Consiglio Nazionale delle Ricerche

CRIS

ISTITUTO DI RICERCA SULL'IMPRESA E LO SVILUPPO
Via Real Collegio, 30 - 10024 Moncalieri Italy.

La liberalizzazione dei mercati: introduzione

a cura di G.Vitali

*Appunti per corso di “Politica Economica”
a.a. 2010-2011, versione del 26-11-2010*

Indice

1. Introduzione: mercato unico europeo e liberalizzazione dei servizi	3
2. La natura del servizio pubblico	6
3. Giustificazioni e critiche dell'impresa pubblica	9
4. Privatizzazione o competizione?.....	12
5. La regolamentazione del mercato	13
6. Il rapporto tra competizione e struttura del settore.....	16
7. L'efficienza della competizione	17
8. Criteri di guida per la liberalizzazione del mercato	18

La liberalizzazione dei mercati: introduzione¹

1. INTRODUZIONE: MERCATO UNICO EUROPEO E LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Nel corso degli ultimi due decenni l'intervento diretto dello Stato nella fornitura di beni e servizi pubblici si è ridotto fortemente in tutta l'Unione Europea (UE). Il processo di privatizzazione dell'economia ha generato un netto cambiamento rispetto al passato, con una forte riduzione del peso detenuto dall'operatore pubblico all'interno del sistema produttivo. Tale processo è necessario per aprire il mercato unico anche al settore dei servizi, storicamente dominato dalla presenza di monopolisti pubblici, nonché per garantire una maggiore concorrenza all'interno del mercato unico e una migliore allocazione delle risorse².

Negli anni '50 e '60 la presenza pubblica era generalmente aumentata in tutta Europa al fine di gestire meglio il periodo di ricostruzione post-bellica e le grandi infrastrutture nazionali. Con la politica di nazionalizzazione di interi settori economici, non solo quelli dei servizi (energia, trasporti, ecc.) ma anche quelli manifatturieri (siderurgia, costruzione mezzi di trasporto, ecc.) si tentava di costruire dei "campioni nazionali" aventi le dimensioni idonee per sfruttare le economie di scala e per poter sopportare gli oneri del servizio universale. Si trattava di grandi imprese, generalmente monopolistiche, che erano sotto il controllo statale al fine di produrre beni o servizi ritenuti essenziali o strategici per il Paese.

Con la nascita della Comunità europea nel 1957, emerge esplicitamente la volontà politica dell'intervento pubblico nell'economia, riconoscendo nell'art.90 del Trattato di Roma la concessione da parte dello Stato di diritti esclusivi o speciali alle imprese. Nonostante l'istituzione dell'Autorità Antitrust, e delle norme in favore della libera concorrenza, la Comunità ha manifestato fin dalla sua nascita una certa tolleranza verso la creazione dei monopoli pubblici.

¹ Questi appunti sono fortemente debitori dal testo G.Fraquelli e G.Vitali, Il processo di liberalizzazione, privatizzazione e regolamentazione dei servizi europei, in G.Vitali (a cura di), "Imprese e mercati nell'Europa della moneta unica", Utet Libreria, Torino, 2001, di cui rappresentano una sintesi e un aggiornamento. Errori e omissioni sono da imputare al sottoscritto.

² Quest'ultima affermazione è valida se si ipotizza che l'investimento produttivo privato sia più efficiente del corrispondente investimento pubblico.

Nel corso del tempo, la cultura dell'intervento pubblico nell'economia si è attenuata, fino ad invertirsi dagli anni '90 in poi. Il Regno Unito è stato il primo paese europeo ad iniziare, già negli anni '70 con il governo Thatcher, un profondo processo di privatizzazione, che verrà seguito, con tempi diversi ma con la stessa intensità, da tutti gli altri paesi partner.

Anche la tolleranza verso il potere monopolistico pubblico presenta la stessa parabola evolutiva. Il punto di svolta della politica comunitaria è forse rappresentato dal Libro Bianco del 1985, prodotto dalla commissione Delors per favorire il completamento del mercato interno. Ci si rende infatti conto che gli effetti positivi del processo di abbattimento delle barriere non tariffarie sono amplificati dalla libera concorrenza, e quindi dall'eliminazione dei monopoli e delle concessioni a imprese pubbliche nazionali. Solo in condizioni di piena concorrenza, di basse barriere all'entrata nei mercati e di libera circolazione dei fattori produttivi (lavoro, capitale, tecnologia, energia, ecc.), i benefici che derivano dalla realizzazione del mercato unico europeo possono essere sfruttati dai consumatori (in termini di maggiore surplus del consumatore) e dalle imprese europee (in termini di maggiori opportunità di vendita e di acquisto).

La politica economica deve creare le condizioni ottimali affinché ciò avvenga, ed il processo da seguire è alquanto complesso e difficile.

In primo luogo, prima di eliminare l'intervento pubblico occorre trasformare il regime di monopolio in un regime di libera concorrenza o di oligopolio concorrenziale. Ciò si ottiene con la privatizzazione e la regolamentazione del settore.

Con la privatizzazione, l'ente pubblico monopolista viene trasformato in società per azioni e le sue quote azionarie vengono vendute agli investitori privati, generalmente tramite la quotazione in borsa della nuova impresa. Nel contempo, si regola il settore al fine di favorire l'ingresso di altri concorrenti, in modo da ottenere un oligopolio concorrenziale.

Questo processo è molto più complicato di quanto avvenuto per attuare la concorrenza e la libera circolazione dei prodotti manufatti, e a causa di tale complessità il comparto dei servizi in Europa è rimasto per lungo tempo soggetto alla segmentazione delle barriere non tariffarie della regolamentazione e dei monopoli nazionali.

Anche nel caso di privatizzazione dei settori manifatturieri pubblici, il processo è avvenuto in modo molto più breve e semplice rispetto a quanto accaduto nel caso dei servizi: generalmente, le imprese manifatturiere pubbliche operavano già in un contesto concorrenziale e quindi era sufficiente venderne le quote azionarie sul mercato borsistico, senza dover intervenire sull'apertura del mercato ad una pluralità di concorrenti o sulla sua regolamentazione per garantire il rispetto della libera concorrenza.

Merita precisare che la notevole attenzione della politica economica europea nei confronti del comparto dei servizi trova origine non solo nel completamento del mercato unico, che non avrebbe dato tutti i suoi effetti positivi senza prendere in considerazione anche il terziario, ma anche nell'evoluzione stessa del capitalismo europeo, sulla scia di quanto stava accadendo al capitalismo anglosassone, che nella sua forma post-industriale tende a sostituire attività manifatturiere con attività di servizio.

Del resto, con la nascita della CEE, l'attenzione del legislatore europeo si focalizza sull'apertura dei mercati manifatturieri, che era avvenuta pienamente già negli anni '60, probabilmente perché essi rappresentavano il vero motore dello sviluppo economico, allora basato quasi esclusivamente sull'attività industriale³.

Al contrario, con l'evolversi del capitalismo europeo, i servizi acquistano di importanza nelle moderne economie e negli anni '90 incominciano a divenire il settore più importante di ogni paese europeo. Anche per tale motivo, la loro apertura al commercio intra-europeo non poteva essere rimandata oltre.

Per arrivare all'infrastruttura istituzionale ideale per lo sfruttamento dei vantaggi del mercato unico europeo, le direttive degli anni '90, suggerite dal Libro bianco del 1985, rappresentano un lungo e difficile processo di emanazione di norme comunitarie che obbligano in modo progressivo i paesi membri ad aprire i mercati dei servizi, fino ad allora sotto la tutela del monopolista pubblico.

Mentre per i beni manufatti la concorrenza europea viene salvaguardata con lo strumento del mutuo riconoscimento⁴ e con l'abbattimento delle barriere non tariffarie (definizione di standard comuni minimi), nei mercati dei servizi il processo è molto più complicato per la natura stessa del bene, per l'esistenza di concessioni e di imprese pubbliche, e soprattutto per la presenza di monopoli naturali. Occorre creare il mercato attraverso l'eliminazione, o il contenimento, dei monopoli e la privatizzazione delle imprese. La privatizzazione diventa una fase interdipendente con la liberalizzazione del mercato: è infatti fondamentale evitare che il monopolista pubblico si trasformi semplicemente in un monopolista privato; in parallelo, occorre impedire che la liberalizzazione trovi ostacoli nella

³ Il Prodotto Interno Lordo dei paesi europei era allora molto legato al settore industriale, e in parte minore a quello agricolo, ma veramente poco dipendente dal settore dei servizi.

⁴ Nella sua accezione più semplice, il principio del mutuo riconoscimento obbliga i paesi partner a non ostacolare l'importazione di beni liberamente commercializzati in altri paesi (salvo che per motivi legati alla sicurezza dei consumatori).

presenza di un'impresa pubblica che mette fuori gioco le attività dei privati (per esempio, attraverso sussidi incrociati tra l'attività in concessione pubblica e quella in libera concorrenza).

Per quanto riguarda la letteratura economica sull'argomento, la complessità del progetto di privatizzazione/liberalizzazione dell'economia ha portato ad un acceso dibattito tra gli economisti europei sulle modalità delle fasi da attuare e sul loro calendario. Il confronto è risultato politicamente più pressante in quei paesi, come l'Italia, che sfruttavano il processo di privatizzazione/liberalizzazione anche per migliorare il bilancio pubblico. In questo caso, è prevalsa l'attenzione verso le forme di privatizzazione che determinavano la valorizzazione e poi la vendita degli asset pubblici a favore del bilancio statale.

Per capire, ex-post, le differenti tesi a confronto, nei prossimi paragrafi analizzeremo i principali aspetti teorici legati alle problematiche suddette. Successivamente verrà esposta una sintetica descrizione di quanto accaduto nei singoli mercati.

2. LA NATURA DEL SERVIZIO PUBBLICO

Definire che cos'è un servizio pubblico è un passo propedeutico all'esame della problematica della liberalizzazione e privatizzazione dei servizi, perché in numerosi casi i servizi sono generalmente definiti con l'attribuzione di "servizi pubblici".

Il tema può essere esaminato sia sotto il profilo giuridico che nel merito dell'aspetto economico⁵.

Alcuni studiosi di diritto collocano nell'ambito del servizio pubblico tutto ciò che è prodotto, al di fuori dell'attività normativa di emanazione di atti giuridici, da parte di un soggetto pubblico. Si tratta di un'impostazione che identifica il carattere del servizio pubblico in base alla natura pubblica del "soggetto" che lo svolge.

Un altro filone di pensiero definisce il servizio pubblico sulla base dell'oggetto prodotto: un servizio di pubblica utilità. Tale concezione pare però poco coerente con l'evoluzione che ha caratterizzato il settore dei servizi e, più in generale, l'organizzazione dell'economia. Infatti, molte attività di "interesse pubblico" possono essere affidate a soggetti privati che le svolgono con notevole efficienza garantendo adeguati risparmi alla Pubblica Amministrazione, che non deve rinunciare al raggiungimento dei propri obiettivi istituzionali. L'impresa privata diventa, in questo caso, un

⁵ Si veda Rey (1999), pp. 26-29.

mero esecutore e realizzatore di obiettivi pubblici.

Pertanto, l'attenzione di molti studiosi si è spostata verso la particolare natura della prestazione pubblica. In tal senso, possiamo definire il servizio pubblico come il complesso delle attività, orientate al soddisfacimento dei bisogni della collettività, che richiedono un coordinamento a fini sociali da parte delle istituzioni pubbliche. Si tratta pertanto di bisogni collettivi che non sarebbero soddisfatti con il semplice utilizzo delle forze del libero mercato.

L'esigenza di tutelare l'interesse pubblico nella fornitura di beni e servizi chiama in causa l'aspetto economico. In effetti, l'economia neoclassica trova nel mercato l'elemento fondamentale per la massimizzazione dell'utilità individuale e, indirettamente, di quella collettiva. Le imprese che operano in concorrenza perfetta pagano prezzi identici per i singoli fattori produttivi e producono quantità di prodotto che consentono di massimizzare gli utili e questo genera un'efficiente allocazione delle risorse. Contemporaneamente, in condizioni di equilibrio dei mercati, le quantità prodotte eguagliano le richieste di beni da parte dei consumatori. Questi ultimi risultano così in grado di massimizzare la loro funzione di utilità.

Occorre però notare che al fine di ottenere il risultato sopra richiamato sono fondamentali la presenza di concorrenza perfetta e l'assenza di "effetti esterni" come, per esempio, le esternalità.

In merito a quest'ultimo aspetto, il modello teorico presuppone che le scelte dei singoli consumatori e dei produttori non generino reciproche interferenze. In realtà, esistono "esternalità" positive o negative che possono essere definite, secondo Zamagni, « come gli effetti – sia vantaggiosi che svantaggiosi – provocati dall'attività di produzione e/o di consumo di un individuo, che non si riflettono nei prezzi pagati o ricevuti»⁶.

Un esempio immediato ed evidente di esternalità riguarda l'inquinamento ambientale: l'impresa crea beni e contemporaneamente libera scarti, nell'aria e sul territorio, che danneggiano gli abitanti. Gli stessi abitanti utilizzano l'automobile per le loro esigenze e contemporaneamente danneggiano se stessi e altri soggetti che risiedono nell'area circostante. Anche se è prevista una tassa o un indennizzo, la quantificazione non sarà mai perfettamente coerente con il danno subito dai vari soggetti coinvolti.

Per quanto riguarda la presenza di concorrenza perfetta, si tratta di un'ipotesi che trova moltissime limitazioni. Nella realtà operativa, più frequentemente, sono presenti situazioni di concorrenza monopolistica, di oligopolio e di monopolio. In alcuni casi poi, i monopoli sono condizionati dalla stessa tecnologia che rende conveniente la presenza di un solo

⁶ Si veda Zamagni (1987), p. 675.

operatore a livello locale (monopoli naturali).

Le situazioni sopra descritte sono degli esempi dove il mercato non funziona nel modo ottimale previsto dai modelli neoclassici e pertanto costituiscono “fallimenti di mercato” che necessitano azioni correttive da parte del potere pubblico.

Gli interventi hanno assunto connotazioni molto differenziate tra i vari paesi e nel tempo. Tuttavia, lo Stato ha agito, essenzialmente, in due direzioni: tramite la gestione diretta del servizio pubblico e tramite la regolamentazione del mercato.

La gestione diretta del servizio presuppone la creazione di un'impresa pubblica, una forma di politica economica particolarmente penetrante, perché si inserisce direttamente nella gestione delle risorse produttive.

I motivi che spingono un soggetto pubblico a produrre servizi per il mercato, attività in realtà tipica del settore privato, sono individuabili nell'elevata efficacia che l'impresa avrebbe nel favorire il raggiungimento degli obiettivi pubblici. Come vedremo più avanti, gli stessi obiettivi sarebbero raggiungibili con la “semplice” regolamentazione del mercato, anche se probabilmente non si garantirebbe la medesima efficacia, ma è storicamente dimostrato che si garantisce una maggiore efficienza e quindi una migliore allocazione delle risorse.

In genere, l'esigenza dell'intervento pubblico diretto nel campo delle iniziative produttive si pone quando sussiste un'incompatibilità fra l'interesse pubblico e gli scopi di profitto delle imprese private, e quando tale incompatibilità non può essere sanata nemmeno con la regolamentazione del mercato.

In realtà, la scelta tra impresa pubblica e regolamentazione del mercato non è mai netta, e varia molto da paese a paese e, all'interno dello stesso paese, a seconda del periodo temporale considerato. Inoltre, la scelta non è alternativa, nel senso che si possono registrare casi di imprese pubbliche associate a casi di forte regolamentazione dei mercati. Per esempio, nelle economie più spiccatamente liberiste, come gli Stati Uniti e il Regno Unito, lo strumento di intervento è costituito soprattutto da un efficiente sistema di regole e controlli, tale da assicurare che l'attività dei privati non leda l'utilità sociale e sia in linea con gli obiettivi di intervento del Governo. Al contrario, in Europa e in Italia, più in particolare, negli anni '60 e '70 si è preferito lo strumento dell'impresa pubblica, che ha agito generalmente in condizioni di monopolio oppure in concorrenza con i privati.

Nel corso del tempo, si assiste ad una diversa attenzione nei confronti dell'impresa pubblica, con una sua diffusa presenza in tutta Europa negli anni '70, seguita da un minore interesse nel decennio successivo che porta ad una progressiva privatizzazione dei servizi pubblici nel corso degli anni '90

e dei primi anni 2000.

3. GIUSTIFICAZIONI E CRITICHE DELL'IMPRESA PUBBLICA

Come rilevano La Spina e Majone (2000)⁷, l'intervento pubblico, sotto forma di proprietà pubblica dell'attività di produzione di beni ed erogazione di servizi, rappresenta storicamente la principale forma di regolamentazione economica in Europa. Tale azione ha avuto una diffusione rilevante nel corso del XIX secolo, con lo sviluppo dei servizi a rete quali gas, acqua, elettricità, ferrovie e, più recentemente, con i servizi di telefonia.

Questi settori erano caratterizzati dalla presenza di un solo operatore nazionale e locale. Forti investimenti in capitale fisso e rendimenti di scala crescenti giustificano la presenza di un soggetto monopolista in questi settori, ove sussistono monopoli naturali. In tali circostanze, la proprietà pubblica pareva proteggere più correttamente l'interesse pubblico rispetto a quello privato.

Tenendo ben presente che tutti i vantaggi dell'impresa pubblica possono essere facilmente ottenuti applicando il modello della regolamentazione ai concorrenti privati, vediamo le ragioni per cui i policy maker supportano la nascita di imprese pubbliche:

- una migliore allocazione delle risorse, finalizzata ad evitare la formazione di monopoli privati laddove ci sono le condizioni per il monopolio naturale (servizio ferroviario, sfruttamento delle miniere, servizio telecomunicazioni, ecc.);

- produrre beni che non vengono offerti dal mercato, perché non rivali o non escludibili, in quanto i consumatori non possono essere individuati. Tralasciando le attività istituzionali pubbliche - quali giustizia e difesa, ordine pubblico, istruzione - un caso evidente riguarda i servizi radiotelevisivi. È indubbio che, soprattutto negli anni '60, la televisione pubblica nell'Europa occidentale ha svolto un ruolo fondamentale nel diffondere informazione e conoscenza;

- assicurare il servizio universale di pubblica utilità, e cioè l'erogazione di servizi laddove i privati non ritengono conveniente produrli (il servizio universale per i servizi postale, telecomunicazioni, ferroviari, ecc.), favorendo anche la disponibilità di determinati servizi fondamentali per la salute del cittadino, come per esempio il caso delle farmacie comunali, che negli anni '50 e '60 garantivano la distribuzione dei farmaci in tutto il territorio;

- garantire la sicurezza nazionale, sia con gli esempi della fabbricazione

⁷ Si veda La Spina e Majone (2000), p. 17.

di armi da guerra, sia con la gestione delle carceri;

- garantire la produzione e la distribuzione ai ceti più poveri dei beni indispensabili, come nel caso dei servizi pubblici per i trasporti e la distribuzione di acqua, gas, elettricità.

Inoltre, l'uso di imprese pubbliche è uno strumento utile anche per la politica economica che si pone gli obiettivi di:

- sviluppo locale e redistribuzione del reddito, con la creazione di attività economiche nelle aree più arretrate del paese;

- stabilizzazione dei cicli economici, con la possibilità di assorbire l'eccesso di manodopera disoccupata nei periodi di recessione;

- sviluppo industriale, con la possibilità di potenziare i settori strategici per il paese o quelli ad alto contenuto tecnologico (chimica, elettronica, aeronautica, ecc.), e di assicurare al sistema economico materie prime e semilavorati indispensabili per lo sviluppo, come nel caso degli interventi statali nel settore siderurgico, avvenuti in Italia nei primi anni cinquanta.

Come già affermato, tutti i benefici qui sopra descritti possono essere in realtà raggiunti anche mediante la regolamentazione dei mercati, con l'imposizione del servizio universale a carico di tutti gli operatori, oppure con incentivi mirati alla localizzazione di attività produttive in particolari aree del paese, oppure con strumenti di welfare a favore delle classi sociali più basse, oppure con precisi e ben definiti contratti di concessione di servizi pubblici (contratti attribuiti con il metodo dell'asta concorrenziale).

Le forme organizzative dell'impresa pubblica possono essere l'azienda autonoma, l'ente pubblico economico oppure la partecipazione minoritaria in imprese private. Con l'azienda autonoma l'amministrazione pubblica si struttura nella forma di impresa di produzione che opera con criteri economici e con un proprio bilancio. L'ente pubblico economico è dotato di propria personalità giuridica, proprio patrimonio e proprio personale dipendente; i suoi organi vengono nominati dal Governo, a cui spetta un potere di indirizzo generale e di vigilanza. La partecipazione minoritaria nelle imprese private consente al Governo di esercitare un controllo sugli indirizzi della gestione, soprattutto con riferimento all'entrata di nuovi soci o alla cessione dell'impresa al capitale estero.

Dopo anni di esperienza pubblica è però maturata un'ampia letteratura caratterizzata da riscontri spesso critici verso il ruolo del settore pubblico. Le imprese del comparto pubblico, in più circostanze, si sono dimostrate meno efficienti di quelle private. Tale comportamento suggerisce la presenza di maggiori difficoltà da parte dello Stato, rispetto al privato, nella definizione del "contratto di delega gestionale" all'operatore pubblico. Quest'ultimo aspetto avvalorava la tesi degli studiosi che sostengono l'importanza della

titolarità dei diritti di proprietà (*property rights approach*)⁸.

Tale impostazione trae fondamento dalla considerazione delle asimmetrie informative inerenti il rapporto di agenzia (Arrow, 1985) che lega il soggetto delegante (nella fattispecie, la pubblica amministrazione) all'agente (dirigente dell'impresa pubblica). I manager delle imprese pubbliche, come d'altro canto quelli delle imprese private, godono di vantaggi informativi e i sistemi di controllo della proprietà pubblica risulterebbero meno validi di quelli degli azionisti nell'evitare che tale posizione di forza non si traduca in benefici esclusivi del management a scapito della collettività. In pratica, la non trasferibilità della proprietà dell'impresa pubblica – che non può essere acquisita da altre imprese - si tradurrebbe in una minore efficienza dei soggetti impegnati nella direzione delle imprese pubbliche e in un loro «quieto vivere».

Inoltre, la proprietà pubblica darebbe minori stimoli al processo innovativo, garantirebbe contratti più duraturi ai dirigenti, agirebbe a vantaggio dei votanti dei gruppi politici al governo, in favore delle maestranze delle imprese rispetto ai cittadini (De Alessi, 1974). Ciò non accadrebbe nel caso della proprietà privata, in quanto i meccanismi che regolano il mercato finanziario e in particolare il pericolo di *take-over*, con l'eventuale successiva estromissione del management, e la possibilità di fallimento delle imprese, spingerebbero i dirigenti a un comportamento più efficiente.

Nonostante ciò, alcuni economisti rimangono comunque a favore dell'impresa pubblica: la non trasferibilità della proprietà e le osservazioni sopra accennate non sono ancora sufficienti a spiegare la minore forza del controllo da parte della Pubblica Amministrazione. Secondo loro, è infatti possibile definire forme contrattuali tali che il manager pubblico sia assoggettato agli stessi vincoli di efficienza dell'operatore privato.

Secondo Grossmann e Hart (1986), e la teoria dei contratti incompleti (*incomplete contracts*), il Governo risulta più informato se possiede l'impresa e questa situazione lo induce a optare per scelte che premiano i volumi di produzione (efficienza allocativa); ciò, anche a costo di dover sussidiare a posteriori strutture particolarmente onerose. In tale contesto, il manager avrebbe un modesto incentivo al risparmio dei costi (*soft budget constraint*). Al contrario, con la privatizzazione le informazioni del Governo sarebbero assai più ridotte e verrebbe a cessare l'opportunità e/o il dovere politico ad un successivo sostegno. Pertanto, il manager risulta maggiormente responsabile nella gestione dell'efficienza (*a harder budget constraint*) perché non può contare sull'aiuto del Governo.

⁸ Si veda l'ampia rassegna di Borchering et al (1982), pp. 129-136.

Inoltre, merita ricordare la distorsione della concorrenza causata dall'impresa pubblica quando non opera in regime di monopolio ma in presenza di imprese private: la prima, grazie all'intervento del capitale pubblico, opera anche se risulta in perdita ed è preferita dalla domanda pubblica rispetto alle altre imprese concorrenti.

La minore concorrenza determinata dalla presenza di imprese pubbliche non poteva essere compatibile con l'attività della Commissione europea, tutta indirizzata a creare un unico grande mercato europeo in cui la libera concorrenza avrebbe garantito notevoli vantaggi ai cittadini europei, siano essi stati consumatori, lavoratori o imprenditori. Per tale motivo, tra le proposte del Libro bianco del 1986, scritto dalla Commissione di Jacques Delors, un grande spazio è dedicato al processo di privatizzazione dei servizi pubblici e alla contemporanea necessità di liberalizzazione dei corrispondenti mercati. Proposte fatte proprie dai Consigli europei successivi, e attuate dal 1992 in poi.

4. PRIVATIZZAZIONE O COMPETIZIONE?

La dicotomia pubblico-privato non può prescindere dalle condizioni di competitività dei mercati che caratterizzano l'operare delle due forme di proprietà (Zanetti e Alzona, 1998).

L'analisi della gestione diretta da parte dello Stato dei settori pubblici dove risulta difficile introdurre la competizione (ad esempio: lavori pubblici, servizi comunali, istruzione, sanità) ha posto l'accento sul ruolo della burocrazia nella gestione delle istituzioni pubbliche (*public choice approach*)⁹. Si tratta di un'impostazione concettuale assai prossima al tema del rapporto di agenzia visto in precedenza, ma trova peculiarità nell'enfasi posta nella considerazione delle carenze di competizione relative ai comparti ove risulti prevalente l'iniziativa pubblica rispetto a quella privata.

Ad esempio, Niskamen (1971) sostiene che il manager pubblico, come del resto ognuno di noi, è interessato a massimizzare il suo salario, il suo potere e il suo prestigio. L'operare in assenza di competizione spinge tali soggetti a rischiare di meno (De Alessi, 1974), a spendere molto e ad assecondare maggiormente gli interessi del potere politico al governo. Ciò genera un più elevato rapporto capitale-lavoro, un eccesso di personale di staff, un più elevato salario e in ultima analisi il «fallimento dello Stato» come imprenditore¹⁰.

⁹ Si veda Borchering et al (1982), pp. 137-143

¹⁰ L'espressione richiama le analisi Weisbrod (1977) sul "government failure"

Le argomentazioni sopra esposte paiono associare le carenze dell'impresa pubblica alla sostanziale assenza di competitività caratterizzante il contesto strategico dell'attività del manager. Pertanto, alcuni economisti hanno proposto che fosse sufficiente inserire la concorrenza anche nei contesti in cui operano le imprese pubbliche: il rispetto della concorrenza, ottenuto dal potere coercitivo dell'autorità antitrust, potrebbe essere sufficiente a dare efficienza al sistema, senza quindi dover effettuare la privatizzazione della stessa impresa pubblica.

In merito al confronto tra tali due contesti alternativi tra loro, le verifiche empiriche sembrano attribuire un ruolo più incisivo all'efficienza della competizione, rispetto all'efficienza che deriva dalla privatizzazione dell'impresa pubblica.

Diversi studi indicano che in presenza di mercati ove esiste vera competizione non emerge un netto favore per le imprese private rispetto a quelle pubbliche: se l'impresa pubblica deve sottostare alle condizioni della libera concorrenza, allora il suo comportamento diventa efficiente.

Del resto, anche la valutazione dei mercati in cui le imprese pubbliche sono state privatizzate, afferma che i reali miglioramenti del mercato sono associati alla formazione di mercati competitivi (Yarrow, 1986) o all'introduzione di meccanismi di liberalizzazione dei mercati.

Nel caso italiano, ad esempio, è stata condotta un'indagine su 39 imprese di media e piccola dimensione operanti in concorrenza, tramite l'analisi di frontiere di produzione (*Data Envelopment Analysis*). Lo studio ha consentito di evidenziare l'assenza di significative differenze di efficienza tra il periodo che precede la privatizzazione e quello che segue la stessa (Fraquelli, Erbetta, 2000). Sotto altro profilo, l'esame delle serie storiche relative alle stesse imprese nazionalizzate evidenzia che solo dove si è introdotta vera competizione si sono ottenuti significativi miglioramenti di produttività (Malyneux e Thompson, 1987). Sembra quindi emerge un'evidenza empirica che rileva l'importanza della forma di mercato (presenza di concorrenza vs assenza di concorrenza) più che la natura del capitale investito (capitale pubblico vs capitale privato).

5. LA REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO

In precedenza, si è visto che alcuni stati (prevalentemente europei), nel fronteggiare le carenze dei mercati, hanno scelto l'intervento diretto tramite l'impresa pubblica. In parallelo, altri paesi e in particolare gli Stati Uniti e la

e quelle di Buchanan (1988) relative al "political failure".

Gran Bretagna hanno preferito la regolamentazione. Quest'ultimo processo è andato poi ampiamente diffondendosi in Europa e si è affiancato all'attività di privatizzazione.

La regolazione si pone come elemento suppletivo al mercato o integrativo dello stesso e consiste nell'imposizione di regole tese a correggere gli eccessi del potere monopolistico, oppure a correggere le esternalità negative e le varie forme di comportamento opportunistico.

L'opera di regolamentazione si avvale di numerosi strumenti e sempre più frequentemente il giudizio sull'efficacia dei risultati poggia sulle tipologie dei meccanismi adottati e sulle loro modalità di impiego.

L'apparato normativo può coinvolgere in maniera più o meno ampia lo stato e i privati. Esistono infatti istituti quali "l'autoregolazione" che affidano direttamente alle associazioni di imprese private il compito di garantire il rispetto delle regole. Ciò accade, ad esempio, nel caso della pubblicità o per la certificazione di qualità. In altre circostanze, lo Stato interviene tramite tasse tese ad indurre l'operatore a ridurre le esternalità negative (ad esempio le emissioni nocive all'ambiente).

Nel caso dei servizi di pubblica utilità è frequente la presenza di contratti relativi alla "concessione" all'impresa dell'esercizio della fornitura del servizio pubblico. In tali comparti si è peraltro riscontrata l'esigenza di un monitoraggio costante dell'evoluzione del mercato e della necessità di modificare le regole al mutare della tecnologia. Sono state pertanto create le "Autorità", e cioè dei soggetti dotati di autonomia, potere normativo e adeguate professionalità in materia di regolazione e gestione del mercato, al fine di garantire ai consumatori i vantaggi della concorrenza. In Italia si segnala l'attività dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che vigila sull'importante mercato dell'energia, il cui processo di liberalizzazione è stato molto lungo e complesso, e ha portato buoni frutti per i consumatori e l'economia italiana.

La natura degli strumenti sopra indicati dimostra che il "dosaggio" della regolamentazione può essere più o meno marcato a seconda delle circostanze e in base alla volontà di correzione dei meccanismi di mercato. Negli ultimi 20 anni negli Stati Uniti sono stati deregolamentati le linee aeree, i trasporti a lunga distanza su gomme, le ferrovie, gli istituti di credito, la televisione e i telefoni. Anche l'Australia e la Gran Bretagna si sono mosse in tale direzione. Il processo di deregolamentazione è di solito orientato ad eliminare le regole che fissano i prezzi e limitano l'entrata di nuove imprese nel mercato.

In effetti, alcune verifiche empiriche parrebbero indicare che le imprese regolamentate non raggiungono livelli soddisfacenti di efficienza tecnica. Inoltre, i vari gruppi di interesse spesso beneficiano di posizioni di rendita

ottenute tramite pressione sul regolatore, come indicato nella “teoria della cattura del regolatore” (Stigler, 1971).

Spesso, i regolatori nel controllare il mercato limitano l’entrata di nuovi concorrenti; questo atteggiamento risulta errato nel caso di mercati contendibili (quelli con bassi *sunk costs*) ed è ancor più grave quando si introducono forme monopolistiche all’interno di industrie di per sé concorrenziali, come accade, ad esempio, per i numerosi vincoli posti al commercio. Un caso comune a più paesi riguarda le associazioni professionali, che hanno ottenuto dai governi il diritto di erigere barriere all’entrata mediante la creazione degli ordini professionali¹¹.

I risultati economici conseguiti dagli Stati Uniti e dall’Australia inducono a considerare seriamente il processo di alleggerimento delle regole.

In realtà, in Europa e in particolare in Italia il processo di transizione verso il mercato è iniziato in ritardo e risulta assai rallentato. Nel breve termine, il mantenimento di un controllo sui meccanismi che regolano monopoli naturali a carattere locale, quali la distribuzione del gas, dell’acqua, dell’elettricità e il trasporto locale, pare indispensabile, anche se va indubbiamente migliorato, con la promozione di ogni possibile forma di competizione diretta o indiretta (Fraquelli et al., 2000).

Occorre però notare che l’OCDE (1997) suggerisce una riforma della regolazione che tenda a stimolare la competizione e l’innovazione dell’intero “sistema-paese”, inteso come imprese, lavoratori, pubblica amministrazione. In tale direzione, l’Europa e l’Italia presentano molte opportunità di miglioramento. Pare infatti necessario un rapido e significativo alleggerimento delle regole intese in senso lato. Prescindendo dai prezzi e dalla struttura del mercato, occorrono interventi sulla regolazione sociale (protezione del lavoratore e consumatore)¹² e su quella amministrativa. Ciò implica un rapido e significativo alleggerimento del complesso delle regole tese al controllo del mercato del lavoro (orari, flessibilità, occupazione temporanea, licenziamento, minimi salariali), volte a sussidiare settori o imprese e, più in generale, indirizzate alla riforma delle prassi operative e delle modalità di amministrazione da parte della Pubblica Amministrazione.

¹¹ Si veda Carlton e Perloff (1997), p. 652.

¹² Un esempio è rappresentato dalla presenza di tariffe agevolate nel settore elettrico (fascia sociale a beneficio del 90% della popolazione) o nella tassazione dei rifiuti solidi urbani (tassazione in base alla superficie della proprietà, in luogo della effettiva produzione di rifiuti).

6. IL RAPPORTO TRA COMPETIZIONE E STRUTTURA DEL SETTORE

Dopo avere esaminato, nel paragrafo precedente, il tema della regolamentazione, è necessario approfondire gli aspetti della competizione nel comparto dei servizi. Occorre indicare quali sono i fattori che consentono di garantire tale condizione e verificare in quale misura siano compatibili con i servizi di pubblica utilità.

Una scuola di pensiero che assume un peso fondamentale nell'ambito degli studi di economia industriale ha indicato una stretta relazione di causa-effetto tra la struttura di mercato, i comportamenti degli operatori e i risultati d'impresa. L'approccio "Struttura – Condotta – Performance" ha fornito numerose evidenze empiriche che dimostrano che i risultati economici di un'industria sono strettamente legati al comportamento dei venditori e degli acquirenti. Quest'ultimo dipende dalla struttura del mercato, a sua volta condizionato dalle caratteristiche della tecnologia e della domanda.

Con riferimento alla struttura di mercato, un primo fattore di competitività riguarda la distribuzione delle quote di mercato e il numero degli operatori. In merito, i modelli del tipo Nash-Cournot dimostrano che i livelli di profitto delle industrie sono associati al loro potere di mercato (il peso dell'impresa sulle vendite totali). Da tale situazione si evince che la condizione del consumatore finale migliora se le quote di mercato sono ripartite tra più operatori.

Occorre inoltre tener presente che una delle variabili rilevanti nel processo di collusione è costituita dal numero delle imprese presenti in un settore. Se il numero degli operatori è limitato, l'interdipendenza nei comportamenti è immediatamente percepita e la cooperazione e gli accordi di prezzo possono risultare più facili.

Tra i fattori di competitività, vi è un secondo elemento che appare fondamentale per la maggior parte dei servizi di pubblica utilità: la possibilità di entrata. Nessun monopolista può approfittare della sua posizione di favore e generare extra-profitti se non è protetto dai potenziali entranti¹³.

Per alcuni servizi di pubblica utilità, quali la distribuzione dell'acqua, del gas, dell'elettricità e alcuni trasporti locali, la condizione di monopolio naturale è tuttora condizionata dalla tecnologia. La competizione può comunque essere introdotta garantendo la possibilità di entrata all'atto dell'affidamento della concessione e al momento del suo rinnovo, che dovrebbe avvenire tramite asta pubblica svolta a livello internazionale.

L'esame dei fattori che garantiscono la competizione all'interno di un

¹³ Si veda Hay e Morris (1991), p. 205.

settore viene anche utilizzata per capire, ex ante, quali sono le possibilità di liberalizzare un mercato precedentemente soggetto al monopolio pubblico e di ottenere, contemporaneamente, un mercato con elevata concorrenza. Del resto, lo stesso concetto di liberalizzazione implica uno snellimento del complesso delle regole, ma anche la contemporanea apertura dei mercati alla competizione.

7. L'EFFICIENZA DELLA COMPETIZIONE

Il richiamo pressante della competizione poggia sulla convinzione che l'apertura dei mercati generi un vantaggio finale per il consumatore in termini di prezzi. Tale vantaggio deriva dalla riduzione delle rendite, ma trova in parallelo un contributo significativo nel miglioramento dell'efficienza e nel processo innovativo.

Le argomentazioni che supportano i benefici sopra richiamati sono molteplici.

Una prima tesi è basata sull'efficacia dei sistemi di incentivazione. La presenza di rendite legate ai monopoli consentirebbe una vita più facile e tranquilla sia per il management che per i lavoratori causando una minore efficienza. Nickell e altri (1992) mettono l'accento sulla minore attenzione prestata verso quelle riorganizzazioni produttive tese a modificare condizioni di lavoro spesso sgradite ai lavoratori e in grado di incrementare l'efficienza. È il caso dei miglioramenti interni a carattere ambientale e delle attività connesse al presidio delle macchine. Il complesso delle maestranze tenderebbe ad appropriarsi delle rendite monopolistiche traducendole in una minore «tensione» (*effort*) verso il cambiamento. La partecipazione alla ripartizione delle rendite parrebbe ridurre anche la pressione delle stesse organizzazioni sindacali.

Sempre in tema di incentivi, la competizione risulterebbe più efficace poiché consente un confronto orizzontale delle performance delle imprese appartenenti alla stessa area di business. Un'analogia impostazione trova origine nella possibilità di confronto indiretto delle prestazioni del manager. L'impegno del management verso l'efficienza non si traduce in maggiori guadagni correnti ma aumenta il prestigio e dà valore alla futura immagine professionale. La competizione stimola l'azione dei manager poiché la presenza di più imprese evidenzia i comportamenti passivi e penalizza conseguentemente l'immagine del dirigente più inefficiente.

Un differente quadro interpretativo attribuisce importanza alla competizione in quanto in tale contesto il livello dei profitti risulterebbe più sensibile rispetto alle azioni imprenditoriali. All'aumentare della concorrenza si moltiplicano le iniziative della proprietà volte a stimolare i manager

all'efficienza, inoltre gli sforzi della direzione si accentuano poiché la competizione aumenta le possibilità di fallimento (Schmidt, 1996).

Altri studiosi sottolineano il ruolo positivo della concorrenza con riferimento all'attività di ricerca e sviluppo e alle ricadute sull'innovazione. Il tema è però dibattuto poiché la competitività del mercato può essere associata alla struttura produttiva o al comportamento delle imprese. Quest'ultimo elemento caratterizza gli studi appartenenti al filone schumpeteriano, tesi all'esame della relazione tra potere di mercato ed efficacia dell'attività innovativa. Secondo alcuni (Levin e altri, 1985) una maggiore concentrazione del mercato genererebbe una minore incertezza, un più elevato flusso di cassa e conseguentemente maggiori investimenti in ricerca e innovazione.

8. CRITERI DI GUIDA PER LA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO

Le caratteristiche strutturali dei singoli settori di pubblica utilità non possono essere trascurate nel definire le modalità e l'evoluzione del processo di liberalizzazione in corso.

In primo luogo, occorre analizzare nel dettaglio le fasi della filiera del servizio, distinguendo tra le attività di produzione (a monte) e quelle di distribuzione (a valle). Se esiste la possibilità di separare le attività a monte da quelle a valle, come nel caso dei produttori di energia elettrica che potrebbero essere completamente autonomi dai distributori della stessa, sono necessarie soluzioni organizzative che consentano di evidenziare correttamente i risultati delle singole attività. Infatti, è molto importante regolamentare le relazioni tra le imprese - o tra le divisioni della stessa impresa - poste contemporaneamente in tutte e due le fasi della filiera:

- non devono emergere abusi di posizioni dominanti, con le quali la grande impresa (che magari distribuisce il servizio) agisce nei confronti delle piccole imprese (che magari producono il servizio) aventi scarso potere di mercato;
- non devono esistere sussidi incrociati tra le attività presenti in contesti competitivi molto differenti: la divisione dell'impresa che opera nel mercato in condizioni di concessione potrebbe trasferire dei sussidi a favore della divisione della stessa impresa che invece opera nel mercato concorrenziale.

In secondo luogo, occorre verificare all'interno di ciascuna fase della filiera qual è l'assetto che facilita la concorrenza. Per esempio, l'esistenza di un monopolio naturale nelle fasi a valle (come nella distribuzione dell'energia elettrica) implica una forma di regolamentazione della rete distributiva, mentre nelle fasi a monte, in cui è generalmente più facile

creare una contendibilità dei mercati (come nella produzione di energia elettrica), la regolamentazione sarà inferiore e semplicemente orientata alla tutela della funzionalità del mercato. In questo contesto, la possibilità data all'ex monopolista di operare solo in una o in più fasi della filiera incide pesantemente sul risultato della liberalizzazione o sull'intensità della regolamentazione necessaria a salvaguardare le regole del libero mercato: se l'ex monopolista opera in tutte le fasi della filiera occorre maggiore regolamentazione e un controllo più stringente sul suo comportamento.

Come già affermato, è probabile che nelle fasi della filiera ove la concorrenza può essere instaurata più facilmente sia sufficiente una regolamentazione molto ridotta; al contrario, ove permangono condizioni di monopolio naturale, nonostante l'evoluzione tecnologica (come nel settore della distribuzione del gas o in quello della distribuzione dell'acqua), i modelli di regolamentazione giocano un ruolo decisivo al fine di difendere il consumatore e la libera competizione.

Tra gli strumenti utilizzati a tale scopo merita ricordare il modello che si sceglie per la predisposizione e l'aggiudicazione delle concessioni pubbliche. Poiché si tratta di gare molto complesse, in cui è difficile quantificare le variabili in gioco proprio perché non tutte sono di carattere meramente contabile, il modello prescelto deve essere perfettamente compatibile con la struttura industriale del settore da privatizzare.

Infine, occorre esaminare l'impatto dell'evoluzione tecnologica su ciascuna fase della filiera. La nascita di nuovi paradigmi tecnologici può infatti modificare sostanzialmente il livello di contendibilità dei mercati. Si pensi, ad esempio, all'evoluzione dei rapporti di forza nel settore delle telecomunicazioni tra le attività satellitari, quelle basate sulle fibre ottiche e quelle del tradizionale doppino in rame: queste ultime stanno perdendo quella rendita di posizione data al possessore "dell'ultimo miglio", in quanto il consumatore potrebbe fare a meno del doppino di rame e utilizzare il satellite o le fibre ottiche per consumare il servizio. Anche in altri casi, l'evoluzione tecnologica può ridurre notevolmente la forza di un'impresa posizionata nell'ambito di tecnologie "mature".

Nel contesto qui sopra delineato occorre anche segnalare l'esigenza di garantire il servizio universale, cioè la possibilità per tutti gli utenti di utilizzare il servizio a prezzi e qualità ragionevoli¹⁴. Tale necessità rende immediatamente percepibile la difficoltà nel raggiungere soluzioni competitive stabili ed eque.

¹⁴ Per un'approfondita analisi sulle caratteristiche e sulle implicazioni economico-gestionale della presenza del servizio universale si veda Frova (1999).