

La razionalizzazione anticompetitiva

Il caso della distribuzione locale del gas

Carlo Stagnaro

1. Introduzione

La distribuzione locale del gas, dieci anni dopo il primo passo verso la liberalizzazione, rischia di tornare un monopolio pubblico, sebbene in condizioni diverse rispetto a quelle precedenti. Paradossalmente, la ri-monopolizzazione potrebbe passare attraverso un ridisegno delle dimensioni degli ambiti tariffari (coincidenti con gli affidamenti messi a gara), pensato originariamente per migliorare l'efficienza del settore. La tesi che verrà qui presentata è che i 177 ambiti individuati dal decreto 19 gennaio 2011 siano mediamente troppo grandi, e che questo sovra-dimensionamento determini una barriera all'ingresso di natura economico-finanziaria non giustificata dai potenziali benefici legati alle economie di scala. Di conseguenza, l'avvio delle gare in un numero così ristretto di ambiti potrebbe portare a un eccessivo consolidamento del settore, mettendo fuori mercato i soggetti privati e favorendo gli incumbent pubblici. Come si vedrà, i privati sono penalizzati anche dal modo in cui le gare si svolgono e dai criteri adottati, in particolare in relazione alla determinazione del canone di concessione.

2. Il contesto e i problemi irrisolti

Il percorso di apertura alla concorrenza è iniziato nel 2000, col “decreto Letta”, che ha riservato alla distribuzione locale un trattamento particolare e ha compiuto scelte condivisibili ma ambigue nella loro formulazione. Questa ambiguità ha prodotto da un lato una tensione verso il ritorno ai vecchi assetti, complice il loro superamento solo parziale e comunque formale, dall'altro un tentativo di intervento regolatorio che, tuttavia, appare mosso da un'analisi incompleta del problema.

La distribuzione locale del gas è definita dalla direttiva 30/98 (che fornisce l'architettura fondamentale per tutto il processo successivo di liberalizzazione) come l'attività di “trasporto del gas naturale attraverso reti di gasdotti locali o regionali per la consegna ai clienti”. Secondo il decreto Letta,¹ che recepisce la direttiva e apre il mercato del gas alla concorrenza, la distribuzione locale è l'unico segmento della filiera del gas a mantenere la qualifica di servizio pubblico. Inoltre, sia nella normativa comunitaria sia in quella nazionale, essa viene trattata come un “monopolio naturale” (in quanto le infrastrutture non sarebbero duplicabili in modo economico) e, come tale, assoggettata ai consueti strumenti: regolazione tecnica e della qualità, regolazione econo-

¹ Decreto legislativo 164/2000.

KEY FINDINGS

- La distribuzione locale del gas è stata oggetto di diversi interventi normativi e regolatori, tutti ispirati al principio che la frammentazione dei gestori fosse eccessiva;
- Tuttavia non esiste evidenza convincente sull'esistenza di economie di scala oltre una dimensione minima;
- Imporre una dimensione esagerata ai gestori rischia inoltre di produrre effetti anticompetitivi, rendendo meno contendibili le gestioni nonostante l'obbligo di affidamento tramite gara;
- L'analisi degli attuali gestori evidenzia come la riduzione degli ambiti a 177 rischierebbe di tutelare i monopolisti pubblici e deprimere gli investimenti;
- È possibile uscire da questa situazione consentendo un diritto di “opt out” ai comuni che intendono bandire gare in proprio, purché non partecipino con aziende da loro possedute.

L'autore ringrazia Antonio Alizzi e Lucia Quaglino per l'aiuto nella costruzione del dataset e i commenti su una precedente bozza di questo paper. Vale il consueto disclaimer

Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni

mica (attraverso un meccanismo di *price cap* amministrato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas), obblighi di accesso per tutti gli operatori a condizioni terze e non discriminatorie (*third party access*), e assegnazione della gestione tramite gara. Una ricostruzione dettagliata dei passaggi normativi e del contesto di mercato pre-esistente al Letta, e ai cambiamenti innescati da esso e dagli interventi successivi, si trova in Dorigoni (2007) e Beccarello e Piron (2008).

La logica dell'affidamento tramite gara, che oggi è l'architrave del sistema, è legata alla natura di "monopolio tecnico" delle reti locali: esse non sono economicamente duplicabili. Di conseguenza, il gestore si trova nella condizione di essere un monopolista, con l'incentivo consueto a ridurre l'offerta e aumentare i prezzi. Per impedire l'estrazione della rendita monopolistica, in letteratura e nella pratica si sono individuati vari strumenti, che vanno dalla regolazione tecnica, tariffaria e di qualità alla selezione del gestore tramite procedure a evidenza pubblica. La "concorrenza per il mercato" (o "alla Demsetz", dal nome dell'economista Harold Demsetz che per primo ha fornito le coordinate teoriche per sviluppare questo strumento), in condizioni ideali, è equivalente alla "concorrenza nel mercato" in quanto seleziona il potenziale gestore che, in un meccanismo di asta, chiede la remunerazione più bassa.

Il meccanismo è efficiente a patto che l'asta sia bandita nei termini corretti, e che i criteri di valutazione siano sufficientemente oggettivi e non distorsivi. Purtroppo, in Italia si sono verificate due anomalie. Una riguarda i criteri di valutazione; l'altra l'affidamento oggetto dell'asta. Questo paper si occupa del secondo tema. Per quel che riguarda i criteri di valutazione, basti osservare che l'introduzione di criteri qualitativi e comunque extraeconomici (a partire dalla tutela dell'occupazione) ha l'effetto di rendere più arbitrario l'esito dell'asta, determinando la trasformazione della gara in un "concorso di bellezza" del quale è facile pre-determinare l'esito, favorendo il mantenimento (anziché l'eliminazione) delle rendite monopolistiche. Secondariamente, c'è una contraddizione di fondo tra la mancata scelta tra la proprietà privata o pubblica delle reti e il sistema delle gare: la proprietà privata presuppone la regolazione ma è difficilmente coniugabile con l'affidamento della gestione tramite gara, in quanto il compito di impedire l'estrazione della rendita è affidato al regolatore sulla base, per esempio, di una attività regolatoria imperniata sulla *yardstick competition*. Viceversa, la proprietà pubblica rende necessario l'affidamento tramite gara, per imporre strutture societarie, meccanismi di *governance* e obblighi di equilibrio economico-finanziario che siano coerenti con un principio di *accountability*. Infine, e più importante anche nell'ottica della tesi che viene sostenuta in questo paper, dal punto di vista economico nell'attuale impostazione il principale oggetto della gara è il canone di concessione, ossia quanta parte del *Vrd* (vincolo dei ricavi di distribuzione) debba essere destinato alla stazione appaltante. Questa procedura è, dal punto di vista logico ed economico, insensata. Se il *Vrd* viene fissato a un livello tale da consentire la distribuzione di una quota cospicua dei ricavi (che in alcuni casi raggiunge l'80 o il 90 per cento) alla stazione appaltante, significa che (a) in realtà la rendita monopolistica viene estratta e (b) essa viene in larga parte stornata all'ente pubblico, col risultato che (c) il monopolista è in realtà l'equivalente di un sostituto d'imposta e (d) la rendita monopolistica viene fiscalizzata. In quale modo questo possa essere rispondente all'interesse generale, e coerente con la logica generale del sistema, è impossibile dirlo. L'ipotesi alternativa è che la percentuale del *Vrd* corrisposta all'ente pubblico sia eccessiva e abbia l'effetto di schiacciare l'utile aziendale tra un *floor* troppo alto (il canone) e un *cap* troppo basso (la tariffa). La conseguenza (oltre all'inevitabile compressione degli investimenti, con le immaginabili conseguenze in termini di sicurezza) è quella di mantenere la distribuzione in mano a gestori inefficienti, sovente di proprietà pubblica, che socializzano comunque, alla

fine, i loro costi, e che non sono esposti all'obbligo di mantenere l'equilibrio economico. Per un approfondimento su questi temi si rimanda a Stagnaro e Testa (2009).

È in questo contesto che arriva la supposta “razionalizzazione” degli ambiti. Come si è visto, già a prescindere dal modo in cui essi sono definiti esistono importanti elementi (al di là dell'inevitabile migliore conoscenza degli impianti) che tendono a favorire, in un processo di gara, l'*incumbent* contro il *newcomer* e il soggetto pubblico (che nei fatti può sopportare perdite scaricandole sulla fiscalità o sull'indebitamento pubblico) contro il gestore privato. La riforma degli ambiti rischia tuttavia di calare il sipario sui residui spazi di concorrenza.

3. Esistono economie di scala?

Per capire la *ratio* della riduzione degli ambiti, occorre tornare al periodo pre-liberalizzazione, caratterizzato da una frammentazione estrema – quella sì priva di ragioni economiche. Alla fine degli anni Novanta si contavano in Italia circa 700 operatori, rispetto agli oltre 6.000 comuni metanizzati esistenti nel paese. La maggiore disciplina finanziaria e il passaggio da una contabilità “implicita” fondata sui trasferimenti pubblici a una “esplicita” imperniata sui ricavi tariffari ha, di per sé, indotto una concentrazione, peraltro agevolata anche dalle (poche) gare che si sono svolte, riducendo di più della metà il numero di operatori attivi. Oggi le reti gas sono in mano a circa 300 soggetti.

Questo processo di consolidamento non è, tuttavia, solo il frutto delle dinamiche “spontanee” innescate dal cambiamento di paradigma, ma è anche stato spinto da una serie di intenzioni e determinazioni in ambito sia regolatorio sia normativo, a partire dalla decisione di far coincidere l'ambito tariffario con la gestione. In altre parole, mentre oggi all'interno di un medesimo ambito possono convivere più gestori, in futuro – dopo che le gare si saranno svolte – questa pluralità non sarà più possibile. Di per sé questa decisione risponde a un'esigenza di razionalizzazione che è difficile contestare a livello di principio, ma che invece, in fase di implementazione, appare produrre più di una distorsione.

Il punto di riferimento per questa “evoluzione guidata” è un documento di consultazione pubblicato nel 2008 dall'Autorità per l'energia (Aeeg 2008). Tale documento è di fondamentale importanza perché ha ispirato le successive iniziative sia del regolatore, sia del legislatore. Il documento sostiene che, alla luce della letteratura disponibile, sia possibile rilevare “unanime convergenza sulla presenza di economie di densità”, mentre “viene per lo più accertata la presenza di economie di scala, molto significative per le imprese di piccole dimensioni”. Questo è il punto fondamentale: se infatti fosse provato che esistono sensibili economie di scala, allora l'impulso alla concentrazione sarebbe giustificabile. In caso contrario, esso andrebbe giustificato sulla base di altre considerazioni che, al momento, non sembrano essere state sviluppate.

La realtà è che non c'è alcuna evidenza di economie di scala al di sopra di una dimensione minima d'impresa, il che è logico se si pensa al tipo di attività industriale che è demandata al gestore della rete locale. Al più, si può ipotizzare che esistano modesti guadagni di efficienza dalla gestione di ambiti territorialmente contigui (Dorigoni 2007) ma, anche qui, la questione è dubbia, anche perché la possibilità di sfruttare al meglio i fattori produttivi deve fare i conti con i vincoli comunque dettati sotto forma di regolazione della qualità (se il gestore deve far pervenire una squadra di intervento entro un lasso di tempo predefinito, sopra determinate dimensioni territoriali o in assenza di infrastrutture viarie di agevole collegamento, dovrà localizzare sul territorio una seconda squadra...). Esiste, semmai, un problema di altro genere: può essere razionale, anche

al di là delle economie nella gestione, “accorpate” gli ambiti allo scopo di ridurre i costi di transazione legati all’organizzazione delle gare: ma questo è un tema eminentemente pratico, che può essere superato, tra l’altro, con procedure le più standardizzate possibili, che avrebbero oltre tutto il vantaggio di rendere più complesso “pilotare” i risultati delle gare.

Ma l’Autorità si spinge molto oltre, con un tentativo empirico di ragionare sulla “dimensione ottima” del gestore, a cui fa seguito la richiesta di ritagliare gli ambiti su tale dimensione allo scopo di imporre un processo di aggregazioni che porti all’incirca a dimezzare ambiti e gestori. Questo approccio è assai criticabile, tra l’altro perché i costi della distribuzione locale di metano sono assai variabili e *site-specific*, sicché la differenza osservata tra i gestori può rispondere a variabili diverse dalla dimensione d’impresa. Per esempio, l’orografia o la minore densità abitativa possono avere un impatto determinante sulla struttura dei costi. È inoltre probabile che i gestori delle reti nelle zone montane o rurali, più complesse e meno densamente popolate, abbiano una dimensione inferiore: tuttavia la dimensione è figlia della loro storia, e non è la causa primaria dell’apparente differenza nei costi rispetto ai gestori più grandi (in termini di punti di riconsegna gestiti) nelle aree urbane. Inoltre, e più grave, in questo modo si confonde la dimensione minima efficiente a livello d’ambito territoriale con la dimensione efficiente d’impresa: quest’ultima è funzione, tra l’altro, degli obblighi regolatori e delle scelte tecniche e tariffarie (Stagnaro e Testa 2009). Imporre, attraverso l’individuazione di ambiti eccessivamente grandi, una *firm size* sovradimensionata rischia peraltro di vanificare la ragione stessa per cui si ritiene utile introdurre processi di liberalizzazione del mercato, ossia valorizzare l’ingegno imprenditoriale e le informazioni “disperse” (rispetto a quelle “centralizzate” nella mente del regolatore). In fondo, sono tecnologia e innovazione (anche organizzativa e manageriale) a stabilire la dimensione “ottima” delle imprese, che per conseguenza varia nel tempo. Allo scopo di valorizzare questo processo di “scoperta” è meglio rischiare di sottodimensionare gli ambiti, e lasciare che le imprese trovino la loro dimensione “ottima” per un processo di fusioni e acquisizioni spontaneo, piuttosto che forzare aggregazione innaturali (Coase 1937; Hayek 1945; Alchian e Demsetz 1972; Williamson 1975; Williamson 2002; Kumar et al. 1999).

Lo stesso esercizio empirico dell’Autorità – al quale vanno peraltro attribuiti i limiti di cui sopra – sembra restituire un risultato ambiguo. La Figura 1 riproduce i risultati dell’analisi del regolatore sulla funzione di costo dei distributori.

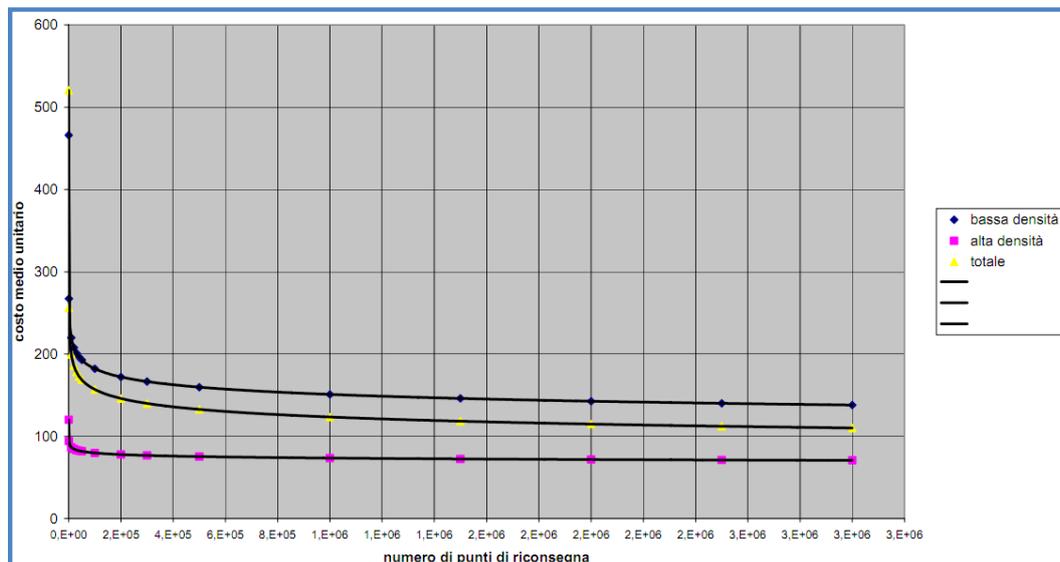
La Figura mostra in modo molto chiaro che la variabile davvero discriminante rispetto ai costi unitari è la densità dei punti di riconsegna. Sembrano esistere economie di scala solo su dimensioni molto piccole, ma esse sostanzialmente scompaiono per dimensioni superiori ai 200.000 punti di riconsegna. Anche qui, però, il risultato non è univoco: infatti, tipicamente esiste una relazione inversa tra la densità e il numero di punti di riconsegna gestiti. In altre parole, nelle zone meno popolate, il gestore tende ad avere meno punti di riconsegna. Quindi, la domanda è: la modesta economia di scala osservata è vera economia di scala, o deriva semplicemente dal fatto che le imprese più piccole servono zone più spopolate e, dunque, in realtà la differenza di scala non fa che “mascherare” la differenza di densità?

Il sospetto che la risposta corretta sia quest’ultima è avvalorato dalla stima dell’elasticità di scala, anch’essa effettuata da Aeed (2008), e riportata in Figura 2.

La Figura 2 esprime i risultati di un modello attraverso il quale Aeed (2008) intende verificare se davvero esistano economie di scala al livello della singola azienda. Va sottolineato che i coefficienti non risultano “molto significativi” (anche se non è specificato

FIGURA 1

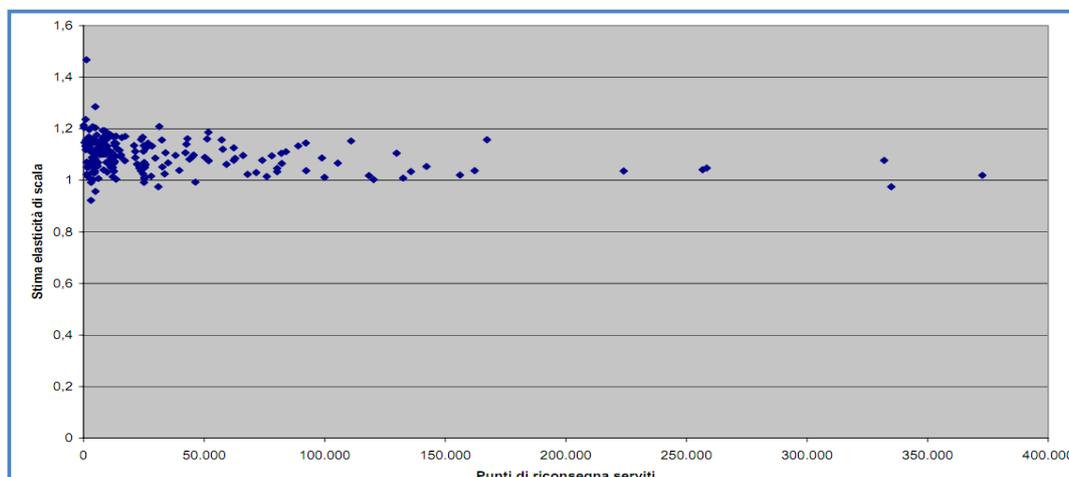
Funzione di costo dei distributori in funzione della densità dei punti di riconsegna e del numero di punti gestiti



Fonte: Aeeg (2008)

FIGURA 2

Stima delle elasticità puntuali dei distributori fino a 400.000 punti di riconsegna



Fonte: Aeeg (2008)

quale sia il livello di significatività dei coefficienti stessi). In ogni caso, anche questa Figura non suggerisce l'esistenza di alcun trend e, ancora, rischia di mascherare la ragione profonda della diversa struttura dei costi tra le imprese relativamente più grandi e quelle relativamente più piccole: poiché è la densità a dominare la funzione di costo, e poiché le imprese più grandi servono normalmente agglomerati urbani e quelle più piccole zone rurali o piccoli centri, la presunta economia di scala non è altro che una manifestazione delle economie di densità.

Sottovalutandola portata di questo tipo di considerazione, Aeeg conclude che "il costo unitario medio per punto di riconsegna... è minimo per le imprese della classe compresa tra 300 e 500 mila punti di riconsegna"; inoltre, "emerge una netta differenziazione del livello dei costi unitari quando si sale sopra la soglia dei 200 mila punti di prelie-

vo”. Sulla scorta di questa constatazione, viene proposta “una soglia minima intorno a 250-350 mila punti serviti”. Viene cioè suggerito di definire la dimensione degli ambiti sulla base di un’indagine sui costi medi effettuata su un significativo campione delle imprese attive in Italia, cosa che renderebbe necessario “rivedere la definizione delle reti regionali di trasporto”, tenendo naturalmente conto della continuità territoriale e dell’esistenza di interconnessioni.

4. Il decreto di gennaio: razionalizzazione o monopolio?

A valle di queste considerazioni, viene la scelta compiuta attraverso il decreto ministeriale 19 gennaio 2011, che fissa a 177 il numero degli ambiti – dunque circa la metà degli attuali gestori – con una dimensione media di circa 200.000 punti di riconsegna. Le perplessità teoriche trovano conferma empirica se solo si va ad analizzare più da vicino l’attuale struttura del mercato e si tenta di simulare quali potrebbero essere gli esiti delle gare. Va ricordato che, nei casi in cui il vincitore della gara non coincida col gestore precedente, il soggetto entrante deve versare all’uscente una “indennità”. Uno dei problemi pratici che questo – inevitabile – passaggio comporta è quello della valutazione dell’entità di tale compensazione, per la quale la normativa vigente richiama nel R.D. 2578/1925, con una serie di opzioni in funzione, tra l’altro, dell’età delle concessioni e, soprattutto, delle componenti strutturali dell’impianto di distribuzione. L’aspetto qui rilevante è che l’indennità si configura come una (inevitabile) barriera all’ingresso, che è tanto più rilevante, quanto più ampia è la dimensione dell’ambito (e quanto più il gestore uscente ha accumulato investimenti nell’ultimo periodo prima della gara). Non solo: chi è molto forte in un determinato ambito, “porta a casa” con facilità la percentuale di mercato che già non controlla nell’ambito stesso, e questo lo rende ancora più forte nel tentare di “aggregare” ambiti più contendibili. Questa barriera si va ad aggiungere a una serie di elementi che per definizione favoriscono il gestore uscente, a partire da una migliore conoscenza dello stato reale degli *asset*. Ne segue che la definizione di ambiti troppo ampi, senza produrre sensibili benefici sotto forma di economie di scala, rischia di sortire conseguenze anticompetitive, rendendo più forte chi è già forte e indebolendo ulteriormente le numerosissime imprese di minore dimensione, e di vanificare l’utilità della gara come strumento competitivo di ottimizzazione concorrenziale, attraverso la selezione competitiva del gestore, che di fatto finirebbe per avvenire solo in ragione della “potenza di fuoco” finanziaria dei soggetti partecipanti e non sulla base della dell’offerta qualia/quantitativa a vantaggio dei consumatori.

Questo rischio risulta particolarmente evidente se si guarda alla composizione delle attuali gestioni. L’analisi dell’attuale “allocazione” dei 177 ambiti della distribuzione locale del gas è stata ricostruita individuando il soggetto che ha la quota prevalente, il numero di ambiti in cui gestisce la quota maggioritaria del servizio, il numero di punti di riconsegna gestiti rispetto al totale dei punti di riconsegna esistenti nell’ambito, la natura pubblica o privata dell’operatore, non dal punto di vista della natura giuridica, quanto da quello sostanziale, di afferenza del soggetto economico. L’immagine è quella di una frammentazione apparente, a cui fa tuttavia da contraltare un elevato grado di concentrazione.

Due soli soggetti (Italgas e F2i) sono presenti in un grande numero di ambiti (rispettivamente 54 e 49) nei quali gestiscono la larga maggioranza dei punti di riconsegna (rispettivamente 79 e 57 per cento). Soprattutto, però, 28 operatori (la maggior parte dei quali controllati o interamente posseduti da enti pubblici) hanno una quota superiore al 50 per cento dei punti di riconsegna in 151 ambiti. Di questi, 20 superano addirittura

ra il 70 per cento in 95 ambiti. Tutti questi ambiti appaiono nei fatti ben difficilmente contendibili.

Nei restanti 26 ambiti (che valgono appena il 10 per cento del mercato in termini di numero di punti di riconsegna) il gestore maggioritario ha una quota del mercato inferiore al 50 per cento e, dunque, almeno in linea teorica il risultato della gara è aperto.

Non solo: dei 28 gestori che controllano più della metà dei punti di riconsegna negli ambiti in cui operano, 23 (82 per cento) sono pubblici.² Viceversa, dei 18 *incumbent* che controllano meno della metà dei punti di riconsegna nei rispettivi ambiti, la quota pubblica, pur maggioritaria, è sensibilmente più bassa, riguardando 11 soggetti (61 per cento). La Tabella 1 riassume.

TABELLA 1

Numero di operatori pubblici e privati che gestiscono più (o meno) del 50 per cento dei punti di riconsegna negli ambiti dove sono soggetti dominanti

	Pubblici	Privati
Quota > 50 per cento	23	5
Quota < 50 per cento	11	7

La Figura 3 (pag. seguente) riporta i 46 gestori che sono principali operatori in almeno un ambito, ordinandoli per numero di punti di riconsegna gestiti e confrontando tale cifra col totale dei punti di riconsegna presenti negli ambiti in cui sono *incumbent*. La Figura distingue anche tra soggetti pubblici e privati.

La situazione è ancora più chiara se si mette in relazione la quota di mercato detenuta dagli operatori dominanti col numero di punti di riconsegna serviti e, a maggior ragione, col numero di punti di riconsegna esistenti negli ambiti in cui essi sono *incumbent* (Figure 4 e 5, pagine seguenti). Dalle Figure sono stati eliminati F2i e Italgas per ragioni di scala in quanto, essendo di gran lunga sovradimensionati rispetto agli altri gestori, includendoli le curve risulterebbero “schiacciate” verso il basso e di difficile lettura.

Quello che emerge dai grafici, seppure in modo molto disperso data l’eterogeneità delle situazioni qui esaminata, è che più gli ambiti sono grandi, maggiore è la quota di mercato in mano all’operatore dominante; ovvero, più è alto il numero di punti di riconsegna gestiti, più il mercato tende a essere concentrato. Ora, questo ha varie conseguenze indesiderabili. Una è che, all’aumentare dei costi d’ingresso, evidentemente l’operatore dominante (sovente verticalmente integrato o comunque di proprietà pubblica) riesce a “espandersi”. Un’altra è che, ne gli ambiti di piccole dimensioni presentano situazioni molto diverse tra di loro, quelli di grandi dimensioni sono invece tipicamente molto concentrati: ciò suggerisce che, all’aumentare delle dimensioni dell’ambito, le opportunità di cogliere i benefici della *yardstick competition* diminuiscono più che proporzionalmente, in quanto non solo ci sono meno “spazi” di gestioni alternative, ma ciascuno di essi diventa relativamente meno contendibile.

Un altro modo ancora di guardare alla questione è considerare le eventuali correlazioni tra la condizione dei gestori, il numero di ambiti in cui sono operatori dominanti, il numero di punti di riconsegna esistenti negli ambiti e la quota di mercato media negli ambiti in cui essi sono operatori dominanti, oltre che la natura pubblica o privata del

² Viene qui definito “pubblico” qualunque operatore il cui capitale azionario sia in mano a enti pubblici almeno per il 30 per cento. È stato considerato pubblico anche il fondo F2i, che formalmente non lo è, in quanto gran parte del capitale (58,1 per cento) è controllato da soggetti di matrice pubblicistica, quali la Cassa depositi e prestiti (8,1 per cento), diverse fondazioni bancarie (23,7 per cento) e casse previdenziali (26,3 per cento).

FIGURA 3

Maggiori gestori di reti di distribuzione gas

Le colonne più scure indicano i punti di riconsegna gestiti, mentre quelle più chiare sono i punti di riconsegna gestiti da altri all'interno degli ambiti in cui ciascun gestore è il soggetto dominante; le colonne in blu indicano gestori pubblici, quelle in rosso gestori privati.

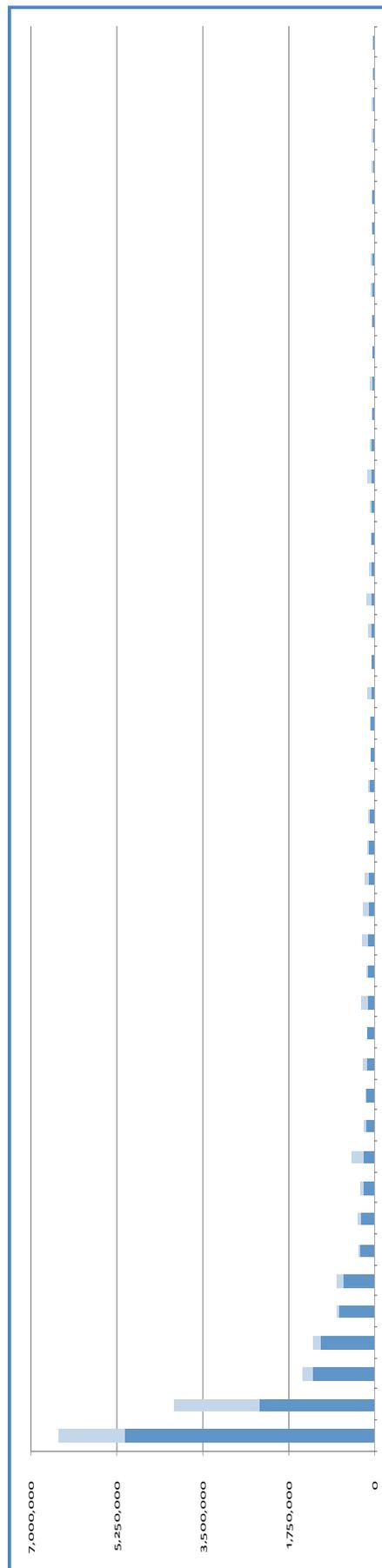


FIGURA 4

Punti di riconsegna gestiti (asse verticale) e quota di mercato negli ambiti in cui sono operatori dominanti (asse orizzontale) dei gestori esaminati.

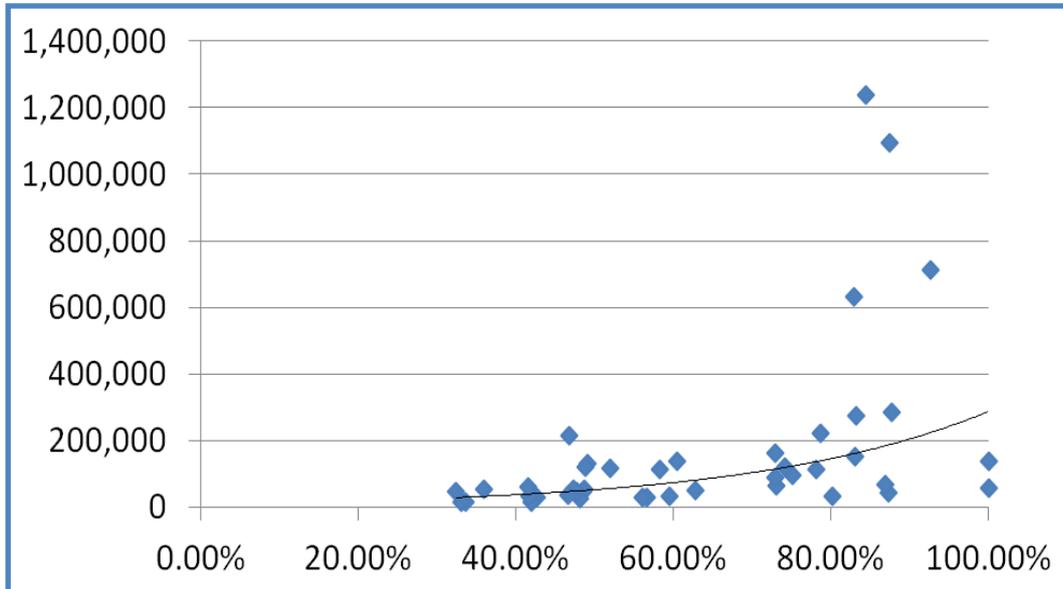


FIGURA 5

Punti di riconsegna esistenti negli ambiti in cui gli operatori esaminati sono dominanti (asse verticale) e loro quota di mercato

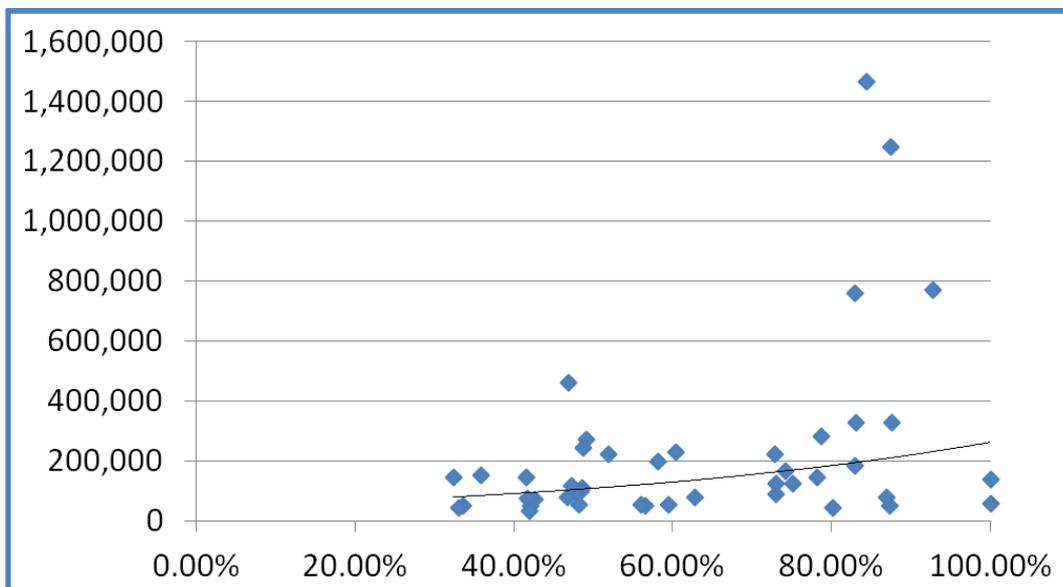


TABELLA 2

Correlazioni tra le variabili considerate. La differenza tra pubblico e privato è stata resa attraverso una variabile dummy che assume valore pare a 1 se il gruppo è privato, 0 se è pubblico.

	N. ambiti in cui il gruppo è prevalente	Pdr gestiti dal gruppo	Pdr totali ambito	Quota di mercato negli ambiti in cui il gruppo è prevalente	Pubblico o privato
N. ambiti in cui il gruppo è prevalente	1	0,93	0,97	0,10	-0,17
Pdr gestiti dal gruppo		1	0,99	0,23	-0,19
Pdr totali ambito			1	0,18	-0,18
Quota di mercato negli ambiti in cui il gruppo è prevalente				1	-0,17
Pubblico o privato					1

gestore. La Tabella 2 riassume i risultati di questa semplice analisi statistica.

I coefficienti di correlazione indicano se due variabili mutano simultaneamente o se, viceversa, si muovono indipendentemente l'una dall'altra. Vale la consueta avvertenza che una correlazione non indica necessariamente l'esistenza di un rapporto di causalità – né, qualora tale rapporto esistesse, questa semplice indagine sarebbe in grado d'individuare il verso. Tuttavia, è abbastanza interessante il fatto che presentino coefficienti di correlazione molto vicini a 1 (cioè indicano un movimento pressoché appaiato) le misure del numero di ambiti in cui ciascuna società è prevalente, il numero di punti di riconsegna gestiti e il numero totale di punti di riconsegna esistenti negli ambiti. Ciò indica che i gruppi presenti in molti ambiti tendono a controllare ambiti di dimensioni maggiori e ad avere un più alto numero di punti di riconsegna “in pancia”. Il sospetto è confermato dalla quota di mercato dei gruppi negli ambiti in cui essi sono il soggetto dominante: sebbene il coefficiente di correlazione sia molto più basso, esso assume il valore massimo se confrontato col numero di punti di riconsegna gestiti (il che è ovvio: maggiore è la quota di mercato, più numerosi sono i punti di riconsegna), ma anche e soprattutto in relazione al numero di punti di riconsegna totali negli ambiti. Cioè, maggiori le dimensioni dell'ambito, maggiore la quota di mercato del soggetto dominante. Infine, i coefficienti della dummy sono tutti negativi: cioè i gruppi privati tendono a gestire meno punti di riconsegna, a essere l'incumbent in ambiti più piccoli, e ad avere una market share inferiore.

Il risultato di questa evidenza descrittiva è duplice. In primo luogo, la conformazione del mercato è tale che i risultati della gara sono, nella maggior parte dei casi, già scritti: e ciò anche a prescindere dal rigore con cui verranno stilati i bandi, che dipendono dal testo di un decreto attuativo tuttora mancante. Secondariamente, i gestori ascrivibili al “pubblico” (primi fra tutti Italgas, gruppo Eni, e F2i, Cassa Depositi e Prestiti e Fondazioni Bancarie) prevalgono sia *tra* gli ambiti, sia *dentro* gli ambiti, e resta elevato il peso delle società controllate dagli Enti Locali. Questa struttura espone a forti rischi di comportamenti anti-concorrenziali e implica una significativa probabilità che la rendita monopolistica sia estratta a favore della stazione appaltante, sia in forma esplicita (attraverso un canone eccessivamente alto) sia in forma implicita (attraverso la tolleranza di inefficienze).

Il punto focale è semplicemente questo: per natura, il gestore uscente parte avvantaggiato di fronte alla gara, in quanto, tra le altre cose, ha una migliore conoscenza della situazione concreta degli impianti e non è chiamato a pagare un “gettone d’ingresso” (l’indennità) al gestore uscente (se stesso) in caso di vittoria. Alla luce di questi elementi ineliminabili, è essenziale ridurre al massimo le barriere all’ingresso, in modo tale da garantire l’utilità effettiva delle gare, ossia che esse non diventino mero paravento formale. Questo presuppone, tra l’altro, di disegnare gli ambiti in modo tale da non determinare, istantaneamente, la scomparsa di almeno la metà, e probabilmente di più, degli attuali gestori, specie privati.

Da questa situazione, che rischia di degenerare anche in uno stallo degli investimenti, si può cercare di uscire attraverso un franco confronto che punti a rimuovere le maggiori fonti di distorsione. Di seguito alcune sintetiche riflessioni/proposte:

- La prima riflessione riguarda il ripristino di una corretta sequenza causa-effetto: la frammentazione delle gestioni di per sé non esaurisce la spiegazione delle inefficienze, che invece conseguono anche ad un approccio pubblicistico e imperniato sul Comune come ente di riferimento. Questa lettura ha indotto all’illusione che sarebbe stato sufficiente disegnare ambiti più grossi, pur in assenza di una plausibile evidenza in tal senso, per costringere i gestori a efficientare i propri processi. La via maestra è quella di ridurre la dimensione degli ambiti –anche alla luce degli esiti prevedibili sopra descritti– ad un livello compatibile con l’effettiva struttura dei costi, soprattutto al di fuori delle concentrazioni urbane, e lasciare che sia il mercato a favorire l’aggregazione dei gestori;
- La seconda riflessione richiama il rischio di bandi di gara troppo eterogenei e troppo esposti al rischio di “neutralizzare” la gara essendo ritagliati su misura del gestore controllato dalla stazione appaltante: a questo fine è essenziale che venga predisposto un bando standard (e, a valle del bando, si standardizzino al massimo la regolazione tecnica e di qualità) limitando la soggettività di valutazione dei criteri non economici per l’aggiudicazione;
- La terza fonte di distorsione deriva dall’uso improprio del canone di concessione come strumento parafiscale di compartecipazione dell’ente pubblico all’estrazione della rendita di monopolio: questo comporta, in verità, un tradimento del principio della gara, che diventa finalizzata non più a restituire la rendita al consumatore (mimando il risultato della concorrenza nel mercato) ma trasferirla all’ente pubblico (che diventerebbe il monopolista di ultima istanza). A questo proposito parrebbe opportuno enfatizzare la definizione di un “canone standard”, deciso dall’Autorità, e condurre le gare (sul lato economico) unicamente in relazione al tipo di offerta “a sconto” che il candidato gestore propone.

5. Conclusione: una possibile via d’uscita

L’attuale situazione nella distribuzione locale del gas è figlia di un fraintendimento: che la frammentazione sia la causa, e non la conseguenza, delle inefficienze nelle “vecchie” gestioni. La frammentazione dei gestori, e il loro elevato numero rispetto ad altri paesi europei, deriva da una diversa conformazione del territorio e dalla scelta, risalente a decenni fa, di metanizzare anche aree del paese caratterizzate da una scarsa densità abitativa. La distribuzione del gas risente delle economie di densità molto più di quanto non risenta delle economie di scala. È questo, anzitutto, che spiega la diversa struttura dei costi tra i gestori “grandi” (che tipicamente servono gli agglomerati urbani) e quelli “piccoli” (presenti soprattutto nei piccoli centri e nelle zone rurali).

Il tentativo di razionalizzare il settore riducendone la frammentazione, dunque, rischia

di mancare l'obiettivo perché di fatto elimina un importante grado di libertà organizzativa e dunque di efficienza delle imprese – ossia l'incentivo di ogni impresa di trovare la sua “dimensione ottima” sulla base delle condizioni concrete nelle quali opera, che includono sia variabili del tutto indipendenti (la geografia) sia variabili regolatorie (gli obblighi tecnici e di qualità). Se poi il problema è che un numero eccessivo di gestori rischia di creare un eccessivo “rumore” nelle comunicazioni tra clienti finali e venditori di energia elettrica, allora bisognerebbe riconoscere che il problema ancora più profondo è l'integrazione verticale. Questo problema può essere risolto con forme più forti di *unbundling* o, restando su un terreno meno radicale, standardizzando la gestione delle informazioni, come del resto sta già avvenendo nel settore elettrico da un lato con la creazione del Sistema informativo integrato da parte dell'Acquirente unico, dall'altro come diversi gestori di reti locali elettriche hanno dovuto fare sulla scorta degli impegni presi con l'Antitrust. In sostanza, anche in questo caso la frammentazione rischia di essere più una foglia di fico che un problema reale.

Per questa ragione, l'elemento essenziale per scardinare le inefficienze non è – in sé – il consolidamento, ma la selezione di attori capaci e il loro inserimento all'interno di un set di incentivi corretto. Per avere incentivi corretti occorre fare chiarezza, tra l'altro, rispetto al modello di regolazione da adottare ed evitare che la gara si riduca a una rincorsa al canone di concessione più alto, ossia sia finalizzata (dal punto di vista della stazione appaltante) a “far cassa” anziché a trovare il gestore migliore.

In più, l'attuale conformazione del mercato, specialmente in un contesto di ambiti di grandi dimensioni, è tale da rendere nei fatti contendibili solo una piccola minoranza degli ambiti, che già oggi hanno un gestore privato, proteggendo invece la posizione dei grandi soggetti pubblici verticalmente integrati. In assenza di correttivi, la riforma degli ambiti con la loro riduzione al numero relativamente ristretto di 177 rischia di avere inintenzionalmente conseguenze anti-competitive. Un ridisegno degli ambiti può evitare questa involuzione.

Al tempo stesso, ciò richiederebbe di rimettere in discussione l'intero percorso finora seguito, con esiti e soprattutto tempi incerti. In realtà la tempistica è importante, perché il settore da troppi anni attende uno scenario di riferimento concreto e vive con crescente difficoltà un eterno transitorio. In più, la necessità di aggiustare l'implementazione (non il principio) di alcune norme non può tramutarsi in una scusa per prolungare le gestioni esistenti, specie nel caso in cui esse siano il frutto di affidamenti diretti.

Esiste, fortunatamente, una possibile via d'uscita. Si potrebbe distinguere tra ambito tariffario e ambito di gestione, mantenendo i 177 ambiti attuali sotto il profilo tariffario (e ferma restando la competenza dell'Autorità per l'energia in tale rispetto) ma consentendo la nascita (o la permanenza) di “sotto-ambiti” dal punto di vista delle gestioni. Lo strumento tecnico potrebbe essere una sorta di diritto di opt out, lasciato ai comuni o a consorzi di comuni (per esempio superiori a 50 mila abitanti). In altre parole, i comuni (anche consorziati) che si sentano in grado di bandire e gestire gare potrebbero affidare, attraverso le consuete procedure, le loro reti in maniera autonoma. Il rischio di una simile procedura è che essa nasconda il tentativo di tornare a gestioni dirette, ma questo è facilmente evitabile imponendo un vincolo per cui, in questi casi, non possono partecipare alla gara società partecipate dal comune stesso (o, nel caso di consorzi, da nessuno dei comuni consorziati).

In questo modo si catturerebbe anche un altro vantaggio. Si consentirebbe l'emergere di gestioni di dimensioni le più diverse, innescando un ulteriore processo competitivo e fornendo maggiore disponibilità di dati per analisi comparative, che il regolatore energetico potrebbe utilizzare per il “fine tuning” del sistema.

In conclusione, la ricerca di efficienza nelle gestioni è stata confusa con l'esigenza di un accentramento eccessivo, che rischia però di rendere nei fatti non contendibili le reti in mano a colossi pubblici (nazionali e locali). Nel caso della distribuzione locale del gas non esistono sensibili economie di scala, e comunque – anche quando dove sembrano esistere – è probabile che esse nascondano in realtà economie di densità. In simili condizioni di incertezza e di grande sensibilità della struttura dei costi a variabili locali, il processo di ricerca dell'efficienza non dovrebbe seguire un percorso *top-down* ma *bottom-up*, perseguendo la riduzione delle barriere all'ingresso che non siano inevitabili ed evitando scelte che abbiano l'effetto di rafforzare i gestori uscenti, specie quelli pubblici o verticalmente integrati. Un contesto istituzionale “plurale” può essere lo strumento per coniugare le diverse esigenze.

Bibliografia

- AEEG (2008). “Ipotesi per la formulazione di proposte in materia di individuazione dei bacini ottimali di utenza”, DCO 5/08.
- BECCARELLO, M. e PIRON, F. (2008). *La regolazione del mercato del gas naturale*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino-Facco.
- DORIGONI, S. (a cura di) (2007). *La riforma della distribuzione del gas in Italia*, Milano, Franco-Angeli.
- STAGNARO, C. e TESTA, F. (2009). “Nell'ambito grosso sta l'aziendabuona? Alcune riflessioni sul caso della distribuzione locale del gas”, *Management delle utilities*, no.1/2009, pp.20-26.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.