli operatori titolari delle infrastrutture gestite in regime di concessione o essenziali per lo sviluppo della concorrenza;
- impedire discriminazioni nell'accesso ad informazioni commercialmente sensibili, al fine di evitare effetti distorsivi sulla libera concorrenza;

- rafforzare le disposizioni miranti a garantire l'assenza di sussidi incrociati tra attività soggette a regolamentazione tariffaria e attività operate in mercati non soggetti a regolamentazione tariffaria, ovvero in via di liberalizzazione, anche precisando le norme per una corretta e trasparente disaggregazione e imputazione dei valori economici e patrimoniali alle attività;
- assicurare un flusso informativo certo, omogeneo e dettagliato circa la situazione economica e patrimoniale delle imprese operanti nei settori dell'energia elettrica e del gas, con particolare attenzione alla struttura dei costi, coerente con le finalità di regolazione stabilite dalla legge n. 481/95, in materia di promozione della concorrenza e dell'efficienza, nonché di definizione di un sistema tariffario certo e trasparente;
- contemperare le esigenze e le finalità di cui ai precedenti punti, con l'obiettivo di contenere l'onere amministrativo posto in capo alle imprese (in particolare quelle di minore dimensione), anche tramite l'introduzione di una disciplina unitaria per i settori dell'elettricità e del gas.

Inoltre, gli orientamenti espressi nella delibera di cui all'oggetto, hanno mirato a garantire la piena coerenza delle disposizioni in essa contenute con finalità introdotte dalle direttive comunitarie 2003/54/CE e 2003/55/CE.

In merito occorre evidenziare che, tanto per il settore dell'elettricità quanto per il settore gas, in relazione alle imprese proprietarie dei sistemi di trasmissione (trasporto per il gas) e distribuzione, le richiamate direttive richiedono una separazione giuridica e funzionale che non presuppongono un cambio di proprietà dei mezzi, ma, come chiarito nelle parti motivazionali delle due direttive, dovrebbero contribuire ad *assicurare "...un processo decisionale non*

discriminatorio mediante misure organizzative relative all'indipendenza dei responsabili dell'adozione delle decisioni".⁵⁴

Le direttive, dunque, individuano nell'indipendenza del gestore di rete un obiettivo fondamentale e consentono al tempo stesso di definire dei criteri minimi al fine di garantire tale indipendenza, assegnando alla Commissione il compito di verificare se gli stati membri abbiano, nel contempo, adottato altre misure, oltre all'indipendenza funzionale e alla separazione della contabilità, aventi effetti equivalenti alla separazione giuridica. Detti criteri sono comuni ai due settori e si sostanziano nei seguenti principi:

- i responsabili della gestione del sistema di trasmissione (o trasporto o distribuzione) non possono far parte delle strutture societarie dell'impresa elettrica integrata che governano, direttamente o indirettamente, la gestione quotidiana delle attività di generazione, distribuzione (o trasmissione o trasporto) e fornitura (vendita) di energia elettrica;
- devono essere adottate misure idonee ad assicurare che gli interessi professionali delle persone responsabili della gestione del sistema di trasmissione (o trasporto o distribuzione) siano presi in considerazione in modo da consentire loro di agire in maniera indipendente;
- il gestore del sistema di trasmissione (o trasporto o distribuzione) dispone di effettivi poteri decisionali, indipendenti dall'impresa integrata, in relazione alle installazioni necessarie alla gestione, alla manutenzione o allo sviluppo della rete. Ciò non dovrebbe ostare all'esistenza di appropriati meccanismi di coordinamento intesi a garantire la tutela dei diritti di vigilanza economica e

⁵⁴ In tal proposito, si veda il paragrafo 9, secondo capoverso della direttiva 2003/54/CE.

gestionale della società madre sulla redditività. Non è consentito alla società madre di dare istruzioni, né per quanto riguarda le operazioni giornaliere, né in relazione al singole decisioni concernenti la costruzione o il miglioramento delle linee di trasmissione (o trasporto o distribuzione), che non eccedono i termini del piano finanziario approvato o di qualsiasi strumento equivalente;

_ il gestore del sistema di trasmissione (o trasporto o distribuzione) predisporre un programma di adempimenti, contenente le misure adottate per escludere comportamenti discriminatori e garantire che ne sia adeguatamente controllata l'osservanza. Il programma indica gli obblighi specifici dei dipendenti per raggiungere questo obiettivo. La persona o l'organo responsabile del controllo del programma degli adempimenti presenta ogni anno all'autorità di regolamentazione una relazione sulle misure applicate.

Nella prospettiva della normativa europea, dunque, l'indipendenza nella gestione delle attività di rete (salvo il caso di separazione proprietaria che, garantendo di per sé l'indipendenza, rappresenta, secondo l'Autorità, l'assetto organizzativo a cui tendere, assetto peraltro già adottato nei Paesi ove la liberalizzazione è più avanzata) non è fatta dipendere solamente dalla costituzione di entità giuridicamente separate: l'indipendenza deve essere garantita anche tramite la predisposizione di procedure atte a garantire la gestione indipendente delle attività di rete, a prescindere dalla struttura societaria adottata.

Un ruolo fondamentale in tale scenario è giocato dall'utilizzo della contabilità, la quale è vista come un potente strumento per raggiungere le finalità di cui sopra.

A tal proposito, le direttive demandano ai singoli Stati membri l'adozione delle misure necessarie affinché, tra l'altro, come definito negli articoli delle due direttive relativi alla separazione della contabilità⁵⁵, le imprese dei due settori, nella loro contabilità interna, tengano conti separati per ciascuna attività di trasmissione (o trasporto) e distribuzione, rigassificazione del gas naturale liquefatto e stoccaggio, "come sarebbero tenute a fare se le attività in questione fossero svolte da imprese separate al fine di evitare discriminazioni, trasferimenti incrociati di risorse tra settori e distorsioni della concorrenza".

Inoltre le direttive prescrivono, che le imprese elettriche e del gas naturale, qualunque sia il loro regime di proprietà o la loro forma giuridica, redigano, sottopongano a revisione e pubblichino i conti annuali, secondo le norme della legislazione nazionale sui conti annuali delle società di capitali adottate ai sensi della direttiva 78/660/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, basata sull'articolo⁴⁴, paragrafo 2, lettera g), del trattato e relativa ai conti annuali di taluni tipi di società. Infine, esclusivamente per il settore del gas naturale, la direttiva di riferimento prevede che le imprese specifichino nella contabilità interna le norme di ripartizione dell'attivo e del passivo e dei costi e dei ricavi, nonché le norme di ammortamento, fatte salve le norme relative alla contabilità in vigore a livello nazionale, applicate nella redazione dei conti separati.

Riassumendo quindi, lo spirito della normativa sino ad ora esposta, appare improntato a garantire l'indipendenza e la terzietà dei gestori di infrastrutture

⁵⁵ Articolo 19, comma 3, della direttiva 2003/54/CE e articolo 17 comma 3 della direttiva 2003/55/CE

essenziali quale condizione necessaria per lo sviluppo ed il consolidamento della concorrenza nei due settori.

L'Autorità competente ha ritenuto opportuno realizzare le finalità di cui sopra per il tramite di un modello di *unbundling* articolato in tre livelli di separazione:

- una separazione funzionale, focalizzata sulla creazione di controlli e vincoli miranti a garantire l'assoluta indipendenza gestionale e decisionale, imposta solo sulle attività in concessione ovvero essenziali per la liberalizzazione e applicata indipendentemente dal fatto che sussista una condizione di separazione giuridica di tali attività;
- una separazione contabile a livello di attività, da richiedere per tutte le attività, basata su criteri di ragionevolezza e verificabilità delle procedure utilizzate ed anche ottenibile mediante il ricorso alla contabilità analitica;
- una separazione contabile delle attività in comparti (definita anche analisi contabile), mediante specifiche analisi effettuate anche ex post e basate su rilevazione di tipo statistico e gestionale.

L'aspetto contabile, come abbiamo visto, riveste un'importanza fondamentale nell'ambito della regolamentazione dei settori dell'energia elettrica e del gas. Quello che rileva ai fini del presente lavoro è la separazione contabile, più che la così detta "analisi contabile".

Ma ancor prima di andare ad analizzare gli aspetti applicativi risulterà opportuno individuare le finalità proprie della separazione contabile e quindi del sistema di contabilità a esso correlato.

Solo avendo ben presenti tali basi si è in grado di valutare l'effettiva efficacia delle misure poste in essere.

L'Autorità ritiene che la separazione contabile debba essere applicata da tutti i soggetti che operino nei settori dell'energia elettrica e del gas sul territorio italiano. Per i soggetti non di diritto italiano che operano direttamente nei settori dell'energia elettrica e del gas in Italia, anche attraverso filiali o succursali, si applica quanto precisato al paragrafo del presente documento.

Il concetto di separazione contabile delle attività implica l'adozione di sistemi di tenuta della contabilità e di controllo di gestione atti a rilevare le poste economiche e patrimoniali in maniera distinta per le singole attività. Come previsto anche dalle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE, il risultato della separazione contabile deve essere la rappresentazione della situazione patrimoniale e dei risultati economici delle attività come se queste fossero svolte da imprese separate, anche al fine di evitare sussidi incrociati.

Quest'ultima deve essere effettuata per tutte le voci patrimoniali ed economiche ad eccezione di quelle tributarie, finanziarie, relative al patrimonio netto e straordinarie. Le voci non oggetto di attribuzione alle attività devono invece essere classificate negli schemi contabili predisposti dall'Autorità in una specifica colonna (Non attribuibili) e non devono pertanto subire alcun tipo di ripartizione o di ribaltamento.

La separazione contabile, prevista in via obbligatoria per tutte le attività svolte dalle imprese dei settori del gas naturale e dell'elettricità, non implica la costituzione di distinte strutture organizzative e decisionali come per la

separazione funzionale. Nella pratica quindi, lo strumento di cui all'oggetto permette alle imprese di gestire le attività per le quali non è richiesta la separazione funzionale, in maniera unitaria, purché le stesse si dotino di dispositivi amministrativi tali da produrre rappresentazioni contabili della situazione patrimoniale ed economica delle attività in maniera separata, come se le stesse fossero effettivamente svolte da imprese diverse. I suddetti strumenti amministrativi dovrebbero, infatti, consentire l'attribuzione diretta alle attività della maggior parte dei costi, riducendo la discrezionalità in merito all'allocazione dei costi.

Al fine di avere un pronto riscontro del peso delle attribuzioni dirette, l'Autorità ha quindi previsto, all'interno degli schemi dei conti annuali separati, apposite caselle di verifica che permetteranno di visualizzare la percentuale di attribuzione diretta.

Scendendo nello specifico, l' Autorità ha previsto che la separazione contabile sia realizzata tramite una procedura di attribuzione in due fasi:

a. attribuzione diretta delle poste sia patrimoniali sia economiche, alle attività e, in maniera residuale rispetto a quanto direttamente attribuibile alle attività, ai servizi comuni⁵⁶ e alle funzioni operative condivise anche in ragione di transazioni tra i diversi servizi comuni e le diverse funzioni operative condivise⁵⁷.

⁵⁶ Per servizi comuni devono intendersi unità logico-organizzative che svolgono operazioni in modo centralizzato nell'ambito dello stesso soggetto giuridico e riferite in generale all'intera impresa. Trattasi, nella sostanza, delle strutture centrali o di staff dell'impresa, create per motivi di economicità nella gestione, che prestano servizi in maniera centralizzata a tutte le altre strutture aziendali.

⁵⁷ Per funzioni operative condivise devono intendersi delle funzioni o strutture aziendali che prestano servizi di natura operativa (di tipo tecnico e/o commerciale) in maniera condivisa ad almeno due attività. Trattasi nella sostanza di funzioni aziendali, tipicamente di natura

b. attribuzione alle attività delle sole poste economiche imputate direttamente ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise e, in ultimo, transazioni tra attività.

Nella prima fase di costruzione della separazione contabile devono essere attribuite alle attività, ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise le poste, sia patrimoniali sia economiche, che l'impresa è in grado di attribuire in modo completo ed esclusivo ad una specifica attività, servizio comune o funzione operativa condivisa (per le poste economiche è il caso, ad esempio, dei costi speciali o specifici), oppure che possono essere attribuite attraverso una specifica misurazione fisica del fattore produttivo utilizzato (per le poste economiche è il caso, ad esempio, dei costi diretti).

La seconda fase invece, prevede che le sole poste economiche⁵⁸, attribuite nella prima fase direttamente ai servizi comuni e alle funzioni operative condivise, vengano attribuite integralmente alle attività.

Tale attribuzione deve avvenire utilizzando criteri convenzionali (cosiddetti *driver*) ritenuti in grado di misurare in maniera adeguata (sebbene non

tecnica e/o commerciale, che per effetto di scelte organizzative e/o per motivi di economicità nella gestione, svolgono, normalmente in posizione di linea, compiti operativi in maniera comune o in alcuni casi contemporanea per due o più attività. Per loro natura le funzioni operative condivise devono essere oggetto di allocazioni residuali rispetto all'attribuzione diretta alle attività, quindi non rappresentano un'alternativa, ma un complemento. Esempi di funzioni operative condivise sono rappresentati dalle strutture tecniche di manutenzione o di pronto intervento nell'ambito delle imprese di distribuzione elettrica che svolgono servizi congiunti sia per l'attività di distribuzione che per quella di misura. Altri esempi sono rappresentati dalle strutture aziendali dedicate alla gestione dell'utenza, come i call-center o i centri di telecontrollo degli impianti, che possono svolgere mansioni riferibili sia all'attività di distribuzione sia all'attività di vendita che a quella di misura.

⁵⁸ Si segnala che la deliberazione n. 310/01 prevede già oggi che il ribaltamento sulle attività delle funzioni operative condivise riguardi esclusivamente le poste economiche, mentre la deliberazione n. 311/01 prevede anche il ribaltamento delle poste patrimoniali. La proposta oggetto di consultazione, in merito prevede un riallineamento della normativa verso l'attuale impostazione della deliberazione n. 310/01.

puntuale) l'assorbimento da parte delle attività dei servizi prestati a queste ultime dai servizi comuni e dalle funzioni operative condivise.

A tal proposito, è l'Autorità stessa che fornisce, per ognuno dei servizi comuni e per ognuna delle funzioni operative condivise, un elenco tassativo di *driver* da utilizzare per l'attribuzione.

Per quel che attiene invece alle poste patrimoniali attribuite alle funzioni operative condivise e ai servizi comuni, non si prevede il loro ribaltamento sulle attività, ma la loro integrazione con un prospetto relativo alle immobilizzazioni materiali e immateriali articolate secondo le categorie contabili (tipologie d'impianto, componenti di rete etc.).

Queste dunque, molto sommariamente "le regole giuridiche" in materia contabile, fornite dall'Autorità di regolamentazione agli operatori del settore dell'energia elettrica e del Gas⁵⁹.

⁵⁹Il modello di unbundling che l'Autorità ha previsto comprende un ulteriore dettaglio di separazione per alcune poste patrimoniali ed economiche nei cosiddetti "comparti", definiti come unità logico-organizzative che individuano una aggregazione di poste patrimoniali ed economiche con destinazione più analitica di quanto previsto dalle attività.

La separazione delle poste patrimoniali ed economiche delle attività nei comparti, non presuppone la tenuta di una contabilità interna come se si trattasse di imprese separate, ma il ricorso alla contabilità analitica, a rilevazioni gestionali e anche ad elaborazioni contabili ex post, basate su criteri di significatività, attendibilità, ragionevolezza e verificabilità.

Anche nel caso dell'attribuzione di poste patrimoniali ed economiche ai comparti, l'Autorità ritiene che debbano comunque essere utilizzate tutte le informazioni contabili disponibili: in primo luogo la contabilità generale, qualora l'informazione non sia da questa desumibile si dovrà far ricorso alla contabilità analitica. Il ricorso a rilevazioni gestionali e ad elaborazioni contabili ex post dovrà essere limitato al solo (e dimostrabile) caso in cui l'attribuzione al comparto non sia possibile né tramite contabilità generale, né tramite contabilità analitica.

La suddivisione delle attività in comparti è prevista, relativamente alle voci dello stato patrimoniale, per le immobilizzazioni materiali ed immateriali e delle voci rilevanti al fine della determinazione del capitale circolante operativo netto.

Per quanto riguarda il conto economico, ai comparti dovranno essere imputati i ricavi da vendite e prestazioni solo nel caso in cui al singolo comparto siano attribuibili specifiche componenti tariffarie o specifici ricavi derivanti da prestazioni a corrispettivo non stabilito dall'Autorità (a titolo di esempio, ricavi derivanti da verifiche sui contatori eseguiti su richiesta dei clienti, ricavi da contratti per la qualità, vendite sul mercato del giorno prima); in caso contrario l'attribuzione dei valori economici potrà limitarsi ai costi della produzione e ad eventuali poste rettificative degli stessi, quali gli incrementi di immobilizzazioni per lavori interni.

A questo punto, non ci resta quindi che andare a vedere come queste regole vengono poi “contabilmente applicate”, in altre parole come lo strumento giuridico, si sposi con quello “economico”.

Analogamente a quanto avviene per la separazione contabile, anche le logiche contabili dei due settori sono sostanzialmente analoghe. Per tale ragione, illustreremo a titolo esemplificativo ciò che avviene al livello di contabilità regolatoria solo per il settore del gas. Premettiamo che, il problema dell’accesso alle essential facilities nel settore del gas si traduce nella determinazione delle tariffe d’uso del sistema di trasporto, rigassificazione, stoccaggio e distribuzione che vengono posti a disposizione di tutti i clienti idonei.

A tal proposito, l’Autorità con delibera n. 120/01 ⁶⁰ha provveduto a definire i criteri per la determinazione delle tariffe di trasporto e dispacciamento.

Si tratta di un meccanismo di price-cap basato sul computo dei costi su base storica attualizzata (Activity Based Costing) e che prevede, per le attività di trasporto e dispacciamento, una remunerazione del capitale investito pari al 7,94% determinato attraverso il metodo WACC.

Focalizzandoci su quest’ultimo servizio, il trasporto sulla rete nazionale e quello sulla rete regionale⁶¹ sono individuati quali le specifiche attività oggetto di regolazione ed alle quali debbono essere opportunamente attribuite le

⁶⁰ L’Autorità ha “rivisto” la delibera in oggetto con la deliberazione n. 78/05, del 28 aprile 2005.

⁶¹ Così come definito dal decreto legislativo 164/00 la rete nazionale di trasporto è costituita da gasdotti che collegano i punti di importazione/esportazione, i depositi di stoccaggio e i principali nodi di interconnessione nazionale. Nella rete regionale rientra la restante quota rete di trasporto avente rilevanza nazionale e interconnessa, a valle, con la rete di distribuzione nazionale.

competenze di costo al fine di garantire la piena copertura dei costi operativi, di capitale ed un a congrua remunerazione del capitale investito.

La tariffa base si articolata in quattro componenti⁶².

La piattaforma tariffaria predisposta dall'Autorità resta in vigore per quattro anni e viene aggiornata, in ciascuna delle componenti, con un price cap applicato in parte sui ricavi delle imprese ed in parte sui corrispettivi relativi ai volumi trasportati.

3.d) Settore Idrico

Ultimo settore oggetto di analisi sarà quello Idrico, il quale si discosta in più aspetti da quelli sino ad ora analizzati.

La ragione di una siffatta differenza è rinvenibile nelle stesse caratteristiche genetiche del settore di cui all'oggetto, o meglio nell'estrema difficoltà di aprire lo stesso a forme di concorrenza *nel* mercato.

⁶² La tariffa può esser così espressa: e può essere espressa:

$$T = RT^N + RT^R + RT^F + RT^E$$

dove:

RT^N: tariffa di entrata ed uscita sulla rete di trasporto nazionale correlata alla capacità conferita ed indipendente dalla distanza fra i punti di entrata ed uscita. È espressa in termini di lire per metro cubo di gas di capacità giornalmente prenotata nei punti di entrata ed uscita

RT^R: quota relativa alla rete regionale correlata sia alla capacità che alla distanza attraverso un meccanismo di riduzione proporzionale nei casi di punti di riconsegna situati a meno di quindici chilometri dal punto di uscita della rete nazionale. È espressa in termini di lire per metro cubo di gas di capacità giornalmente prenotata nel punto di riconsegna.

RT^F: componente fissa di prezzo imputata a ciascun punto di riconsegna a copertura dei costi di amministrazione degli utenti

RT^E: componente variabile correlata all'energia (E) trasportata ed indipendente sia dalla distanza percorsa che dalla capacità prenotata. La somma delle componenti RT^N e RT^R vanno a coprire complessivamente il 67% dei costi, la quota RT^F il 3% e RT^E il restante 30%.

Come suggerisce lo stesso Arnaudo⁶³, “.... tra i servizi a rete e di pubblica utilità l’approvvigionamento d’acqua è probabilmente quello che meno si presta all’introduzione nella concorrenza nel mercato. Questa concorrenza si è potuta invece sviluppare, in diversa misura, fra i traders e i sellers nei settori dell’elettricità, del gas e dei servizi di telecomunicazione. I motivi sono fondamentalmente quattro: “ (i) a causa degli alti costi di capitale non è proponibile una rete duale (o plurima) di tipo fisico, piuttosto necessario per una concorrenza facility based; (ii) le interconnessioni di rete tra bacini idrografici diversi sono limitate, circostanza che rende poco rilevante e poco praticabile la gestione della domanda attraverso il ricorso a fonti di offerta differenziate; (iii) l’alto costo di trasporto della risorsa idrica rispetto al suo prezzo di vendita finale non permette di estendere la competizione fra providers o fra impianti di depurazione distanti dal luogo di erogazione del servizio finale; (iiii) per controllare il rischio di qualità e di danni alla salute pubblica appare preferibile avere un solo provider, giacchè l’inevitabile blending della risorsa nelle tubature rende difficile la distinzione tra acque di qualità diversa, provenienti da fornitori diversi. “

Stanti tali vincoli tecnici imputabili alla rigidità dell’infrastruttura, nonché quelli economici derivanti dal carattere di monopolio legale tipici del servizio di distribuzione idrica, la migliore alternativa possibile al gioco competitivo è stata individuata nella concorrenza *per* il mercato, nella fase di selezione competitiva del gestore, combinata con una forma di concorrenza emulativa tramite regolazione tariffaria comparativa nella fase di vera e propria gestione. Quest’ultimo concetto riporta all’importanza di un regolatore, che abbia la

⁶³ Luca Arnaudo. “Gestione Giuridica delle acque e concorrenza nei servizi idrici” *Mercato Concorrenza Regole n.3* – 2003.

competenza tecnica e l'indipendenza per sviluppare e applicare gli schemi tariffari di cui sopra.

Stante tale premessa, a questo punto sarà opportuno illustrare brevemente l'architettura di questo complesso sistema, in quanto solo avendo una appropriata conoscenza dello stesso si potranno meglio comprendere le dinamiche "contabili" e conseguentemente quelle tariffarie adottate.

Il Sistema integrato dell'acqua⁶⁴, che comprende le attività di produzione e distribuzione dell'acqua potabile, le fognature e la depurazione delle acque reflue è stato interessato, così come tutti gli altri servizi pubblici locali, da un processo di ristrutturazione dell'attività, con la definizione di un nuovo assetto gestionale più consono ai principi del mercato regolato e di una più adeguata politica tariffaria.

Come già anticipato, a differenza delle norme che hanno ridisegnato i mercati del gas, dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni, la legge di riordino del settore idrico, nota come legge Galli⁶⁵ non si è posta come fine ultimo quello di

⁶⁴ Il S.I.I. non è altro che l'insieme dei servizi idrici connessi con l'uso umano della risorsa idrica ovvero la captazione dell'acqua potabile, il suo trasporto e la sua distribuzione e quindi la raccolta e la depurazione delle acque reflue.

Il concetto di S.I.I. è stato introdotto per cercare di ricondurre tutte le competenze della gestione dell'approvvigionamento idrico e dello smaltimento delle acque reflue ad un unico soggetto.

I cicli dell'acqua connessi all'agricoltura, alla zootecnia ed all'industria non fanno parte del S.I.I.

Anche l'allontanamento delle acque di pioggia (le così dette acque bianche) non fa parte del S.I.I.; nonostante ciò le fogne miste, ovvero le fogne che allontanano le acque nere (acque reflue domestiche) insieme con le acque bianche, sono generalmente gestite nell'ambito del S.I.I. Questa scelta gestionale discende dall'opportunità di tenere unita la filiera del S.I.I. ma comporta in alcuni casi dei conflitti di competenza per assegnare le spese di costruzione e mantenimento di queste fogne.

⁶⁵ Legge n. 36/1994: "Disposizioni in materia di risorse idriche". La Legge Galli, "Disposizioni in materia di risorse idriche" (l. 36/94), prevede una generale riorganizzazione dei servizi idrici. Le principali novità si possono così schematizzare:

- La creazione del servizio idrico integrato, cioè dell'insieme dei servizi pubblici di captazione, distribuzione dell'acqua, di fognatura e di depurazione.
- Il territorio di riferimento per la gestione del servizio idrico integrato passa dall'ambito comunale a quello comprensoriale. Il comprensorio viene denominato ATO (Ambito Territoriale Ottimale).

liberalizzare il servizio idrico, ma di razionalizzarlo creando le condizioni affinché una gestione imprenditoriale del servizio possa essere sostenibile.

La ragione di una siffatta decisione è rinvenibile nelle caratteristiche genetiche della rete idrica, la quale, al contrario di quanto avviene negli altri settori, non è una rete ad estensione nazionale, magliata e basata sull'interconnessione d'infrastrutture differenti, ma piuttosto si è sviluppata in ambito locale con strutture sostanzialmente autonome dalla fase dell'approvvigionamento a quello del trasporto, distribuzione e raccolta delle acque reflue.

Stante quanto or ora illustrato, si può quindi immaginare il settore idrico come una galassia di monopoli naturali locali verticalmente integrati. Partendo da queste specificità, l'intervento legislativo si è mosso in una logica di razionalizzazione del sistema sino ad oggi eccessivamente frazionato.

Innanzitutto, si è proceduto a unificare verticalmente i diversi segmenti di gestione mediante l'istituzione del "Servizio Idrico Integrato" (SII) inteso come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua a usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue.

Secondo poi, si è riorganizzato il settore idrico tramite un aumento dimensionale delle unità gestionali individuate negli Ambiti Territoriali

La gestione del servizio viene suddivisa tra titolarità o funzione pubblica, di competenza dell'Autorità di Ambito (AATO) e gestione vera e propria, intesa come funzione imprenditoriale, attribuita ad un'azienda di servizi detta Gestore.

Il costo del servizio, prima parzialmente a carico della fiscalità generale, deve essere coperto integralmente dagli utenti.

Ma l'importanza della L. Galli va oltre la gestione dei servizi. Essa, nel Capo I, ha sancito alcuni importanti principi:

- che l'acqua è un bene pubblico, da salvaguardare e utilizzare secondo criteri di solidarietà e da tutelare anche per garantire alle future generazioni il diritto ad usufruirne;
- per la prima volta ha posto l'uso per il consumo umano come prioritario rispetto agli altri (agricolo, industriale etc).

Ottimali (ATO)⁶⁶ In grado di superare il cronico problema della frammentazione gestionale e realizzare adeguati livelli di efficienza.

Infine si è provveduto a separare in maniera netta l'attività di programmazione e controllo dell'erogazione del servizio, lasciata in capo all'autorità pubblica locale, da quella di gestione e conduzione dell'attività che viene invece affidata ad una logica imprenditoriale improntata a criteri di efficienza, efficacia e di economicità.

Parimenti, si è resa necessaria una ristrutturazione del sistema tariffario al fine di assicurare la copertura integrale dei costi d'investimento e di esercizio e comprensiva dei servizi di distribuzione, fognatura e depurazione.

Ciò che viene dunque prospettato per il settore idrico è un meccanismo di concorrenza per il mercato (attraverso gare per l'individuazione del gestore dell'ATO), piuttosto che dinamiche di concorrenza *nel* mercato che, gli esperti del settore rendono insostenibile ed inefficiente.

Di conseguenza i temi regolatori e tariffari del settore idrico sono sensibilmente differenti da quelli tipici degli altri settori non prevedendo problemi d'interconnessione e accesso fra infrastrutture alternative e complementari.

In questo caso quindi la regolamentazione delle tariffe risponde alla tipica necessità di controllare i comportamenti di un operatore monopolista al fine di garantire condizioni economicamente sostenibili di espletamento del servizio (si ricordi che il settore idrico è storicamente caratterizzato da tariffe al di sotto

⁶⁶ Gli ATO vengono delimitati ed istituiti dalle Amministrazioni Regionali, sulla base delle unità o sub-unità di bacino idrografiche, acquisito il parere dell'Autorità di Bacino. Le loro dimensioni devono essere sufficientemente ampie per consentire la realizzazione di economie di scala tali da permettere una gestione più efficiente e razionale.

del livello dei costi e dunque sovvenzionato) e limitarne al contempo gli spazi di esercizio del proprio potere monopolistico invece che creare condizioni per l'efficiente entrata sul mercato di nuovi soggetti.

Da quanto sino ad ora esposto quindi, le finalità proprie del sistema regolamentare sono sensibilmente differenti da quelle degli altri settori sino ad ora trattati. Nonostante questo però, anche nel campo dell'acqua abbiamo a che fare con le tariffe e, conseguentemente con la contabilità regolatoria. Quest'ultima gioca un ruolo estremamente importante in tale settore, soprattutto se la si correla a quelle che sono le novità introdotte in ambito tariffario dalla Legge Galli.

Quest'ultima infatti ha previsto che l'utenza debba coprire integralmente il costo del servizio, andando quindi ad includere nella tariffa: i costi di gestione e le spese di funzionamento dell'AATO e della Società di gestione, le opere di manutenzione e di adeguamento della rete idrica, delle fognature, della depurazione, i costi degli investimenti, gli ammortamenti, il canone pagato dal gestore ed anche la remunerazione del capitale investito (al 7%), gli interessi passivi sui mutui, l'inflazione programmata, l'IVA etcc ..

Nel precedente regime normativo, i costi di cui all'oggetto, erano invece per buona parte posti a carico della fiscalità generale.

La legge Galli ha inoltre stabilito che le tariffe dei servizi idrici all'interno di ciascuna AATO dovessero essere definite sulla base di una tariffa "normalizzata".⁶⁷ di riferimento la quale rappresenti il corrispettivo del

⁶⁷ Questa tariffa è definita come segue:

Servizio Idrico Integrato e quindi dell'insieme di attività di captazione, adduzione, distribuzione, fognatura, depurazione.

La legge Galli pone particolare enfasi sulla copertura di tutti i costi di gestione della rete e degli investimenti, infatti, prescrive che la tariffa venga stabilita considerando le opere e gli adeguamenti necessari, l'entità dei costi di gestione delle opere, l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e i costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi d'investimento e di esercizio.

In tale settore quindi, e in vista delle finalità di cui sopra, la utilizzo di modelli a costi storici piuttosto che quelli a costi previsionali, è risultato maggiormente efficace.

Da quanto sino ad ora detto, la componente costi da remunerare assume un'importanza strategica in tale ambito, sia per quelli che sono i risvolti sociali (ricordiamoci che gran parte dei costi sono remunerati in tariffa, che quelli aziendali).

Andiamo a questo punto a vedere più da vicino le finalità assegnate alla contabilità regolatoria e le modalità con le quali questa si esplica.

Iniziamo con il dire che la Legge Galli individua nelle AATO gli organismi deputati a declinare le "regole" di quest'ultima.

In tal proposito si deve demandare alla disciplina dettata da ciascuna AATO e comunque per tutte sostanzialmente omogenea. Come per gli altri settori,

$T_n = (C+A+k)n-1 * (1+RPI +K)$ ove:

T_n= tariffa dell' anno n-simo ;

C= componente dei costi operativi;

A= ammortamenti;

quindi la disciplina attuativa in materia di contabilità regolatoria, è demandata a fonti normative di carattere secondario, le quali devono comunque essere coerenti con il quadro legislativo di carattere primario.

Una siffatta scelta è probabilmente dovuta alle differenze esistenti tra i vari settori e soprattutto all'estremo tecnicismo della materia in oggetto, e che quindi ha inquadrato nelle singole Autorità di settore, per lo più, gli organismi maggiormente indicati per declinare le regole applicative in esame.

Nel settore idrico, è la stessa Autorità di ordinamento, ovvero l'AATO, a fornire in via sistematica alle singole ATO, uno schema relativo alla documentazione di contabilità regolatoria che queste dovranno fornire alla stessa: nello specifico, la normativa richiede di redigere un vero e proprio "bilancio" regolatorio, distinto da quello civilistico per finalità, criteri redazionali e metodologie contabili, i cui obiettivi finali sono molteplici.

Ciascun organismo quindi, è chiamato in prima istanza a illustrare il modello prescelto per la stesura del report AATO, nonché gli obiettivi che si intendono perseguire con il suo utilizzo.

In altre parole, è la stessa Autorità di regolamentazione che viene chiamata a dichiarare quali sono le logiche che guidano la stesura della documentazione contabile di cui sopra, e soprattutto le motivazioni per le quali si ritiene opportuno far ciò.

Quanto appena detto risulta di particolare interesse rispetto agli intenti del presente lavoro, ovvero quelli di valutare l'efficacia e l'efficienza dello "strumento" contabilità regolatoria, rispetto agli obiettivi di regolamentazione insiti nelle singole normative di settore.

Rispetto agli altri campi di attività sino ad ora analizzati, solo quello idrico ci fornisce in maniera chiara ed esplicita una spiegazione del perché e del per come si ricorra a questo particolare tipo di regolamentazione.

Ogni singola AATO, infatti, dedica un documento apposito, generalmente denominato *“Manuale contabile e amministrativo per i gestori del servizio idrico integrato”* all’illustrazione di tale tematica. Ciò non vuol dire che negli altri settori ciò non si faccia, ma in quello idrico, così come in quello autostradale o del trasporto aereo, si è registrato un maggior dettaglio informativo in relazione alla tematica di cui all’oggetto, rispetto ad esempio ad altri settori come quello delle telecomunicazioni o del gas.

A questo punto occorre vedere come viene declinata la tematica di cui all’oggetto.

L’utilizzo sistematico di un sistema di contabilità regolatoria è innanzitutto finalizzato a monitorare l’attività dei gestori e a seguire l’evoluzione degli obiettivi loro assegnati in materia di:

- realizzazione di nuove opere e impianti;
- miglioramento delle reti;
- perseguimento dei livelli di manutenzione stabiliti;
- evoluzione di grandezze e parametri di costo e d’investimento in capo ai gestori alla luce delle correlazioni tra gli stessi e i livelli tariffari;
- conservazione/incremento del valore del patrimonio destinato all’attività presidiata.

In secondo luogo, la suddetta metodologia contabile risulta essere estremamente valida a consentire una valutazione e conseguentemente un

confronto, tra i valori registrati da ogni ATO. Ciò è reso possibile attraverso la definizione di criteri generali di rilevazione e presentazione delle situazioni economiche, patrimoniali e finanziarie delle realtà gestorie validi per tutti gli operatori.

Lo sforzo di uniformare criteri e modelli contabili per i singoli ATO è correlato alla volontà dell'organismo di regolamentazione di render trasparenti ed omogenei i bilanci dei vari gestori, assicurando in questo modo la corretta disaggregazione e imputazione dei costi delle varie attività, sul cui riconoscimento dei quali poi si calcolano i singoli sistemi tariffari.

La realizzazione di un "comune linguaggio contabile" infatti è funzionale ad un miglior funzionamento del sistema stesso e, in ultima istanza, alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato con criteri omogenei per tutti i gestori.

Al fine di render più agevole la comprensione di quanto sino ad ora esposto è utile correlare quelle che sono le finalità di cui, in tale ambito, viene investita la contabilità regolatoria da quelli che sono i risultati che da essa si vogliono ottenere.

In tal proposito, occorre chiarire che, l'obiettivo del report contabile di cui all'oggetto è la misurazione:

- del patrimonio di funzionamento destinato all'attività regolata, della evoluzione del relativo valore, della sua composizione, con specifico riferimento alle classi di valori rilevanti ai fini della definizione della tariffa;
- del rendimento economico che il gestore ritrae attraverso la gestione di tale patrimonio;

- della composizione dei costi e dei proventi derivanti dalla gestione secondo una

suddivisione funzionale dell'attività;

- del grado di correlazione tra il livello dei costi sostenuti dal gestore ed il livello

degli stessi assunto quale riferimento in sede di formulazione della tariffa.

Dal lavoro di contabilità regolatoria di cui sopra emergeranno quindi, da un lato, la dimensione di grandezze quali il patrimonio netto di funzionamento e il risultato della gestione, dall'altro, mediante un raffronto tra i dati consuntivi e quelli formulati in sede di pianificazione, ulteriori dati ed informazioni, quali:

- l'entità degli eventuali scostamenti tra il livello degli investimenti pianificato dall'Autorità e quello effettivamente realizzato;

- l'entità degli eventuali scostamenti tra livelli manutentivi posti a base della tariffa

approvata e i livelli manutentivi in concreto realizzati dai gestori.

Queste dunque le motivazioni e le finalità che hanno reso necessaria l'implementazione di un sistema di contabilità regolatoria anche nel settore idrico.

Occorrerà a questo punto chiedersi se il sistema contabile prescelto sia coerente rispetto agli obiettivi di cui sopra.

Per far ciò, iniziamo con il definire le basi, ovvero i principi contabili da utilizzare a tal fine.

Iniziamo con il dire che questi ultimi non dovranno necessariamente esser i medesimi che vengono utilizzati nelle valutazioni del bilancio di esercizio del gestore. Stante tale considerazione è doveroso precisare che sarà comunque necessario fornire un adeguato raccordo tra il bilancio di esercizio del gestore e il report AATO, ovvero descrivere la natura e l'ammontare delle differenze tra il risultato d'esercizio e il patrimonio netto esposti nel bilancio d'esercizio del gestore e il risultato d'esercizio ed il patrimonio netto esposti nella reportistica per l'AATO.

Stante tale premessa, occorre tener bene a mente che, la scelta dei principi di riferimento deve esser fatta contemperando due esigenze, ovvero le molteplici esigenze informative richieste ai fini regolatori, e il panorama dei principi contabili di generale accettazione.

Il particolare momento in atto che vede la transizione dai tradizionali principi contabili fondati sul costo storico, ai principi IAS, con una tempistica assai variegata e differenziata tra i diversi operatori, pone non trascurabili problemi di scelta dei principi di riferimento.

In proposito occorre considerare come gran parte delle AATO abbia sostanzialmente aderito ai principi ispiratori degli IAS, ed in particolare ai principi di rappresentazione dei risultati e dei valori patrimoniali di funzionamento sulla base di valori correnti, espressione di *fair values* delle attività e delle passività dei gestori.

A tale principio si ispirano talune delle principali scelte compiute nella definizione dei principi di riferimento, tra le quali, in particolare, quelle di:

- utilizzare schemi di bilancio diversi dall'attuale schema di legge;

- includere nel capitale di funzionamento, unitamente alle reti ed impianti di proprietà del gestore, i valori correnti delle reti ed impianti di proprietà dei Comuni, il cui utilizzo ad opera del gestore si accompagna alla obbligazione assunta di pagare le residue rate dei mutui contratti dai Comuni per la realizzazione di tali opere;
- includere tra le passività del gestore il valore attuale delle rate dei mutui suddetti da rimborsare ai Comuni fino alla scadenza dei mutui stessi;
- aggiornare agli attuali *fair values* il valore degli immobili, reti ed impianti utilizzati dal gestore;
- per le reti ed impianti utilizzati dal gestore in forza di concessioni ottenute dai Comuni, sostituire il valore delle concessioni iscritto in bilancio, con il valore dei beni;
- trattare contabilmente il leasing finanziario sulla base del metodo finanziario, iscrivendo quindi tra le attività i beni, ancorché non ancora di proprietà del gestore, e tra le passività il residuo debito in linea capitale verso la società di leasing;
- determinare gli ammortamenti sulla base dei valori aggiornati dei beni;
- assumere quali criteri accettati di valutazione delle rimanenze di magazzino i metodi Fifo e costo medio ponderato e non il metodo Lifo.

Ragioni sostanzialmente di omogeneità tra i diversi gestori e di semplificazione hanno portato a non estendere, per ora, l'utilizzo degli IAS anche ad altri valori di bilancio⁶⁸

In conseguenza a quanto precedentemente illustrato, gli obiettivi assegnati alla contabilità regolatoria possono essere conseguiti soltanto nell'ambito di un sistema contabile impostato e funzionante sulla base di valori rappresentativi di valori correnti del capitale di funzionamento, in grado di cogliere con chiarezza, da un lato, l'effettivo valore dello stock di capitale a disposizione dei gestori, dall'altro, di misurare con altrettanta lucidità il deperimento per l'uso di tale stock e la qualità del livello manutentivo dello stesso, cogliendone il carattere di ordinarietà piuttosto che la dimensione incrementativa del patrimonio.

Pertanto, preliminari all'avvio del sistema di contabilità regolatoria sono quindi:

- l'individuazione del "perimetro di interesse", rappresentato da tutte le entità giuridiche e/o aziendali alle quali fanno capo beni patrimoniali od attività materiali rientranti nel servizio idrico integrato, con la conseguente necessità, nel caso di frazionamento dell'attività di un gestore in entità legali diverse, di redigere il report su base consolidata;

⁶⁸Ad esempio, alla valutazione secondo i principi IAS della passività per trattamento di fine rapporto del personale dipendente o a non richiedere l'uso dei fair values nella valutazione delle attività e passività finanziarie.

- la ricognizione dei valori dello stock di capitale a disposizione dei gestori, valutato sulla base di valori correnti, omogenei tra i diversi gestori, superando le diversità derivanti dai criteri storicamente adottati per la misurazione del patrimonio;
- la formulazione di criteri univoci per la definizione della qualità degli interventi manutentivi, distinguendo la manutenzione cosiddetta ordinaria, avente finalità di conservazione del livello di efficienza del sistema, da quella cosiddetta incrementativa, consistente cioè in interventi idonei ad aumentare la potenzialità dell'impianto o di incrementarne la relativa vita utile;
- la formulazione di criteri il più possibile univoci per la quantificazione dei costi dell'attività di manutenzione e dei costi per la realizzazione di interventi aventi natura incrementativa, con riferimento, in particolare, al trattamento dei costi "interni" del gestore, alla luce della rilevante difformità riscontrata tra i diversi gestori rispetto al fenomeno delle capitalizzazioni di costi interni.

Per quanto esposto, i postulati generali a cui si informano i principi contabili applicati alle singole poste di bilancio sono perlopiù in linea con quelli espressi dagli IAS/IFRS.

E' necessario riflettere nel *report* gli aspetti sostanziali degli eventi di gestione e non tanto gli aspetti formali, privilegiando la sostanza economica dei fenomeni e delle operazioni qualunque sia la loro origine (contrattuale, legislativa, ecc.).

L'identificazione della sostanza economica delle operazioni è basilare per tutto il procedimento di redazione della documentazione.

E' essenziale, pertanto, che fin dalla fase di rilevazione dell'operazione nelle scritture contabili si abbia la piena conoscenza di tutti gli elementi pertinenti per la determinazione della relativa sostanza economica. Ciò comporta di individuare non solo le caratteristiche dell'evento isolato, ma anche quelle relative ad eventi ed operazioni ad esso correlate o correlabili il cui insieme concorre a determinare l'unitarietà dell'operazione negli aspetti sostanziali.

La sostanza economica così individuata rappresenta l'elemento prevalente per la contabilizzazione, la valutazione e l'esposizione dell'evento in bilancio per l'AATO, affinché quest'ultimo possa assicurare chiarezza di redazione ed una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico dell'esercizio.

BIBLIOGRAFIA

A) TESTI

- BLUE BOOK, *“I dati sul Servizio Idrico Integrato in Italia”* - Utilitatis – 2007
- CANITANO G., DI LAUREA D., DONI N. - *“Le scelte degli enti locali nella regolazione del servizio idrico integrato”* – XVIII° Conferenza Scientifica Siep Pavia – 2006.
- DE CARLI A., MASSARUTTO A., PACCAGNAN V., *“La valutazione economica delle politiche idriche : dall’efficienza alla sostenibilità”*, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente vol.2, 2003
- CASTELLUCCI L. , *“I servizi idrici in Italia oggi: si fa presto a dire regolazione”*, in: *“L’industria. Rivista di economia e politica industriale”*, n. 3, luglio-settembre, 2004.
- DEL BONO F., *“Il problema dell’acqua: privatizzazione e sostenibilità”*, Economia pubblica n.3, 2005.
- DEMEMSETZ H., *“Why regulate utilities?”*, Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 1 pp. 55-65 – 1968.
- LUCA ARNAUDO, *“Gestione giuridica delle acque e concorrenza nei servizi idrici”*, Mercato Concorrenza Regole n.3 – 2003.
- MASSARUTTO A. , *“La legge Galli alla prova dei fatti : spunti di riflessione per una riforma”*, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente vol.1 – 2005.

- MOTTA M., POLO M., *“Antitrust: economia e politica della concorrenza”*, Mulino 2004.
- MURANO G., VALBONESI P., *“I servizi idrici tra mercato e regole”*, Carocci, 2003.
- PATTI S., *“L’efficienza nel settore italiano dei servizi idrici: un’analisi empirica sugli ambiti territoriali ottimali”*, XVIII° Conferenza Scientifica Siep Pavia, 2006.

B) Normativa

B.1) Comunitaria

- Direttiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12/12/2006.
- Direttiva 2006/60/CE del Consiglio del 23/10/2000 così come modificata da decisione 2445720027CE.

B.2) Nazionale

- Legge 18/05/1989 n. 183.
- Legge 5/01/1994 n. 36
- DM LL. PP 1/08/1996.

C) Siti

- www.aceaspa.it
- www.cipecomitato.it
- www.federutility.it
- www.utilitatis.org
- www.dps.mef.gov.it

3.e) Conclusioni

Fornire delle conclusioni organiche e coerenti al percorso or ora conclusosi, risulta esser opera tutt'altro che agevole.

La difficoltà risulta scaturire da diverse ragioni tra le quali, quella che allo stato attuale ricopre la maggior importanza è da rinvenire nel fatto che il procedimento di carattere normativo e attuativo riguardante la contabilità regolatoria è tutt'ora in *fieri* e ciò rende possibile solo un'analisi parziale dei risvolti attuativi e conseguentemente dei risultati ottenuti.

Stante tale premessa, non risulterebbe di grande utilità procedere ad accurate analisi in merito a quanto detto, in quanto peccherebbero di parzialità e di tempestività.

Gli aggiornamenti in materia di direttive contabili a carattere regolatorio, infatti rappresentano una delle tematiche centrali delle politiche dei governi di tutto il mondo.

La grande importanza rivestita da tali strumenti va senza ombra di dubbio ricercata nell'obiettività che geneticamente gli appartiene e conseguentemente consente di affrontare in maniera maggiormente trasparente ed equa tematiche "calde" quali il finanziamento della rete elettrica, così come quello di quella idrica.

Sino a qualche decennio fa sarebbe stato impensabile poter pensare a una forma di finanziamento non più a carattere totalmente pubblico per le attività tipicamente inquadrate come monopoli di stato.

Inutile dire che l'apertura all'Europa e il prepotente ingresso nei nostri mercati di logiche di carattere concorrenziale al posto di quelle più propriamente stataliste hanno reso necessario familiarizzare in maniera celere con gli strumenti a carattere regolamentativo, tra cui la contabilità regolatoria.

A conclusione del presente lavoro, non sarà tanto utile interrogarsi su quale sia la metodologia, tra quelle esposte, che maggiormente è ritenuta più efficace, ma piuttosto vedere se lo strumento oggetto di analisi risulti efficace ed efficiente rispetto a quelle che sono le finalità ad esso attribuitegli dalla legge.

In tal proposito, iniziamo con il dire che, gran parte delle declinazioni attuative della materia in oggetto sono da ascrivere a normative secondarie di carattere settoriale.

Si potrebbe quindi pensare che la contabilità regolatoria, non sia quindi uno strumento trasversale a tutti i settori regolamentati.

Ragionando in siffatto modo, si potrebbe però incorrere in un grave errore.

La trasversalità dello strumento in oggetto invece, è proprio garantito da questa sua plasticità, o meglio dalla sua capacità di adattarsi a contesti strutturalmente differenti.

Se, infatti, ci si sofferma su quanto detto in materia di telecomunicazioni, gas, energia elettrica ed energia idrica, risulterà subito evidente che, al di là delle differenti metodologie adottate, i termini che ricorrono in ciascun settore sono sempre gli stessi: equità, non discriminazione, libero accesso, trasparenza nell'

imposizione tariffaria, ovvero alcune delle finalità proprie di un libero mercato concorrenziale.

Fissato quindi questo primo punto, ovvero assodato il fatto che la contabilità regolatoria rappresenta uno strumento economico al servizio dell'impianto giuridico volto a incentivare quelle che sono le dinamiche concorrenziali, analizziamo un secondo punto, ovvero lo stato d'implementazione di siffatte norme.

In tal proposito il settore delle telecomunicazioni, rappresenta lo scenario nel quale si sono fatti maggiori passi avanti in tal senso.

Va tuttavia specificato che tali progressi, son comunque legati principalmente al raffinamento delle tecniche contabili utilizzate, da un lato, e dall'altro alla costruzione di un sistema procedimentalizzato di continuo scambio informativo con gli operatori interessati.

Quindi si potrebbe asserire che nell'ambito di tale settore lo strumento contabile riesce pienamente a interpretare e a conseguire le finalità normative che gli sono proprie. Ciò è solo in parte vero, nel senso che in questo campo applicativo, a una maggiore "certezza normativa", non sempre ne corrisponde una operativa. L'implementazione di sempre nuove tecniche, che richiedono un crescente impegno da parte dell'operatore, non sempre permettono di giungere a risultati certi, e soprattutto utilizzabili per le finalità per le quale sono richiesti.

Stanti tali considerazioni, sarebbe, anche se ci si rende conto di non poter fermare il naturale procedimento evolutivo di un settore altamente dinamico come quello l'oggetto, forse preferibile "accontentarsi" di un pacchetto

informativo anche meno disaggregato, ma certamente più conforme a quelli che sono gli usi che di quei dati si vuole fare. D'altronde l'implementazione di un sistema collaudato di contabilità regolatoria all'interno della struttura aziendale non è certo opera agevole, il che rende preferibile l'adozione di un procedimento lento e graduale.

Quest'ultima è stata la strada seguita dagli altri settori presi in esame, ma non tanto per "loro volontà", quanto per fattori quali la maggiore semplicità dei meccanismi in essi presenti, la maggiore dinamicità degli stessi il che ha fatto sì che arrivassero con ritardo ad avvertire la necessità di implementare sistemi di contabilità regolatoria, o la presenza di scelte di carattere strutturale del sistema stesso, quale ad esempio l'adozione di regimi di diversi gradi separazione (es. gestionale, strutturale) all'interno delle strutture proprietarie del settore stesso.

Ciò ha senza dubbio portato all'adozione di sistemi, o meno sofisticati, o ancora non del tutto aderenti a quelle che sono le finalità normative.

In merito a quanto or ora detto, occorre operare una distinzione tra il settore elettrico e del gas da una parte, e quello idrico dall'altra.

Infatti, mentre nei primi due questo "scollamento" tra "teoria" e "pratica" è da ascrivere a una spinta costante verso un obiettivo finale, ovvero la completa separazione strutturale, gestionale, funzionale e amministrativa della società "intestataria" della rete, il che a volte fa sì che la normativa che le metodologie contabili non sempre siano al passo con i dettami normativi, nel secondo caso invece tale fenomeno è da imputarsi al carattere meramente di controllo delle normative in materia di contabilità regolatoria.

Dall'analisi comparata della disciplina oggetto della presente tesi, rispetto ai settori in cui essa trova applicazione, si potrebbero trovare un numero indefinibile di spunti di riflessione.

L'operazione in oggetto potrebbe sicuramente risultare interessante, ma sconterebbe il fatto di distogliere lo scrivente da quello che è l'obiettivo che lo stesso si è prefissato, ovvero dare un proprio personale giudizio circa l'efficacia e l'efficienza, della contabilità regolatoria nel realizzare quelli che sono le finalità assegnate dalla normativa che la regola.

Alla luce di quanto sino ad ora detto, non si potrà certo asserire che la contabilità regolatoria sia uno strumento non utile ai fini regolatori.

Sia pur con le difficoltà insite nella definizione dei suoi criteri valutativi, nonché nell'implementazione all'interno della realtà aziendale, essa rappresenta senza dubbio una delle basi per giungere a un sistema realmente concorrenziale.

La strada da percorrere è sicuramente ancora molto lunga, soprattutto rispetto alle realtà più piccole e meno organizzate, che comunque rappresentano gran parte dell'universo a cui occorre far riferimento.

La forza dello strumento analizzato, e soprattutto la comprensione delle sue potenzialità non sta tanto nell'analisi comparata e quindi statica, della sua attuale implementazione, quanto nella capacità di scorgere, in chiave predittiva, ovvero economica, i suoi sviluppi prospettici.

A questi ovviamente vanno affiancati quelli che sono gli orientamenti e i probabili sviluppi normativi futuri, ovvero l'elemento stabilizzante, ovvero la componente giuridica.

Così com'è iniziato questo lavoro, ovvero all'insegna della complementarietà tra norma giuridica e fatto economica, così si finisce. Senza questa complementarietà, infatti, non vi può esser efficacia ed efficienza per uno strumento quale la contabilità regolatori.

