

---

## ECONOMIA PUBBLICA

(12)

Le imprese pubbliche e le privatizzazioni

---

## Introduzione

L'intervento pubblico in economia avviene anche attraverso:

- l'impresa pubblica;
- la regolamentazione.

In queste pagine vediamo quali sono i problemi di questi strumenti.

## L'impresa pubblica

L'utilizzo dell'impresa pubblica ha avuto una forte accelerazione nel secondo dopoguerra.

Ha interessato:

- i settori di pubblica utilità (elettricità, acqua, gas, poste, ferrovie, telefoni) attraverso la costituzione di monopoli legali pubblici;
- settori di base (carbone, acciaio, chimica);
- settori manifatturieri (auto, meccanica, cantieristica, alimentare, armamenti);

- settori dei servizi (turismo, trasporti, assicurazioni, banche).

## Svantaggi

L'esperienza dell'impresa pubblica ha rivelato i seguenti difetti:

- tariffe elevate e cattiva qualità dei servizi a causa della mancanza di concorrenza;
- ampie perdite di gestione per la possibilità di coprirle con Trasferimenti;
- facilità di ottenere fondi;
- le interferenze politiche nella scelta dei dirigenti e nella gestione;

## Servizi di pubblica utilità

I confronti internazionali dimostrano che nei paesi in cui non ci sono monopoli pubblici le tariffe sono più basse.

L'introduzione della concorrenza dovrebbe diminuire i divari tra i paesi.

Unica eccezione sono le tariffe ferroviarie che sono tariffe politiche che impongono però elevati oneri a carico del bilancio dello stato. Le tariffe ferroviarie Italiane sono tra le più basse in Europa.

Oltre a tariffe alte si riscontra spesso una **cattiva qualità del servizio**.

- elevati costi dei fallimenti di alcune di queste imprese;
- presenza di corruzione.

## Settori diversi da quelli di pubblica utilità

In questi settori le imprese pubbliche hanno accumulato gravi perdite di gestione.

Cause:

- non c'è un vero e proprio vincolo di bilancio;
- manca un sistema di incentivi.

I manager:

- non hanno un controllo da parte degli azionisti e dal mercato Finanziario;
- non hanno minacce di acquisizione in caso di inefficienze;

– si preoccupano in misura maggiore di soddisfare il referente politico che del denaro pubblico.

Il ruolo di indirizzo e di controllo che spetta ai politici e alle amministrazioni pubbliche non è esercitato in modo corretto.

Nelle imprese con un elevato numero di dipendenti, l'esigenza di garantirsi una base elettorale si fa sentire.

La tariffa marginale non è sempre la regola ottimale. Nei casi di **congestione**, una tariffa più alta può migliorare l'utilizzo e procurare risorse per finanziare gli investimenti.

## Difficoltà nei controlli

Il controllo dei costi è spesso reso difficile da una **contabilità non trasparente**

I criteri con cui vengono costruiti i bilanci sembrano tesi a mascherare la dimensione del contributo che l'impresa riceveva dallo stato.

Le perdite sono spesso state spesso giustificate dalla volontà di fornire il servizio al **costo marginale** aumentando al massimo la quantità prodotta. Questo atteggiamento era anche accettato dall'azionista pubblico perchè gli evitava di fare scelte distributive tra gli agenti.

## Considerazioni

Date queste considerazioni **si ritiene che i risultati dell'impresa pubblica sono peggiori di quella privata.**

Si è arrivati a sostenere che gli svantaggi della stessa sarebbero superiori a quelli causati da un monopolio privato.

Si spiega in questo modo l'avversione all'impresa pubblica nei paesi industrializzati che ha spinto a promuovere un imponente processo di privatizzazione.

## La regolamentazione

Nel caso delle imprese di pubblica utilità si è talvolta affidato la fornitura a imprese private, ma regolamentandone le condizioni al posto dell'impresa pubblica.

A volte una **sbagliata regolamentazione** ha determinato delle distorsioni nella fissazione dei prezzi e ha penalizzato produttori e consumatori.

Il maggiore problema della regolamentazione è che essa **ha bisogno** di un'ottima conoscenza del suo oggetto e ha dunque bisogno di un **ampio insieme di informazioni**.

Ad esempio, per regolamentare le tariffe si ha bisogno

che concentrarsi sulla produzione e sul mercato.

I problemi che possono presentarsi tra regolato e regolatore possono essere risolti se il privato è costretto a muoversi in un **contesto concorrenziale** in quanto si ha una molteplicità di regolati.

di conoscere la struttura dei costi delle imprese, ma queste hanno interessi a non rivelare queste informazioni.

I principali difetti della regolamentazione sono:

- creazione di una sorta di protezione dell'impresa creando inefficienze X e allocative;
- può avere inefficienze dinamiche se disincentiva l'innovazione;
- scoraggia i potenziali fornitori e gli investimenti.

Il soggetto regolamentato concentra i propri sforzi nell'**ottenere una regolamentazione favorevole** piuttosto

## Privatizzazioni

Alle disfunzioni dell'impresa pubblica si è risposto con un imponente processo di privatizzazioni.

Dal 1990 al 1997 si è avuta una crescita costante. Il valore mondiale delle privatizzazioni è passato da 20 miliardi di dollari a 160.

Oltre i due terzi delle privatizzazioni hanno interessato i settori delle telecomunicazioni, dell'energia, delle banche e delle assicurazioni.

I risultati sono stati molto positivi in particolare:

- di aumento dell'efficienza nei vari settori in termini di

migliore qualità dei beni e prezzi più favorevoli;

- si sono avute ingenti entrate per lo stato.

Nel periodo 1980-2000 le privatizzazioni hanno interessato tutti i paesi europei: 165 miliardi di dollari UK, 122 Italia, 71 Francia, 63 Germania, 62 Spagna.

Il processo di privatizzazione può trovare **ostacoli nell'opinione pubblica** che ritiene negativo che il controllo di alcune grandi imprese pubbliche venga affidato ai privati soprattutto se si tratta di grandi imprese private.

A spingere verso le privatizzazioni saranno le necessità di entrate pubbliche per rispettare il patto di stabilità e

la necessità del mutamento degli assetti proprietari delle imprese.

## Modelli di privatizzazione

Due i modelli:

- public company;
- nocciolo duro.

Nel secondo caso c'è un gruppo di azionisti di riferimento mentre nel primo la proprietà è diffusa.

Nei casi di aziende ritenute strategiche si è ricorso alla *golden share* che riserva al governo alcune prerogative importanti per tener conto degli interessi nazionali (gradimento all'ingresso di nuovi soci, diritto di veto in

alcune delibere, in caso di fusioni, scissioni, trasferimento all'estero e nomina di alcuni amministratori).

Le dismissioni sono state effettuate attraverso:

- offerte pubbliche di vendita;
- trattative private;
- aste.

La trasformazione delle imprese pubbliche in società per azioni ha determinato un notevole aumento del volume di scambi sul mercato dei capitali.

Sono stati stimolati lo sviluppo di nuovi mercati e di nuovi strumenti finanziari.

Questo ha facilitato l'impiego del risparmio da parte dei risparmiatori e una migliore struttura finanziaria da parte dell'impresa.

I mercati finanziari hanno aumentato il loro spessore e la loro efficienza.

di **autorità indipendenti** di controllo del settore.

Le autorità indipendenti dovrebbero essere introdotte prima della privatizzazione, non devono sostituirsi all'esecutivo esistente, ma ne devono essere indipendenti

Alcuni esempi:

consob, isvap, garante della concorrenza e del mercato, regolamento degli scioperi nei servizi pubblici, per l'informatica nella P.A., commissione di vigilanza sui fondi pensione, per l'energia e il gas, per le garanzie nelle telecomunicazioni, per gli appalti.

## Servizi di pubblica utilità

La dismissione dell'impresa pubblica comporta un minor intervento dello stato come produttore di servizi, ma **un maggior intervento come regolatore** per salvaguardare gli interessi pubblici.

La cosa che si deve evitare è che il monopolio legale sia sostituito da quello privato.

Condizione necessaria per la privatizzazione è dunque la **liberalizzazione**.

Le misure di liberalizzazione devono offrire a tutti i possibili concorrenti l'utilizzo delle infrastrutture e l'istituzioni

## Servizi a rete

Aumenteranno la loro importanza con la globalizzazione.

Il problema fondamentale è quello di decidere se mantenere gli impianti in mano pubblica.

L'esperienza dimostra che mantenere le strutture pubbliche e un'attenta **regolazione dell'entrata a più concorrenti** consentono di aumentare l'efficienza e di migliorare le tariffe.

Quando anche la manutenzione della rete è affidata ad un terzo, la **convenzione** che si stipula **dovrebbe non avere scadenza troppo breve** per non ridurre l'orizzonte

temporale del concessionario che causa disincentivi alla cura della rete, ma non dovrebbe avere una durata troppo lunga per tutelare lo stato da cambiamenti strutturali.

In generale il problema principale è un problema di asimmetria informativa (o meglio di agenzia).

Nella convenzione occorre **specificare una serie di elementi** (tariffe, condizioni di accesso ai mercati, standard qualitativi) che riescano a prevedere il più ampio insieme di possibilità future.

L'aggiudicazione delle concessioni dovrebbe essere fatta attraverso delle **aste**. Il concessionario non sa infatti quanto i vari partecipanti sono disposti a pagare.

Si ritiene tuttavia che la via intrapresa abbia dato effetti molto positivi e che questi aspetti negativi possano essere evitati con l'introduzione di una nuova regolamentazione.

La fiducia che si ha in questi strumenti è confermata dall'atteggiamento della **Commissione Europea** sia dell'**organizzazione per il commercio internazionale**.

La **Commissione Europea** ha infatti imposto il **divieto** agli stati membri di aiutare le imprese pubbliche in difficoltà (tranne in casi eccezionali) e ha inoltre emanato delle direttive al fine di eliminare i vincoli alla concorrenza esistenti, imponendo la possibilità di entrata nei settori in cui vigevano monopoli pubblici.

## Deregolazione

Nei settori regolamentati, l'**introduzione della contendibilità** del mercato ha reso obsoleta tale regolamentazione. L'aumento della concorrenza ha richiesto quindi una **deregolazione**.

La privatizzazione e la deregolazione hanno avuto **ottimi successi nella riduzione delle tariffe e nell'aumento della qualità del servizio** soprattutto nei settori delle telecomunicazioni, dell'elettricità e del gas.

In alcuni casi la deregolazione avrebbe avuto **effetti negativi**: aumento delle tariffe nella fornitura di acqua, riduzione degli standard di sicurezza nel trasporto aereo.

Nel 1997 molti paesi aderenti all'**organizzazione mondiale per il commercio** si sono impegnati ad aprire il loro mercato alla competitività e agli investimenti esteri. Da tali accordi si aspettano vantaggi notevoli.

## Conclusioni

I limiti al miglioramento della situazione fiscale sono maggiormente di tipo istituzionale. Ma il cambiamento delle istituzioni è lento.

Le spinte per realizzare gli obiettivi sono in sostanza due:

- la globalizzazione;
- il patto di stabilità che spinge all'efficienza del settore Pubblico.

		1) spesa	2) imposiz.	3) impresa
a)giustificaz.	cap. 1			
b) modalità		cap. 2 e 4	cap. 3 e 4	cap. 5
c) spiegazione costi	cap. 6-7			
d) costi		cap. 8	cap. 10	cap. 12
e) rimedi		cap. 9	cap. 11	cap. 12