

I costi di transizione nella concorrenza per il mercato

Daniele Archibugi, Bernardo Pizzetti

Autorità per i servizi pubblici locali del comune di Roma

1. INTRODUZIONE

La riorganizzazione dei servizi pubblici nei paesi avanzati ha visto fiorire, negli ultimi anni, nuovi modelli organizzativi volti ad aumentare l'efficienza ed a ridurre i costi sostenuti per erogare determinate prestazioni. In molti casi, la scelta di politica economica è stata quella di affidare al mercato l'erogazione dei servizi, sulla base dell'assunto che i dispositivi concorrenziali sono necessari e sufficienti a determinare gli incentivi per raggiungere questi obiettivi.

Tuttavia, non sempre si realizzano le condizioni per introdurre un efficace dispositivo concorrenziale: infatti, se alcune industrie operano in mercati tendenzialmente monopolistici con forti economie di scala, i guadagni d'efficienza conseguiti grazie alla concorrenza potrebbero essere inferiori alle perdite dovute alla disarticolazione del monopolio. Quando questi casi si verificano si ricorre ad un modello organizzativo diverso, quello della concorrenza per il mercato (Demsetz, 1968a; 1968b), che tenta di introdurre incentivi concorrenziali in una situazione di monopolio. Questo modello prevede che il gestore di determinati servizi sia selezionato a seguito di procedura concorrenziale (asta) e che, quindi, possa cambiare periodicamente. Si passa così da un monopolio temporalmente indeterminato ad un monopolio temporalmente determinato. Oltre ad effettuare l'asta, l'operatore pubblico deve contestualmente stabilire quale debba essere la durata ottimale della concessione da affidare ai gestori.

Questo modello organizzativo, tuttavia, comporta dei costi: il fatto che il gestore della metropolitana, del bar della stazione, del giardino zoologico, del

Questo saggio è una rielaborazione di parte di una più ampia ricerca sull'economia dei servizi pubblici svolta presso l'Autorità per i servizi pubblici locali del comune di Roma e pubblicata nella Relazione-sui servizi pubblici nella città di Roma (ottobre 1999). Gli autori desiderano ringraziare Giuseppe Ciccarone, Mauro Marè e Flaminia Violati per l'aiuto ed i commenti forniti.

museo cittadino e di altri servizi cambi periodicamente non avviene senza frizioni e attriti. Questi costi non sono ancora stati sufficientemente presi in considerazione nella letteratura economica. Alla loro individuazione è dedicato il presente saggio.

Le tesi qui esposte non hanno una valenza solamente accademica. La concorrenza per il mercato è infatti il modello organizzativo adottato in molti paesi, in particolare negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, in cui maggiore è stata negli anni passati la spinta verso la disarticolazione dei monopoli pubblici. Le direttive comunitarie in materia di concorrenza nel comparto dei servizi pubblici avranno, con ogni probabilità, l'effetto di sviluppare questo modello organizzativo anche nell'Europa continentale. In Italia ci sono già atti che individuano nella concorrenza per il mercato la forma principale d'affidamento dei servizi di pubblica utilità. In particolare:

—il Disegno di Legge AS 4014 approvato dal Senato della Repubblica ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati (AC 7042), che prevede l'esclusività della gara come forma di affidamento dei servizi pubblici a carattere industriale;

—il Decreto Legislativo n. 422/97 di riassetto del settore del Trasporto Pubblico Locale ha previsto che, alla fine di un periodo transitorio di cinque anni in cui è ancora consentito l'affidamento diretto alle imprese pubbliche esercenti il servizio, il servizio venga affidato tramite gara pubblica, con l'esplicita motivazione del superamento degli assetti monopolistici.

Pertanto, se questo tipo di affidamento costituirà la modalità principale per la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici, i costi di transizione diventeranno una componente importante della riforma che sarà necessario computare assieme ai benefici.

Nel prossimo paragrafo viene descritto il modello della concorrenza per il mercato. In quello successivo si presentano i costi di transizione. Nell'ultimo paragrafo sono infine suggerite alcune politiche economiche volte a ridurre i costi di transizione.

2. LA CONCORRENZA PER IL MERCATO

La concorrenza *per* il mercato è una modalità di organizzazione tipica delle industrie regolate; i diversi operatori concorrono fra loro per ottenere il diritto ad esercitare un potere di monopolio di tipo temporaneo. La contendibilità del mercato è riferita all'ottenimento della concessione di esercizio tramite una gara, in un quadro (normalmente) di prezzi e tariffe più o meno amministrate.

La concorrenza si realizza nel momento della gara indetta per assegnare la concessione. Una volta effettuata la gara, l'azienda vincitrice si ritrova ad essere l'unica a fornire la prestazione richiesta. I consumatori e/o gli utenti

sono obbligati a servirsi dell'impresa risultata vincitrice; i loro rapporti con l'azienda erogatrice del servizio sono definiti quindi da una situazione di «monopolio» (totale o locale) che tuttavia, a differenza di quanto accade con il monopolio tradizionale, è «temporalmente delimitato». Il limite temporale del monopolio è dato dalla durata della concessione. La concorrenza per il mercato può condurre a diverse forme di organizzazione delle attività economiche: la prima è quella di un monopolio esteso su tutto il territorio, la seconda invece è quella di diversi monopoli locali o territoriali. Analizziamo di seguito questi due possibili esiti della concorrenza per il mercato.

2.1. Concorrenza per il mercato con un'unica azienda erogatrice

La prima forma da esaminare è quella di un monopolio esteso a tutto il territorio (e quindi totale). In questa circostanza, le relazioni economiche fra i tre soggetti sono illustrate dalla figura 1.

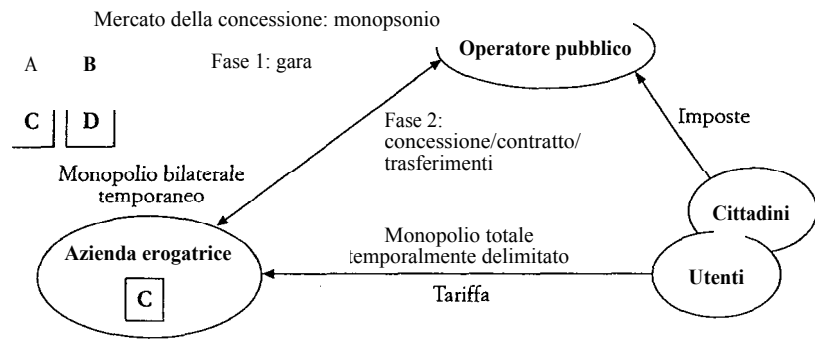
L'azienda vincitrice della gara deve tuttavia, a causa del termine temporale, partecipare ad una nuova gara alla fine del periodo di concessione. L'operatore pubblico deve dunque stabilire anche la durata ottimale della concessione, ponderando le esigenze della continuità nell'erogazione del servizio con quelle relative al mantenimento di un mercato effettivamente contendibile.

Rispetto alla situazione di monopolio, una tale organizzazione presenta il vantaggio di impedire che l'azienda erogatrice offra un servizio troppo scadente e/o a tariffe troppo elevate (nel caso in cui le tariffe non siano esplicitamente regolate dall'operatore pubblico), perché si suppone che, nei confronti del gestore in carica, operi l'incentivo della minaccia di perdere la gara successiva alla scadenza della concessione.

In una tale situazione, le imprese non concorrono fra loro per acquisire maggiori quote di mercato (ad esempio, nel caso del trasporto pubblico, in termini di singoli passeggeri trasportati), ma solamente per vincere le gare. L'utente si trova sempre in un mercato di monopolio, giacché soltanto un'azienda serve la sua abitazione (nel caso di acqua, gas, elettricità), o una sola azienda effettua il servizio su un determinato percorso (nel caso del trasporto). L'operatore pubblico può sfruttare la sua posizione di monopsonista¹ per ottenere le migliori condizioni possibili sul mercato nel momento in cui viene effettuata l'asta.

¹ La dizione «monopsonista», cioè unico acquirente, potrebbe apparire impropria in un contesto in cui, in realtà, gli acquirenti finali sono gli utenti del servizio, molteplici e differenziati. Tuttavia, si ritiene che il meccanismo dell'asta e la particolare natura dei servizi messi a gara delimitino una peculiare situazione tale da poter imputare all'operatore pubblico un potere, appunto, di monopsonio.

FIG. I. Concorrenza per il mercato nel caso di un'unica azienda erogatrice



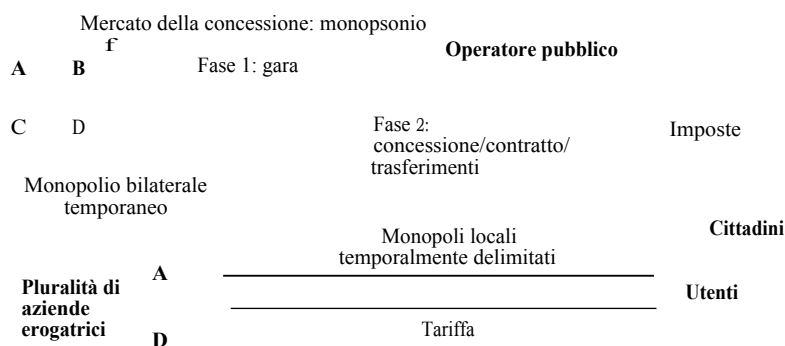
2.2. Concorrenza per il mercato con presenza di più aziende

Il secondo esito che può scaturire dalla concorrenza per il mercato è la presenza di diversi monopoli, ma di tipo locale. Piuttosto che affidare l'erogazione del servizio su tutto il territorio ad un'unica azienda, l'operatore pubblico decide di frazionare il mercato di riferimento e di metterne a gara specifici segmenti. Ciò è possibile solamente in mercati le cui condizioni tecniche di produzione sono contraddistinte da basse economie di scala, basse economie di varietà e limitate economie di integrazione verticale. Qualora queste tre economie connesse alla dimensione fossero molto rilevanti, sarebbe probabilmente più opportuno mantenere il monopolio pubblico o comunque affidare il servizio ad una sola impresa (fig. 1). Tra questi casi rientrano il trasporto pubblico locale su gomma e la raccolta dei rifiuti solidi urbani. La figura 2 illustra questa situazione.

Una situazione del genere presenta rischi più limitati rispetto a quelli insiti nel monopolio totale. Prima di tutto, perché frazionando il mercato si assume che ci siano molte aziende in grado di partecipare alla gara e di erogare effettivamente il servizio. In caso di un eventuale contenzioso tra l'amministrazione pubblica e l'azienda vincitrice della singola gara, l'amministrazione potrebbe sempre recidere il contratto e ricercare sul mercato un'altra azienda capace di erogare il servizio. Anche i disservizi connessi con eventuali contenziosi o dovuti al cambiamento tra il vecchio e il nuovo gestore non avrebbero effetto su tutta la popolazione, ma solo su una parte di essa.

In entrambi i casi esposti vi sono comunque alcuni rischi da sottolineare. Poiché la concorrenza per il mercato è una modalità organizzativa artificiale (nel senso che non si realizzerebbe mai se non fosse forzata dall'operatore pubblico), è sempre presente il pericolo che il monopolio pubblico venga sostituito, invece che da un'approssimazione della concorrenza, da un monopo-

FIG. 2. *Concorrenza per il mercato nel caso di più aziende erogatrici*



lio privato anch'esso (di fatto) temporalmente illimitato. Ciò può avvenire per diverse ragioni:

a) perché (caso della figura 1) le condizioni di monopolio naturale non consentono l'esistenza di altre imprese in grado di operare nel periodo fra una gara e l'altra: nel momento in cui in un determinato sistema economico non esistono più gestori capaci di svolgere effettivamente il servizio, il monopolio legale verrebbe sostituito da uno di fatto;

b) perché (caso della figura 2), il frazionamento del monopolio potrebbe essere vanificato dal fatto che un unico operatore possa vincere tutte le gare, in virtù della propria dimensione e dei rendimenti di scala che potrebbe far valere in sede di gara rispetto ad altri concorrenti di minore dimensione. Un eventuale divieto di concorrere alle gare in più di un lotto potrebbe essere successivamente vanificato da un successivo processo di acquisizione della proprietà delle aziende titolari della concessione.

Se questi eventi si realizzassero, l'intervento di politica economica teso alla riorganizzazione dei servizi pubblici secondo indirizzi maggiormente concorrenziali potrebbe considerarsi un fallimento. La qualità del servizio potrebbe deteriorarsi a causa di comportamenti opportunistici da parte dell'azienda risultata vincitrice della gara, senza che l'operatore pubblico possa avere strumenti efficaci per imporre livelli accettabili di erogazione del servizio. Nel caso in cui le tariffe non fossero regolate, il monopolista privato potrebbe inoltre sfruttare il proprio potere di mercato per aumentarle. I conseguenti extraprofiti derivati da risparmi a scapito delle prestazioni erogate e/o dall'aumento delle tariffe verrebbero acquisiti da una impresa privata, con l'effetto di redistribuire reddito dalla collettività ad azionisti privati.

3. I COSTI DI TRANSIZIONE E IL DILEMMA DELLA STAFFETTA

Definiamo come «transizione» il passaggio da uno stato iniziale A ad uno stato finale B, diverso da A. I costi associati alle conseguenti modifiche strutturali rappresentano i «costi di transizione». Essi discendono dal fatto che i soggetti economici escono da una *routine* già sperimentata per adottare una nuova *routine* che, anche se più efficiente a regime, non è necessariamente tale nel breve periodo. Possiamo distinguere due diversi tipi di transizione:

- a) quella associata alla *modifica da un regime di mercato ad un altro regime o transizione strutturale* (ad esempio dal monopolio alla concorrenza nel mercato o per il mercato);
- b) quella associata alla *ricorrente sostituzione* del soggetto erogatore all'interno di un regime definito o transizione *periodica* (è il caso della concorrenza per il mercato con gara).

Mentre la prima presenta costi connaturati a qualsiasi evoluzione e che sono suscettibili di essere ammortizzati nel lungo periodo, la seconda comporta costi ricorrenti che incidono sull'efficienza del sistema e che meritano di essere analizzati in dettaglio. E per questo motivo che concentreremo l'attenzione su quest'ultima.

I costi di transizione possono essere particolarmente elevati nel caso di servizi pubblici ad alta intensità di capitale, caratterizzati dalla presenza di reti (acqua, gas, elettricità): l'architettura del processo produttivo, la diffusione territoriale dei cespiti, la numerosità dei rapporti commerciali con utenti e fornitori rappresentano tutti elementi di rigidità strutturale per i quali è difficile immaginare che la sostituzione del gestore possa avvenire senza costi. Nel caso contrario, invece, quando la dotazione infrastrutturale necessaria per l'erogazione del servizio è limitata (mense scolastiche, assistenza sociale e altri servizi pubblici costituiti prevalentemente da lavoro), i costi di transizione possono essere di minore entità, soprattutto se le attività sono a bassa intensità di lavoro specializzato (*skilled*) e specifico (*firm-specific*).

Per individuare i costi di transizione, occorre analizzare il possibile comportamento dell'impresa privata monopolistica in prossimità della scadenza della concessione, qualora questa preveda di perdere la prossima gara, ovvero nell'intervallo intercorrente fra la notifica del risultato della gara favorevole al concorrente e la data del «cambio della guardia». Il gestore in carica del servizio pubblico (*incumbent*), infatti, potrebbe ritenere che non otterrà il rinnovo della concessione per una pluralità di ragioni, tra le quali:

- 1) vincoli di carattere istituzionale, quali un eventuale divieto di rinnovo esplicitamente previsto dal contratto;
- 2) una mutata situazione di mercato in base alla quale le imprese desiderose di entrarvi (i potenziali nuovi entranti, *new entrants*) sono disposte a

concorrere alla gara ad un prezzo più basso pur di aggiudicarsi la concessione;

3) contenziosi con l'amministrazione pubblica e/o con gli utenti sulle prestazioni previste dal contratto di servizio.

In queste circostanze, il gestore potrebbe trovare conveniente massimizzare la differenza fra costi e ricavi nel periodo residuale della concessione, abbattendo gli oneri di gestione tramite una riduzione quantitativa del servizio, oppure tramite un peggioramento della qualità e della quantità degli investimenti. Ciò può comportare la mancata effettuazione della manutenzione, oppure la realizzazione di investimenti con materiali a basso costo (o difformi da quelli tecnicamente necessari nel settore) o, infine, il rallentamento significativo del programma di investimenti concordato con l'amministrazione.

I comportamenti opportunisti dell'azienda erogatrice si tramutano immediatamente in costi che saranno posti a carico – per via diretta o per via indiretta – della collettività in senso generale o degli utenti del servizio più in particolare². Tali oneri costituiscono una particolare componente dei costi di transizione e li definiamo come «costi di termine concessione». Alcuni economisti ritengono che questi ed altri aspetti critici dell'erogazione del servizio possono essere affrontati nella maggior parte dei casi all'interno del rapporto contrattuale che lega l'operatore pubblico e l'azienda³. Noi riteniamo, al contrario, che la gestione contrattuale del servizio pubblico presenta due elementi critici che possono essere rimossi solo con grande difficoltà:

a) è praticamente impossibile prevedere tutti i dettagli ed i problemi dell'erogazione di un servizio all'interno di un contratto di lunga durata;

b) la sanzione prevista per il non soddisfacimento dei vincoli contrattuali è, generalmente, di carattere economico: l'azienda conosce queste sanzioni e

² Si veda a questo proposito il caso paradigmatico della licitazione per la concessione CATV (assegnazione di concessioni relative al sistema collettivo di antenne televisive) a Oakland, California, analizzato da Williamson (1987). In tale circostanza il concorrente che aveva offerto il prezzo più basso si aggiudicò la licitazione. Successivamente all'acquisizione del diritto di monopolio per 15 anni, fra il titolare della concessione e l'amministrazione comunale iniziò una fase di continua negoziazione di quasi tutti gli aspetti legati alla produzione ed all'erogazione del servizio che, essendo chiaramente specificati nel capitolato di gara, non avrebbero dovuto costituire oggetto di alcuna controversia. Questi elementi hanno riguardato sia gli assetti societari del soggetto vincitore (che ha effettuato una «fusione» con il terzo classificato), sia gli aspetti relativi alla qualità ed alla tempistica degli investimenti (che subirono una evidente e notevole riduzione e dilazione dei termini temporali), sia la rimodulazione (a proprio favore) delle penali e di parte della tariffa che avrebbero dovuto sostenere gli utenti. In altri termini la società concessionaria ha utilizzato il suo potere di monopolio privato per modificare a proprio vantaggio la quasi totalità delle clausole originarie della concessione.

³ Shleifer (1998) sostiene che, quando il governo conosce esattamente cosa occorre produrre ed erogare, non dovrebbe essere molto difficile scrivere un contratto appropriato o definire un buon sistema di regolazione.

non avrebbe difficoltà a scontare la perdita delle garanzie prestate o il pagamento di eventuali ammende riducendo ulteriormente la qualità e la quantità degli investimenti.

Un secondo e diverso aspetto che possono assumere i costi di transizione è relativo alle modalità con cui il nuovo entrante riesce a sostituire il gestore in carica. In linea generale, nel caso abbastanza diffuso in cui la proprietà delle infrastrutture rimanga pubblica, il nuovo entrante subentra nella sola gestione del servizio, limitandosi alla sostituzione del personale. Questa sostituzione comporta notevoli costi di conoscenza per la nuova struttura aziendale.

La differenza fra i costi di conoscenza, appena definiti, ed i costi di apprendimento noti alla teoria dell'organizzazione aziendale, sta nel fatto che i secondi sono quelli sostenuti da un'impresa che decide di entrare in settori nuovi e diversi da quelli di provenienza. Nel caso in esame, invece, si suppone che l'impresa conosca le tecnologie ed il funzionamento del «mercato» in cui intende operare, ma che non conosca i beni materiali (reti e cespiti diversi) con cui dovrà operare ed il loro stato di conservazione, né le interrelazioni con gli altri servizi pubblici a rete che incidono sul quel territorio.

L'acquisizione concreta di queste informazioni è un processo che richiede di sostenere spese definibili come «costi di subentro»; e dato che questi, per definizione, non sono sostenuti dal gestore in carica, egli possiede un vantaggio competitivo nei confronti dei nuovi entranti. Tale vantaggio può essere adeguatamente sfruttato in sede di gara e, se il differenziale di costo fra i concorrenti è elevato, può configurarsi una barriera all'entrata che porta ad un monopolio assoluto di fatto ⁴.

Caso A. *Il trasferimento della gestione del servizio idrico nel comune di Guidonia*

Il servizio di distribuzione idrica si caratterizza per la rilevanza della dotazione infrastrutturale rispetto a molti altri servizi pubblici. Il servizio è stato gestito in economia dal comune di Guidonia fino al mese di marzo 2000, quando è subentrata nella gestione 1 ACEA S.p.A. di Roma.

Sebbene il trasferimento della gestione sia avvenuto non in seguito ad una gara ma in applicazione della Legge n. 36/1994 (Legge Galli) – che

⁴ Una linea di indagine assai prossima a quanto affermato, è quella indagata da Laffont e Tirole (1993) che, nel capitolo dedicato al problema degli incentivi contrattuali e delle aste ripetute, affermano: «Physical capital, and even human capital, are not easily transferable from firm to firm. Hence symmetry between the firms is unusual at the franchise renewal stage. The incumbent firm enjoys an advantage over its competitors»; p. 341.

prevede un unico gestore per il ciclo integrato delle acque all'interno di un ampio territorio definito Ambito Territoriale Ottimale – è interessante notare quanto segue, anche se una stima più puntuale dei costi di transizione sarà possibile solo fra qualche tempo:

1) l'ACEA S.p.A. si è trovata ad affrontare una situazione territoriale caratterizzata da una difficile ricognizione dello stato delle reti (la cartografia al riguardo sembra essere non esaustiva) e, al momento attuale, non è ancora in grado di poter ricostruire con esattezza l'intera mappatura degli impianti. L'azienda stima in due anni il periodo di tempo necessario per una completa conoscenza del territorio;

2) le reti stesse presentano uno scarso livello qualitativo degli investimenti, essendo state realizzate prevalentemente in tubi di zinco anziché in ghisa sferoidale: la differenza in termini di durata dell'investimento può essere prudenzialmente stimata in un fattore 1 a 10: un tubo in zinco dura in media 10 anni, le condutture in ghisa possono arrivare a 100 anni;

3) il tasso di guasto delle reti di Guidonia è circa il triplo di quello della zona ACEA maggiormente critica. A parere degli scriventi, ciò è imputabile ad una scarsa manutenzione dovuta, presumibilmente, alla consapevolezza che (fin dal 1994, cioè dall'anno dell'approvazione della Legge Galli) la gestione del servizio sarebbe stata affidata ad un altro operatore.

I costi di subentro si vanno a sommare ai costi di termine concessione, concorrendo a definire la seconda componente dei costi di transizione.

Caso B. *Le linee aggiuntive di trasporto pubblico nel comune di Roma (Linee j)*

Il 7 maggio ed il 20 luglio 1999, nell'ambito della gestione del Giubileo, il comune di Roma ha approvato due delibere finalizzate alla realizzazione di una rete integrativa di trasporto pubblico, parallela a quella già operante in città, la cui conduzione è affidata all'Azienda speciale di trasporto pubblico del comune di Roma (ATAC).

Il progetto ha come obiettivo quello di limitare la circolazione dei bus turistici nelle zone più centrali della città, realizzando una serie di parcheggi nelle aree periferiche e provvedendo al trasporto dei turisti con la rete integrativa.

Le specifiche tecniche del progetto consistono in:

1) realizzazione di dieci linee integrative, di cui sei lungo i sei principali itinerari del centro storico e quattro esterne di collegamento;

2) realizzazione e/o adattamento di 21 fra parcheggi di scambio o di prossimità;

3) acquisto della flotta veicoli composta da 112 autobus da 12 metri.

Si è deciso, quindi, di affidare la gestione della rete tramite gara pubblica, affiancando un secondo gestore all'ATAC, l'Azienda speciale del comune di Roma.

Il finanziamento dei punti 2) e 3) ha comportato una spesa complessiva di Lit. 70 miliardi coperta dai fondi per il Giubileo, mentre per la gestione della rete integrativa di cui al punto 1) è stata effettuata una gara secondo il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, basata su una serie di parametri quantitativi e qualitativi di cui il peso principale (35 per cento) era dato dalla percentuale di ribasso offerta sulle tariffe massime indicate sul bando di gara.

La gara è stata aggiudicata da un'associazione temporanea di imprese cui fanno parte la SITA S.p.A., l'APM S.p.A., la CIPAR.

La transizione, in questo caso, è relativa alla modifica della struttura del mercato del TPL a Roma, con un tentativo di introdurre forme di concorrenza su alcune tratte «mirate». Infatti, anche se il servizio aggiuntivo è stato immaginato e realizzato come destinato ai turisti del Giubileo, è possibile per qualunque utente poter usufruire delle linee J acquistando un biglietto a Lit. 1900 anziché Lit. 1500 del servizio cittadino normale. Nei primi quattro mesi di operatività, cioè nella fase di transizione, il servizio si è caratterizzato per la quasi totale assenza di passeggeri. Il costo della transizione, pertanto, può essere stimato in termini di mancati incassi rispetto a quanto previsto. Se la situazione dovesse permanere a lungo, si possono includere anche i costi sostenuti per le infrastrutture (autobus + parcheggi) che, come ricordato, sono pari a circa 70 miliardi.

3.1. *Il dilemma della staffetta*

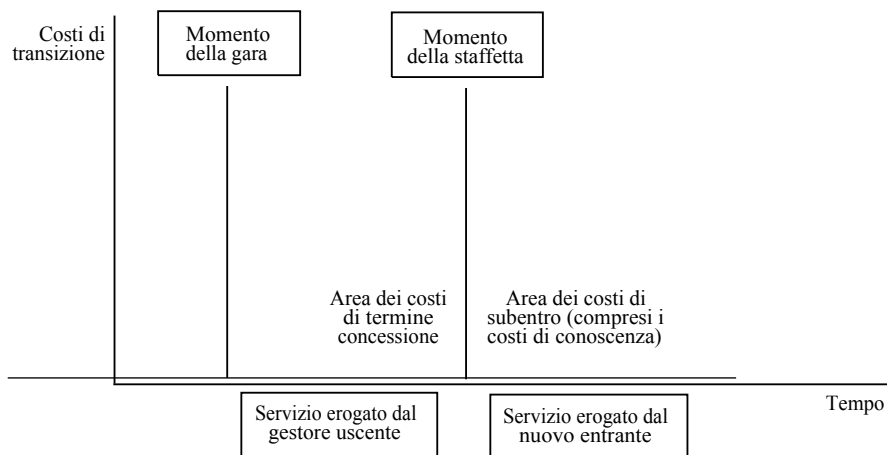
I costi di transizione potrebbero esistere anche qualora le imprese che si succedono nell'erogazione del servizio non fossero in concorrenza tra loro. Esiste infatti un momento di cesura, un'interruzione della *routine* nell'erogazione del servizio pubblico, che può avere durata più o meno lunga a seconda dei casi. Questa durata è la transizione. L'esistenza e l'entità di questa fase è particolarmente rilevante nei servizi pubblici, perché si tratta di settori nei quali è fondamentale che l'erogazione avvenga con continuità; elettricità, gas, acqua potabile, trasporti e telecomunicazioni sono tutti servizi che non possono essere sospesi né per un mese, né per una settimana, né per un giorno.

Il momento del passaggio di consegne fra l'erogatore uscente e quello entrante può essere paragonato al passaggio del testimone nella staffetta; esi-

ste infatti un periodo più o meno lungo in cui, analogamente all'evento sportivo, si assiste ad una fase di frenata rispetto alla normale «velocità» (livello di erogazione) del servizio, decelerazione che comporta costi (di termine concessione), cui fa seguito la fase delicatissima del passaggio del testimone, per concludersi con la fase di accelerazione del nuovo entrante, necessaria a ristabilire la normale «velocità» del livello di erogazione del servizio: quest'ultima fase comporta il sostenimento di quelli che abbiamo definito costi di subentro.

In termini schematici, e nell'ipotesi semplificativa che le funzioni di costo crescano linearmente in una prima fase e decrescano linearmente successivamente alla staffetta, tutti questi costi (e le relative fasi temporali in cui si manifestano) possono essere così rappresentati (fig. 3):

FIG. 3. *Costi di transizione e dilemma della staffetta*



A differenza di quello che accade nella staffetta, tuttavia, i soggetti erogatori del servizio pubblico non appartengono alla stessa squadra. Non ci muoviamo così in un gioco cooperativo dove la prestazione di uno dei soggetti costituisce un elemento per la vittoria di tutti. Nella vita reale, i soggetti industriali concorrono tra loro anche se limitatamente al momento in cui si svolge l'asta per l'affidamento del servizio. La riduzione dei costi di transizione presuppone un'ampia e prolungata collaborazione fra soggetti che sono in competizione. Ciò non avviene nel regime della concorrenza per il mercato, dove uno dei due soggetti sconfigge e soppianta l'altro. Detti costi, pertanto, saranno direttamente proporzionali al grado di antagonismo che caratterizza il comportamento degli operatori di quel mercato e di quel territorio. Essi sono uno dei prezzi da pagare per introdurre dispositivi concorrenziali; e

proprio l'esistenza di un dispositivo concorrenziale è quello che, in ultima analisi, dovrebbe garantire l'aumento di efficienza che giustifica la necessità della riorganizzazione.

La domanda che dobbiamo porci è: chi sostiene questi costi? Una volta individuati gli attori che saranno i «pagatori di ultima istanza», occorre verificare se il costo complessivo sostenuto per raggiungere la situazione B è maggiore, minore o uguale a quello che veniva sostenuto nella posizione di partenza A. È ragionevole ipotizzare che, per via diretta (tariffa) o per via indiretta (fiscalità generale), tali maggiori costi saranno sostenuti dall'utente finale.

3.2. *Esiste la contendibilità del mercato dei servizi pubblici?*

L'esistenza dei costi di transizione periodica rende il mercato dei servizi pubblici non pienamente contendibile; gli eventuali effetti positivi della concorrenza saranno pertanto di incerta determinazione. Ricordiamo che un mercato contendibile è caratterizzato dal fatto che i nuovi entranti, in presenza di extraprofitti goduti dal gestore uscente, possono tentare di entrare e soddisfare la domanda ad un prezzo più basso di quello del gestore presente nel mercato. Normalmente il giudizio sul grado di contendibilità di un mercato è riferito all'assenza di costi per l'entrata e l'uscita dal mercato stesso (Baumol *et al.*, 1982), ma nel mercato dei servizi pubblici sono presenti alcune peculiarità che non si ritrovano nel mercato dei beni di consumo o di investimento:

1) la domanda del servizio pubblico è scarsamente elastica rispetto al prezzo perché: a) si tratta di beni essenziali, almeno nella maggior parte dei casi, in cui la curva della domanda è rigida; b) la quantità consumata del servizio pubblico non è una variabile che l'utente è in grado di controllare (si pensi ad esempio alla sicurezza pubblica o all'illuminazione delle strade); c) il comportamento del consumatore risente dell'abitudine consolidata ad avere tariffe basse e stabili che non riflettono il costo di produzione del servizio;

2) in molti casi, le tariffe del servizio pubblico sono amministrative o regolamentate, ragione per cui il potenziale nuovo entrante perde uno dei principali strumenti di minaccia e di manovra per poter attuare politiche tese a sostituire il gestore uscente.

4. POLITICHE PER RIDURRE I COSTI DI TRANSIZIONE

L'esistenza dei costi di transizione può concorrere a spiegare la difficoltà di modificare gli assetti monopolistici nei servizi pubblici. La difficoltà non

nasce (non solo, almeno) dal fatto che l'obiettivo dei politici e dei manager dell'impresa monopolistica è quello di conservare i propri spazi di potere, ma può essere «anche» conseguenza dell'assenza o dell'inefficace definizione del sistema di regole in grado di minimizzare gli effetti negativi di una mancata collaborazione al momento della staffetta, nonché degli istituti contrattuali in grado di garantire gli utenti. L'assenza di questa «architettura di regolazione» comporta una perdita di efficienza in termini di maggiori costi di transizione.

Il decisore politico deve quindi valutare i costi derivanti dall'introduzione della concorrenza e stabilire se i vantaggi attesi saranno concretamente acquisibili dagli utenti, in termini di tariffa e/o di qualità del servizio. Poiché l'introduzione di forme di concorrenza per il mercato comporta il mantenimento del rapporto di monopolio fra utenti ed azienda erogatrice, il decisore dovrà quindi verificare se l'aumento dei costi di transizione sia di livello inferiore rispetto alle ricadute positive in termini di efficienza che possono riguardare l'intero mercato. È ragionevole pensare che, almeno in una prima fase, mercati in transizione possano comportare una diminuzione dell'efficienza allocativa.

Quanto finora sostenuto, sia chiaro, non significa che in diversi casi la concorrenza per il mercato non possa essere la forma di organizzazione preferibile; ad esempio, tale modalità organizzativa può operare efficacemente in tutti quei comparti dei servizi pubblici caratterizzati da una bassa dotazione di capitale e da un impiego relativamente intensivo del fattore lavoro, quali ad esempio i servizi alla persona, le mense scolastiche, la cura del verde pubblico e così via. Nei settori a carattere più marcatamente industriale, tuttavia, si tratta di assumere consapevolezza di questi problemi e di prendere le misure ausiliarie per ridurre i costi associati alla transizione.

Innanzitutto, l'esistenza dei costi della transizione periodica, comporta tre osservazioni principali.

Primo, le decisioni da assumere sulla durata della concessione devono tenere conto dei seguenti effetti opposti: a) tanto più lungo è il periodo della concessione, tanto più lungo sarà il lasso di tempo residuale sulla base del quale l'impresa potrà prendere le decisioni finalizzate alla massimizzazione del reddito a danno degli utenti e dell'amministrazione pubblica; b) tanto più breve è la concessione, tanto minori saranno le decisioni di investimento che l'erogatore prenderà, con conseguente caduta dei livelli qualitativi del servizio reso.

— Secondo, l'esistenza dei costi di transizione rende il mercato dei servizi pubblici non pienamente contendibile.

— Terzo, la gestione pubblica e la connessa struttura di mercato monopolistica annulla, per definizione, i costi di termine concessione e i costi di subentro. Da ciò si evince la necessità di verificare con attenzione se il costo complessivo sostenuto per raggiungere la, e rimanere nella, situazione B (il

nuovo modello della concorrenza per il mercato) è maggiore, minore o uguale a quello sostenuto nella posizione di partenza A (il monopolio pubblico indetermiato).

Assunte queste problematiche, esistono tuttavia numerose politiche che possono essere adottate per ridurre i costi di transizione. Tra di esse segnaliamo le seguenti:

a) *facile trasferibilità del servizio che si mette a gara.* A tal fine, l'operatore pubblico deve individuare i beni capitali che devono rimanere di sua proprietà e che possono essere successivamente dati in gestione ad operatori diversi. Contrariamente ad un diffuso senso comune, quindi, optare per la concorrenza per il mercato non significa privatizzare le infrastrutture e le reti, ma solo darle in gestione.

b) *Esplícita ripartizione delle spese per investimenti e manutenzione tra gli erogatori entranti e uscenti.* Dato che gli investimenti e la manutenzione sono le voci di spesa che un monopolista (per un periodo temporale limitato) potrebbe avere la tentazione di ridurre eccessivamente, si potrebbe garantire al gestore in carica un indennizzo (corrisposto dal nuovo entrante) pari al valore residuo degli ammortamenti previsti dal piano di investimenti concordato con l'amministrazione⁵.

c) *Codificazione delle modalità di conduzione del servizio.* Al fine di abbassare i costi di conoscenza che devono essere sostenuti dai nuovi entranti, e dunque di consentire un'ampia partecipazione alle gare, è importante che l'operatore pubblico codifichi per quanto possibile le modalità di erogazione del servizio e ne evidenzi i punti critici. Fondamentale a questo fine è inserire nel contratto di servizio clausole che prevedano l'obbligo di costruire e mantenere un efficiente sistema informativo che possa essere utilizzato dal nuovo entrante, riducendo così i costi di subentro.

d) *Riduzione dell'attrito suddividendo il servizio pubblico in più lotti.* Nei casi in cui le condizioni tecnico/economiche di produzione del servizio lo consentano, è possibile minimizzare il rischio dell'insorgere dei costi di transizione ripartendo il servizio in più gare e nel tempo⁶.

In conclusione, possiamo dire che i costi di transizione non vanificano la possibilità di migliorare l'efficienza dei servizi pubblici ricorrendo a dispositivi concorrenziali e, in particolare, introducendo il regime della concorrenza per il mercato. E però importante conoscere i problemi insiti in questa forma

⁵ Questa soluzione, prevista ad esempio dal d.d.l. AS 4014, non elimina tutti i costi connessi ad una mancata collaborazione al momento della staffetta.

⁶ Ad esempio, se l'intero servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani di una città cambia gestore nello stesso istante, è probabile che la transizione comporti disagi e costi per l'intera città. Se invece le aste sono realizzate su dimensione ridotta, ad esempio quella del quartiere, e scadenzate nel tempo, sarebbe più facile ridurre i disagi ed i costi connessi alla transizione.

organizzativa per prevenirli. Da quanto sostenuto, sembra evidente che quest'ultima richiede un'amministrazione pubblica probabilmente più snella ma, allo stesso tempo, con una ben più robusta capacità gestionale e negoziale nei confronti degli operatori privati.

L'esistenza dei costi di transizione dimostra inoltre che l'idea ossessiva secondo la quale l'unico modo per aumentare l'efficienza dei servizi pubblici sia quella di privatizzare (si veda, da ultimo, Shleifer, 1998) è sbagliata e pericolosa, perché comporta il rischio che in determinati settori si passi dal monopolio pubblico (che è cattivo) a quello privato (che è pessimo).

Riferimenti bibliografici

- Baumol W.J., Panzar J., Willig R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace & Jovanovic.
- Demsetz H. (1968a), *The Cost of Transacting*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. LXXXII, pp. 33-53.
- Demsetz H. (1968b), *Why Regulate Utilities*, in «Journal of Law and Economics», vol. XI, pp. 55-65.
- Laffont J.J., Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Shleifer A. (1998), *State versus Private Ownership*, in «The Journal of Economic Perspectives», vol. XII, pp. 133-50.
- Williamson O.E. (1987), *Le istituzioni economiche del capitalismo - imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Milano, Angeli.