

# *Le ragioni dell'intervento pubblico: il sistema delle Public Utilities*



## Premessa

- ◆ Produzione e distribuzione beni e servizi: tendenzialmente settore privato
- ◆ Tale scelta organizzativa dovrebbe condurre di norma ad una allocazione efficiente delle risorse
- ◆ Cos'è l'efficienza economica? Perché continua a registrarsi una presenza dello Stato nell'economia?...
- ◆ Soprattutto: i servizi pubblici debbono necessariamente essere forniti dallo Stato oppure no?

“Per il funzionamento dell’economia di mercato sono necessarie regole e vincoli”

Luigi Einaudi (1874-1961)

*tutti coloro i quali vanno alla fiera, sanno che questa non potrebbe avere luogo se, oltre ai banchi dei venditori ... non ci fosse qualcos’altro...*

..si riferisce alla presenza dello Stato.

La crisi attuale induce a forti ripensamenti sul ruolo delle regole..

# ***L'efficienza dei mercati concorrenziali: la mano invisibile***

*Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio, o del panettiere che ci aspettiamo la nostra cena, ma dal loro riguardo per i propri interessi.*

*Adam Smith, Wealth of Nations, (1776) Book 1, Chapter 2.*

- ◆ **La teoria della mano invisibile:** ogni individuo, perseguendo egoisticamente il proprio interesse, viene guidato, come da una mano invisibile, a conseguire il risultato migliore per tutti (Adam Smith, 1776)
- ◆ **Armonia** fra interesse pubblico e privato.
- ◆ **Molte volte gli esiti del mercato sono piuttosto deludenti.** Come vedremo, quando si manifestano i cosiddetti fallimenti del mercato (monopoli, inquinamento, disoccupazione, distribuzione del reddito non equa,...) le notevoli proprietà di efficienza della mano invisibile possono venire meno.

## ***L'efficienza dei mercati concorrenziali: la mano invisibile***

- ✦ L'economia del benessere affronta aspetti normativi di una produzione efficiente:
  - ✦ *Cosa si dovrebbe produrre*
  - ✦ *Come dovrebbe realizzarsi la produzione*
  - ✦ *Per chi produrre*
  - ✦ *Come si dovrebbero prendere le decisioni*

## *L'efficienza dei mercati concorrenziali: la mano invisibile*

- ❖ L'economia del benessere permette quindi di formulare ed applicare criteri che consentono di esprimere giudizi sulla desiderabilità di proposte alternative
- ❖ L'attenzione è posta su due caratteristiche dei programmi in discussione:
  - *effetti sull'efficienza economica*
  - *conseguenze distributive*

Quando gli economisti parlano di efficienza si riferiscono di norma al criterio di **efficienza paretiana**

## ***Efficienza paretiana***

- ❖ Quando non è possibile migliorare la situazione di un individuo – o gruppi di individui – senza peggiorare quella di qualcun altro si dice che l’allocazione delle risorse costituisce un **ottimo paretiano**, ovvero che soddisfa il principio di efficienza paretiana (Vilfredo Pareto)
- ❖ Può essere temperato dalla **compensazione** tra individui
- ❖ **Limite fondamentale**: individualismo e non considerazione delle problematiche distributive
- ❖ Il principio di efficienza paretiana è alla base dei teoremi dell’economia del benessere.
  - ❖ **Primo teorema**: un sistema di mercato perfettamente concorrenziale è, nel suo complesso, efficiente, nel senso che non si può far stare meglio qualcuno senza che qualcun altro stia peggio;
  - ❖ **Secondo teorema**: ogni allocazione efficiente in senso paretiano può essere ottenuta mediante un meccanismo di mercato decentralizzato.

*In realtà....*

- ✦ Il principio di efficienza paretiana mostra importanti limiti, fondamentalmente riconducibili all'esistenza di fenomeni di

## FALLIMENTI O INSUFFICIENZA DEL MERCATO

**Occorre quindi un ripensamento delle regole del gioco? E, se si, verso quale direzione occorrerà muoversi?..**

# L'efficienza: i fallimenti del mercato e l'attività pubblica

- ✦ Con riferimento all'efficienza, vi sono almeno 6 diverse cause di insufficienza del mercato che legittimano, almeno in teoria, la possibilità di un intervento pubblico nel mercato:
  - ✦ 1. insufficiente concorrenza, monopolio
  - ✦ 2. beni pubblici,
  - ✦ 3. esternalità,
  - ✦ 4. Asimmetrie informative,
  - ✦ 5. redistribuzione e beni meritori,
  - ✦ 6. disoccupazione, inflazione e disequilibrio

# 1. Insufficiente concorrenza: il monopolio

- ❖ Affinché il meccanismo della mano invisibile operi pienamente occorre che nel sistema vi sia un elevato grado di concorrenza tra le imprese.
- ❖ Difficoltà nel determinare il grado di concorrenza:
  - ❖ la presenza in un mercato di molti produttori e molti consumatori non significa automaticamente un alto grado di concorrenza
  - ❖ la presenza o meno di barriere all'entrata condiziona di molto il grado di concorrenza (teoria dei mercati contendibili)
  - ❖ pure in una situazione di monopolio naturale il grado di concorrenza potenziale può essere alto
  - ❖ talvolta esiste una oggettiva difficoltà nel definire il mercato e quindi il grado di concorrenza.

# Il monopolio naturale

- ❖ In alcuni settori le condizioni di produzione hanno le caratteristiche del monopolio naturale:
  - ❖ Forti barriere all'entrata e all'uscita
  - ❖ Presenza di infrastrutture molto costose che generano una curva dei costi medi unitari decrescente
- ❖ Spesso si tratta di settori strategici per la società:
  - ❖ Produzione di elettricità
  - ❖ Trasporti su rotaia
  - ❖ Raccolta rifiuti
  - ❖ Servizi sociosanitari (a livello regionale)
- ❖ Le possibili strategie di intervento pubblico possono essere:
  - ❖ Produzione Statale
  - ❖ Regolamentazione del mercato

# Regolamentazione

- ❖ La regolamentazione consiste in disposizioni governative o leggi emanate al fine di controllare i prezzi, le vendite o le decisioni produttive delle imprese.
- ❖ Si può distinguere tra 2 diverse forme di regolamentazione:
  - ❖ regolamentazione economica:
    - ✚ si preoccupa di controllare i prezzi, le condizioni di ingresso e di uscita nel mercato e la qualità del servizio prestato da una particolare industria.
  - ❖ regolamentazione sociale:
    - ✚ si prefigge per contro di tutelare l'ambiente, la salute e la sicurezza di lavoratori e consumatori.

## 2. Beni pubblici

- ✦ Esistono beni, detti beni pubblici PURI, che il mercato privato non è in grado di offrire (Es. difesa nazionale, leggi e politica, ausili alla navigazione, protezione ambientale...)
  - ✦ Questi beni particolari sono prodotti e offerti dallo Stato
- ✦ I beni pubblici puri hanno due proprietà cruciali:
  - ✦ non rivalità nel consumo: il godimento dei benefici dei beni pubblici da parte di un individuo addizionale non costa nulla
  - ✦ non escludibilità: in generale, una volta prodotto un bene pubblico, è difficile o impossibile escludere gli individui dalla sua fruizione
- ✦ Molti beni che lo Stato fornisce non sono beni pubblici puri.
  - ✦ Es. strade, scuole, parchi, acqua?
- ✦ Anche in presenza di beni pubblici non puri, il sistema di mercato offrirà in modo insufficiente (o non offrirà) tali beni.

## 3. Esternalità

- ❖ Si definisce esternalità l'effetto (positivo o negativo) che l'azione di un individuo genera su un altro soggetto senza che avvenga una transazione monetaria compensativa:
  - ❖ Esternalità negativa: un individuo impone un costo ad altri individui senza indennizzarli (inquinamento, congestione stradale,...).
  - ❖ Esternalità positiva: un individuo apporta agli altri un beneficio senza ottenere un indennizzo (giardino fiorito, luce del vicino,...).
- ❖ In presenza di esternalità, l'allocazione delle risorse fornita dal mercato può non essere efficiente.
- ❖ Tutte le risorse hanno un valore ma a volte il prezzo (se presente) di mercato non lo rispecchia e porta gli agenti economici a prendere decisioni non ottimali per la società
- ❖ Esempi di esternalità per ambiente, energia e trasporti

## 4. Asimmetrie informative

- ✦ Una delle condizioni che garantiscono il funzionamento del mercato è la perfetta informazione degli attori economici.
- ✦ Questa trasparenza non è sempre riscontrabile; esistono molte situazioni caratterizzate da asimmetria informativa che compromette il corretto funzionamento del mercato che potrebbe persino scomparire (es. mercato assicurativo).
  - ✦ Selezione avversa: chi stipula un'assicurazione è generalmente un soggetto con rischio superiore alla media. La conseguenza attuariale è un continuo aumento dei premi. L'aumento dei premi è conveniente solo per le persone con rischi via via maggiori.
  - ✦ Rischio morale: l'assicurazione riduce gli incentivi che hanno gli individui di evitare tutto ciò contro cui si sono assicurati.
- ✦ Si possono eliminare o ridurre le asimmetrie informative?
  - ✦ Regolamentazione statale, teoria dei contratti

## 5. Redistribuzione del reddito

- ❖ I mercati di tipo concorrenziale possono dar luogo ad una distribuzione del reddito poco uniforme, che può lasciare ad alcuni individui risorse insufficienti per vivere.
- ❖ Le argomentazioni a favore della redistribuzione del reddito generalmente non sono basate sulla ricerca dell'efficienza economica. Esse poggiano invece su valori sociali di primaria importanza. Si tratta di decisioni politiche.
- ❖ Esiste un generale accordo sul fatto che, quando il mercato dà luogo a situazioni in cui alcuni redditi sono così bassi da non consentire neanche uno standard di vita minimo, lo Stato dovrebbe intervenire.
- ❖ Spesso i programmi di redistribuzione si scontrano con l'obiettivo dell'efficienza economica (sia i poveri sia i contribuenti devono avere dei validi incentivi al lavoro).
- ❖ Se ne parla soprattutto in materia di *affordability* dei servizi pubblici.

## 5. Beni meritori (per ragioni di equità)

- ❖ I beni meritori vengono offerti dal settore pubblico perché il loro consumo è ritenuto dalla collettività particolarmente desiderabile e meritevole (istruzione, servizi postali, telecomunicazioni,...).
- ❖ Per ragioni di giustizia sociale si ritiene necessario garantire ad ognuno l'opportunità di avvalersi di alcuni servizi ritenuti importanti per lo sviluppo economico e per la coesione della società.
- ❖ I beni meritori potrebbero essere offerti in un mercato "libero". Rischio: fenomeni di discriminazione a danno dei più poveri, i quali per mancanza di mezzi sarebbero esclusi dal loro godimento.
- ❖ concetto di servizio pubblico: servizi accessibili a tutti i cittadini alle medesime condizioni su tutto il territorio
- ❖ produrre beni e svolgere attività destinate all'adempimento di bisogni sociali con connessa la promozione dello sviluppo economico e civile.

## 6. Le politiche macroeconomiche

- ❖ Il mercato, perfetto o imperfetto che sia, non ha alcun obiettivo strategico per quel che riguarda:
  - ❖ Livello di occupazione
  - ❖ Livello dei prezzi (inflazione)
  - ❖ Equilibri di politica sociale ed economia regionale
- ❖ Lo Stato è in grado di influenzare l'intero sistema economico utilizzando gli strumenti della fiscalità, della spesa pubblica e decidendo (attraverso la Banca Centrale) la politica monetaria
  - ❖ Le scelte di politica economica dovrebbero perseguire quegli obiettivi che la società reputa prioritari.
  - ❖ Si tratta di scelte (normative) volte tanto a guidare il sistema economico verso una crescita costante ed equilibrata come a rimediare alle crisi epocali che di tanto in tanto si affacciano.

# L'efficienza: i fallimenti dello Stato e l'attività pubblica

- ❖ Abbiamo affrontato il tema dei fallimenti del mercato e dell'intervento dello Stato come risposta
- ❖ In particolare, lo Stato è intervenuto direttamente o indirettamente nel settore dei servizi pubblici locali (energia, trasporti, acqua, rifiuti, telecomunicazioni)
- ❖ Perché lo Stato è intervenuto nel settore dei servizi pubblici?
  - ❖ Servizi a rete/monopolio naturale/economie di scala
  - ❖ Importanti esternalità negative
  - ❖ Beni pubblici/beni meritori
  - ❖ Redistribuzione/affordability

# L'efficienza: i fallimenti dello Stato e l'attività pubblica

- ❖ Come vedremo, anche l'intervento dello Stato, però, si è rivelato in diverse occasioni fallimentare:
  - ❖ Imprese pubbliche come ammortizzatori sociali
  - ❖ Scarsa redditività del pubblico/Crisi finanziaria degli enti pubblici;
  - ❖ Performances negative o limitate/Produzione inefficiente
  - ❖ Qualità dei servizi offerti scadente
  - ❖ Difficile misurabilità degli obiettivi/diversa funzione obiettivo

Si tratta di ragioni molto diverse fra paese e paese; emerge comunque la necessità di una riforma.

Ogni riforma deve essere osservata nella sua reale capacità di perseguire questi obiettivi.

Necessaria una chiara indicazione delle priorità in sede politica

# Possibili strategie

- ❖ Le differenti strategie, volte principalmente a migliorarne l'efficienza, ruotano tutte intorno a questi tre filoni:
  - ❖ Strategie di **privatizzazione e liberalizzazione**
  - ❖ Introduzione elementi di **New Public Management**
  - ❖ Metodi di **regolamentazione** basati sugli **incentivi**
- ❖ Vediamo come si sono declinate a livello pratico

## Prima di tutto: cosa sono i servizi pubblici?

- ❖ I servizi pubblici come fattori di competizione internazionale e motori dello sviluppo economico
- ❖ Servizi pubblici come fattori di coesione sociale e territoriale
- ❖ Input per il sistema industriale, output e prodotti/servizi finali per il cittadino
- ❖ Non esistono nozioni certe di “Servizio Pubblico” e “Locale” ne’ nella prospettiva economica, ne’ in quella giuridica. Variano nel tempo e nello spazio: quali attività sono oggi “effettivamente” di interesse pubblico locale
- ❖ Esiste diversamente la nozione europea di Servizio di Interesse Economico Generale

# I SIEG

- ❖ I SIEG si differenziano dai normali servizi nella misura in cui le autorità pubbliche ritengono che la prestazione di detti servizi sia necessaria anche quando il relativo mercato non è sufficientemente redditizio per garantire servizi soddisfacenti.
- ❖ La nozione di SIEG è basata infatti sulla duplice necessità di garantire ovunque un servizio di qualità ad un prezzo accessibile per tutti (obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento, alla base del modello europeo di società).
- ❖ Il caso più classico è l'obbligo di servizio universale, vale a dire l'obbligo di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni.
- ❖ L'articolo 16 del trattato CE riconosce il ruolo che tali servizi svolgono nella promozione della coesione sociale e territoriale

# Strategie di privatizzazione

## Privatizzazione

```
graph TD; A[Privatizzazione] --> B[Privatizzazione in senso stretto]; A --> C[Privatizzazione in senso ampio]; C --> D["Contracting-out (affidare tramite appalto)"]; C --> E["Trasformazione della natura giuridica: da impresa municipalizzata a Società per Azioni, associazione, fondazione, cooperativa,..."]; C --> F["Trasformazione della natura giuridica: da impresa municipalizzata a Società per Azioni, associazione, fondazione, cooperativa,... + vendita di una piccola parte del capitale a privati"];
```

### Privatizzazione in senso stretto

Trasformazione della natura giuridica: da impresa municipalizzata a Società per Azioni, associazione, fondazione, cooperativa,...

+ vendita completa del capitale ad investitori privati

### Privatizzazione in senso ampio

*Contracting-out* (affidare tramite appalto)

Trasformazione della natura giuridica: da impresa municipalizzata a Società per Azioni, associazione, fondazione, cooperativa,...

Trasformazione della natura giuridica: da impresa municipalizzata a Società per Azioni, associazione, fondazione, cooperativa, ... + vendita di una piccola parte del capitale a privati

## La trasformazione della natura giuridica

- ✦ Le imprese generalmente vengono trasformate in società per azioni, soggette al diritto privato, nelle quali il capitale di maggioranza è detenuto da un ente di gestione di diritto pubblico.
- ✦ Da notare che nei differenti ordinamenti giuridici esistono diverse forme di società, ed ognuna di queste permette un grado di controllo diverso da parte del settore pubblico sulle attività e sugli indirizzi dell'azienda .
- ✦ Punti di discussione: controllo democratico, tipo di contratti di lavoro, flessibilità, ruolo e responsabilità dei consiglieri di amministrazione, possibilità di raggiungere obiettivi di politica locale,.....

# Assetto giuridico e strumenti di management

Le motivazioni di tale politica:

- ↳ maggiore autonomia decisionale dell'impresa rispetto all'autorità dell'ente proprietario
- ↳ meno procedure burocratiche
- ↳ adozione di politiche finanziarie, occupazionali e salariali tipiche delle imprese private.
- ↳ diminuzione dell'influenza politica nelle decisioni gestionali (investimenti, scelte del personale,...)

Fino a che punto un'impresa pubblica deve adottare pienamente questo tipo di politica gestionale?

## **Nelle discussioni di politica economica si possono individuare alcune ragioni per attuare una privatizzazione in senso stretto**

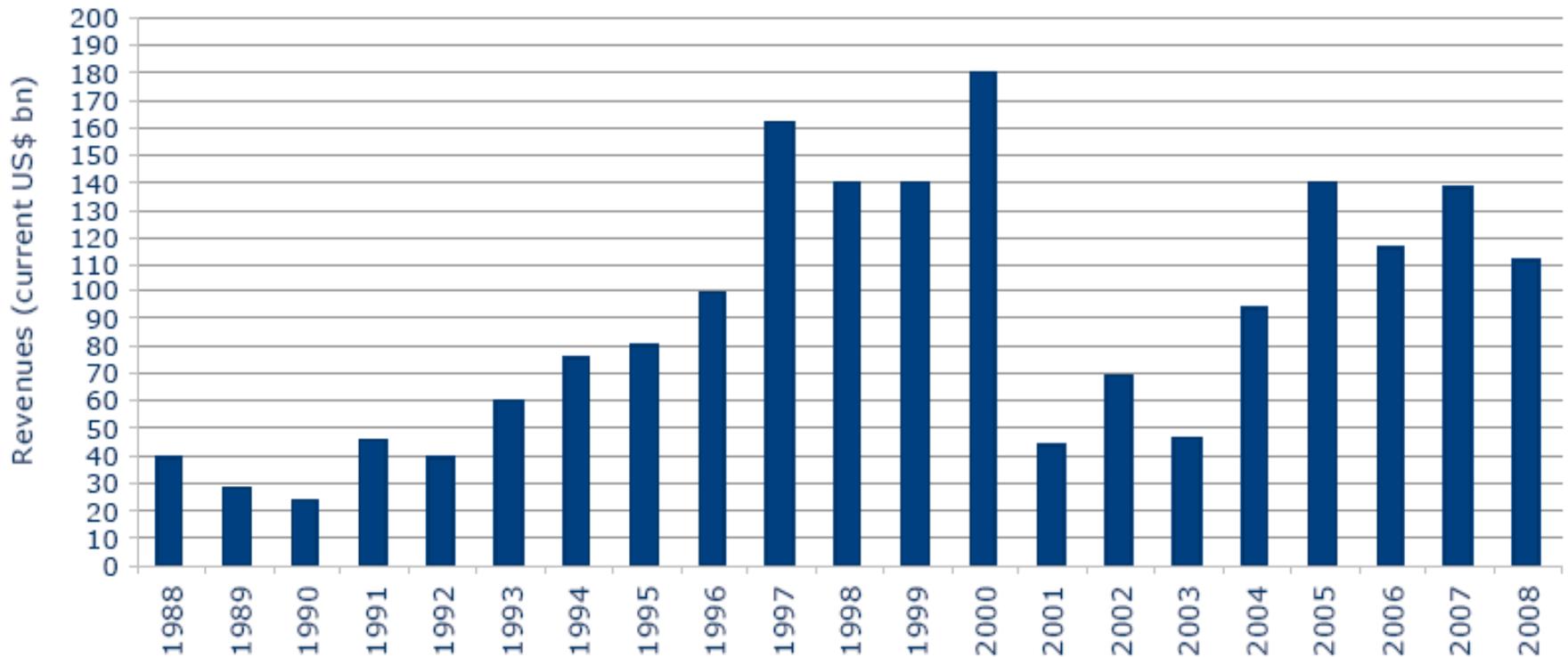
- Motivazione ideologica, vale a dire una scelta politica a favore dello Stato o del mercato (USA vs Europa continentale)
- Vendita di beni e attività pubbliche per ridurre il debito pubblico;
- Convinzione che la proprietà privata migliori il grado di efficienza e di efficacia
- Far crescere forme di azionariato popolare;
- Sono motivazioni valide?

# Privatizzare non è sinonimo di concorrenza e di efficienza

- ❖ Diversi studi mostrano che l'assetto proprietario non è necessariamente rilevante ai fini dell'ottenimento dell'efficienza produttiva, e che quello che veramente conta è l'assetto del mercato.
- ❖ In un contesto concorrenziale anche le imprese pubbliche potrebbero tenere comportamenti efficienti.
- ❖ Questo implica che da un punto di vista economico ogni processo di privatizzazione di monopoli pubblici ha senso se accompagnato da un processo di **liberalizzazione** e dall'introduzione della concorrenza.
- ❖ Durante gli ultimi 20 anni sono state realizzate nel mondo più di 2000 privatizzazioni. Nell'80% dei casi si tratta di privatizzazioni in senso ampio.

# Le Privatizzazioni nel mondo

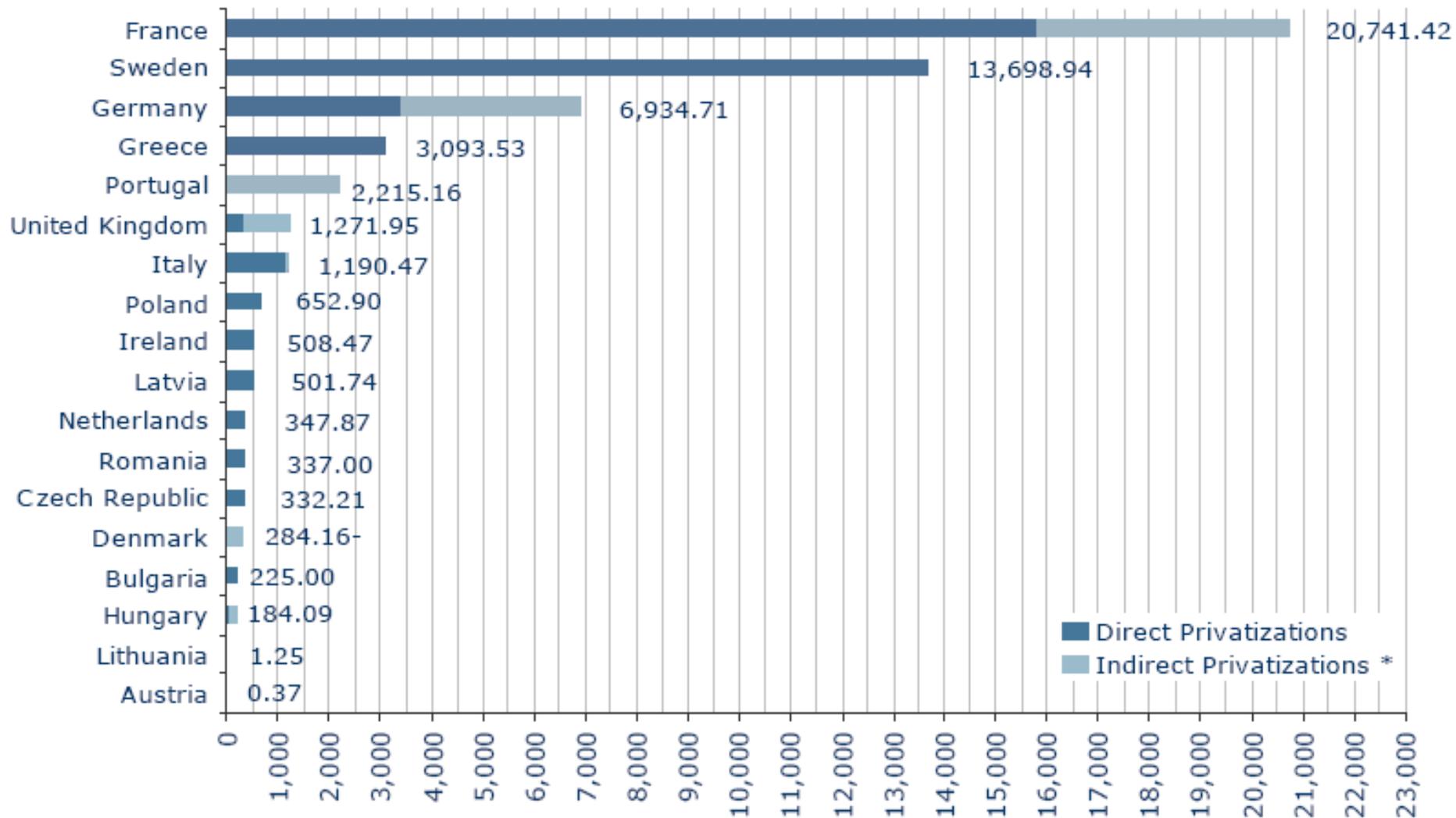
Figure 1. Worldwide Revenues from Privatizations 1988 - 2008



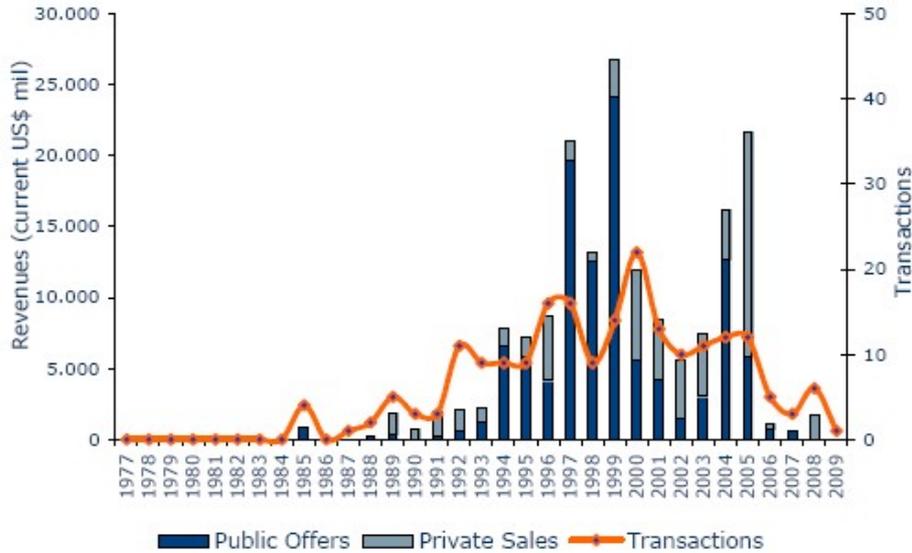
Source: *Privatization Barometer*

# Le Privatizzazioni nel mondo

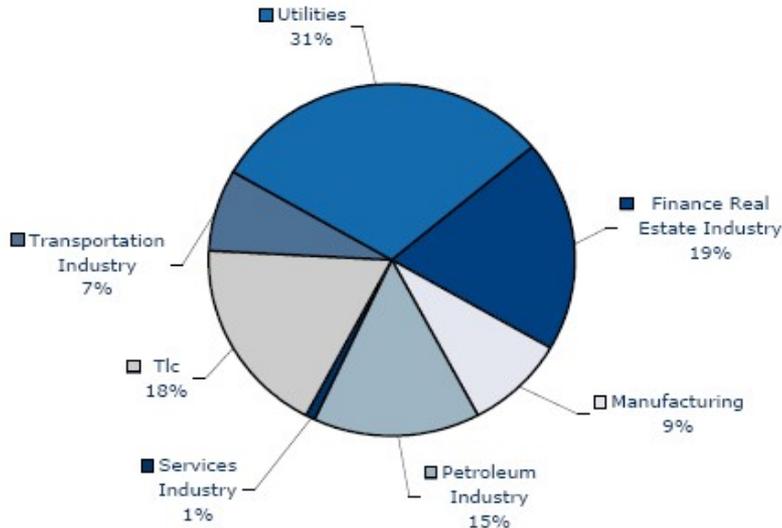
Figure 3. Distribution of Privatization Revenues by Country, 2008



Italy: Total Privatization Revenues and Transactions



Italy: Distribution of Privatization Revenues by Sector

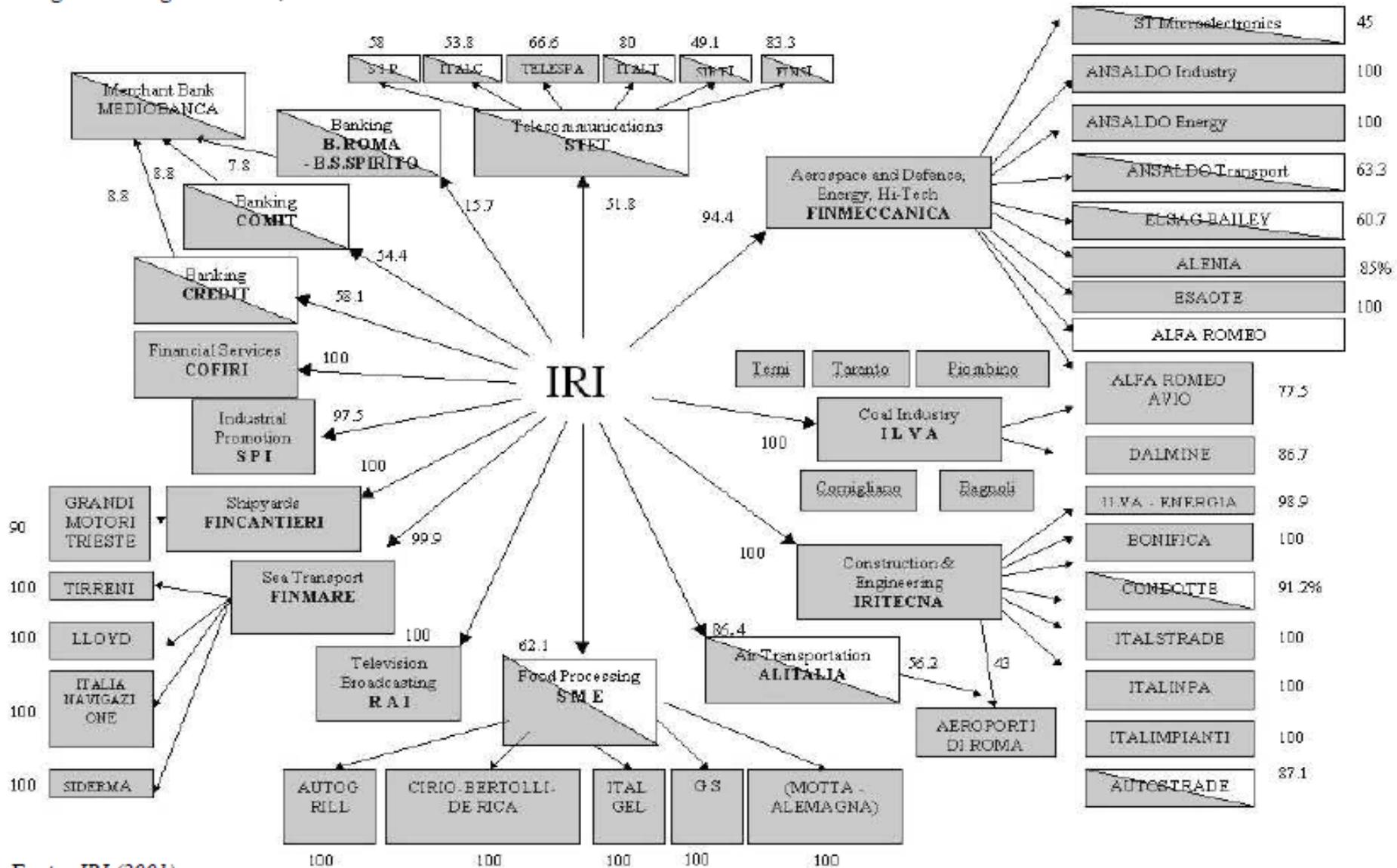


## Principali società privatizzate:

Credito Italiano, IMI, BC, INA  
 Telecom Italia  
 Alitalia  
 BNL  
 Autostrade  
 ENEL  
 ENI  
 Poste Italiane  
 Snam Rete Gas  
 Terna Ansaldo

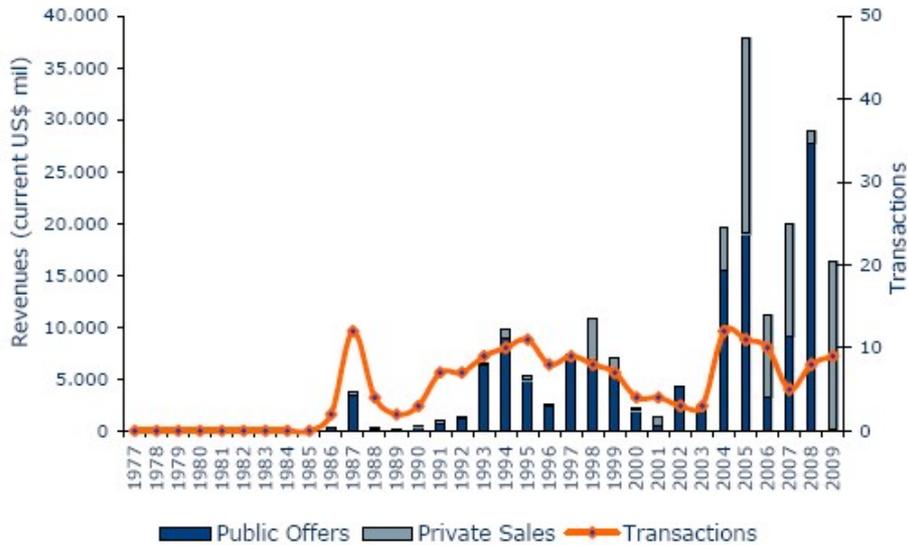
Il processo di privatizzazione italiano può essere suddiviso in cinque fasi:  
 (i) lo stadio preliminare (1980 -1991)  
 (ii) lo stadio di lancio, (1992 – 1995)  
 (iii) la fase di accelerazione (1996 – 2000),  
 (iv) lo stadio di consolidamento (2001 -2005),  
 (v) la fase attuale, di declino e di incertezza

Figura 4. La galassia IRI, 1992

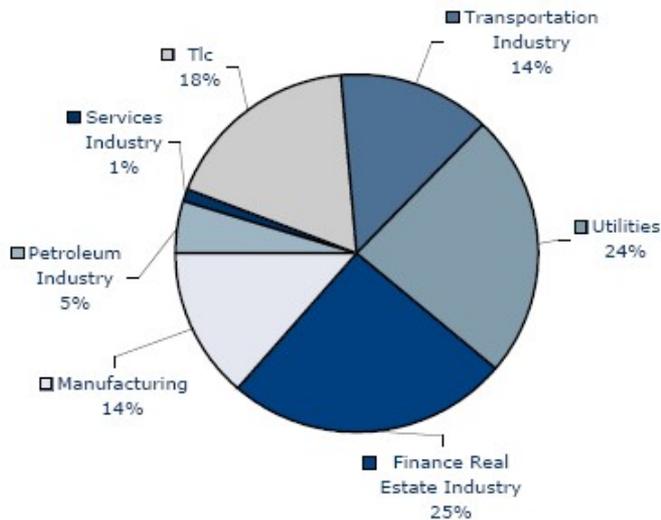


Fonte: IRI (2001)

France: Total Privatization Revenues and Transactions



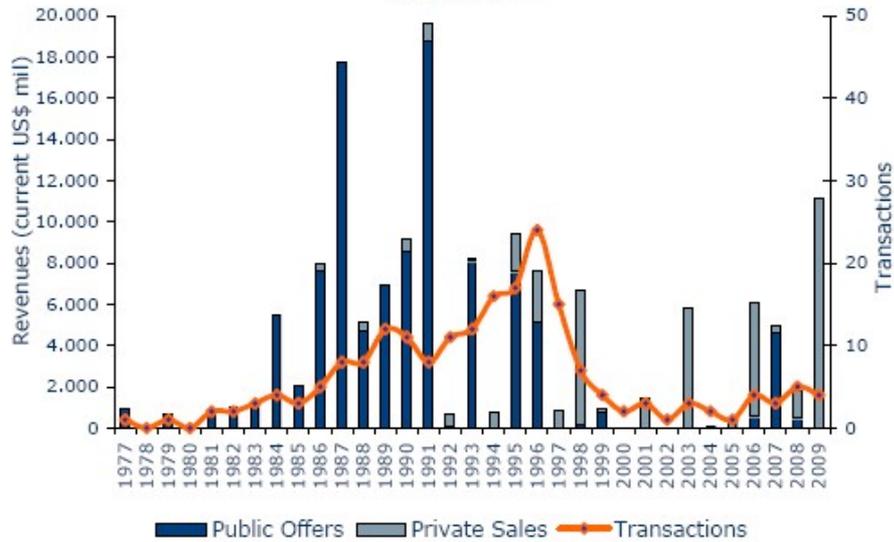
France: Distribution of Privatization Revenues by Sector



## Principali società privatizzate:

Cie de Saint Gobain SA  
 Thomson CSF  
 Paribas  
 Crédit Commerciale de France  
 Banque Industrielle et Mobilière  
 Privée  
 France Telecom  
 Alcatel Alstrom  
 BNP  
 Elf Alquitaine  
 Renault  
 Pages Jaunes  
 Air France-KLM  
 GdF  
 EdF

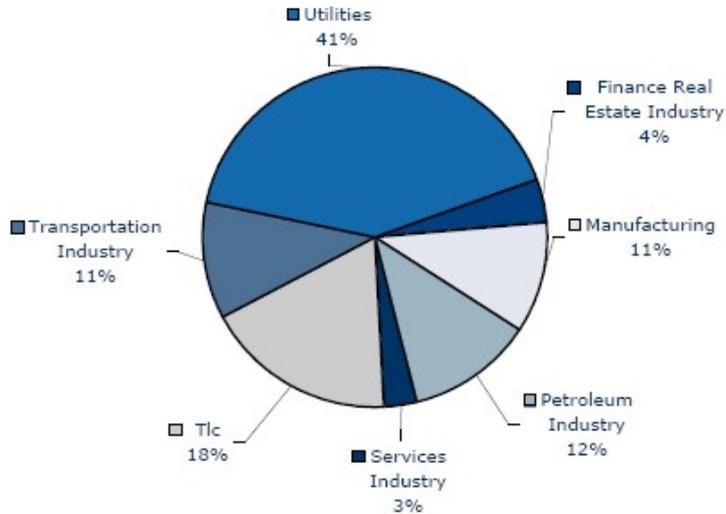
**United Kingdom: Total Privatization Revenues and Transactions**



**Aziende privatizzate:**

- British Petroleum
- British Telecom
- British Gas
- British Airways
- Rolls Royce
- Westinghouse Electric
- British Electricity

**United Kingdom: Distribution of Privatization Revenues by Sector**



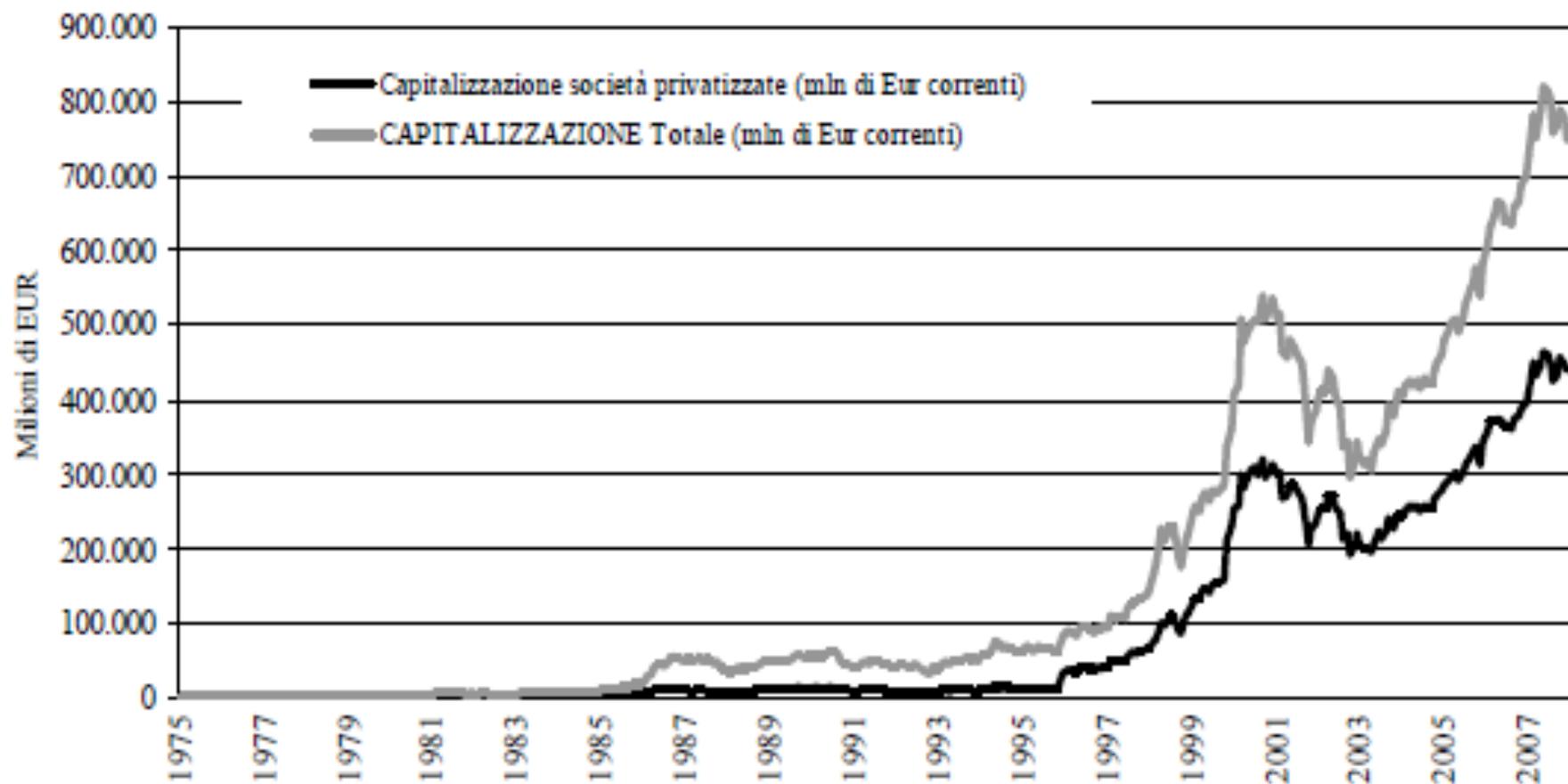
**Tabella 38 - L'impatto delle privatizzazioni sui mercati finanziari**

<b>Paese</b>	<b>Società Privatizzate</b>	<b>Numero di società privatizzate [%]</b>	<b>Capitalizzazione delle società privatizzate [%]</b>	<b>Valore degli scambi azionari delle società priv. [%]</b>
Australia	20	2	23	15
Austria	26	23	42	38
Belgio	3	1	10	18
Canada	26	2	5	5
Danimarca	6	3	10	14
Finlandia	22	14	8	9
Francia	54	6	83	35
Germania	20	2	19	9
Irlanda	4	4	12	-
Italia	45	15	41	33
Giappone	16	1	6	4
Paesi Bassi	11	3	-	11
Nuova Zelanda	7	4	30	48
Norvegia	13	6	1	0
Portogallo	39	35	45	61
Spagna	24	2	54	52
Svezia	10	3	10	5
Svizzera	3	1	2	3
Regno Unito	54	2	15	9
USA	7	0	0	0
<b>Media</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>24</b>

Nota: Questa tabella considera il numero delle imprese privatizzate (al 31/12/2000), il numero di società privatizzate in percentuale al totale delle imprese quotate sul mercato, la capitalizzazione delle società privatizzate in percentuale alla totale capitalizzazione del mercato, ed infine il valore delle azioni scambiate ancora delle privatizzate.

Fonte: *Elaborazioni Privatization Barometer*

Figura 33. La Capitalizzazione delle Società Privatizzate



Fonte: Datastream

## ***2. Il New Public Management - NPM***

- ❑ Il (New) Public Management è un insieme di strumenti di management molto simili a quelli impiegati nella conduzione e gestione di imprese private.
- ❑ Maggiore controllo degli output in termini di efficacia ed efficienza e minore controllo degli input.
- ❑ Questo implica la creazione di unità produttive autonome, caratterizzate da una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse finanziarie, dall'adozione di sistemi di incentivazione e valutazione del personale e dall'introduzione di meccanismi competitivi tra le unità produttive pubbliche stesse e tra le unità produttive pubbliche e private. (contracting out, competitive tendering).
- ❑ L'introduzione del (New) Public Management presuppone la modifica dei tradizionali vincoli amministrativi e legali cui attualmente sono soggette le unità operative.

## *Punti essenziali del NPM*

- ◆ elaborazione di un mandato di servizio o prestazione
- ◆ allestimento di un budget globale
- ◆ introduzione di sistemi contabili trasparenti
- ◆ introduzione di procedure competitive nell' assegnazione di servizi (gara)
- ◆ introduzione di sistemi di controllo dei risultati in termini di efficienza ed efficacia

### ***3. Le politiche di deregolamentazione***

- È stato ampiamente riconosciuto che la privatizzazione, da sola, non è sufficiente a ottenere guadagni di efficienza e quindi, di reddito, se non è accompagnata da **corrette condizioni di mercato**.
- Queste ultime sono assicurate dall'esistenza di una pluralità di soggetti (concorrenza nel mercato) oppure, laddove questo non è possibile, da adeguate strutture che tutelino gli utenti (concorrenza per il mercato)
- E' questo il motivo che ha portato alla diffusione delle liberalizzazioni e della legislazione antitrust in molti paesi dov'era assente fino a poco tempo fa, alla frantumazione dei monopoli pubblici integrati, alla creazione di specifiche Autorità di regolazione e controllo

- La deregolamentazione consiste nell'eliminazione di norme e limiti che condizionano lo svolgimento di un'attività → più concorrenza
- Deregolamentazione totale o parziale: dopo la riforma l'attività in questione rimane assoggettata alle regole del mercato in misura totale o parziale.

La deregolamentazione puo' essere indotta da:

- ❑ mutamento di giudizio (es: affermarsi di posizioni politiche diverse da quelle che avevano dominato nel passato)
- ❑ evoluzione tecnologica (es: le ragioni economiche del mantenimento di monopoli pubblici in taluni settori, come le TLC o la distribuzione del gas, possono venir meno a causa dell'affermarsi di nuove tecnologie che permette l'introduzione della concorrenza)

## Quale concorrenza?

- Quando entrano effettivamente nuovi operatori nel mercato si parla di concorrenza **nel** mercato (es: energia, telefonia fissa e mobile)
- Quando le caratteristiche tecnico-economiche del servizio rendono opportuna la presenza di un solo soggetto nel mercato (monopolio naturale) si deve optare per delle forme di concorrenza **per** il mercato. Questa si realizza sostanzialmente mediante ricorso alla gara per l'affidamento del servizio (es: idrico, rifiuti, trasporti pubblici locali).
- Come vedremo, a queste forme di concorrenza corrispondono differenti forme di regolazione

## ***Effetti processi di deregolamentazione***

- ✦ **Efficienza produttiva**
- ✦ **Prezzi**
- ✦ **Qualità e sicurezza**
- ✦ Occupazione
- ✦ Distribuzione del reddito
- ✦ Ambiente
- ✦ .....

## ***Tecnologia, deregolamentazione e disoccupazione***

- ❖ Le conseguenze delle innovazioni tecnologiche sull'occupazione sono state molto dibattute nella storia
- ❖ Secondo molti studiosi il progresso tecnologico contribuisce nel breve periodo ad accrescere la disoccupazione, ma nel lungo periodo può ridurla (nuovi prodotti, nuovi posti di lavoro,...)
- ❖ Innovazioni tecnologiche → deregolamentazione → rendere inutili molti lavoratori che sono sostituiti da macchine più efficienti → creare nuovi posti di lavoro che sono indotti direttamente o indirettamente dalle innovazioni
- ❖ Per alcuni economisti l'effetto netto è positivo, per altri negativo → soluzione: ridurre l'orario di lavoro, trasformazione dei lavoratori in azionisti delle imprese
- ❖ Problema dei posti di lavoro regioni urbane-regioni periferiche
- ❖ Problema: gestire le trasformazioni in modo sostenibile da un punto di vista sociale

# ***Deregolamentazione e privatizzazioni: effetti sul mercato del lavoro***

Variazioni del numero di addetti nell'industria energetica in Europa 1990-1995

Paese	1995	1990	Variazione 1990-1995	Variazione % '90-'95
Belgio	25.900	23.400	2.500	10,5%
Danimarca	15.400	17.600	2.200	-12,8%
Germania	298.000	355.900	57.900	-16,3%
Grecia	34.600	30.500	4.100	13,6%
Spagna	58.300	62.200	3.900	-6,2%
Francia	167.100	170.000	2.900	-1,7%
Irlanda	11.700	11.300	400	4,1%
Italia	172.300	212.800	40.500	-19,1%
Lussemburgo	1.000	1.400	400	-30,8%
Olanda	41.500	38.700	2.800	7,3%
Portogallo	33.100	37.200	4.100	-11,0%
UK	152.600	263.300	110.700	-42,0%
<b>Totale</b>	<b>1.011.600</b>	<b>1.224.300</b>	<b>212.700</b>	<b>-17,4%</b>

Fonte: PSIRU database, 1999

Le job losses sono particolarmente elevate in quei paesi che hanno fatto ampio ricorso alle politiche di privatizzazione (es: UK)

## Deregolamentazione e (ri)regolamentazione

- ✦ Alle politiche di deregolamentazione hanno quasi sempre fatto seguito politiche di nuova regolamentazione dei diversi settori
- ✦ Si è passati dalla regolamentazione diretta a quella indiretta
- ✦ Principalmente regolamentazione tariffaria e non tariffaria

## Definizione di regolazione

- ❖ La regolazione è una forma di intervento pubblico, alternativa al controllo diretto delle imprese, nei settori dell'economia caratterizzati da situazioni di monopolio naturale e/o che hanno una forte rilevanza sociale e strategica.

## Sviluppo della regolazione

- ❖ Lo sviluppo delle autorità e della regolazione è fatto relativamente nuovo, a partire dagli anni '80;
- ❖ In Italia, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas è istituita nel 1995 attraverso la legge n. 481;
- ❖ L'istituzione di organismi indipendenti (Authority) ridefinisce in modo rilevante le modalità di intervento pubblico nell'economia e nei settori di pubblica utilità;
- ❖ Il legislatore affida alle Authority delicati ed estesi compiti di intervento, compiti fissati dalla legge e perseguiti con ampi gradi di autonomia dal sistema politico.

# Obiettivi della regolazione

- ❖ Obiettivi fondamentali della regolazione sono:
  - ❖ l'apertura dei mercati
  - ❖ promozione della concorrenza
  - ❖ tutela dei consumatori
- ❖ Non esiste un modello regolatorio unico, ma tipologie diverse che si differenziano in relazione agli obiettivi primari e secondari
- ❖ Oggetto ed obiettivi della regolazione si evolvono con le dinamiche politiche, sociali e della struttura dei mercati

# Esempi di regolazione

- ❖ Ofwat: Our mission is to regulate in a way that provides incentives and encourages the companies to achieve a world-class service in terms of quality and value for customers in England and Wales
- ❖ Aeeg: Promuove la concorrenza e l'efficienza nonché assicura adeguati livelli di qualità dei servizi.
  - ❖ Fruibilità e la diffusione dei servizi in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale
  - ❖ Definire un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, nonché armonico con gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse
  - ❖ Promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori.

# L' estensione della regolazione

- ❖ Il numero di settori coinvolti è rilevante e ha un peso fondamentale per l' economia del Paese. Ad esempio:
  - ✦ Rifiuti
  - ✦ Elettricità e gas
  - ✦ Idrico
  - ✦ Viabilità a pedaggio
  - ✦ Telecomunicazioni e servizi postali
  - ✦ Trasporti nazionali e locali
  - ✦ Ecc.
  
- ❖ Nella borsa di Milano il settore delle utilities capitalizza oltre 130 miliardi di euro, circa il 17% dell' intero indice (escludendo Eni, non classificata come utilities)

## Strumenti della regolazione

- ❖ Le leve attraverso cui il regolatore persegue gli obiettivi sono:
  - ❖ **La definizione delle forme di mercato**
  - ❖ **La determinazione delle tariffe**
  - ❖ **Il periodo regolatorio**
  - ❖ **La regolazione non tariffaria**

## Le forme di mercato

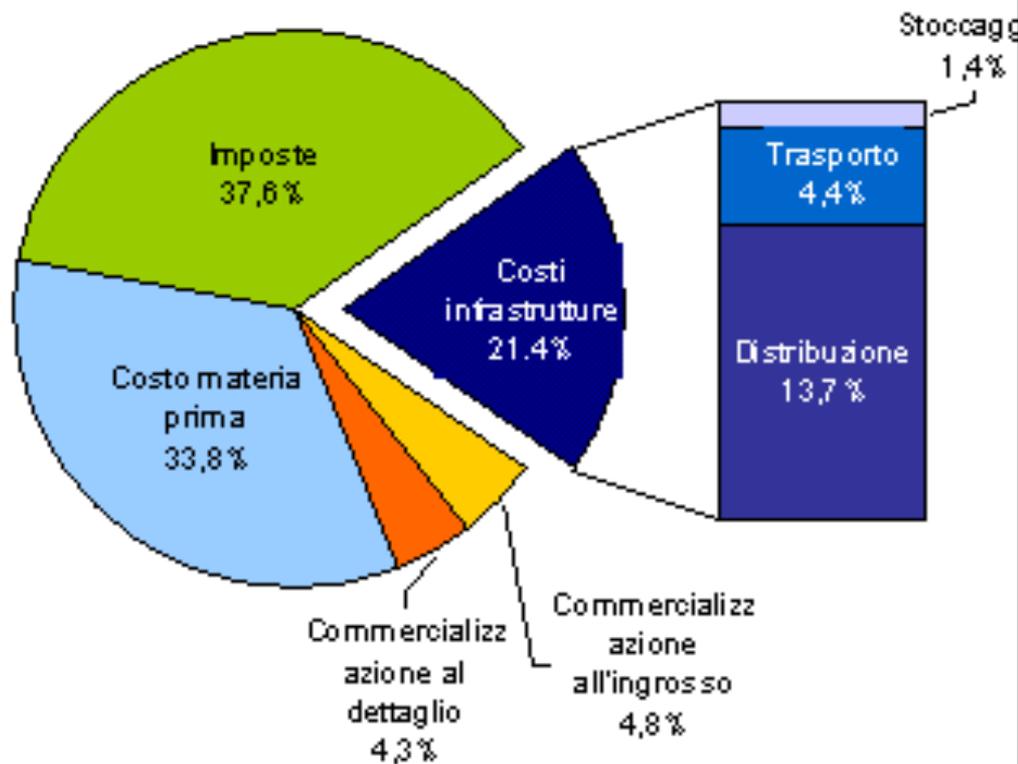
- ❖ La regolazione agisce sulle forme di mercato attraverso le quali i servizi devono essere erogati
- ❖ Nei diversi settori vi sono fasi delle filiere aperte alla concorrenza e altre ove si sono ineliminabili regimi di monopolio naturale
- ❖ Le diverse logiche regolatorie impongono di separare gestione della rete dalla gestione del servizio (c.d. unbundling)

**La distinzione tra concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato**

# Determinazione delle tariffe

- ❖ Quadro regolatorio nazionale: conseguente alla riforme comunitaria e sotto certi aspetti maggiormente stringente di quello comunitario
- ❖ Principio dell'aderenza ai costi **del servizio**
- ❖ **Price cap regulation** (in realtà molto spesso revenue cap regulation)
- ❖ Obiettivo: concorrenza, efficienza e tutela del consumatore
- ❖ ... ma anche tutela dell'economicità della gestione degli operatori
- ❖ Problemi di coordinamento delle differenti normative (internazionali, nazionali, locali, di settore.. Quale su tutte?)

IV trimestre 2010  
 Prezzo lordo = 74,07 c€/m<sup>3</sup>



	c€/m <sup>3</sup>	%
Commercializzazione all'ingrosso	3,58	5,3
Commercializzazione al dettaglio	3,15	4,7
Costo materia prima	25,06	37,1
Imposte	27,85	41,3
Stoccaggio	1,05	1,6
Trasporto	3,23	4,8
Distribuzione	10,16	15,1
<b>Totale al lordo delle imposte</b>	<b>74,07</b>	<b>109,8</b>

Fonte: AEEG

## Il periodo regolatorio

- È il numero di anni in cui rimangono fissi criteri regolatori (soprattutto le tariffe)
- Tipicamente da 3 a 5 anni
- Possibili eccezioni in casi estremi
- Procedura di revisione dei criteri si avvia un anno prima della scadenza del periodo regolatorio

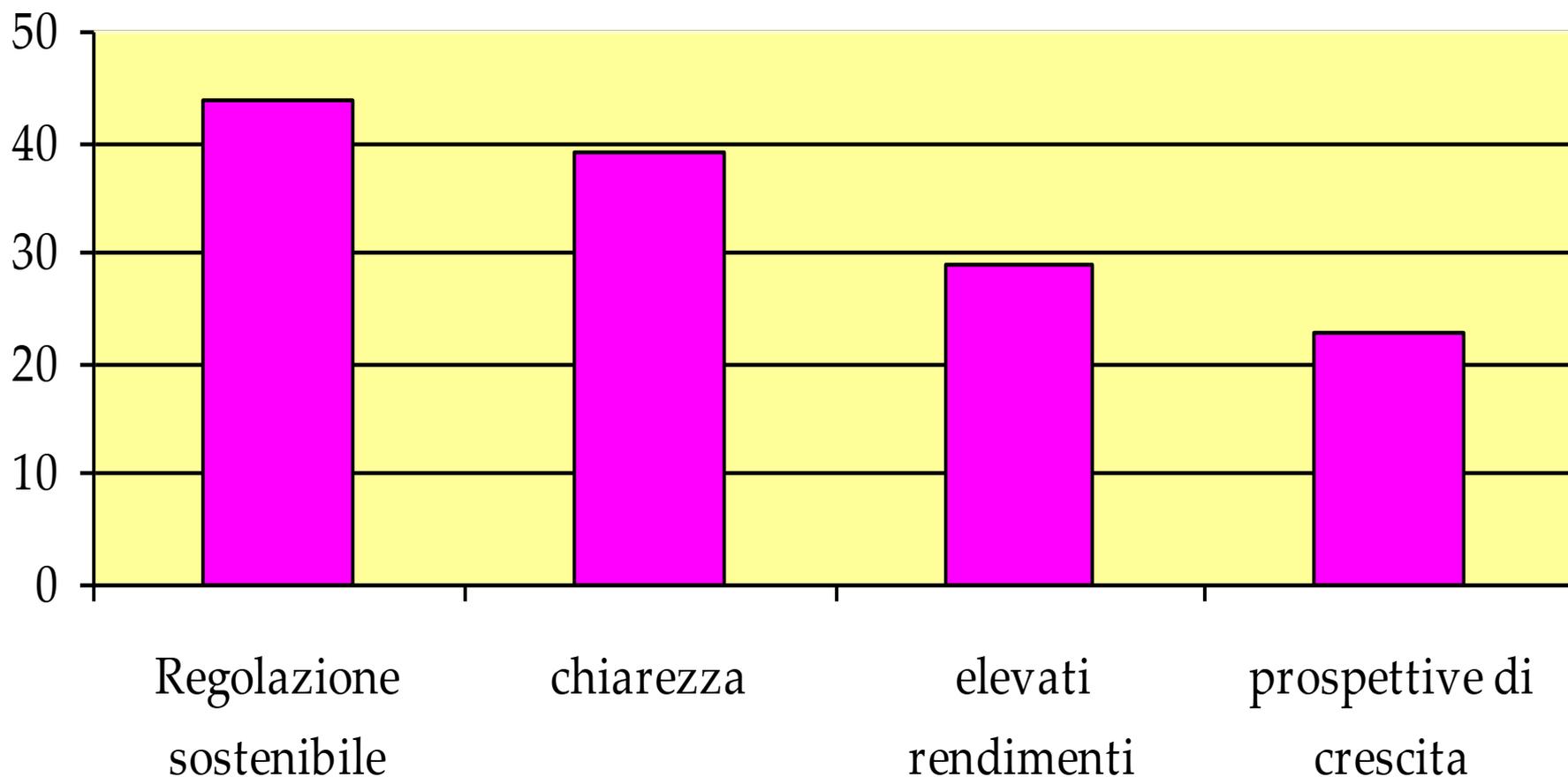
## Regolazione non tariffaria

- ❖ promozione della concorrenza e dei mercati
- ❖ predisposizione condizioni tecnico-economiche
- ❖ per garantire l'accesso alle infrastrutture
- ❖ promozione della tutela dell'ambiente
- ❖ regolamentazione delle infrastrutture
- ❖ regolamentazione della qualità e della sicurezza

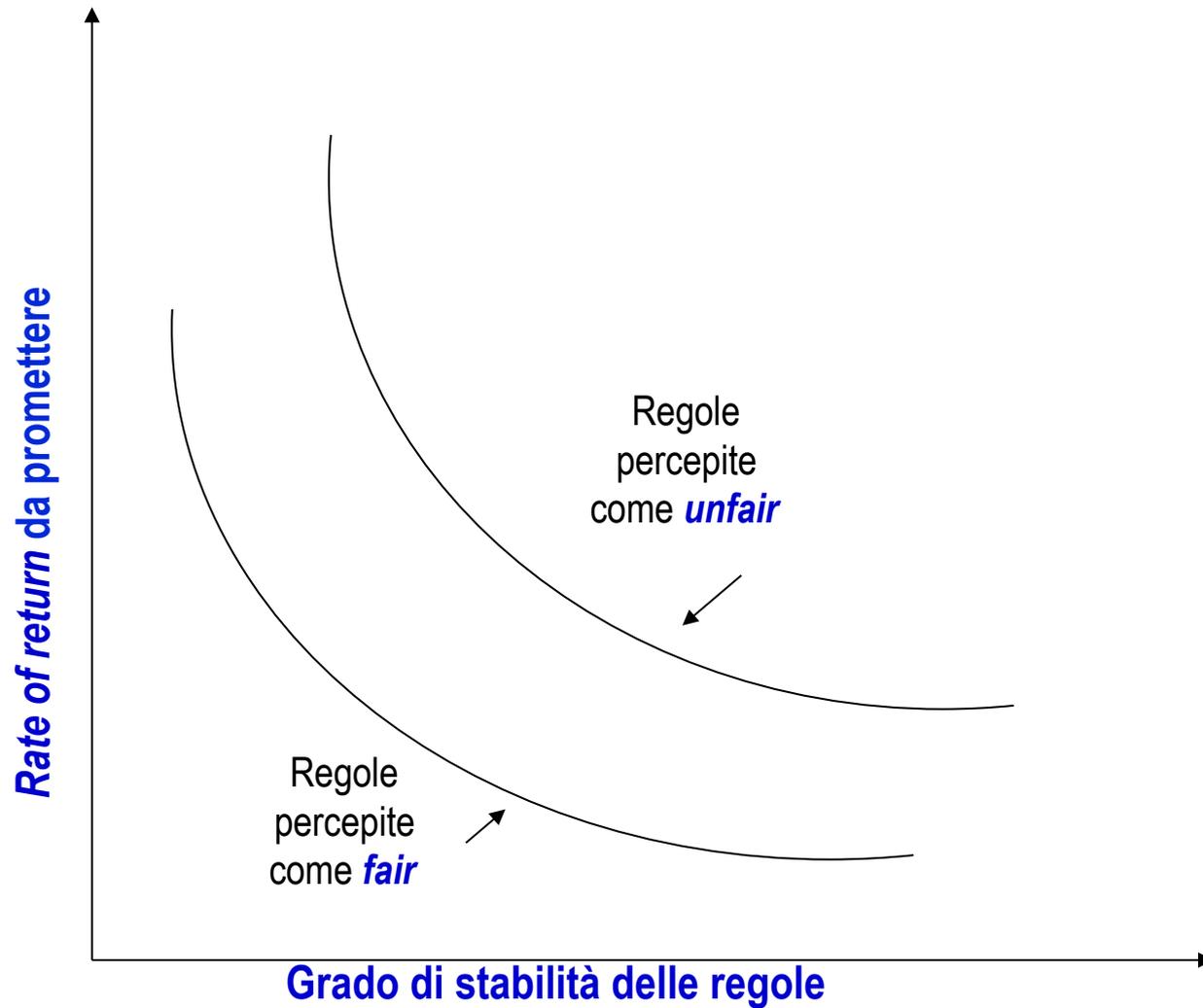
- ❖ Regolamentazione non tariffaria: piu' efficace ed estesa per i settori piu' maturi (energetico) e con Authority efficienti
- ❖ Ruolo minore (normativa sulla protezione ambientale esclusa) per i settori ambientali (idrico e igiene urbana)
- ❖ Regolazione tariffaria e non tariffaria possono anche operare in direzioni diverse (soggetti piu' efficienti dal punto di vista tariffario non lo sono sotto il profilo della qualità del servizio e viceversa)
- ❖ Per alcuni settori (ad esempio quello energetico) la regolazione non tariffaria, in particolare con riferimento all'ambiente e alla qualità del servizio, assume a tratti un ruolo prevalente (anche in materia di *switch*)

## Regolare sì, ma con attenzione: Il tema del rischio regolatorio

- La sicurezza e la prevedibilità delle tariffe o, di converso, l'assenza di rischio regolatorio, rappresentano la principale fonte di creazione di valore
- Più precisamente, gli investitori attribuiscono un'elevata importanza alla **stabilità ed alla chiarezza del sistema regolatorio (*sustainable regulation*)**, piuttosto che ad elevati ritorni e prospettive di crescita.



Nota: gli investitori potevano esprimere più di una preferenza.  
Fonte: Morgan Stanley Research, 2006



Fonte: The World Bank, PPIAF, 2006