

IL MERCATO DELL'ENERGIA

Alberto Biancardi

*I principi dell'economia cognitiva e la regolazione
del mercato energetico*

Al fine di evidenziare le potenzialità e i limiti della regolazione economica nei settori dell'energia - alla luce dei recenti contributi dell'economia cognitiva - ho sviluppato un esercizio duplice, evidenziando due scenari estremi a cui fare riferimento, sperando di rispondere adeguatamente alle vostre aspettative, non essendo tra l'altro un giurista.

In via preliminare, preciso che utilizzerò il termine regolazione in un'accezione ampia, tenendo cioè conto non solo delle regole emanate da un'autorità indipendente, ma da qualunque altra istituzione che ha potere di emanarne una, includendo quindi ministeri e Parlamento.

Il primo scenario l'ho definito situazione semplice. È una tipizzazione estrema, spero utile a fini esplicativi.

È quella in cui le scelte sono sufficientemente identificabili, cioè è possibile, sulla base di quella che voi giuristi chiamate discrezionalità tecnica, identificare una soluzione con ragionevole certezza.

Se vogliamo trovare un aggancio a teorie non unicamente economiche, ma più di ambito politologico, di «teoria della giustizia»- citando Rawls - a me è venuta in mente la categoria della giustizia procedurale perfetta (o imperfetta, che ai fini di quello che voglio illustrare ha contenuti simili). Un esempio eclatante a cui fare riferimento è una congestione di una rete che ostacola fortemente il flusso di energia fra due zone limitrofe. Si pensi alla strozzatura fra Sicilia e continente nel caso della rete di trasmissione elettrica italiana. Una congestione che costa ai consumatori svariate centinaia di milioni di euro all'anno, a causa dell'impossibilità di far transitare energia a minor costo da nord verso sud (dove i costi di produzione sono più elevati).

In una situazione come questa l'obiettivo è facilmente identificabile: potenziare nel minor tempo possibile la rete di trasmissione. Lo strumento, cioè la regola, deve fare in modo che l'obiettivo venga raggiunto con una ragionevole efficienza. L'esempio che ho appena illustrato è estremo

in quanto si può affermare che l'incertezza su andamento dei costi, delle tecnologie, ecc. nel futuro è quasi del tutto assente.

Le condizioni che inducono a ritenere ben identificabile l'obiettivo da raggiungere sono fortunatamente presenti anche in altri casi, nei settori dell'energia. Si pensi, ad esempio, alla decisione da parte di un consumatore domestico sul tipo di contratto di acquisto di energia elettrica o gas da stipulare. Qui è sicuramente presente un maggior grado di incertezza, ma la situazione appare gestibile con sufficiente agio. Decidere se vale la pena o meno acquistare energia a prezzo fisso o variabile può essere adottato con tempi e margini di errore assolutamente ragionevoli. Le offerte a prezzo fisso, tanto per fare riferimento a una opzione diffusa sul mercato *retail*, sono utili soprattutto nei casi in cui la gestione del rischio di oscillazioni di prezzo sia molto costosa da parte del consumatore finale (direi: quasi mai...).

Cosa deve fare, secondo me, la regolazione, in questi casi?

A livello esplicativo mi sembra abbastanza intuitivo: uso di procedure trasparenti e di strumenti adeguati, facendo in modo che vengano superati i classici fallimenti del mercato (asimmetrie informative, esternalità), riducendo inoltre, per quanto possibile, l'incertezza. Il che vuol dire: fornire al consumatore finale - facendo ancora riferimento all'esempio dell'acquisto di energia elettrica o gas - le informazioni necessarie per adottare la scelta più consapevole, mettendo a punto standard di offerta e facendo in modo che alcune clausole contrattuali vengano obbligatoriamente adottate (o escluse, a seconda dei casi).

Quale è la lezione dell'economia cognitiva in queste circostanze?

La regolazione deve aiutare la scelta consapevole. Lo standard contrattuale è essenziale, al pari di una o più offerte di *default*, cioè che tutti devono offrire in modo da incrementare la comparabilità delle possibili scelte da parte del consumatore. Parimenti, troppe informazioni non agevolano la scelta e si deve fare in modo che al consumatore non arrivino messaggi troppo complessi e poco gestibili. Usando la terminologia di Daniel Kahneman, bisogna fare in modo che il consumatore usi il sistema 2 (S2) quando necessario e non si limiti a gestire decisioni importanti in automatico con il sistema 1 (S1)¹.

Noi, come Autorità, stiamo lavorando per la riforma del servizio della maggior tutela proprio al fine di comprendere in che modo guidare la

¹ Sul punto sia consentito rimandare a D. KAHNEMAN, *Maps of Bounded Rationality: a Perspective on Intuitive Judgment and Choice. A Nobel Prize Lecture*, 8 Dicembre, 2002 [trad. it. *Mappe di razionalità limitata: indagine sui giudizi e le scelte intuitive*, in M. MOTTERLINI e M. PIATTELLI PALMARINI (a cura di), *Critica della ragione economica. Tre saggi*, Milano, il Saggiatore, 2005, p. 77 ss.].

scelta consapevole, senza bloccare le dinamiche di mercato. Un'esperienza che stiamo studiando con particolare attenzione è quella inglese, anche se possiamo affermare che le regole italiane - penso in particolare a quelle che sovrintendono l'azione di Acquirente Unico - siano all'avanguardia nel contesto internazionale. A mio avviso, l'azione di Acquirente Unico dovrebbe essere ridefinita tenendo conto che oggi, contrariamente a quanto avveniva dieci anni fa, cioè al momento del varo di questo strumento, disponiamo di mercati all'ingrosso organizzati (ossia borse) ben funzionanti. Il mosaico che dovremo comporre per identificare un nuovo servizio di tutela è fornire opzioni di *default* che siano costruite a partire da esiti di mercato.

- opzioni di *default* (acquisto energia e gas da cliente finale);
- trova offerte (per facilitare comparazione);
- tariffa di tutela e il servizio di salvaguardia;
- penalità e incentivi al gestore di rete per i nuovi investimenti;

Tab. 1 – Esempi applicativi della regolazione nei settori dell'energia secondo i principi dell'economia cognitiva.

Il secondo scenario a cui vorrei fare riferimento, sempre estremo e utile come esemplificazione, è denominabile situazione complessa. Facendo ancora ricorso al parallelo con le categorie di Rawls, la corrispondenza è con la giustizia procedurale pura. In questo caso, l'identificazione di un obiettivo è particolarmente difficile e la regola è volta soprattutto - se non esclusivamente - a definire una procedura.

Come esempi concreti, si pensi alla scelta riguardo all'uscita dal nucleare, oppure alla definizione della politica energetica, oppure ancora alla scelta, a livello più micro, che ogni consumatore può fare, ad esempio, su quale combustibile usare per riscaldarsi.

L'incertezza, la mancata conoscenza e la dipendenza dei risultati delle proprie decisioni da quelle altrui è fortissima.

Ho scelto di fare riferimento a questo scenario perché a mio avviso è relativamente trascurato dalla letteratura, che si concentra su situazioni riconducibili più al primo (a situazioni semplici).

La conseguenza di questo stato di cose è che sulla bontà della procedura e sulla condivisione della soluzione identificata si fondano gran parte delle probabilità di successo dell'adozione della regola medesima. Almeno fino al momento in cui si potrà verificare se la scelta medesima è adeguata (ammesso che questo momento si verifichi...).

- La regolazione deve agevolare scelte, non sostituire decisioni decentrate con altre dettate dal centro del sistema, giustificandole con la non ottimalità delle prime (infatti, entrambe rischiano di non dare risultati ottimali!).
- La regolazione deve limitarsi (ma non è poco) a eliminare o almeno ridurre esternalità e carenze informative – come nel caso delle situazioni semplici – accompagnando le scelte e tentando di non sostituirsi a queste.
- La regolazione può essere necessaria per indurre gli operatori ad assumere decisioni, prendendo come riferimento orizzonti pluri-periodali.
- La regolazione può arrivare a definire le coordinate in base alle quali il contesto evolve.
- Due esempi:
 1. *smart grid* (se viene costruita ora una rete molto poco *smart*, costerà di più costruirne una migliore a medio termine);
 2. identificazione delle infrastrutture necessarie per rendere l'Italia *hub* del gas (se sono sufficienti due, solo queste dovrebbero essere pagate da tutti i consumatori).

Tab. 2 – *Caratteristiche di una buona regolazione*

Il potere di regolare, in questi casi, spesso è assimilabile al potere in sé, assurgendo a realtà autonoma che tende a creare un sistema a sé stante². Così come il risultato a cui si giunge a seguito dell'applicazione della regola, anche se non valutabile sulla base di un obiettivo predefinito, può essere considerato corretto e diventare senso comune, nell'accezione usata da Wittgenstein nell'ultima fase della sua vita³. Il senso comune non è di per sé antiscientifico;

² Cfr. C. SCHMITT, *Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machtaber*, Pfullingen, Günther Neske, 1954 (trad. it. *Dialogo sul potere*, Milano, Adelphi, 2012, p. 41). L'autore identifica il potere con queste parole: «Io non dico che il potere dell'uomo su un altro è buono. Non dico neanche che è cattivo. Meno che mai dico che sia neutro [...]. Dico solo che è una realtà autonoma rispetto a ciascuno, anche rispetto al potente».

³ V. L. WITTGENSTEIN, *On Certainty*, Oxford, Basil Blackwell, 1969 (trad. it. *Della certezza*, Torino, Einaudi, 1978, p. 92): «Non dimenticare che qualche volta della correttezza di un punto di vista si viene convinti dalla sua semplicità o dalla sua simmetria; cioè: talvolta sono la semplicità o la simmetria a indurci a passare a questo punto di vista».

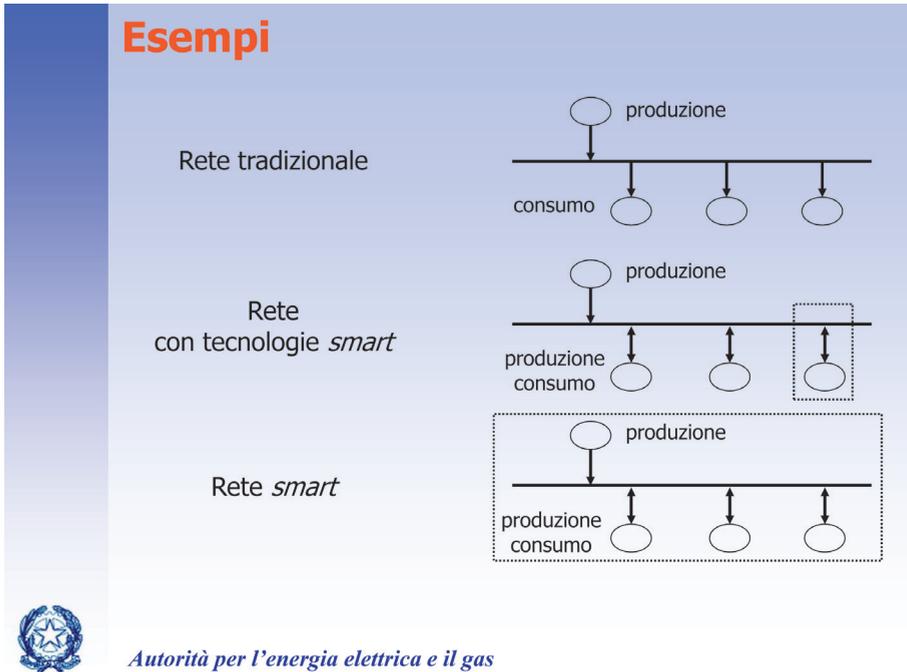


Fig. 1 – Le nuove tecnologie consentono di produrre energia elettrica nel medesimo luogo di consumo (presso il singolo consumatore oppure presso la rete locale di distribuzione). Nel caso limite in cui un singolo consumatore (o l'insieme dei produttori e dei consumatori collegati a una porzione di rete) riuscisse a essere sempre indipendente dal resto del sistema, auto-producendo il fabbisogno necessario al consumo, potrebbe staccarsi da questo fisicamente o commercialmente. In questa circostanza il consumatore, o l'insieme degli operatori, avrebbero titolo a chiedere di non corrispondere più: i) la tariffa di accesso e uso della rete; ii) gli oneri di bilanciamento; iii) le componenti tariffarie. Complessivamente, queste tre voci ammontano oggi in Italia a circa un terzo della tariffa pagata dal consumatore finale.

al contrario, può rappresentare quel *common ground* su cui vanno a planare tutte le scelte e opinioni di una collettività. È per questo motivo che mi sono divertito a proporre le citazioni di questi due grandi studiosi in una presentazione sulla regolazione economica e le scienze cognitive.

Al di là del caso limite appena evidenziato, strumenti quali lo scambio sul posto, nonché le reti interne di utenza e le *smart grid* fanno riferimento a casi

Allora si dice semplicemente: “così dev'essere”».

in cui l'indipendenza è solo parziale, e la decisione riguardo la possibilità e la misura di far gravare i tre tipi di costo appena evidenziati è determinata dal regolatore in via amministrativa. Ad esempio, lo scambio sul posto considera la somma algebrica di immissioni e prelievi di un autoproduttore in un determinato periodo temporale. Questo insieme di regole incide in modo significativo sulla competitività delle tecnologie applicate dagli autoproduttori e dai gestori delle reti.

In effetti, quando la Francia ha deciso di avere il nucleare è stata una decisione adottata senza poter disporre di una adeguata informazione e consapevolezza sulle conseguenze nel medio e lungo periodo. Ancora oggi non sono noti con certezza i costi per lo smantellamento delle centrali esistenti, tanto per evidenziare un aspetto della questione. Ma ormai, la riconversione a uso civile di una tecnologia disponibile per uso bellico (il nucleare, appunto) è da tempo considerata il fattore più caratterizzante del sistema energetico francese.

Un ulteriore parallelismo mi pare di estremo interesse. La regolazione, a tutti gli effetti, è un linguaggio o, per meglio dire, una sintassi. Non consente di affermare concetti per forza di cose giusti o sbagliati. Ma ha norme sufficientemente precise riguardo a ciò che si può affermare. Questa tesi, che io considero fondata proprio in considerazione del fatto che una parte consistente delle decisioni regolatorie deve essere adottata con riferimento alle situazioni complesse, può essere in buona parte scomoda per un'autorità di regolazione.

Se il tecnicismo non è l'unica caratteristica delle sue attività, infatti, poiché questa deve essere sostenuta da una capacità di mediazione fra interessi e dall'identificazione di una procedura condivisa, rischia di venir meno il diritto all'esclusiva della gestione della stessa funzione regolatoria, nonché l'indipendenza dalla politica e dal potere esecutivo. Come dire: se la differenza fra una decisione regolatoria e una decisione di tipo politico è ben minore di quanto si legge nei libri di testo di regolazione economica, perché affidare una parte così consistente di questo tipo di decisioni a un regolatore indipendente? Tuttavia, lo stesso argomento può essere utilizzato anche nei confronti di altre istituzioni che dettano norme e lo fanno utilizzando - per così dire - linguaggi molto meno trasparenti e democratici di quello in uso presso i regolatori. In questo caso, le conseguenze sono almeno altrettanto urticanti di quelle appena esplicate contro un'autorità di regolazione. Perché si è consentito al Parlamento di normare sugli incentivi al fotovoltaico in modo così opaco, estendendo con il cosiddetto salva-Alcoa gli incentivi medesimi a livelli spropositati, senza alcuna consultazione e confronto con tutti i portatori di interessi (oltre ai lobbisti dei produttori e installatori dei pannelli solari)? La conseguenza

della gestione di una situazione complessa con procedure ben lontane da quelle tipiche della regolazione economica ha gravato la bolletta energetica di qualcosa come 150 miliardi di euro che i consumatori dovranno pagare nei prossimi vent'anni.

Tenuto conto che molte delle decisioni di regolazione che devono essere adottate nei settori dell'energia sono riferibili a situazioni complesse, l'auspicio è che il linguaggio-regolazione sia utilizzato in maniera molto più diffusa e non solo dalle autorità indipendenti.

Il regolatore si trova di fronte un mondo molto simile a quello del politologo e del filosofo.

- La regolazione può essere considerata:
 - un linguaggio;
 - una scatola di strumenti.
- Nessuna esclusiva, ma strumenti con la loro specificità:
 - obbligo consultazione e trasparenza;
 - obbligo applicazione di analisi costi-benefici;
 - obbligo valutazione *ex ante*;
 - obbligo valutazione *ex post* (almeno per le decisioni più rilevanti).
- La perdita dell'univocità della soluzione deve essere compensata con procedure e decisioni trasparenti e condivise.

Tab. 3 – *Ulteriori considerazioni sulla regolazione.*

Resta un ultimo punto da illustrare: la lezione dell'economia cognitiva in queste situazioni. A mio avviso, purtroppo, non vi sono categorie e soluzioni univocamente applicabili. Il punto cruciale è che, in assenza della possibilità di identificare un obiettivo all'inizio di un processo decisionale, diventa spesso più difficile valutare le conseguenze delle scelte adottate in modo poco consapevole. Si può addirittura affermare che talvolta rischia di diventare difficile comprendere cosa significa 'scelta consapevole'. Proprio per questo, la trasparenza e la condivisione diventano elementi imprescindibili.

- Messaggi da economia cognitiva:
 - importanza di procedure per una buona decisione;
 - necessità di creare consapevolezza (per esempio obiettivi condivisi durante processo decisionale);
 - importanza di documenti per la consultazione equilibrati;
 - regolatore non è onnisciente, pertanto una scelta discutibile (errata?) è maggiormente accettabile se condivisa o almeno consultata;
 - mercato necessita spesso di standard;
 - mercato necessita spesso di misure e indicatori comuni;
 - non concentrarsi solo su strumenti: obiettivi sono essenziali.
- In sostanza, i meccanismi da gestire sono analoghi (S1-S2, vari effetti psicologici), ma con la consapevolezza che la bontà di una scelta può essere provata solo a posteriori. Manca univocità criterio di scelta a priori.
- Il ruolo dell'economia cognitiva?
 - Evitare che un meccanismo già in parte opinabile, soggetto alle lobby e basato su decisioni che non possono fare riferimento solo alla discrezionalità tecnica, sia ulteriormente appesantito – e reso probabilmente più costoso – da scelte poco razionali, poco condivise e poco trasparenti.

Tab. 4 – *L'apporto dell'economia cognitiva ai fini di una buona regolazione.*