

# **Produzione pubblica e burocrazia**

## Obiettivi delle prossime due lezioni

- Ruolo dello stato nella produzione di beni privati, come istruzione, energia elettrica e acqua.
- Monopoli naturali.
- Trade-off tra produzione diretta del bene privato da parte dello stato e regolamentazione della produzione privata per impedire abusi del potere di monopolio.
- Problemi della produzione pubblica di beni privati (inefficienza).
- Privatizzazioni.

# Trade-off tra produzione pubblica e regolamentazione

- Nella teoria neoclassica, i fallimenti del mercato forniscono una giustificazione per l'intervento pubblico, ma non esattamente per la produzione pubblica.
- Eppure, ci sono settori in cui la produzione pubblica di beni privati è dominante e altri in cui è molto frequente. Esempi: sistema scolastico, sistema postale, altri servizi di pubblica utilità come le telecomunicazioni.
- Tali esempi hanno due caratteristiche in comune:
  - 1. Monopoli.** La concorrenza può non essere possibile ed è facile che si crei un monopolio con conseguente abuso di posizione dominante.
  - 2. Complessità dell'interesse pubblico.** In determinati settori, l'interesse pubblico ha molte dimensioni, che non possono essere considerate nella loro complessità dalle imprese private.

# Monopoli

- Il mercato conduce all'efficienza se è di concorrenza perfetta.
- Storicamente, è sempre accaduto che una sola impresa abbia fornito i servizi postali o telefonici: in pratica, tali produzioni sono state realizzate in regime di monopolio, e senza l'intervento pubblico si sarebbero realizzati monopoli a danno dei consumatori.
- L'intervento dello stato ha allora preso due forme:
  - a. assunzione del controllo dell'industria**, e fornitura diretta dei servizi di pubblica utilità.
  - b. Regolamentazione delle imprese private**, per esempio controllando i prezzi, per impedire alle imprese di abusare della posizione dominante.

# Complessità dell'interesse pubblico

- In molti casi di produzione pubblica, l'interesse collettivo ha tante dimensioni. È difficile che un'impresa privata possa considerarle tutte – specie se opera in regime di monopolio.
- **Esempio**: scuola. Non solo istruzione, ma, per esempio, anche **trasmissione di valori** (esempio: laicità vs. religione, identità locale vs. multiculturalità, ecc.), garanzia delle **pari opportunità**, educazione al rispetto della diversità, ecc).
- In questi casi, lo stato preferisce solitamente assumere la **gestione diretta della produzione**, piuttosto che mettere sotto contratto imprese private.
- Il problema fondamentale della produzione diretta però è che **il settore pubblico sembra un produttore inefficiente**.

# Monopolio naturale

- Un motivo comune per l'assenza di concorrenza è l'esistenza di rendimenti crescenti di scala: il costo medio di produzione diminuisce all'aumentare della quantità prodotta.
- Esempi: servizi postali, telecomunicazioni, servizi portuali, erogazione di acqua e di energia elettrica.
- In questo caso, **l'efficienza economica richiede che il numero di imprese operanti nel settore sia limitato.**
- Si parla di ***monopoli naturali*** nel caso di industrie in cui i rendimenti crescenti siano così rilevanti da richiedere la presenza di una sola impresa.
- **Esempio dell'acqua:** il costo maggiore è rappresentato dalla rete delle tubature. Una volta installate, il costo per la fornitura di acqua a un individuo addizionale è trascurabile. Sarebbe inefficiente avere sistemi di tubature parallele per fornire abitazioni diverse.

# Concetti economici del monopolio naturale

Nella figura sono rappresentate la curva di domanda e la curva del costo medio per il monopolio naturale.

**Costo medio di produzione diminuisce all'aumentare della quantità prodotta.**

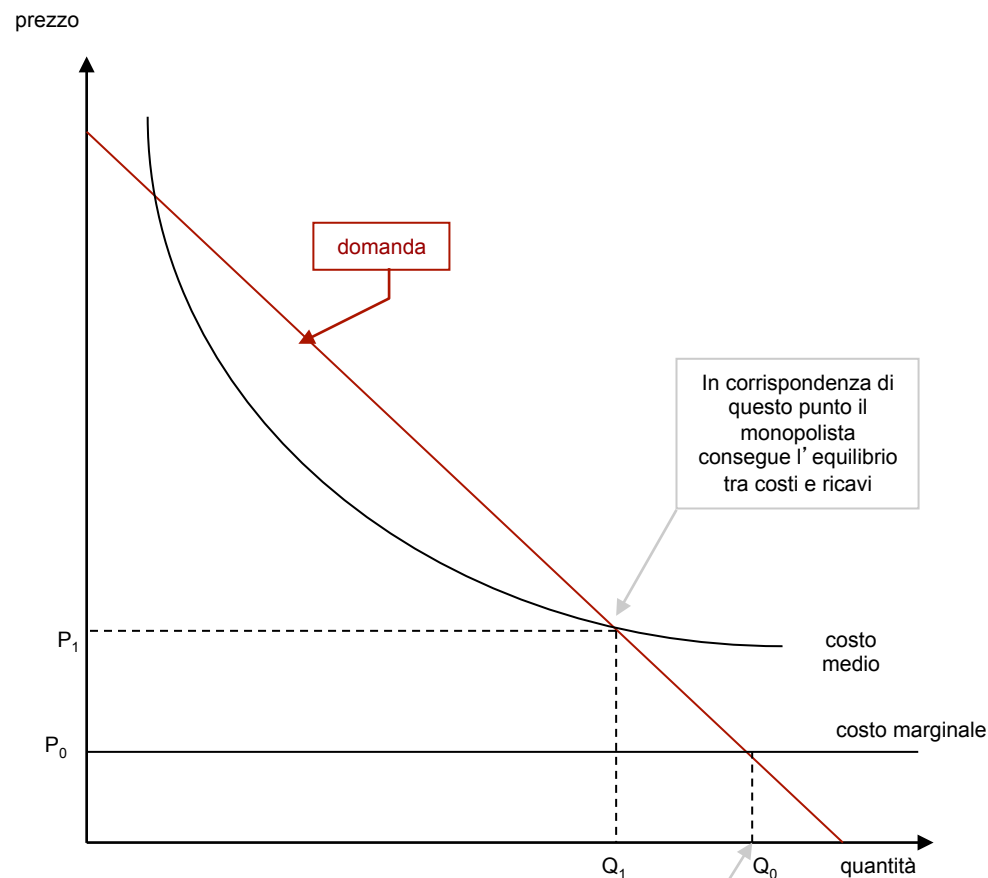
La massima **produzione sostenibile** (in corrispondenza della quale l'impresa ottiene un profitto, o almeno non riporta una perdita), si ha in corrispondenza di  $Q_1$  – che corrisponde all'**intersezione della curva di domanda con la curva del costo medio**.

Il prezzo che l'impresa deve praticare per non andare in perdita è  $P_1$ .

L'efficienza però richiede che il **prezzo sia uguale al costo marginale**, cioè  $P_0$ .

Ora, **in presenza di costo medio decrescente, il costo marginale è inferiore al costo medio**.

**Il prezzo "di efficienza"  $P_0$  farebbe andare in perdita l'impresa.**

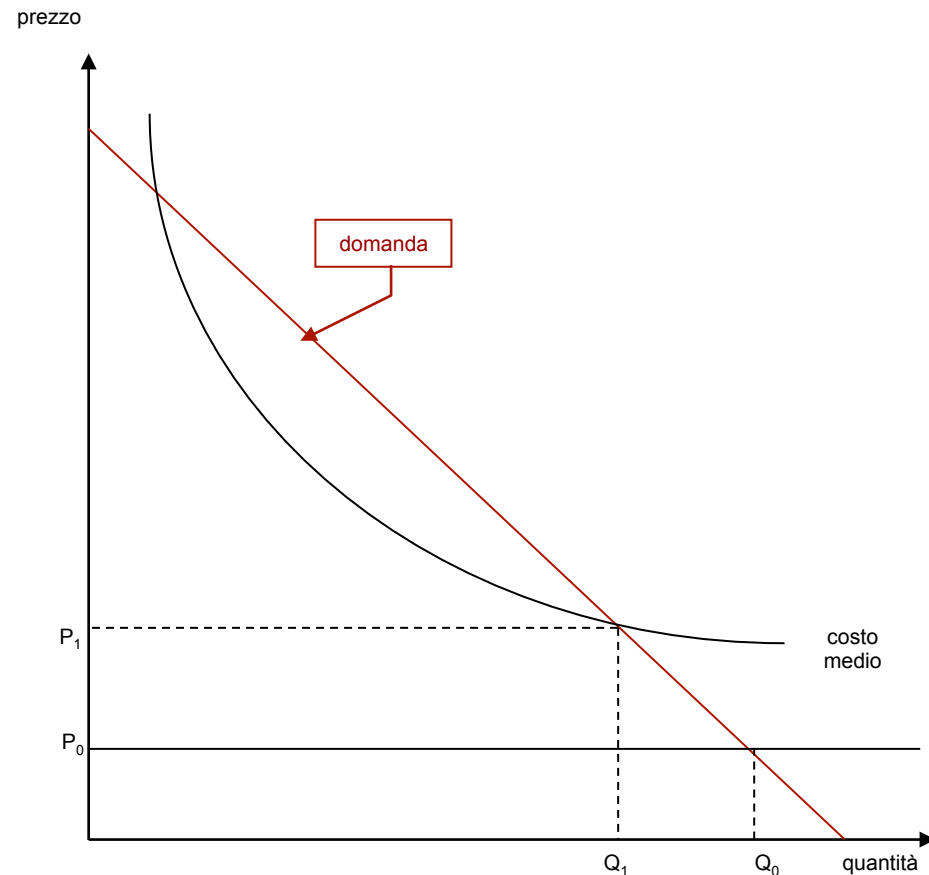


In corrispondenza di questo punto il monopolista andrebbe in perdita (perché il costo marginale = prezzo è inferiore al costo medio)

# Concetti economici del monopolio naturale

Una raccomandazione comunemente avanzata in queste situazioni è che lo stato conceda un **sussidio all'impresa**, e gli imponga di fissare un prezzo uguale al costo marginale.

L'impresa abbassa il prezzo da  $P_1$  a  $P_0$  e lo stato gli concede un sussidio pari a  $P_0P_1$ .





# Concetti economici del monopolio naturale

**Problemi** legati alla concessione del sussidio:

- 1) Informazione:** lo stato può non conoscere l'ammontare esatto del sussidio necessario.
- 2) Costi:** il reperimento delle risorse necessarie per finanziare il sussidio comporta dei costi, soprattutto in termini di distorsione dei comportamenti individuali.
- 3) Equità:** è giusto che il contribuente generico paghi per subsidiare un bene privato consumato solo da una parte della popolazione?

# Concetti economici del monopolio naturale

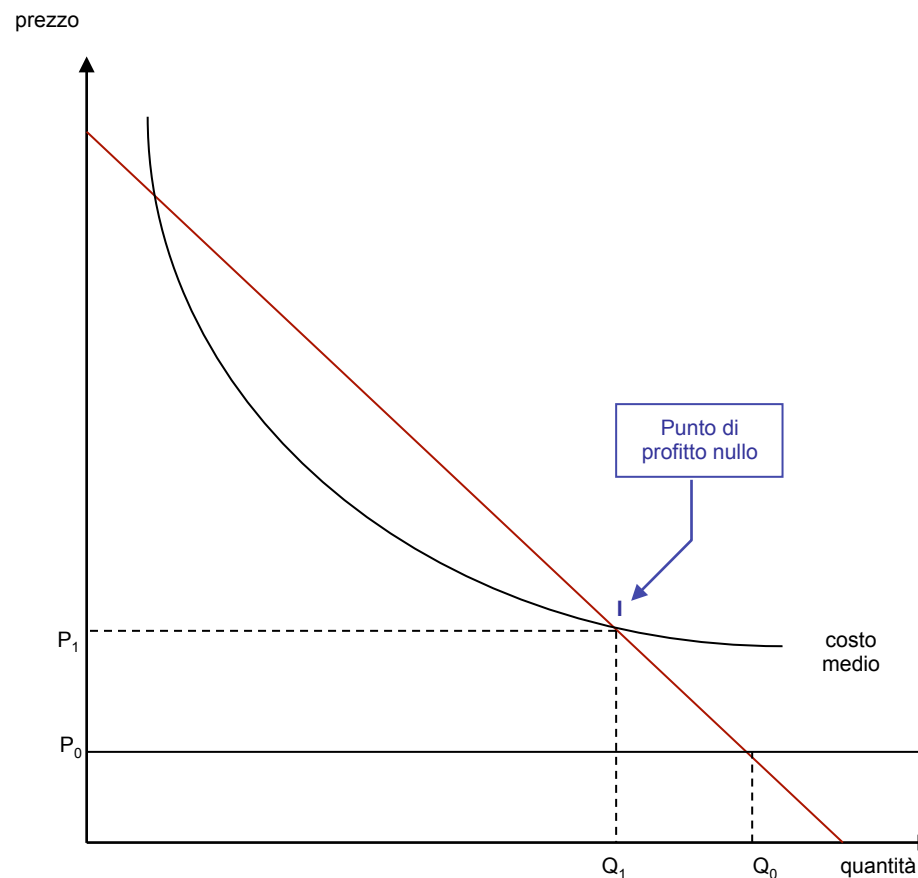
Nella pratica, la maggior parte dei governi ha usato vari mezzi per indurre le imprese monopoliste naturali a “comportarsi meglio” da sole, senza rilevarne la produzione.

In linea di massima, si è imposto ai monopoli naturali a gestione pubblica di operare in corrispondenza del punto di intersezione **I** tra la curva di domanda e quella del costo medio, che dà luogo alla produzione  $Q_1$ .

Questo è il **punto di profitto nullo**: è il punto in cui i monopoli naturali possono operare *come se vi fosse concorrenza potenziale effettiva, che consenta cioè la possibilità di nuovi ingressi sul mercato*.

Se infatti in tali condizioni l'impresa monopolista praticasse un prezzo più alto, una nuova impresa potrebbe sempre entrare nel mercato producendo al prezzo  $P_0$  grazie ai sussidi.

Tuttavia, queste considerazioni non valgono se ci sono costi irrecuperabili.

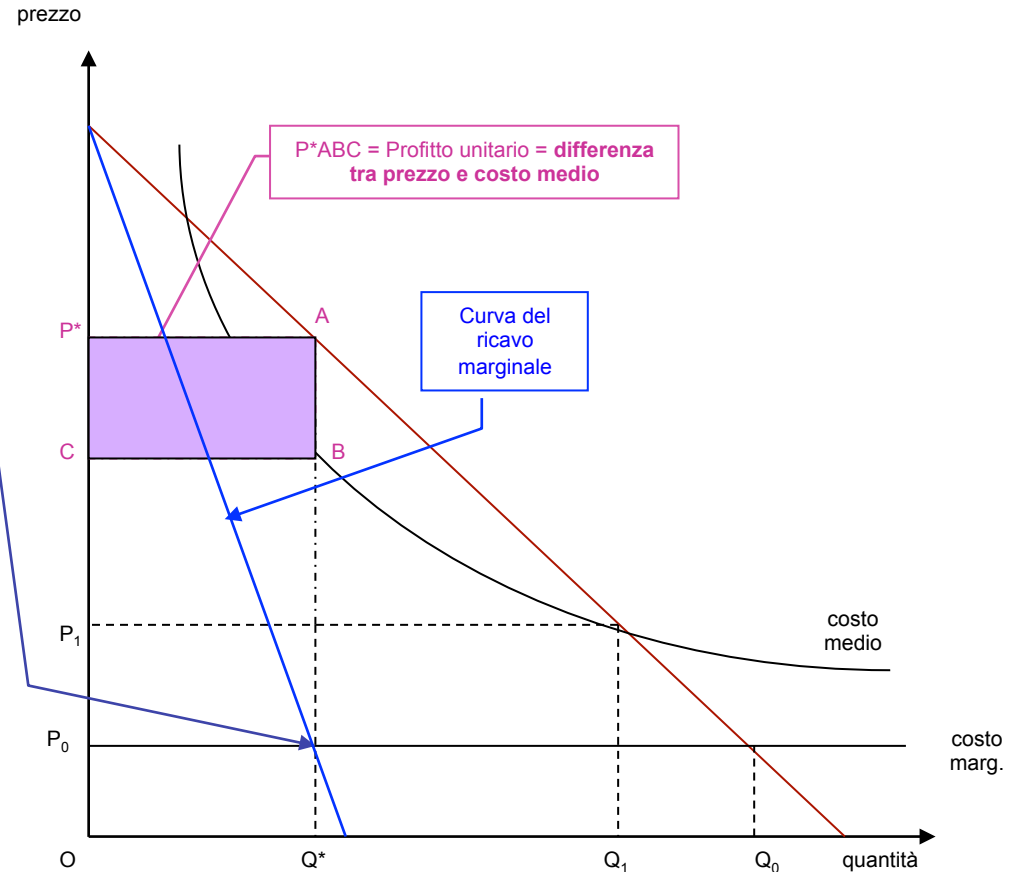


# Concetti economici del monopolio naturale

In realtà, sappiamo che il monopolista tende a offrire una quantità ancora più bassa – quella in corrispondenza della quale il costo marginale eguaglia il ricavo marginale - a un prezzo ancora più alto – quello che i consumatori sono disposti a pagare in corrispondenza di tale quantità più bassa, cioè quando il bene è particolarmente scarso.

In corrispondenza di tali quantità, **il monopolista consegue un profitto unitario dato dalla differenza tra il prezzo praticato,  $P^*$ , e il costo medio, che in  $Q^*$  è pari a  $C$ .**

Nel grafico, il profitto unitario del monopolista è dato dal rettangolo viola  $P^*ABC$ .



# L'effetto dei costi irrecuperabili

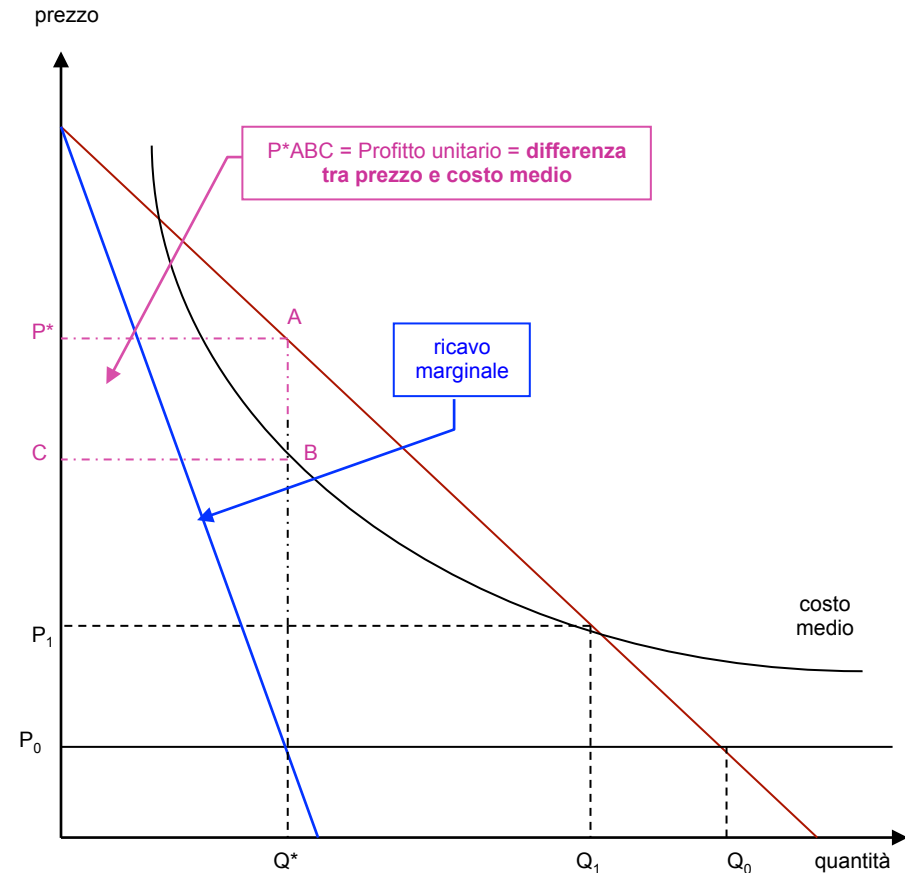
- I **costi irrecuperabili** (*sunk costs*) sono costi che un'impresa che esce dal mercato non può recuperare. **Esempi**: spese per ricerca e sviluppo non sono recuperabili. Spese per un edificio o un aereo che possono essere rivenduti senza costi aggiuntivi sono recuperabili.
- I costi irrecuperabili creano asimmetrie tra le imprese che sono già sul mercato e quelle che vorrebbero entrare.
- Nel decidere se entrare o no in un mercato, un'impresa non guarda al livello corrente dei profitti e dei prezzi, bensì al livello che profitti e prezzi raggiungeranno dopo il suo ingresso.
- Anche se l'attuale prezzo è considerevolmente superiore al costo medio (e quindi i profitti sono elevati), un concorrente potenziale può immaginare che **l'impresa presente sul mercato reagirà al suo ingresso abbassando il prezzo**.
- **Al nuovo prezzo, più basso, l'ingresso sul mercato potrebbe non essere conveniente**.
- Inoltre, il potenziale concorrente avrà il timore di non riuscire a recuperare tutti i costi in caso di “sconfitta”.

# L'effetto dei costi irrecuperabili

I costi irrecuperabili funzionano quindi da **barriera all'entrata** e conferiscono all'impresa già impiantata un grado di potere monopolistico che altrimenti non potrebbe esercitare.

Poiché tutti i monopoli naturali implicano l'esistenza di rilevanti costi non recuperabili, lo stato **NON** può semplicemente fare affidamento sulla minaccia della concorrenza potenziale.

Il monopolista che **NON** teme il pericolo di nuovi ingressi fisserà il prezzo a un livello tale da massimizzare i suoi profitti, corrispondente al punto in cui il ricavo aggiuntivo derivante dalla vendita di 1 unità addizionale del bene (**ricavo marginale, retta blu**) è uguale al costo marginale di produzione.



# Regolamentazione vs. sussidi

Quando c'è un monopolio naturale con costi non recuperabili, il rischio che l'impresa monopolista approfitti della sua posizione è molto alto.

Per rimediare alla situazione, lo stato può:

1) **Subentrare all'impresa privata nella produzione del bene.** → C'è il problema dell'inefficienza.

2) Lasciare la produzione al settore privato, ma **regolamentare i prezzi.**

3) **Usare i sussidi** per incoraggiare l'impresa a fornire i servizi la cui produzione per un privato potrebbe non essere profittevole, ma che sono di pubblica utilità.

4) Oppure può ricorrere a una **combinazione di regolamentazione e sussidi**, che potrebbe avere i vantaggi:

1) Politica più coerente ed efficiente.

2) Stima più chiara dei costi associati a un dato obiettivo.

3) L'impresa privata, anche se regolamentata, ha maggiori incentivi all'efficienza.

# Regolamentazione vs. sussidi

- I sostenitori di una combinazione di regolamentazione e sussidi ritengono che tale soluzione avrebbe i seguenti vantaggi:

**1. Politica più coerente ed efficiente.** Esempio:

localizzazione delle imprese nelle aree depresse. Anziché imporre semplicemente alle imprese pubbliche di spostarsi, si può introdurre un sussidio di carattere generale di cui si avvantaggiano le imprese per le quali il trasferimento nelle aree depresse avrebbe un costo minore.

**2. Stima più chiara dei costi.** Esempio: nel caso dell'inquinamento, è molto più difficile misurare i benefici della sua riduzione. L'introduzione di un sussidio impone di quantificarli.

**3.** Molti autori ritengono che l'**impresa privata**, anche se **regolamentata** abbia maggiori stimoli all'**efficienza**.

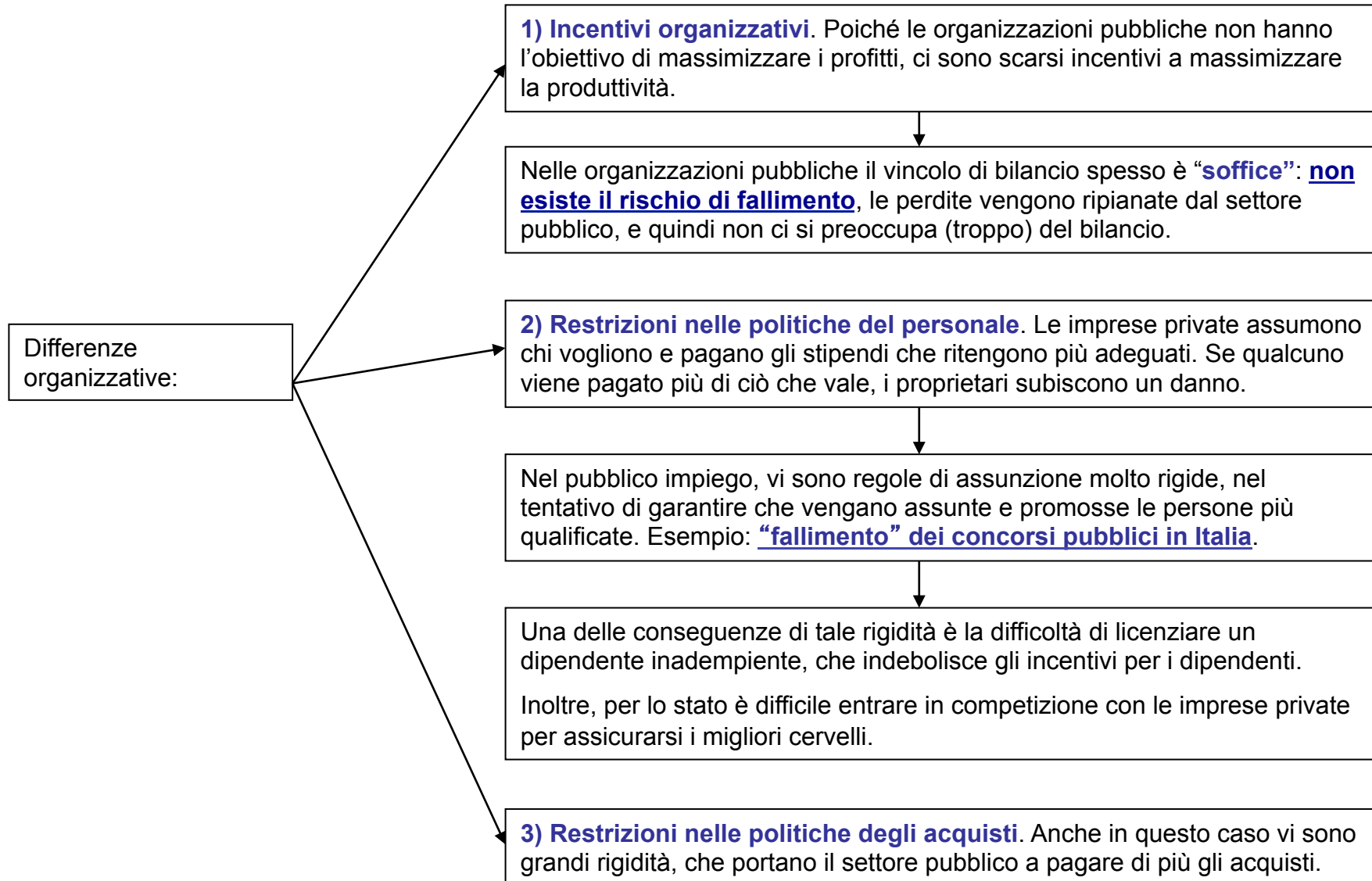
# **Fallimenti dello Stato**



# Fonti di inefficienza del settore pubblico

- Alcuni economisti sostengono che, data l'inefficienza che spesso contraddistingue il settore pubblico, sarebbe comunque meglio lasciare i monopoli privati liberi di agire indisturbati. Tali autori tendono a sottostimare i **danni sociali degli abusi di posizione dominante**.
- Sono state individuate tre principali fonti di inefficienza del settore pubblico rispetto al settore privato:
  1. Differenze organizzative
  2. Differenze nei comportamenti individuali
  3. Procedure burocratiche e avversione al rischio

# Fonti di inefficienza del settore pubblico



# Differenze nei comportamenti individuali

- Le differenze organizzative influenzano i comportamenti individuali. Poiché i dipendenti pubblici non possono essere licenziati, né premiati per i buoni risultati, **manca un adeguato sistema di incentivi**.
- È stato osservato che gli incentivi dei burocrati sono spesso di natura non “direttamente” economica. Per esempio, sono legati al **potere** e al **prestigio** di essere parte di un'organizzazione più grande e potente di un'impresa privata.
- Uno degli obiettivi dei burocrati è la massimizzazione delle dimensioni del proprio ente, per aumentare il proprio potere.
- Un freno a tale comportamento è dato dalla **concorrenza tra le burocrazie**.
- **Problema principale-agente**, che nelle grandi organizzazioni non è mai pienamente risolto.

# Procedure burocratiche e avversione al rischio

Tre ragioni fondamentali per le procedure burocratiche:

**1)** Nel lungo periodo, l'avanzamento di carriera dei burocrati dipende dai risultati osservati.

Il burocrate generalmente teme che vengano notati più i suoi errori che i successi. Per questo tende a delegare le responsabilità seguendo procedure burocratiche che garantiscono un maggiore controllo.

Questo processo riduce anche la possibilità di prendersi il merito dei successi, ma è empiricamente dimostrato che i burocrati sono inclini ad accettare lo scambio: sono **avversi al rischio**.

Anche da questo (oltre che da una sana esigenza di trasparenza) derivano le lungaggini burocratiche.

**2)** I costi collegati allo svolgimento di attività collegate all'avversione al rischio non sono sopportati dai burocrati ma dai cittadini, in genere mediante le **imposte necessarie per il reclutamento di personale aggiuntivo**.

Altri costi sono sopportati dai cittadini che entrano a diretto contatto con la burocrazia (**attese, produzione di documenti**, eccetera).

**3) Necessità di trasparenza** nella gestione dei soldi pubblici. Le procedure burocratiche massimizzano la trasparenza, minimizzano la discrezionalità e riducono le opportunità di corruzione.

# Riepilogo delle ragioni dell'inefficienza del settore pubblico

- Differenze organizzative
  - Mancanza di concorrenza
  - Vincolo di bilancio soffice
  - Restrizioni nelle politiche del personale
    - Necessità di assumere mediante procedure trasparenti
    - Difficoltà di licenziare
    - Impossibilità di pagare retribuzioni di mercato (e di assicurarsi i migliori cervelli)
  - Restrizioni nelle politiche degli acquisti
- Differenze nei comportamenti individuali
  - Mancanza di incentivi e difficoltà di licenziamenti indeboliscono le motivazioni
  - Avversione al rischio → Rafforzamento delle procedure burocratiche, che sono costose, direttamente e indirettamente
  - Problemi principale-agente: in mancanza di incentivi economici o meritocratici, il burocrate persegue i propri obiettivi

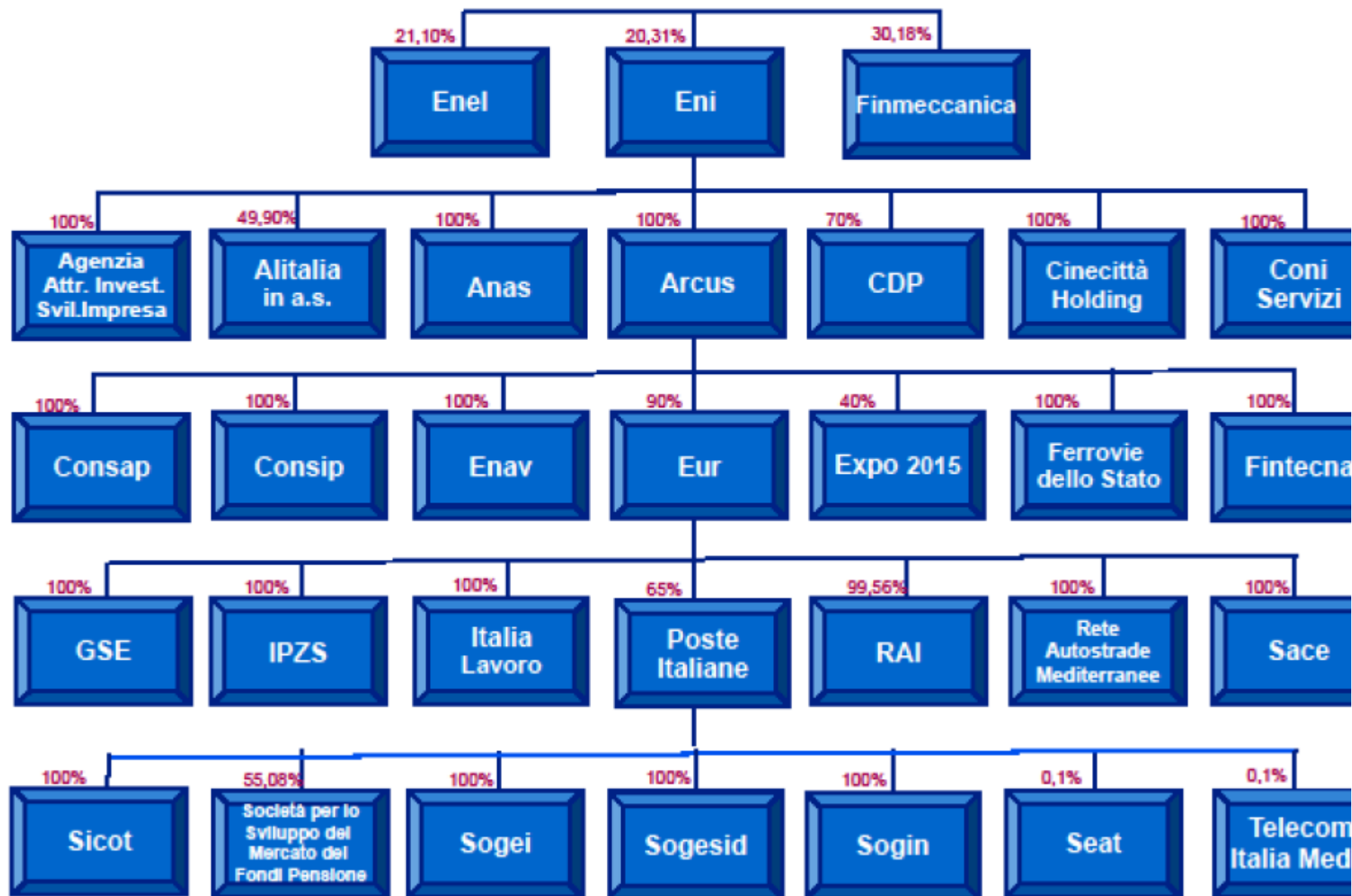
# Forme intermedie tra enti pubblici e imprese private

- Nel riepilogo precedente, abbiamo elencato le ragioni per cui gli enti pubblici sono generalmente meno efficienti delle imprese private.
- Tali ragioni sono uno degli argomenti usati dai sostenitori delle privatizzazioni.
- Tuttavia, dei livelli maggiori di efficienza si possono raggiungere anche senza privatizzare, mediante l'istituzione di **forme organizzative intermedie** tra gli enti pubblici e le imprese private, quali le **società per azioni di proprietà pubblica** e varie forme di **agenzie pubbliche**.
- In Italia, le società per azioni di proprietà pubblica erano un tempo molto diffuse. Oggi, in seguito al processo di privatizzazione, sono assai ridotte.
- Tra le principali abbiamo le **Ferrovie dello Stato**, le **Poste Italiane**, La Rai e, anche se non interamente di proprietà pubblica, l'Enel e l'Eni.



# Ministero dell'Economia e delle Finanze

## Società direttamente partecipate



## Forme intermedie tra enti pubblici e imprese private

- Negli Stati Uniti, si trovano esempi importanti come il Postal Service, la Tennessee Valley Authority (il più grande produttore di energia elettrica del paese) e la U.S. Enrichment Corporation (USEC, che produce uranio arricchito).
- Queste società per azioni sono di proprietà dello stato, per cui normalmente il consiglio di amministrazione e il presidente sono nominati da autorità politiche (il Presidente degli Stati Uniti, o, in Italia, il Presidente del Consiglio o il Ministro dell'economia).
- Tali cariche sono considerate di natura non politica, con un mandato la cui durata non coincide necessariamente con quella dell'organo politico che le ha nominate.



## Forme intermedie tra enti pubblici e imprese private

- Il governo ha appena nominato i nuovi vertici di tali società partecipate.
- Eni (il Tesoro possiede il 4% del capitale e, per il tramite di Cdp – partecipata al 70% - un altro 25,75%): Emma Marcegaglia presidente e Claudio Descalzi a.d.  
Luigi Zingales entra nel cda.
- Enel: Patrizia Grieco (oggi presidente Olivetti) presidente e Francesco Starace (oggi Enel Greenpower) a.d.
- Finmeccanica: Gianni De Gennaro presidente e Mauro Moretti (oggi FS) a.d.
- Poste s.p.a.: Luisa Todini presidente, Francesco Caio a.d.
- I compensi annui dei nuovi presidenti saranno “contenuti” entro i 238mila euro lordi.

## Forme intermedie tra enti pubblici e imprese private

- Queste società, come normali imprese private, traggono le loro entrate dalla vendita dei beni e servizi che producono.
- Non sono soggette alla maggior parte delle restrizioni imposte agli enti pubblici. Per esempio, godono di discrezionalità nella determinazione delle retribuzioni (basti pensare alla Rai o al fatto che lo stipendio del presidente dell'USEC è più alto di quello del presidente degli Stati Uniti) e nelle procedure degli acquisti. In larga parte operano come vere e proprie imprese private.

# Dagli enti pubblici alle società per azioni

- Generalmente **un'impresa pubblica prima di essere privatizzata passa attraverso la fase intermedia della trasformazione in società per azioni.**
- Sembra che la maggior parte dei guadagni di efficienza avvenga in questa fase, anche se le ragioni ancora non sono chiare.
- Alcuni autori sostengono che **l'eliminazione delle restrizioni vigenti nel settore pubblico per la gestione del personale** sia tutto ciò che serve: la trasformazione in società per azioni consente di istituire un adeguato sistema di incentivi (esempio: concorsi universitari vs. assunzioni “private”).
- Altri sostengono che, senza la motivazione del profitto – che può derivare solo dalla privatizzazione della proprietà – tali guadagni di efficienza non possono durare a lungo.

# Agenzie pubbliche

- Le agenzie pubbliche sono “enti pubblici orientati al perseguimento dei risultati”: sono parte del settore pubblico, ma i loro dirigenti sono remunerati in base ai **risultati** raggiunti.
- Nel Regno Unito, il Patent Office è diventato un’agenzia pubblica.
- In Italia, la trasformazione ha riguardato l’amministrazione tributaria statale: nel 2000 le vecchie direzioni generali del Ministero delle Finanze sono state sostituite da quattro nuove agenzie autonome:
  - Delle entrate
  - Delle dogane
  - Del demanio
  - Del territorio
- In pratica, il Ministero stipula un contratto con le Agenzie, nel quale sono specificate le risorse assegnate e gli obiettivi da raggiungere.

# Le imprese pubbliche in Italia

- Nel secondo dopoguerra, in Italia la produzione pubblica era presente praticamente in tutti i settori industriali. Non solo nelle aree di pubblica utilità (energia elettrica, acqua, gas, servizi telefonici, poste, ferrovie), ma anche nel credito, nelle assicurazioni, nella siderurgia, nel settore petrolifero, alimentare, chimico, meccanico, eccetera).
- In alcuni di questi settori il peso delle imprese pubbliche era prevalente. Per esempio, a metà degli anni ottanta le banche di proprietà pubblica raccoglievano il 60% del totale dei depositi dei risparmiatori italiani, e la siderurgia era interamente pubblica.

# Le imprese pubbliche in Italia

- Dal punto di vista organizzativo, vi erano varie forme di imprese pubbliche:
  1. **Sistema delle partecipazioni statali**
  2. **Enti pubblici economici come l'ENEL**
  3. **Aziende autonome**

# Sistema delle partecipazioni statali

- Del sistema delle partecipazioni statali facevano parte **imprese aventi la forma di società per azioni, di cui lo stato era azionista principale.**
- Le imprese erano raggruppate in tre enti di gestione intestatari dei pacchetti azionari:
  - L'**Istituto per la Ricostruzione Industriale** (IRI, nato nel 1933 come “ente transitorio” con compiti di salvataggio del sistema bancario e di risanamento dell’attività manifatturiera, e poi trasformato in ente permanente).
  - L'**Ente Nazionale Idrocarburi** (ENI, costituito nel 1953 con lo scopo di creare un’industria petrolifera nazionale).
  - **Ente Partecipazioni e Finanziamenti Industria Manifatturiera** (EFIM), costituito nel 1962 per raccogliere le partecipazioni pubbliche in alcune imprese metalmeccaniche.

# Sistema delle partecipazioni statali

- Sostanzialmente, le imprese a partecipazione statale dipendevano dallo stato:
  1. dal punto di vista della strategia imprenditoriale, visto che erano sottoposte al controllo del Ministero delle Partecipazioni Statali e alle direttive politiche del Governo.
  2. Dal punto di vista finanziario: ricevevano “fondi di dotazione” dal bilancio statale, ampiamente utilizzati non solo per finanziare gli investimenti, ma anche per ripianare le perdite.



# Enti pubblici economici

- Enti pubblici dotati di propria personalità giuridica, proprio patrimonio e proprio personale dipendente, il quale è sottoposto al rapporto d'impiego di diritto privato.
- Rimane tuttavia il legame con la Pubblica Amministrazione in quanto gli organi di vertice sono nominati in tutto o in parte dai Ministeri competenti per il settore in cui opera l'ente.
- Ai Ministeri spetta inoltre un potere di indirizzo generale e di vigilanza.
- Per questi motivi vengono classificati come “enti pubblici strumentali” in quanto agiscono secondo gli indirizzi e sotto il controllo di un organo dello Stato per svolgere funzioni ausiliarie.

## Aziende autonome, statali e municipali

- Nel XIX secolo e fino alla prima guerra mondiale, la gestione pubblica di attività produttive, in Italia, era effettuata attraverso le aziende autonome.
- Le aziende autonome statali comprendevano le Ferrovie dello Stato, l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, l'Azienda di Stato per i Servizi Telefonici, l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade Statali (ANAS) e altre.
- Tali aziende avevano autonomia gestionale di bilancio - anche se i bilanci venivano approvati dal Parlamento e gravavano in larga misura sul bilancio dello stato – ma non avevano personalità giuridica ed erano sottoposte alla direzione e vigilanza del ministero.
- Le aziende municipalizzate erano imprese dei comuni per la gestione di servizi industriali e commerciali. Godevano di autonomia organizzativa, ma eventuali perdite erano coperte dal bilancio del Comune. I principali settori coperti erano i trasporti, la produzione e distribuzione di acqua, gas ed energia elettrica, e la raccolta dei rifiuti.

# Le privatizzazioni degli anni novanta

- Questo quadro è cambiato profondamente negli anni 90, quando l'Italia ha realizzato uno dei maggiori programmi di privatizzazione del mondo occidentale. Il fattore scatenante di tale programma fu la situazione finanziaria disastrosa dei maggiori gruppi pubblici.
- Nel **1992** iniziò il processo di trasformazione in società per azioni dei grandi enti pubblici, con il trasferimento della proprietà delle azioni al Ministero del Tesoro.
- Nel 1993-94 cominciarono a essere cedute quote di controllo di alcune delle aziende trasformate in società per azioni. Per esempio furono cedute le quote di controllo della siderurgia pubblica, del Credito Italiano e della Banca Commerciale Italiana, fu avviata la privatizzazione dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) e dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni (INA).
- Negli anni successivi sono stati messi in liquidazione l'IRI e l'EFIM e sono state privatizzate, parzialmente o totalmente, alcune società pubbliche come l'ENI, l'ENEL, il Banco di Roma, la Società Autostrade, Finmeccanica.

# Le privatizzazioni degli anni novanta

- Anche le aziende autonome statali e municipali sono state per lo più trasformate in società per azioni e, in molti casi, privatizzate (per esempio le aziende elettriche dei Comuni di Roma, Milano e Torino).
- Oggi, la presenza pubblica nei settori della siderurgia e del credito, dove un tempo il ruolo dello stato era preponderante, è scomparsa. In altri settori sta scomparendo.

## Le privatizzazioni “contemporanee”

- A febbraio 2014 il governo Letta ha approvato due Dpcm che avviano il percorso di privatizzazione di Poste ed Enav (Ente Nazionale di Assistenza al Volo).
- Il piano prevede la cessione di quote, non del controllo. In particolare, il governo conta di cedere il 40% di Poste e il 49% di Enav.
- In entrambi i casi sarà agevolato l'acquisto di quote da parte dei dipendenti.
- Pochi mesi prima, il governo Letta aveva annunciato la vendita del 3% delle azioni Eni.

# La privatizzazione di Poste italiane

- Quando un ex monopolista viene messo in vendita, bisogna prestare particolare attenzione alle condizioni di mercato in cui opera. Alcuni autori ritengono che l'attuale assetto del mercato postale e del gruppo Poste Italiane Spa non sia compatibile con un contesto di concorrenza.
- Storicamente, la presenza dello Stato nel settore postale è molto forte, sia per ovvie ragioni militari e di controllo sociale, sia per la natura peculiare del servizio postale dal punto di vista sociale.
- Questo ha portato, pressoché ovunque nel mondo, a stabilire monopoli pubblici incaricati del recapito postale e di garantire una diffusa presenza sul territorio allo scopo di erogare servizi consustanziali al funzionamento dello Stato.

# La privatizzazione di Poste italiane

- Questa condizione, però, è ormai in larga parte venuta meno, essendo stata superata dalla tecnologia. Infatti, da un lato la "strategicità" della lettera è molto meno cogente, nell'epoca di social network ed email.
- Dall'altro è ormai possibile, al di là di ogni ragionevole dubbio, immaginare forme di concorrenza nel recapito.
- L'Unione europea ha preso atto di questo cambiamento e ha promosso, nel tempo, tre successive [ondate di riforma](#). La [prima direttiva](#) (1997) consentiva la concorrenza nei recapiti superiori ai 350 grammi o con tariffa superiore a 5 volte quella corrispondente al primo scaglione di peso nella modalità più rapida. La [seconda direttiva](#) (2002) allargava i confini del mercato contendibile abbassando le soglie, rispettivamente, ai 100 grammi di peso e 3,5 volte la tariffa base a partire dal 2003, e poi 50 grammi e 2,5 volte la tariffa base dal 2006. Infine, la [terza direttiva](#) (2008) rimuoveva ogni residuo vincolo monopolistico.
- **Nota:** l'idea originaria era consentire la concorrenza in un settore dei servizi postali ancora strategico ma per il settore privato (non più per lo stato), che riguarda il **commercio**, specie quello elettronico.

# La privatizzazione di Poste italiane

- Ma c'è un ma: l'effettiva ampiezza della concorrenza è limitata dal perimetro del **servizio universale**, che tutti i paesi europei (in vari modi) hanno mantenuto e che, probabilmente, è un tabù politico insuperabile.
- È la stessa direttiva del 2008 a confermare l'*obbligo* di mantenere piena copertura del territorio nazionale nei servizi di recapito, e a specificare che - se il servizio risulta anti-economico - deve essere lo Stato a sussidiarlo.
- Di per sé, questo non sarebbe incompatibile con la concorrenza: a patto che il servizio universale venga definito con attenzione (cioè, che non vengano inclusi nel servizio universale servizi che possono essere prodotti anche in regime competitivo).



# La privatizzazione di Poste italiane

- L'Italia ha recepito solo parzialmente la terza direttiva europea: ha **incluso nel servizio universale anche servizi che potrebbero essere tranquillamente affidati al mercato (come la posta massiva o i periodici)**, e ha affidato l'intero servizio universale a un solo operatore anziché a una molteplicità di soggetti: l'ex monopolista pubblico, cioè Poste Italiane.
- La durata dell'affidamento è stata fissata in 15 anni, un periodo piuttosto lungo se confrontato col tempo di ammortamento medio degli investimenti nel recapito (*suggerimento*: il recapito postale è la tipica attività *labor-intensive*).

# La privatizzazione di Poste italiane

- Queste scelte hanno reso possibile il [miracoloso risanamento di Poste Italiane](#), che ha saputo sfruttare al meglio le condizioni al contorno: attraverso una intelligente politica di diversificazione in altri *business* (bancario e assicurativo, in particolare) l'azienda è diventata la “grande madre di tutti i sussidi incrociati” (definizione di Carlo Stagnaro su nFA).
- I costi della rete di sportelli sono in larga parte imputati al servizio universale (in perdita, e in declino). Le compensazioni per il servizio universale [ammontano](#), nel 2012, a circa 350 milioni di euro (**sussidi incrociati** appunto).
- A esse va aggiunto il **monopolio di fatto**, garantito dall'esenzione Iva sull'intero perimetro del servizio universale, che vale circa il 90% dell'intero mercato postale.
- Attenzione: l'esenzione Iva non è (direttamente) un **sussidio diretto** a Poste Italiane, ma un **sussidio indiretto** a chi paga il francobollo (cioè ad alcuni consumatori piuttosto che ad altri).

# La privatizzazione di Poste italiane

- Sono giustificati tutti questi sussidi?
- Pensiamo alla posta massiva di banche e assicurazioni (circa 1,6 miliardi di euro l'anno): trattandosi di una domanda molto rigida, si può presumere che l'esenzione Iva abbia principalmente l'effetto di lasciare nelle tasche degli istituti di credito circa 360 milioni (cioè il 22% di 1,6 miliardi) che altrimenti dovrebbero andare all'erario (cioè a finanziare altre spese a vantaggio di altri contribuenti).
- Ha anche l'effetto di **“obbligare” questi soggetti a usufruire dei servizi di Poste anziché di quelli dei concorrenti che, per quanto siano bravi, difficilmente riusciranno a superare una barriera pari a più di un quinto del prezzo. In pratica: si impedisce la concorrenza.**
- Il delitto perfetto.

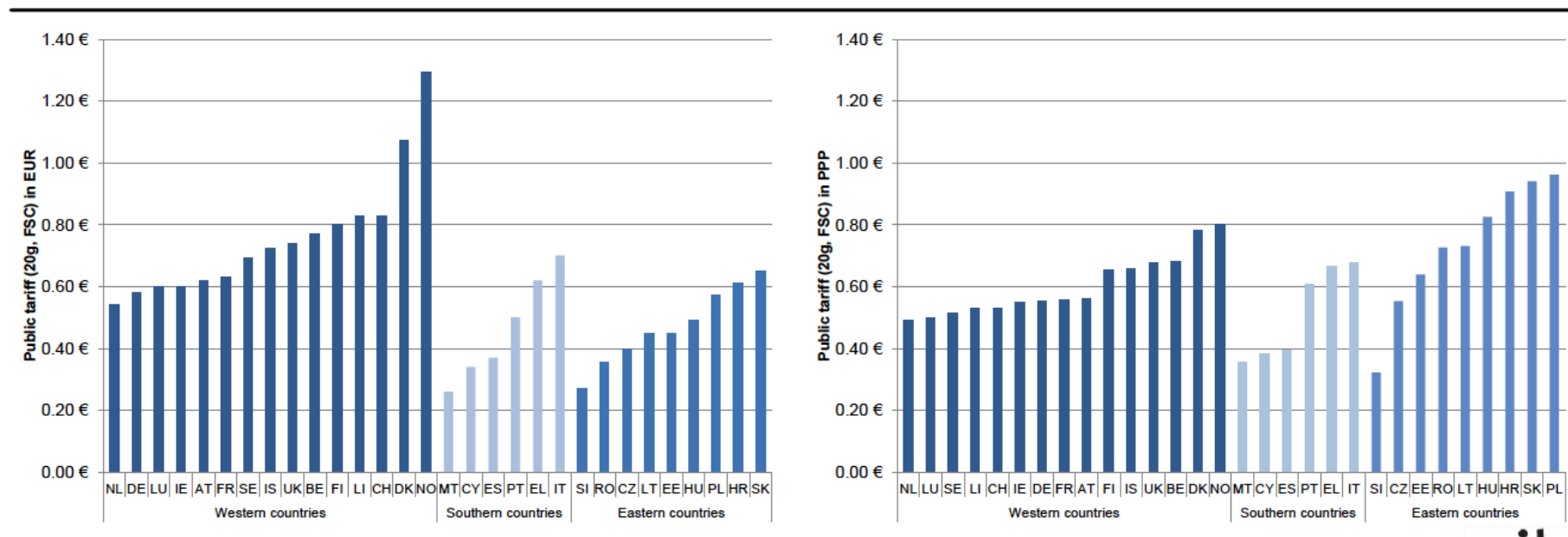
# La privatizzazione di Poste italiane

- Ma Poste Italiane gode anche di altri vantaggi.
- Attraverso la sua rete di sportelli, Poste può sia vendere servizi finanziari e assicurativi, sia mungere l'altra *cash cow*, cioè la convenzione che la lega alla Cassa depositi e prestiti per la raccolta del risparmio postale. Nel 2012, quest'attività [ha fruttato](#) commissioni passive pari a 1,6 miliardi di euro (a fronte di un margine netto nello stesso anno di circa 1 miliardo).
- Banche e assicurazioni, per finire il quadro, lamentano la concorrenza sleale da parte di Poste, che occupa i suoi dipendenti con un contratto molto meno generoso di quello degli operatori finanziari tradizionali (ciò consente prezzi più bassi per i servizi).
- Inoltre Poste è solo parzialmente soggetta alla vigilanza di Bankitalia. Per questo l'Abi da tempo protesta.

# La privatizzazione di Poste italiane

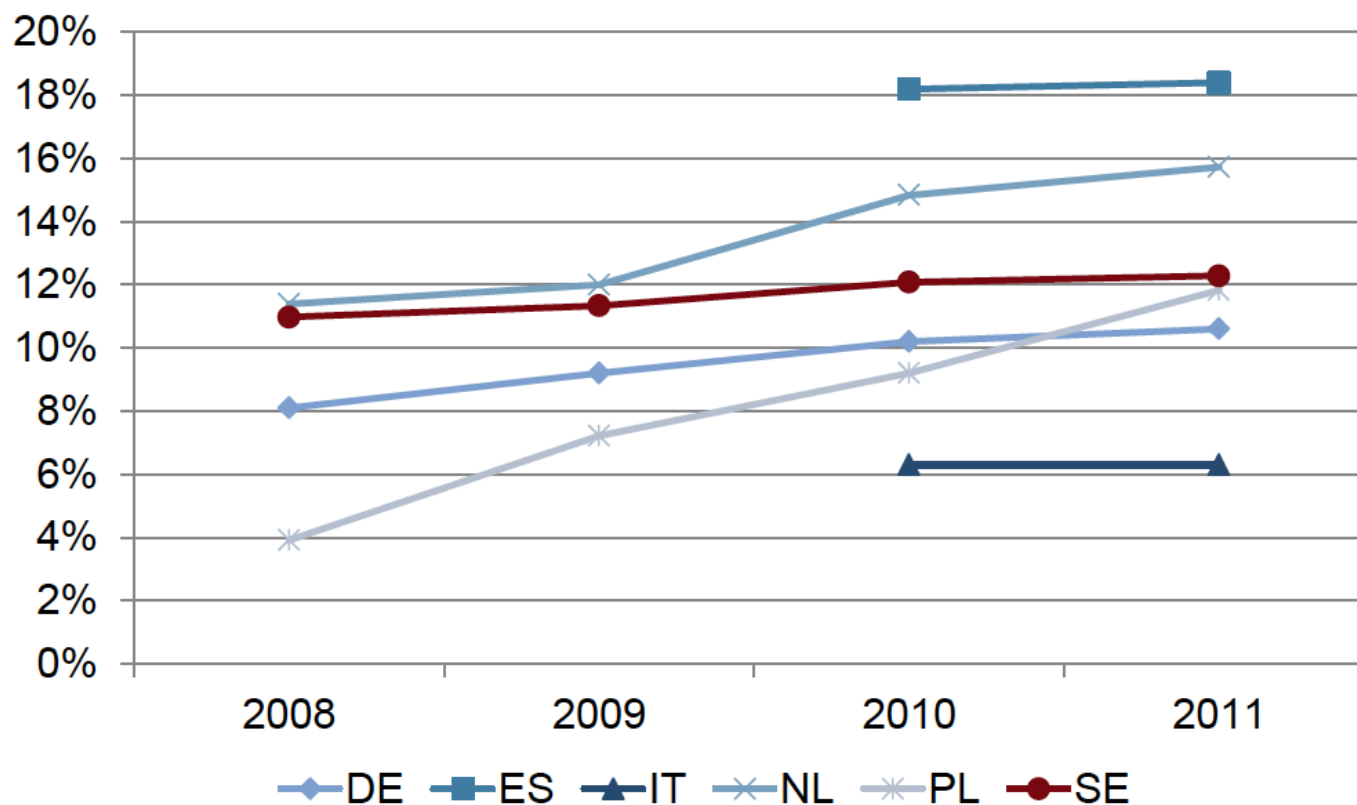
- Il risultato, non sorprendentemente, è quello di un paese che si distingue per servizi costosi e una forte di rendita di posizione per l'operatore dominante.

Figure 3-29 Domestic public tariffs in Euro and in Purchasing Power Parity (PPP), (20g FSC, May 2013)



# La privatizzazione di Poste italiane

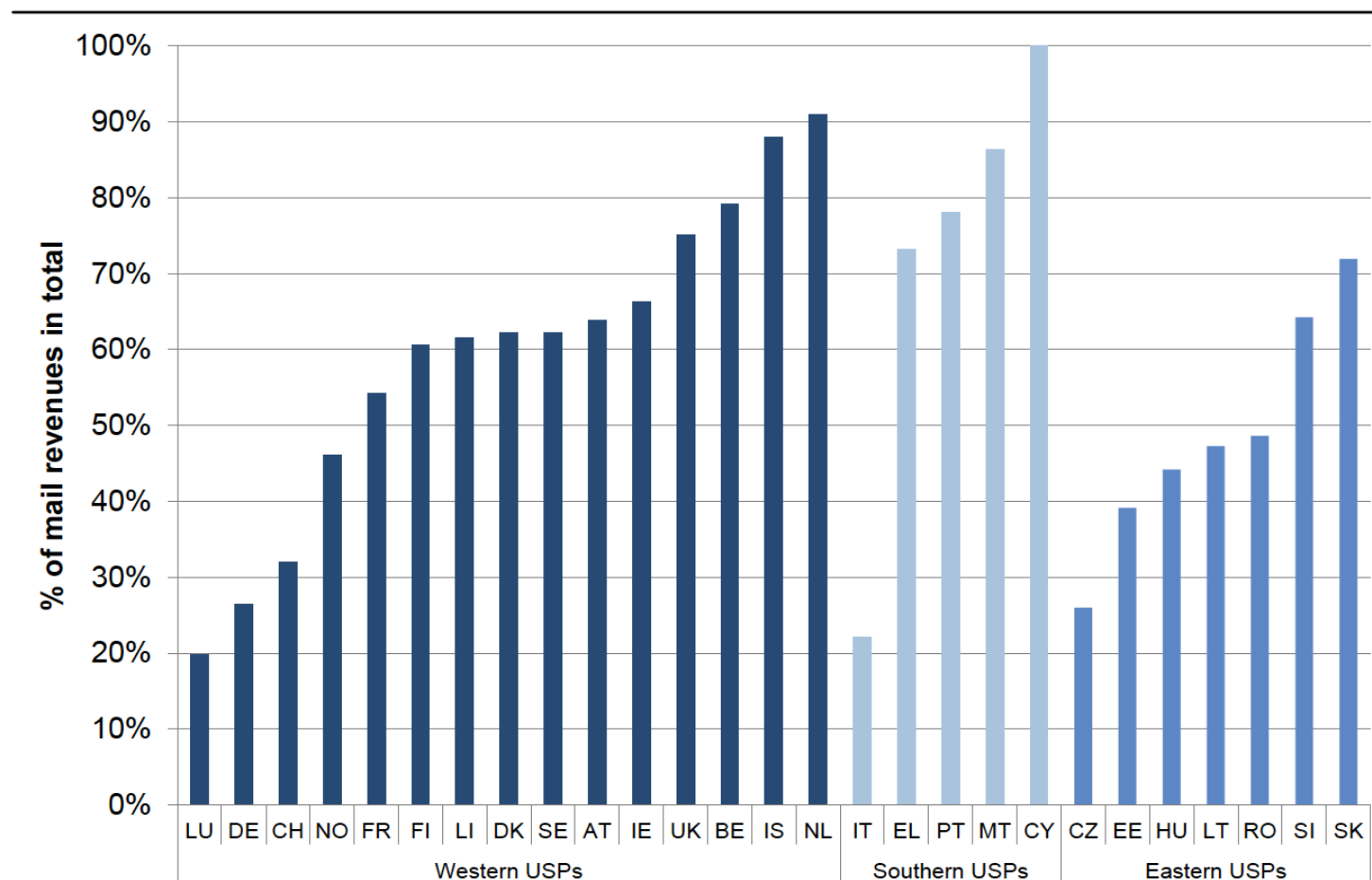
Figure 3-17 Evolution of competitors' market share in selected countries (volume based)



# La privatizzazione di Poste italiane

L'Italia è il paese in cui i ricavi delle poste dipendono di meno dai servizi postali.

Figure 3-25 Share of mail revenues in total revenues (2011)

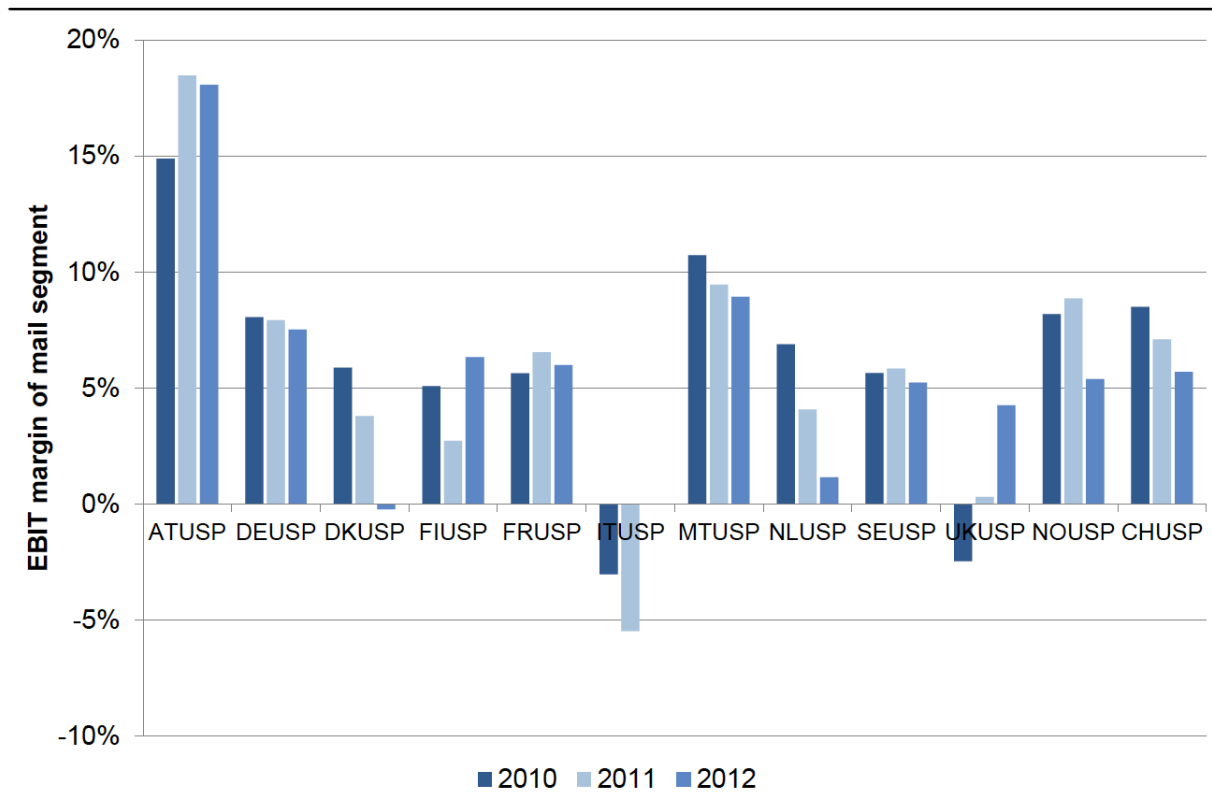


Source: WIK survey and WIK research (annual reports)

# La privatizzazione di Poste italiane

Ed è l'unica che perde nel segmento del recapito (caso lampante di sussidi incrociati). Attenzione: si tratta di una correlazione. Per scoprire le cause sarebbe necessaria un'analisi econometrica più raffinata. Per es. è probabile ci siano molti "confounding factors". Però...

Figure 3-26 Profitability of USPs' mail segments (EBIT margin)



Source: WIK survey and WIK research (annual reports)



# La privatizzazione di Poste italiane

- Secondo Ugo Arrigo (Milano Bicocca) “la redditività delle Poste si basa su tre pilastri fondamentali, nessuno dei quali è di mercato: compensi pubblici per la raccolta del risparmio, compensazioni pubbliche per il servizio universale e il fatto di svolgere servizi bancari utilizzando personale che gode di un contratto molto meno favorevole di quello dei bancari.
- Poiché solo lo Stato può garantire la permanenza nel tempo di questi tre pilastri, la privatizzazione parziale avrebbe per oggetto non un’azienda di mercato bensì un’azienda a redditività di Stato”.

# La privatizzazione di Poste italiane

- Torniamo alla privatizzazione stabilita dal governo Letta.
- Il governo ha deciso di cedere, in tempi relativamente rapidi, il 40% di Poste Italiane, mantenendo al Tesoro un pacchetto di controllo pari al 60%. Una parte delle azioni - pare il 5% - verrà ceduta a titolo gratuito (o, meno probabile, a sconto) ai 150mila dipendenti del gruppo. Le quote verranno vendute in piccoli lotti, con valori d'ingresso attorno ai 500-1.000 euro.
- Non è chiaro, ma è presumibile, che verrà posto un tetto al possesso di quote azionarie da parte di singoli soggetti.
- Ora, le privatizzazioni "funzionano" quando massimizzano il gettito della vendita sotto il vincolo di promuovere la concorrenza.

# La privatizzazione di Poste italiane

- Perché le privatizzazioni abbiano successo, l'Ocse suggerisce di:
  - Liberalizzare il mercato prima della privatizzazione.
  - Rimuovere il controllo pubblico (che sancisce la non contendibilità dell'azienda e dà una presunzione di impossibilità di fallimento, con tutte le ovvie conseguenze di creazione di azzardo morale e riduzione della concorrenza potenziale).
- Non solo il Governo ha scelto di ignorare l'obiettivo della promozione della concorrenza, ma sembra perseverare pure nella scelta di mantenere Poste nella sua attuale forma conglomerata, che ne fa un soggetto molto diverso dai pari, e non direttamente comparabile né coi grandi operatori postali - come Royal Mail, Deutsche Post e Tnt, tutti "postini puri" - né con gli attori bancari e assicurativi.

# La privatizzazione di Poste italiane

- Come sempre accade, inoltre, la vendita di una conglomerata mette il mercato in difficoltà, perché è difficile prezzare correttamente un'azienda che fa sia carne sia pesce e, perciò, è esposta a rischi molto diversi.
- Il coinvolgimento di Poste Italiane in Alitalia peggiora ulteriormente questa situazione.
- D'altronde, la vendita separata delle diverse attività del gruppo consentirebbe sì di valorizzare adeguatamente Bancoposte e Postevita - le due galline dalle uova d'oro - ma metterebbe sotto i riflettori le passività del *business* postale, che soffre (storicamente) di una domanda nettamente inferiore ad altri paesi europei (debolezza che almeno in parte deve essere endogena: scriviamo meno perché ci fidiamo meno dello spedizioniere?).

# La privatizzazione di Poste italiane

- Ulteriore problema è quello degli *entitlement*, sotto tre diversi profili.
  - 1) Dal punto di vista previdenziale, è lo Stato, e non Poste, a coprire le pensioni degli ex postini, attraverso [trasferimenti annuali all'Inps](#) dell'ordine del miliardo di euro. Questo benefit è frutto di un compromesso politico per evitare la riduzione del personale, ma è compatibile con le caratteristiche che Poste si troverà ad avere tra poco, di impresa parzialmente privata e quotata in borsa?
  - 2) L'altro *entitlement* riguarda la parte dei dipendenti che operano nei servizi banco-assicurativi, e che però sono remunerati col contratto dei postini anziché con quello dei bancari.

# Riepilogo

- Trade-off tra produzione pubblica e regolamentazione
- Monopolio naturale
- Costi non recuperabili
- Monopoli naturali a produzione multipla
- Sussidi incrociati
- Sussidi vs. regolamentazione
- Fonti di inefficienza del settore pubblico
- Le privatizzazioni “all’italiana”. Il caso di Poste Italiane

## Esempi di domande d'esame

- Si descrivano le cause e le conseguenze del monopolio naturale.  
Si individui e si descriva, anche graficamente:
  - a) Il livello di produzione in corrispondenza del quale, in presenza di monopolio naturale, si ha efficienza.
  - b) il livello in corrispondenza del quale l'impresa monopolista non va in perdita;
  - c) il livello che consente all'impresa monopolista di massimizzare i profitti.Si spieghi **in che modo lo Stato può portare la produzione di un monopolista privato nella posizione di efficienza** (suggerimento: sussidi).
- Si discuta:
  - 1) il funzionamento dei sussidi volti a eliminare o contenere le conseguenze dei monopoli naturali.
  - 2) **L'efficacia di un sussidio in caso di presenza di costi irrecuperabili.**
  - 3) I motivi per cui può essere necessario un sistema di sussidi incrociati.
  - 4) Qual è, in teoria, il modo più efficiente di attuare un sussidio incrociato? (suggerimento: stabilire i prezzi in modo tale che la riduzione nel consumo dei diversi beni sia identica).
- Si descrivano e discutano (brevemente!) le fonti di inefficienza del settore pubblico.