



XIII
CONFERENZA

STATO O MERCATO?
Intervento pubblico e architettura dei mercati
Pavia, Università, 5 - 6 ottobre 2001

CLAUDIO DE VINCENTI

**NON SOLO ENERGIA E TELECOMUNICAZIONI:
I PROBLEMI DELLA TRANSIZIONE AVVIATA
NELLA REGOLAZIONE DELLE ALTRE UTILITIES**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

SOCIETA' ITALIANA DI ECONOMIA PUBBLICA

XIII Riunione Scientifica

Pavia 5-6 ottobre 2001

NON SOLO ENERGIA E TELECOMUNICAZIONI:
I PROBLEMI DELLA TRANSIZIONE AVVIATA NELLA
REGOLAZIONE DELLE ALTRE UTILITIES

Claudio De Vincenti

Dipartimento di Economia Pubblica

Università di Roma "La Sapienza"

NON SOLO ENERGIA E TELECOMUNICAZIONI: I PROBLEMI DELLA TRANSIZIONE AVVIATA NELLA REGOLAZIONE DELLE ALTRE UTILITIES

Claudio De Vincenti

Dipartimento di Economia Pubblica
Università di Roma "La Sapienza"*

1. Due foto a confronto

La costruzione di un nuovo assetto dei mercati delle *utilities* in Italia si presenta oggi, dopo una stagione (gli anni novanta e soprattutto lo scorcio finale del decennio) segnata da importanti riforme, come un grande cantiere di lavori in corso: alcuni decisivi pilastri sono stati eretti, alcune campate del nuovo edificio gettate, ma la costruzione va ancora completata e la direzione complessiva di marcia va resa inequivoca, pena il rischio di una deviazione verso approdi lontani da una coerente regolazione proconcorrenziale.

Se si guarda all'assetto che caratterizzava i servizi di pubblica utilità nel nostro paese ancora nei primi anni novanta, i passi compiuti appaiono decisamente notevoli e giustificano il giudizio positivo formulato dall'OCSE nella sua recente *Review* sulla riforma della regolazione in Italia¹. In estrema sintesi, la situazione ancora all'inizio degli anni novanta si presentava nei termini seguenti:

- produzione pubblica in condizione di monopolio verticalmente integrato, operante spesso in regime di esclusiva, sotto forma di ente o azienda di diritto pubblico o addirittura di gestione in economia; concessioni a privati assegnate senza procedure competitive;
- politica tariffaria largamente condizionata da obiettivi politici non adeguatamente selezionati né filtrati in base a criteri economici rigorosi, o in certe fasi finalizzata a un obiettivo macroeconomico di mero contenimento inflazionistico;
- trasferimenti di bilancio di tipo *cost plus*, particolarmente esposti a subire i comportamenti opportunistici degli operatori.

* L'autore è stato Coordinatore del NARS (Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) presso il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

¹ Cfr. OECD [2001], Part I, ch. 5 and Part II, Background report on Regulatory reform in Electricity, Gas, and Railroads.

Il punto di partenza della transizione appariva quindi particolarmente lontano da un assetto di regolamentazione in grado di promuovere l'efficienza allocativa e l'efficienza interna delle aziende di erogazione dei servizi nonché il perseguimento di trasparenti obiettivi redistributivi.

La foto a oggi del sistema delle *utilities* evidenzia rilevanti e spesso radicali cambiamenti:

- autonomizzazione dalla pubblica amministrazione di gran parte dei soggetti erogatori; i più importanti sono stati ormai trasformati in società per azioni e sono state avviate cessioni di quote più (Telecom, ENI) o meno (ENEL, ACEA, AEM, ecc.) ampie del capitale;
- introduzione di contratti di programma o di servizio per regolare gli obblighi di servizio pubblico e gli eventuali trasferimenti di bilancio;
- costituzione di autorità indipendenti di regolamentazione nei settori dell'energia elettrica e del gas e delle telecomunicazioni;
- primo avvio, anche nei servizi privi di *authorities*, di una regolamentazione tariffaria di tipo *price cap* da parte del CIPE e dei ministeri competenti a fini di incentivo dell'efficienza interna; percorso avviato di riequilibrio a fini di efficienza allocativa dei prezzi relativi dei servizi (discesa per elettricità, telecomunicazioni e ormai anche per il gas, aumento per ferrovie, acqua e rifiuti²);
- avvio della concorrenza “nel” mercato nei segmenti a monte e a valle del monopolio naturale, concorrenza già in atto nella telefonia e nel settore aereo e in fase di avvio, grazie alle disposizioni normative varate, nell'elettricità, nel gas, nelle ferrovie; prime (ancor timide) aperture a meccanismi di concorrenza “per” il mercato nell'assegnazione del diritto a gestire segmenti di monopolio naturale o obblighi di servizio pubblico coperti da trasferimenti di bilancio.

In sintesi, i lavori in corso sono a buon punto, con una accelerazione per molti versi impressionante nel corso degli ultimi anni. Sul fronte legislativo, i principali provvedimenti di liberalizzazione si concentrano tra il 1997 e il 2000 con, in successione, il Decreto legislativo 422 del 1997 in materia di trasporto locale e regionale, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 318 del 1997 che ha regolato la liberalizzazione della telefonia fissa dal gennaio 1998, il Decreto legislativo 79 del 1999 di recepimento della normativa europea per il settore elettrico, il Decreto legislativo 400 del 1999 di ulteriore messa a punto sul trasporto locale e regionale, il Decreto legislativo 164 del 2000 di liberalizzazione del mercato del gas naturale,

² Per una analisi dell'andamento delle tariffe delle *utilities* nella seconda metà degli anni novanta, cfr. CER [2000].

l'applicazione delle Direttive Prodi del febbraio 1997 e D'Alema del marzo 1999 sulle ferrovie e il definitivo superamento, realizzato con la Legge finanziaria per il 2001, del regime di concessione del trasporto ferroviario con l'introduzione di un regime di licenze. Il quadro sarebbe ancora più ricco se fosse stata varata la riforma dei servizi pubblici locali (disegno di legge Vigneri), approvata dal Senato nel maggio del 2000 ma arenatasi alla Camera nello scorcio finale della legislatura. Sul versante delle autorità di regolazione, dopo la legge 481 del '95 e l'istituzione dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas, la legge 249 del '97 ha istituito l'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni. Per i settori ancora privi di *authorities*, la Delibera CIPE del 24 aprile 1996, recante linee guida per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, indicando nel *price-cap* la metodologia tariffaria cui il CIPE e i ministeri devono attenersi e nel contratto di programma lo strumento per regolare i rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese di servizio ha avviato una svolta importante, pur con i limiti che vedremo più avanti, nelle modalità di regolazione adottate dalle amministrazioni pubbliche. Ciò ha consentito di avviare l'autonomizzazione crescente delle imprese nei confronti della PA, il riequilibrio dei prezzi relativi e l'introduzione di incentivi all'efficienza interna che abbiamo richiamato e che costituiscono condizioni di base necessarie di un assetto accettabile di regolazione dei mercati.

Come segnalano le diverse velocità con cui si è proceduto nella costruzione dell'assetto istituzionale – per ora mancano autorità indipendenti nei trasporti, nel settore idrico e in quello dei rifiuti - e nel varo di norme di liberalizzazione nei diversi settori – più veloce nelle telecomunicazioni, nell'elettricità, nel gas, nelle ferrovie e nel trasporto locale, più lento nel settore postale, in quello autostradale, nel settore idrico, in quello dei rifiuti, nel settore aeroportuale – il processo avviato si è dovuto misurare con difficoltà oggettive ma ha anche incontrato resistenze e inerzie. Più in generale, la scelta di dare priorità alla liberalizzazione e alla regolazione dei mercati delle *utilities* è andata chiarendosi via via nel corso dell'ultima legislatura rispetto ad altre possibili priorità, in particolare rispetto a quella – all'inizio enfatizzata - di ottenere in tempi rapidi consistenti entrate di bilancio tramite le privatizzazioni delle imprese pubbliche.

Al termine di questo intervento mi soffermerò sui pezzi ancora mancanti del *puzzle*, sui problemi aperti e sui rischi di “deragliamento” della riforma, rischi che potrebbero concretizzarsi se la scelta di dare priorità alla liberalizzazione dei mercati dovesse lasciare il campo ad altre priorità, quali per esempio quelle ventilate di recente in alcune prese di posizione del nuovo governo e legate per un verso all'esigenza di “fare cassa” attraverso operazioni di finanza straordinaria, al cui interno verrebbero a collocarsi anche le privatizzazioni delle imprese pubbliche, e

per altro verso all'esigenza di attrarre risorse finanziarie private fornendo garanzie "blindate" di ritorno degli investimenti.

Prima vorrei fornire una ricostruzione a grandi linee dell'azione di riforma realizzata nei settori per i quali non è stata ancora istituita un'autorità indipendente di regolazione. Si tratta di settori sottoposti alla regolazione da parte dei Ministeri e del CIPE (ferrovie, autostrade, aeroporti, poste, acqua per la parte tariffaria) o da parte delle regioni e degli enti locali (trasporti locali e regionali su ferro e su gomma, acqua, rifiuti). Il mio intervento si sofferma in particolare sui servizi regolati a livello centrale, con riferimento ai quali si è sviluppata l'attività di supporto alle Amministrazioni svolta dal NARS, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità previsto dalla Delibera CIPE del 24 aprile 1996 e istituito nel maggio di quello stesso anno, di cui sono stato coordinatore dal marzo del 1997 al giugno scorso.

2. Gli orientamenti del NARS

L'attività di consulenza al CIPE e ai ministeri sviluppata dal NARS ha puntato a tradurre i principi della moderna teoria della regolazione³ in orientamenti specifici che, settore per settore, potessero costituire punti di riferimento operativi per l'azione delle amministrazioni. Come tutti gli interventi "in corso d'opera", anche quelli proposti dal NARS si sono dovuti calare nel quadro legislativo quale era stato ereditato dal passato e quale andava evolvendo nel corso della legislatura e hanno dovuto fare i conti con le inevitabili inerzie dovute ad abitudini e comportamenti consolidati. In questo continuo *work in progress* è andata via via emergendo una impostazione che possiamo riassumere nei termini seguenti:

- a) l'identificazione, settore per settore, dei segmenti di servizio caratterizzati da condizioni di monopolio naturale non contendibile, di quelli nei quali può svilupparsi concorrenza "nel" mercato, di quelli infine in cui la presenza di esternalità positive o le caratteristiche di *merit good* del servizio richiedono l'imposizione di obblighi di servizio pubblico ed eventualmente la loro copertura con trasferimenti di bilancio;
- b) la generalizzazione a tutti i segmenti caratterizzati da monopolio naturale non contendibile di una regolazione tariffaria di tipo *price cap* accompagnata, ove presenti trasferimenti di bilancio a copertura di oneri di servizio pubblico, da

³ Che naturalmente in questa sede non è necessario richiamare. Per una agile *survey* cfr. Boitani-Petretto [1997]; per una esposizione più distesa, Armstrong-Cowan-Vickers [1994], parte I.

contratti di programma o di servizio che definiscano un *subsidy cap* nella forma di trasferimenti definiti ex ante (con il superamento della pratica, a volte semplicemente implicita, di ripiano ex post dei disavanzi);

- c) analoga regolamentazione nei casi in cui, pur essendo potenzialmente attuabile la concorrenza “nel” mercato, l'*incumbent* gode ancora di una posizione sostanzialmente monopolistica grazie a norme o a situazioni di fatto ereditate dal passato e non ancora superate dall'azione di riforma; in questi casi, in cui la regolazione di tariffe e trasferimenti svolge una funzione di supplenza volta a creare le condizioni della definitiva apertura alla concorrenza, le “Raccomandazioni” del NARS hanno puntato a sollecitare le necessarie misure di liberalizzazione, cercando anche di fornire indicazioni operative al riguardo;
- d) i *price cap* di settore proposti dal NARS sono stati tarati, quando necessario, oltre che a obiettivi di efficienza interna anche al riequilibrio dei prezzi relativi a fini di efficienza allocativa, in particolare di finanziamento degli investimenti nei casi di ritardo infrastrutturale e di preparazione di adeguate condizioni di redditività nei segmenti di servizio da aprire alla concorrenza “nel” mercato;
- e) dell'obiettivo macroeconomico di contenimento inflazionistico si è tenuto conto in due modi: per un verso, graduando il riequilibrio dei prezzi relativi in modo che, nei casi di dinamica tariffaria di settore superiore al tasso di crescita dei prezzi al consumo, la media ponderata di incremento delle tariffe dell'insieme delle *utilities* risultasse coerente con l'obiettivo di inflazione stabilito dal governo; per altro verso, attuando la prescrizione del CIPE di assumere come perno della formula di *price cap* settoriale il tasso annuo di inflazione programmato al posto del tasso di inflazione dell'anno precedente, come segnale della coerenza dell'azione antinflazionistica del governo;
- f) il NARS non ha ritenuto che sia compito proprio della politica tariffaria il perseguimento di espliciti obiettivi redistributivi, che si è ritenuto vadano perseguiti piuttosto con strumenti di tipo fiscale; la politica tariffaria può perseguire peraltro obiettivi allocativi che hanno ricadute redistributive indirette (per esempio quando, tramite la differenziazione di prezzo, si intende minimizzare l'esclusione di alcune fasce di cittadini dalla fruizione di un determinato servizio);
- g) la regolazione della qualità dei servizi nei casi di monopolio naturale (o anche, come segnalato più sopra, di monopolio di fatto) o di obblighi di servizio pubblico è stata realizzata con strumenti diversi, che segnalano il procedere di una sperimentazione non ancora conclusa; in particolare, nel caso autostradale si è data diretta applicazione all'indicazione CIPE di introdurre nella formula di *price cap* una componente simmetrica di incentivo a miglioramenti e di

penalizzazione a peggioramenti della qualità, costruendo al riguardo un primo indice sottoponibile a misurazione da parte del soggetto concedente (rappresentato dall'ANAS); nel caso dei trasporti ferroviari di media e lunga percorrenza sono stati costruiti indicatori di qualità e ne sono stati definiti standard crescenti annualmente, al cui conseguimento è stata condizionata l'autorizzazione annua all'applicazione da parte di Trenitalia dell'incremento di *price cap* predefinito da Delibera CIPE su base quadriennale; nel caso della corrispondenza postale sono stati definiti degli obiettivi di qualità per il corriere ordinario e per il corriere prioritario che sono stati poi inseriti nel contratto di programma prevedendo sanzioni per il loro mancato conseguimento⁴.

3. L'applicazione pratica

Vediamo ora come quegli orientamenti generali si sono tradotti in indirizzi specifici di regolazione nei diversi settori. Per motivi di spazio procederò a grandi linee, in modo per così dire trasversale con riferimento alle singole tematiche enunciate nel paragrafo precedente, e cercherò di evidenziare i passi avanti compiuti, i loro limiti, i problemi che si pongono a questo punto. Per non annoiare il lettore, limiterò i riferimenti specifici alle proposte NARS, distinguendole dalle linee di riforma seguite dal governo e dalle amministrazioni interessate, solo ai casi di apporti NARS particolarmente rilevanti o non coincidenti con le soluzioni alla fine adottate.

3.1 L'identificazione dei mercati e il regime concessorio

I servizi ferroviari. Il disegno che è andato emergendo, dalla Direttiva Prodi in poi, identifica⁵: a) l'infrastruttura a rete come monopolio naturale non contendibile, da sottoporre (in applicazione del principio dell'*open access* contenuto nella direttiva CE 440/91) a regolazione diretta dei prezzi e delle condizioni di accesso, e caratterizzato al tempo stesso da esternalità positive, quindi in parte da finanziare con trasferimenti da bilancio; b) il trasporto passeggeri di media-lunga percorrenza e il trasporto merci come segmenti non caratterizzati da monopolio naturale e nei quali la regolazione deve puntare soprattutto a garantire adeguate condizioni di

⁴ Sui problemi di regolazione della qualità all'interno della metodologia di *price cap*, cfr. Armstrong-Cowan-Vickers [1994], cap. 6.

⁵ Cfr. Bognetti-Fazioli [1996], Pezzoli [1997], CER-IRS [1998], Boitani [1999], OECD [2001], De Vincenti [2001].

contendibilità; c) il trasporto passeggeri su base locale e regionale come non caratterizzato da monopolio naturale ma da sottoporre a obblighi di servizio pubblico e quindi a una regolazione di tariffe, qualità del servizio e trasferimenti da bilancio. Da questa identificazione dei mercati sono derivati il Decreto legislativo 422 del 1997 che dispone il trasferimento alle regioni della competenza in materia di servizi ferroviari su base locale e l'obbligo di affidamento tramite gara, il riassetto di FS SpA con la separazione societaria tra rete e trasporto, il passaggio dei servizi di trasporto dal regime di concessione a quello di licenza (Finanziaria per il 2001) e il rilascio delle prime licenze a imprese diverse da Trenitalia, la costruzione di un insieme di strumenti di regolazione articolati con riferimento ai diversi segmenti (Delibere CIPE del 18 novembre 1999 e successivi provvedimenti ministeriali). Vedremo più avanti i problemi che restano da affrontare in materia tariffaria e circa le condizioni di accesso alla rete. Qui vorrei sottolineare come, a fini di piena garanzia della terzietà del gestore della rete rispetto alle imprese di trasporto, in prospettiva sarà necessario affrontare il problema della separazione proprietaria, e non solo societaria, tra Rete Ferroviaria Italiana e Trenitalia.

Le autostrade. In sede NARS ci si è mossi nella convinzione che la minima scala efficiente è, in questo settore, relativamente limitata (a una o più tratte di lunghezza adeguata)⁶ e si sono sollecitate le amministrazioni competenti ad affidamenti delle concessioni tramite gara a evidenza pubblica. Una scelta diversa è stata compiuta con la proroga della concessione a Società Autostrade per ulteriori venti anni – fino quindi al 2038 – di un insieme di tratte che assomma pressoché alla metà della rete autostradale italiana (un esempio di preferenza iniziale per una privatizzazione redditizia più che per la liberalizzazione del mercato?). Successivamente, la Direttiva emanata dai Ministri dei Lavori Pubblici e del Tesoro nell'ottobre 1998 ha consentito di evitare proroghe indiscriminate delle altre concessioni autostradali, limitandole a quanto necessario per sanare il contenzioso insorto con le società in relazione alle politiche di blocco tariffario e alla mancata erogazione di contributi pubblici nel corso degli anni ottanta e dei primi anni novanta. La Direttiva ha inoltre previsto in modo tassativo la messa a gara delle concessioni alla loro scadenza e ha disposto un meccanismo di subentro del nuovo al vecchio concessionario che consente di sganciare la lunghezza della concessione dal completamento degli ammortamenti (il subentrante paga un indennizzo all'uscente pari al valore dell'ammortamento residuo) e quindi, almeno in teoria, consente di limitare la durata di una concessione e di reiterare il meccanismo di gara a intervalli ragionevoli. Peraltro, date le scadenze originarie già molto lontane nel tempo, le proroghe concesse comportano comunque

⁶ In questa direzione vanno, per esempio, le osservazioni avanzate in Ponti [1998a].

durate residue collocate quasi sempre oltre il 2010 e che in alcuni casi superano il 2020, cosicché a breve vanno a gara solo due tratte autostradali (la A24 Roma-L'Aquila e la Salerno-Reggio Calabria). Inoltre, resta uno squilibrio a favore di Società Autostrade che gode di una concessione particolarmente lunga e che assomma un insieme di tratte preponderante.

Gli aeroporti. Anche in questo caso in sede NARS si è sostenuto che la trasformazione delle concessioni di gestione parziale in gestione totale va gestita attraverso affidamenti con procedure di gara e che la durata delle concessioni può essere abbastanza breve, anche inferiore ai dieci anni, tanto più dati i tempi rapidi di ammortamento finanziario propri del settore. Alla fine della legislatura il quadro appariva ancora molto contraddittorio: quelle che già erano concessioni di gestione totale mantenevano le proprie scadenze originarie (anche in questo caso molto lontane nel tempo), mentre per la conversione delle attuali gestioni parziali la normativa dà la possibilità di procedere a concessioni senza gara agli attuali titolari, purché trasformati in SpA, e con limiti massimi di tempo anche superiori ai venti anni; peraltro, i ritardi con cui l'ENAC ha condotto l'istruttoria non hanno consentito di procedere agli affidamenti, mentre l'evidente contraddittorietà di questa normativa con gli indirizzi di liberalizzazione affermatasi nel corso dell'ultima legislatura avrebbe dovuto sollecitare un ripensamento del quadro normativo. Infine, in una recente Raccomandazione in materia di riforma dei criteri di tariffazione dei servizi di assistenza al volo⁷, il NARS ha posto anche un problema di delimitazione del monopolio naturale sostenendo l'opportunità di porre in capo alle singole gestioni aeroportuali, piuttosto che come oggi in capo a ENAV, dei servizi di assistenza in terminale e sui piazzali. Sul fronte aeroportuale, la nuova legislatura sembra aprirsi in modo preoccupante: la recente scelta di prolungare di venti anni la concessione di gestione totale alla SEA, oltre che in sé ingiustificata, rischia di aprire una breccia in cui l'apertura del settore alla concorrenza "per" il mercato risulterà rinviata *sine die*.

I servizi postali. La natura o meno di monopolio naturale del servizio postale universale è oggetto di un dibattito tuttora molto aperto⁸: da un lato coloro che, rilevando l'elevata contendibilità di questo mercato, sostengono la completa liberalizzazione del settore, come quella in corso di sperimentazione in Svezia, e la copertura di eventuali oneri di servizio universale tramite l'istituzione di un Fondo cui tutti gli operatori siano tenuti a contribuire (in analogia con quanto previsto nel settore della telefonia fissa)⁹; dall'altro quanti, rilevando la non sostenibilità nei

⁷ NARS [2001b].

⁸ Cfr. Crew-Leindorfer [1998].

⁹ Cfr. per esempio Arrigo-Beccarello [1999].

prezzi e il rischio di *cream skimming*, ritengono che la soluzione britannica di una riserva limitata ma fortemente “blindata” sia condizione essenziale per garantire il finanziamento a costi minimi del servizio universale¹⁰. Il Decreto legislativo 261 del 2000, di recepimento della Direttiva europea, ha optato per il mantenimento e il rafforzamento della riserva attraverso la sua ridefinizione in termini di prezzo e peso (come da Direttiva europea), il venir meno delle concessioni (specifiche del nostro paese) a operare nell’area riservata per operatori diversi da Poste Italiane SpA e l’inclusione nella riserva della fase di recapito della posta elettronica ibrida (ma non della pubblicità diretta, che è inclusa nella riserva in altri paesi europei). In sede NARS si è sostenuta l’opportunità di abbassare il limite di prezzo al di sotto delle attuali 6 mila lire (5 volte la tariffa base del corriere prioritario, come consentito dalla Direttiva) a 3400 lire (3 volte la tariffa base, vicino al limite inglese); inoltre, il NARS ha proposto già nel 1997 di superare il regime di tariffa agevolata delle stampe – che limita le possibilità di apertura di questo mercato alla concorrenza – utilizzando l’equivalente delle compensazioni da bilancio a favore di Poste SpA per erogare un sussidio alla domanda sotto forma di contributi a favore dei soggetti – editori, onlus, ecc. - che richiedono il servizio.

Il settore idrico. Il servizio di acquedotto e fognatura è normalmente considerato un monopolio naturale su base locale¹¹. Più discussa è la delimitazione della minima scala efficiente: la filiera nel suo insieme, dalla captazione fino alla depurazione, o il servizio all’utenza finale (acquedotto, fognatura e depurazione) separatamente da captazione e grande adduzione, o ancora segmentazioni ulteriori a seconda anche delle caratteristiche del territorio? La legge n. 36 del 1994 (legge Galli) ha sostanzialmente dato come indicazione di fondo quella della gestione verticalmente integrata in sede di ambito territoriale ottimale (ATO) dell’intera filiera, dalla captazione alla depurazione, salvo casi in cui captazione e grande adduzione vengano svolti su scala pluriambito. Peraltro, nella legge non si parla di gestore unico d’ambito ma di responsabilità unificata della filiera in capo a un soggetto imprenditoriale. Come vedremo più avanti, il NARS ha svolto la sua attività di consulenza al CIPE (organo responsabile della politica tariffaria del settore nella fase di transizione fino alla costituzione e piena operatività degli ambiti) puntando ad accelerare l’andata a regime della legge Galli, di cui si sottolinea il valore a fini di razionalizzazione e costituzione delle condizioni per l’industrializzazione del settore, oggi disperso in gestioni frammentate e caratterizzato ancora da una consistente

¹⁰ Cfr. per esempio Visco Comandini [1999].

¹¹ Cfr. Armstrong-Cowan-Vickers [1994], cap. 10.

presenza di gestioni dirette da parte degli enti locali¹². Rileva notare come la riforma dei servizi pubblici locali, ove fosse stata approvata, avrebbe determinato una forte accelerazione nell'applicazione della Galli attraverso la messa a gara dell'affidamento del servizio idrico integrato da parte degli ATO e la definizione di un periodo transitorio predeterminato per le gestioni in essere. Insomma, l'ostacolo principale sulla strada dell'industrializzazione è proprio la mancata liberalizzazione del settore nella forma, adatta a un monopolio naturale su base locale, della concorrenza "per" il mercato. Nel paragrafo finale diremo qualcosa sui rischi che da questa mancata liberalizzazione derivano.

3.2 La regolazione tariffaria

I servizi ferroviari

a) *La regolazione dei prezzi e delle condizioni di accesso all'infrastruttura.* Al riguardo rilevano soprattutto la metodologia per la definizione delle tariffe di pedaggio varata dal CIPE con la delibera 180 del 5 novembre 1999 e il primo prospetto informativo di RFI, approvato dal Ministero vigilante, circa i criteri di assegnazione delle tracce per i soggetti titolari di licenza (periodo 10 giugno 2001 – 14 dicembre 2002). Il sistema di tariffazione del pedaggio sulla rete ferroviaria è basato su quelli che possiamo sinteticamente chiamare i "costi di utilizzo" dell'infrastruttura, escludendo i costi che devono essere sostenuti affinché l'infrastruttura esista e sia mantenuta in buono stato; questi ultimi sono in misura rilevante indipendenti dal traffico effettivo, sono costituiti dall'ammortamento dell'infrastruttura esistente e dei nuovi investimenti, dalla manutenzione ordinaria e da quella straordinaria, e sono finanziati dallo Stato attraverso il contratto di programma in considerazione della necessità di promuovere il trasporto ferroviario per le sue esternalità positive; i "costi di utilizzo" sulla cui base si determinano le tariffe di pedaggio sono riconducibili ai costi diretti e indiretti di circolazione, e i criteri di calcolo dei pedaggi - due elementi variabili (non si prevede un canone fisso), il primo consistente nella componente di tratta o nodo da versarsi all'atto della prenotazione, il secondo consistente nella componente a chilometro (per la tratta) o a minuto (per il nodo) - rispondono all'obiettivo di massimizzare l'utilizzo della rete e la possibilità di entrata di nuove imprese di trasporto¹³. A sua volta, il primo prospetto informativo sui criteri di assegnazione delle tracce, oltre a ispirarsi ai principi di trasparenza e non discriminazione e alle priorità di cui alle direttive

¹² Cfr. Mangoni [1998].

¹³ Per una analisi più puntuale, cfr. NARS [1999c] e De Vincenti [2001].

europee (servizi di trasporto disciplinati da appositi contratti di servizio fra le imprese ferroviarie e lo Stato o le regioni, servizi di trasporto ad alta velocità effettuati su infrastrutture appositamente costruite), stabilisce alcuni limiti all'utilizzo di contratti pluriennali, limiti che sono essenziali per dare spazio all'entrata di nuovi operatori in questa fase iniziale caratterizzata dalla presenza di un operatore dominante che al momento occupa quasi per intero la capacità esistente; sono stati inoltre regolamentati ulteriori obblighi per RFI oltre a quelli di fornitura dei servizi base di accesso e di utilizzazione della rete, in particolare l'obbligo di garantire a ogni impresa ferroviaria spazi per l'autoproduzione dei servizi di manovra e movimentazione merci, ovvero per il ricorso alla fornitura di tali servizi da parte di soggetti terzi, e l'obbligo di individuare i binari che potranno essere resi disponibili per la manutenzione del materiale rotabile.

b) *La regolazione delle tariffe passeggeri per la media-lunga percorrenza.* L'impostazione adottata al riguardo dal CIPE (Delibera 173 del 5 novembre 1999) è volta a creare le condizioni di remuneratività del servizio essenziali perché la concorrenza in questo segmento di mercato possa effettivamente svilupparsi¹⁴: in questo segmento, la situazione ereditata dal passato è caratterizzata al tempo stesso da tariffe largamente inferiori e da costi per unità di prodotto largamente superiori a quelli di imprese ferroviarie similari operanti nei principali paesi *partners*; chiudere la forbice tariffe-costi è condizione necessaria affinché altri operatori possano entrare su questo segmento di mercato a prezzi remunerativi e senza dover fronteggiare un *incumbent* sussidiato per questo tipo di servizio. La soluzione individuata consiste in: un *price cap* con orizzonte quadriennale, che prevede un aumento medio ponderato del 3,5% annuo dei prezzi in termini reali (relativamente al tasso programmato di inflazione); un *linkage* stringente tra aumento tariffario e percorso di efficientamento e di miglioramento della qualità, ottenuto condizionando l'aumento tariffario all'inizio di ogni anno del periodo di regolazione alla verifica circa il rispetto nell'anno precedente del programma di riduzione dei costi stabilito nel piano di impresa approvato dall'azionista (che al momento resta lo Stato) e degli obiettivi di qualità stabiliti annualmente dal regolatore; libertà tariffaria per Trenitalia, nel rispetto dell'aumento medio ponderato di *price cap*, in modo che l'azienda possa praticare un sistema di prezzi origine/destinazione che risponda appieno a criteri di razionale politica commerciale¹⁵.

¹⁴ Cfr. NARS [1997c] e [1999b].

¹⁵ Sulle proprietà di efficienza allocativa di un simile schema di regolamentazione, cfr. Vogelsang [1989].

c) *I principali problemi aperti.* Cominciando dalla regolazione dell'accesso alla rete, il quadro di regolazione va completato rafforzando gli incentivi per il gestore dell'infrastruttura a ridurre i costi di gestione e il livello delle tariffe: in particolare, la Delibera CIPE sulle tariffe di pedaggio va integrata prevedendo anche in questo caso una *X* di efficientamento e quindi un adeguamento annuale del livello della tariffa sulla base della differenza tra tasso programmato di inflazione e obiettivo di crescita della produttività; nel contratto di programma con RFI vanno irrobustite le disposizioni in materia di trasferimenti da bilancio in modo da delineare un vero e proprio *subsidy cap* che, insieme con la *X* di *price cap*, vincoli adeguatamente RFI a perseguire la riduzione dei costi di gestione dell'infrastruttura; inoltre, vanno definiti, anche sulla base di comparazioni internazionali, obiettivi di raggiungimento di "costi efficienti" e procedure di valutazione costi-benefici (e non solo di valutazione economico-finanziaria come disposto attualmente) dei progetti di investimento e delle loro ricadute sui costi di gestione coperti da pedaggi e trasferimenti da bilancio¹⁶. Sulla regolazione dell'accesso alla rete, la questione più delicata riguarda i centri di manutenzione del materiale rotabile, per la quale al momento si prevede l'obbligo per RFI di predisporre un piano per la ripartizione tra le imprese ferroviarie *new entrant* di aree per la costruzione dei relativi impianti: occorrerà monitorare l'attuazione del piano e predisporre eventualmente altre misure per garantire a tutte le imprese ferroviarie la possibilità di accesso a questo servizio di importanza decisiva. Riguardo alla regolazione del trasporto di media-lunga percorrenza, ora che il regime di concessione è stato sostituito dal regime di licenze e quindi si sta aprendo il segmento alla concorrenza "nel" mercato, la Delibera CIPE va integrata con la definizione, accanto al tetto sulla crescita della media dei prezzi del paniere di servizi dell'*incumbent*, un limite massimo circa la forchetta delle variazioni di prezzo da esso praticabili in modo da evitare discriminazioni di prezzo anticompetitive¹⁷. In prospettiva, il mantenimento o meno di una regolazione di *price cap* per la media-lunga percorrenza dipenderà dalla configurazione che il mercato assumerà: la regolazione potrà rivelarsi ancora necessaria solo nei limiti in cui Trenitalia si trovasse anche in futuro a mantenere una posizione dominante sul mercato.

Le autostrade

a) *Regolazione tariffaria e rinnovo delle convenzioni.* La Delibera CIPE del 20 dicembre 1996 prevedeva in questo settore l'applicazione, in sede di definizione da

¹⁶ Sulle procedure per la valutazione delle scelte di investimento di imprese regolamentate, cfr. Boitani-Ponti [2000].

¹⁷ Circa l'opportunità, a fini di tutela della concorrenza, di vincolare la discriminazione di prezzo praticabile dall'impresa regolata, cfr. Armstrong-Vickers [1993]. Per una argomentazione in favore del ricorso a un vincolo circa il ventaglio dei prezzi relativi, cfr. Iozzi [2001].

parte dell'ANAS delle convenzioni con le società autostradali, di una formula di *price cap* con orizzonte quinquennale in cui l'adeguamento tariffario annuo è basato sul tasso di inflazione programmato definito dal DPEF nonché sulla predeterminazione in sede di convenzione per l'intero quinquennio di una X di efficientamento annuo e di un coefficiente β di premio (penalizzazione) per miglioramenti (peggioramenti) annui della qualità. L'ANAS ha proceduto alla definizione di un indicatore di qualità misto, risultante da un indicatore di stato della pavimentazione e da un indicatore di incidentalità, e alla costruzione di una formula di conversione asimmetrica delle variazioni registrate dall'indicatore misto in aumenti (più contenuti) e in riduzioni (più accentuate) della tariffa. Inoltre, in sede di stipula delle convenzioni, l'ANAS ha definito la X annua in relazione alle variabili indicate dalla Delibera CIPE, in particolare obiettivi di produttività, variazioni attese della domanda, programmi di investimento e remunerazione congrua del capitale investito. Ne sono derivati valori diversi della X per le diverse società, dal valore zero (variazione tariffaria pari al tasso programmato di inflazione) per Società Autostrade (ancora una questione di priorità di partenza?), a valori positivi (riduzione tariffaria rispetto al tasso di inflazione programmato) per alcune società e negativi per altre (aumento tariffario in relazione alla mole di investimenti autofinanziati richiesta dal concedente).

b) *I principali problemi aperti.* Nel corso del tormentato *iter* di stipula delle convenzioni, il NARS ha contribuito a rendere più stringente sia la definizione della X , specie attraverso la costruzione di indicatori di costo e la comparazione di costi e tariffe delle diverse società, sia quella dell'indicatore di qualità. Peraltro, sono emersi alcuni limiti delle indicazioni fornite dalla Delibera CIPE, su cui è stato avviato un lavoro di ripensamento e messa a punto in vista del successivo periodo quinquennale di *price cap* (si tenga conto che per Società Autostrade, che per prima ha concluso la convenzione con l'ANAS, il quinquennio in corso scade il 31 dicembre 2002). Il primo limite riguarda la definizione della X : troppe le variabili di cui tener conto, il che ha finito per rendere poco trasparente il processo di determinazione della X ; sarebbe preferibile ricondurre la X al solo obiettivo di crescita della produttività ed esplicitare invece, nella formula di *price cap*, altre componenti tariffarie che tengano conto delle altre variabili, in particolare del finanziamento degli investimenti non coperti da contributi pubblici (si veda più avanti quanto fatto nel settore idrico). Non ha aiutato, a questo riguardo, l'aver assunto a indicatore di equilibrio del piano finanziario il confronto tra TIR prospettico per il periodo di piano e ROI risultante dalla media degli ultimi cinque anni precedenti il rinnovo della convenzione: in questo modo si rischia, per garantire l'equilibrio del piano, di proiettare sul futuro le rendite monopolistiche o, viceversa, i modesti risultati di gestione realizzati in

passato; per evitare questo risultato, il NARS ha spinto affinché si guardasse, in sede di rinnovo delle convenzioni, anche ad altri indicatori di redditività, come il ROE e il WACC, ma un chiarimento appare necessario e può fare riferimento, come dirò più avanti, alla recente Raccomandazione NARS sul rendimento del capitale investito¹⁸. Anche riguardo all'indicatore di qualità, sono possibili importanti miglioramenti sia per quanto riguarda le variabili di cui tener conto (per esempio grado di automatizzazione dei caselli, servizi di informazione ai viaggiatori, ecc.) sia soprattutto per quanto riguarda il modo stesso in cui la qualità entra nel *price cap*: sarebbe meglio stabilire un livello di qualità considerato ottimale dall'autorità di politica economica (il cui superamento non va quindi incentivato), e definire obiettivi annuali di avvicinamento all'ottimo al cui conseguimento condizionare l'incremento tariffario di *price cap* dell'anno successivo (in linea con quanto stabilito nel caso di Trenitalia)¹⁹. Infine, si dovrebbe cominciare a definire una struttura tariffaria anticongestione sull'insieme della rete autostradale in base alla quale correggere la struttura tariffaria con un opportuno sistema di tasse e sussidi sui pedaggi, sotto il vincolo di invarianza del flusso netto di ricavi della singola società²⁰.

Gli aeroporti

a) *Introduzione del price cap e contratti di programma.* Lo stallo in cui versa l'affidamento delle concessioni ha finito per rinviare l'applicazione di una metodologia di *price cap* in questo settore. La normativa in vigore non solo continua a disporre che i diritti aeroportuali siano fissati annualmente con decreto di concerto del Ministero dei Trasporti e del Ministero delle Finanze (per usare ancora la vecchia terminologia cui la legge fa riferimento), ma prevede che debbano convergere verso i livelli medi europei²¹. Si tratta di una disposizione priva di senso, in quanto prescinde dall'effettiva remuneratività dell'attività aeroportuale e dall'obiettivo di spingere le gestioni a perseguire guadagni di efficienza. A ciò si aggiunga che, se in Italia i diritti aeroportuali sono nettamente inferiori a quelli vigenti nei principali paesi partners, i prezzi delle attività di *handling* sono nettamente più alti, cosicché l'utilizzo dei nostri aeroporti è mediamente più costoso per le compagnie aeree. Per questo, il NARS ha proposto con una Raccomandazione del luglio 2000 una

¹⁸ NARS [2001c]

¹⁹ Per una trattazione teorica di questo punto, cfr. per esempio Petretto [1993], cap. 5, e Iozzi [2000], cap. 8.

²⁰ Per una prima riflessione sul tema, cfr. Ponti [1998b].

²¹ Cfr. la legge n. 662 del 1996.

modifica di approccio al problema²²: pur rimanendo nell'ambito della normativa esistente – ma ovviamente sarebbe urgente una sua radicale modifica – il NARS ha raccomandato di applicare, in sede di definizione dei futuri contratti di programma con le società aeroportuali (da stipulare una volta che si sia proceduto agli affidamenti in concessione), una formula di *price cap* che prevede un progressivo allineamento dei diritti ai costi dei servizi (previa una adeguata separazione contabile) comprensivi di una remunerazione del capitale in linea con quanto diremo più avanti, una componente X di riduzione tariffaria per guadagni di efficienza, una componente di eventuale aumento tariffario per il finanziamento di nuovi investimenti e una componente di avvicinamento al prezzo medio europeo condizionata però al raggiungimento di standard di qualità europei. Contemporaneamente, la Raccomandazione NARS sollecita una effettiva liberalizzazione dei servizi di *handling* e propone, nei casi in cui tali servizi siano gestiti in monopolio di fatto, una regolazione tariffaria che faccia scendere significativamente i prezzi. Il Decreto ministeriale potrebbe limitarsi a recepire le formule di *price cap* stabilite nei contratti di programma.

b) *I principali problemi aperti.* Oltre, ovviamente, alla questione delle modalità di affidamento e della durata delle concessioni ricordata più sopra, in materia tariffaria le questioni più rilevanti sono: una modifica legislativa che sancisca in modo esplicito la definizione delle tariffe in sede di contratto di programma ed elimini il riferimento al prezzo medio europeo; una strategia di liberalizzazione effettiva delle attività di *handling*; una riforma del canone di concessione (attualmente commisurato per legge al 10% dei diritti incassati dal gestore) in modo che esso scremi le rilevanti rendite di monopolio che le società aeroportuali ottengono “dal lato terra” (attività commerciali, ecc.).

I servizi postali

a) *La regolazione tariffaria dei servizi compresi nella riserva.* La manovra correttiva di bilancio varata in corso d'anno nella primavera del 1997 ha aumentato da 750 a 800 lire il prezzo base della corrispondenza ordinaria con l'obiettivo di ridurre la spesa per trasferimenti all'azienda. Su questa misura il NARS ha espresso parere contrario²³ perché essa non rispondeva ad alcuna valutazione di costo effettivo del servizio né ad alcun confronto internazionale, configurando un uso distorto di una tariffa come mero strumento di politica fiscale. L'analisi del NARS segnalava piuttosto che la tariffa italiana della corrispondenza ordinaria era, in parità dei poteri d'acquisto, più elevata di quelle in vigore nei principali paesi partners mentre sui

²² Cfr. NARS [2000].

²³ Cfr. NARS [1997a]

costi era forte convinzione del NARS – confermata poi dal piano di impresa varato da Poste una volta avvenuta nel 1998 la trasformazione in SpA - che fossero possibili efficientamenti significativi²⁴. La linea successivamente seguita dal NARS ha mantenuto ferma in termini nominali la tariffa della posta ordinaria e ha puntato a incentivare e sostenere uno sforzo di miglioramento qualitativo del servizio di corrispondenza, che lo avvicini agli standard europei. Uno snodo fondamentale in questa direzione è stata la regolazione del corriere prioritario, introdotto nel corso del 1999²⁵: per questo servizio il NARS ha accettato la proposta di Poste SpA di una tariffa base di 1200 lire, giustificata sia in relazione al costo unitario di questo specifico servizio sia in relazione all'opportunità di scoraggiare inizialmente un massiccio trasferimento degli utenti sul corriere prioritario dovuto a una insufficiente qualità del corriere ordinario, trasferimento che avrebbe reso impossibile mantenere adeguati standard di qualità del prioritario e avrebbe finito per configurare semplicemente una sostituzione del prioritario all'ordinario e quindi un aumento di fatto della tariffa della corrispondenza ordinaria. Al tempo stesso, il NARS ha imposto una formula di riduzione della tariffa del corriere prioritario in relazione alle economie di scala che possano emergere a seguito di guadagni di traffico e una griglia di obiettivi di qualità – in termini di percentuali di posta consegnata entro determinati tempi di recapito – molto stringenti e convergenti verso gli standard europei sia per la posta prioritaria che per quella ordinaria. Questi obiettivi sono stati poi recepiti e sanzionati all'interno del contratto di programma stipulato nel 2000, nel quale è stato adottato un esplicito *cap* sull'aumento medio ponderato dei servizi sottoposti al regime di riserva in base al Decreto legislativo 261 del 2000 ed è stato formalizzato un ammontare di trasferimenti all'azienda decrescente nel tempo come da piano di impresa.

b) *I principali problemi aperti.* A parte la questione dell'ampiezza della riserva che ho già richiamato, i principali punti critici da affrontare a breve sono i seguenti: la definizione a regime della tariffa di recapito della posta elettronica ibrida (questione di grande rilievo per lo sviluppo della concorrenza nel settore, in quanto si configura come una vera e propria tariffa di accesso); la verifica e il monitoraggio dei costi del servizio universale, in modo che il tetto ai trasferimenti predefiniti dal contratto di programma non venga di fatto allentato *ex post* e si arrivi a una situazione in cui la riserva è sufficiente al finanziamento del servizio.

Il settore idrico

²⁴ Cfr. NARS [1997b].

²⁵ Cfr. NARS [1998].

a) *La regolazione tariffaria nella transizione alla "Galli"*. Ho ricordato più sopra come il CIPE sia responsabile della politica tariffaria del settore idrico nella fase di transizione fino alla costituzione e piena operatività degli ambiti territoriali ottimali previsti dalla legge n. 36 del 1994: al momento in cui un ambito diviene operativo e affida il servizio idrico integrato, si stacca dalla regolazione CIPE per applicare il metodo normalizzato previsto dalla Galli. La regolazione CIPE, alla cui elaborazione il NARS ha attivamente partecipato, ha puntato a creare le premesse per affrontare i due problemi principali che travagliano il settore: il ritardo infrastrutturale che caratterizza il nostro paese nei servizi idrici, sia in termini di estensione ed efficienza della rete specie nel Mezzogiorno sia in termini di qualità dell'acqua e di depurazione degli scarichi; la frammentazione delle gestioni, che non consente di sfruttare le economie di scala, e la larga diffusione ancora delle gestioni in economia. Naturalmente, una regolazione centralizzata di un settore caratterizzato da realtà molto diversificate non può che scontare forti approssimazioni e si deve proporre di preparare il terreno a una regolazione articolata su base d'ambito come previsto dalla Galli. Il *price cap* varato dal CIPE è andato via via affinandosi: dalla Delibera 18 dicembre 1997 in cui si prevedeva, accanto alla X, una componente di aumento tariffario volta a finanziare investimenti urgenti (il basso livello medio – fatte salve alcune "punte" - delle tariffe italiane è una delle determinanti chiave del ritardo infrastrutturale) e si introduceva un meccanismo di penalizzazione in tariffa dei comportamenti opportunistici (la mancata realizzazione degli investimenti in base ai quali si è chiesto l'aumento tariffario implica una riduzione di tariffa nell'anno seguente), alla Delibera 19 febbraio 1999 che graduava gli aumenti per investimenti in relazione al grado di avvicinamento alla applicazione della Galli (più elevate possibilità di finanziamento in tariffa degli investimenti per le situazioni in cui vi sono ATO costituiti che approvano il piano di investimenti in base la quale il gestore chiede l'aumento) e premiava maggiormente i gestori che hanno già integrato più fasi della filiera, alla Delibera dell'aprile 2001 che ha disciplinato il *pass through* degli aumenti della tariffa all'ingrosso sulla tariffa all'utenza e ha disposto un percorso di superamento del "minimo impegnato" in modo da rendere più trasparente la bolletta per i consumatori e da incentivare il risparmio idrico²⁶.

b) *I principali problemi aperti*. La strumentazione costruita dal CIPE configura una metodologia di *price cap* flessibile e aderente ai problemi specifici di questo settore, cosicché si presterebbe bene a fare da ponte a una applicazione da parte degli ATO di *price cap* mirati sulle condizioni di costo e sui fabbisogni di investimento

²⁶ Sulla logica di fondo dell'impostazione adottata e sulle motivazioni degli affinamenti successivi, cfr. NARS [1997d], [1999a], [2001a].

specifici della loro area territoriale. Ma a questo scopo è necessario rivedere il metodo normalizzato varato dal Ministero dei Lavori Pubblici nell'agosto del 1996: quest'ultimo, ispirato all'esperienza inglese, si presenta come un sistema piuttosto artificioso di costruzione della tariffa in base a costi stimati attraverso parametri discutibili anche nelle loro specificazioni quantitative²⁷. Una metodologia del tipo CIPE, corretta con stime di costi standard a livello di ambito, potrebbe costituire il quadro di base per gestire la transizione alla concorrenza "per" il mercato e per indire poi la gara e da questa far emergere l'offerta più vantaggiosa in termini della tariffa di partenza del *price cap* nel corso del primo quinquennio dell'affidamento; per i quinquenni successivi, l'ATO potrebbe limitarsi a rideterminare la X in sede di contratto di servizio, anche alla luce di confronti con altre situazioni locali²⁸. E' immediato rilevare a questo punto come una vera e propria Autorità indipendente di regolazione del settore potrebbe svolgere una funzione decisiva di sostegno all'azione di regolazione degli ATO e di informazione e confronto tra le condizioni di erogazione del servizio nei vari ambiti. Ma su questo punto torneremo più avanti.

La remunerazione del capitale investito

All'interno del meccanismo del *price cap*, il problema della valutazione del capitale investito (proprio e di debito) si pone all'inizio del periodo (pluriennale) di regolazione. Il NARS ha lavorato su questo tema partendo dalle soluzioni via via individuate per i vari settori, che hanno finito per convergere nella Raccomandazione del 21 giugno 2001. La soluzione indicata può essere sintetizzata nei termini seguenti²⁹: a) distinzione tra remunerazione del capitale proprio e remunerazione del capitale di debito; b) definizione di capitale proprio come valore delle immobilizzazioni tecniche, al netto dei contributi a fondo perduto, degli ammortamenti e dei debiti a lungo termine (si fa riferimento ai valori di bilancio quali risultano dall'ultima perizia disponibile; in sede di prima applicazione questo valore viene aggiornato applicando l'indice Istat dei prezzi di produzione dei prodotti industriali, riferito ai beni finali di investimento, con decorrenza dalla data dell'ultima perizia o, in assenza di essa, dalle date documentate di acquisizione dei diversi impianti; non si procede ad alcuna rivalutazione nel caso di cespiti di cui non sia possibile individuare la data di acquisizione); c) per quanto riguarda il costo del capitale di debito, si fa riferimento a quello risultante dal bilancio di esercizio dell'impresa, nei limiti in cui non eccede quello derivante da un tasso di interesse

²⁷ Cfr. da ultimo Nomisma [2001].

²⁸ Cfr. ancora Nomisma [2001].

²⁹ Per maggiori dettagli, cfr. NARS [2001c].

assunto dal regolatore come "tetto" massimo ammissibile (pari al tasso di interesse privo di rischio aumentato di un premio al debito); d) per quanto concerne la misura della remunerazione del capitale proprio, si propone di fare riferimento al ROE medio fatto registrare dall'impresa nell'ultimo triennio (o quinquennio), purché contenuto entro un limite inferiore costituito dal tasso assunto per il costo del debito e un limite superiore calcolato con il metodo del CAPM (se il ROE effettivo dell'impresa si colloca nel *range* compreso entro tali limiti, sarà assunto quale tasso di remunerazione del capitale proprio dell'impresa; se, invece, esso risulta al di sotto del limite inferiore, la remunerazione del capitale proprio viene commisurata al tasso corrispondente a tale limite; se infine il ROE effettivo è più elevato del limite superiore, la remunerazione viene calcolata al tasso indicato come tetto massimo). Qualche osservazione finale su questo punto: la remunerazione del capitale proprio viene tenuta distinta da quella del capitale di debito per garantire che la regolazione tariffaria risulti neutrale nei confronti delle scelte delle imprese circa le proprie fonti di finanziamento (se in settori caratterizzati da una pluralità di gestori si adottasse un rendimento medio di settore del capitale complessivo tipo WACC, si finirebbe per premiare le imprese con un rapporto tra capitale di debito e capitale proprio superiore alla media e penalizzare quelle con un rapporto inferiore alla media); il riferimento poi ad un coefficiente effettivo di redditività del capitale proprio in luogo di un tasso di remunerazione esogeno e uniforme, consente di non premiare imprese inefficienti o quanto meno con economicità modesta se non negativa, e di non penalizzare imprese che, al contrario, presentano tassi di rendimento più elevati della media; peraltro, il pavimento del tasso di rendimento punta a consentire comunque di superare progressivamente situazioni patologiche e conseguenti "circoli viziosi", mentre il "tetto" intende evitare che si consolidino rendite di monopolio.

4. Opportunità e rischi per il prossimo futuro

Credo che il quadro tratteggiato nei paragrafi precedenti dia conto dei passi avanti compiuti negli ultimi anni nella costruzione di un nuovo e più adeguato assetto di regolazione delle *utilities* anche nei settori ancora privi di Autorità indipendenti di regolazione. Come si è detto all'inizio, molti tasselli di questo assetto sono stati messi al loro posto anche se altri, pure molto importanti, ancora mancano. In particolare, limitandomi a quelli più importanti, gli elementi per completare l'edificio sono i seguenti:

1. l'apertura alla concorrenza "nel" mercato di tutti i segmenti di servizio in cui non vi sono condizioni di monopolio naturale o obblighi di servizio pubblico; al

riguardo e limitandomi solo alle questioni più importanti, rilevano soprattutto: nel settore elettrico, l'abbassamento della soglia di "idoneità" dei clienti, la cessione della rete nazionale di trasmissione da ENEL al Gestore della rete, l'accelerazione della cessione delle gencos da parte di ENEL e ulteriori cessioni future di capacità di generazione; nel settore del gas, la cessione della rete di trasporto SNAM dall'ENI a un soggetto terzo rispetto a produttori e importatori di gas; nel settore ferroviario il monitoraggio circa la realizzazione di una concorrenza effettiva e non di mera "facciata" nei servizi ferroviari di trasporto passeggeri a media-lunga percorrenza e di trasporto merci, specie in termini di condizioni di accesso all'infrastruttura e ai servizi che le sono collegati (in prospettiva arrivando alla separazione proprietaria tra gestore della rete e società di trasporto); nel settore postale, la riduzione del limite di prezzo della riserva e l'ampliamento delle aree del servizio postale esposte alla concorrenza (per esempio superando il regime, di recente ancora prorogato, di tariffe agevolate per le stampe); nel settore aeroportuale l'assegnazione su basi competitive degli slots alle compagnie di navigazione aerea;

2. la generalizzazione nella misura massima possibile, a cominciare dai servizi pubblici locali (compresa l'elettricità, e quindi modificando il decreto 79 del 1999 che ha prorogato le attuali concessioni di distribuzione fino al 2030) e dalle gestioni aeroportuali, di meccanismi di concorrenza "per" il mercato nei segmenti caratterizzati da monopolio naturale o da obblighi di servizio pubblico³⁰; la transizione alle gare dovrebbe essere limitata nel tempo e orientata a massimizzare numero e consistenza imprenditoriale dei futuri *competitors*³¹;
3. l'accorciamento della durata delle concessioni in modo da consentire alla concorrenza "per" il mercato di operare a intervalli di tempo ragionevoli; al riguardo, la soluzione individuata nel disegno di legge Vigneri circa le modalità di subentro del nuovo affidatario consente di risolvere in modo accettabile il problema degli investimenti specifici e quindi di sganciare la durata della concessione dal completamento dell'ammortamento (il che tra l'altro in sé ha poco senso, dato che in molti servizi l'attività di investimento non si risolve per intero a inizio concessione ma continua a più riprese nel corso dell'affidamento)³²; si tratta di una soluzione generalizzabile a tutti i servizi di pubblica utilità;

³⁰ Sulle virtù delle gare come prima fase della regolazione, cfr. Harstad-Crew [1999].

³¹ Sulla riforma dei servizi pubblici locali e sulla transizione, cfr. De Vincenti-Spadoni [2000], Boitani-Petretto [2000b], Cavaliere-Osculati [2000], De Vincenti [2000].

³² Per una discussione dei pregi di questa soluzione, sia consentito il rinvio a De Vincenti-Spadoni [2000] e a De Vincenti [2000].

4. in questo quadro di liberalizzazione e regolazione, un ruolo essenziale svolge il completamento del percorso di privatizzazione delle aziende di pubblica utilità; la privatizzazione, chiarendo in modo inequivocabile la distinzione di ruoli tra impresa e pubblica amministrazione, garantisce un sistema di incentivi del management coerente con obiettivi imprenditoriali, facilita lo sviluppo della concorrenza, rafforza la credibilità sanzionatoria del regolatore³³;
5. la costituzione di Autorità indipendenti di regolazione nei trasporti, nel settore idrico, nell'igiene urbana, nel settore postale (dove attualmente il Ministero delle Comunicazioni è incaricato di svolgere il ruolo di Autorità di regolazione); la preferibilità nel ruolo di regolatore di una Autorità indipendente rispetto alla burocrazia ministeriale non è scontata, ma emerge con evidenza quando l'Autorità è in grado di dotarsi di maggiore specializzazione e competenza tecnica, ed è dotata di maggiore credibilità e coerenza di condotta della politica di regolazione grazie alla minor esposizione ai mutamenti di orientamento della direzione politica³⁴; a questo riguardo, è essenziale che la legge istitutiva di un'autorità ne definisca in modo adeguato (specie con riferimento ai meccanismi di nomina) l'autonomia e ne chiarisca meglio i compiti rispetto alla sfera che deve restare di competenza della direzione politica (altrimenti si rischia una sovrapposizione conflittuale di ruoli che finisce di fatto per offrire spazio a rivincite ministeriali e per condizionare negativamente l'azione dell'Autorità); ove venissero costituite le Autorità indipendenti nei settori sopra indicati, il ruolo del NARS come nucleo di consulenza del governo dovrebbe evolvere verso un supporto all'esecutivo nell'interazione con le autorità indipendenti e alle singole amministrazioni nella elaborazione dei contratti di programma e di servizio.

Un simile completamento della riforma richiede grande consapevolezza da parte di governo e Parlamento degli obiettivi da perseguire e una scelta circa la priorità da dare alla liberalizzazione e regolazione delle *utilities* rispetto ad altri obiettivi che pure in questo stesso campo si pongono. Il fatto è che, su ognuno dei terreni ora indicati, le “tentazioni” a deviare dal percorso che ho delineato sono molto forti. Vediamo punto per punto questi rischi di “deragliamento” della riforma.

- Il freno maggiore sulla strada dell'apertura alla concorrenza “nel” mercato dei segmenti di servizio non caratterizzati da monopolio naturale o da obblighi di servizio pubblico può venire dall'esigenza di garantire le posizioni di mercato degli ex monopolisti pubblici, che vengono considerati come i principali

³³ La letteratura su questo punto è naturalmente immensa; basti qui il rinvio a Shapiro-Willig [1990], Polo [1992] e, per una ampia rassegna, Petretto [1992].

³⁴ Per una ricostruzione storica cfr. Cassese [1996] e, per una analisi della letteratura teorica, cfr. Boitani-Petretto [2000a].

candidati a divenire “campioni nazionali” nel nuovo contesto di competizione internazionale determinato dal processo di integrazione europea e di globalizzazione dell’economia. La privatizzazione, in parte già avvenuta e comunque in corso, di queste aziende è un passaggio considerato necessario per far loro acquisire le capacità imprenditoriali necessarie a confrontarsi con i nuovi scenari di mercato, mentre la liberalizzazione andrebbe frenata per garantire loro una posizione di vantaggio sul mercato interno che dia loro tempo per attrezzarsi e faccia da volano strategico, in termini di fatturato e di margini di profitto, per il confronto competitivo. Questa posizione è rafforzata dalle asimmetrie che all’interno dell’Unione Europea caratterizzano al momento attuale la liberalizzazione dei mercati nazionali, con la Francia – ma non solo - che gioca un ruolo di *free rider* volto a supportare l’azione dei suoi campioni nazionali. Personalmente, non sono insensibile al problema di un rafforzamento delle imprese italiane in modo da mantenere all’interno del paese centri decisionali importanti di iniziativa imprenditoriale. Ma ritengo la posizione che ho appena riassunto sbagliata non solo perché impone costi rilevanti ai consumatori ma anche per ragioni di politica industriale: a) quella posizione finisce per rafforzare in Europa la tendenza a un gioco non cooperativo tra i paesi membri che, rallentando l’effettiva realizzazione del mercato unico, riduce le possibilità di crescita dell’economia europea e delle imprese dei paesi membri in confronto con le opportunità di mercato di cui godono le imprese nordamericane; b) l’apertura del mercato interno in tempi certi, seppur ragionevolmente graduati, è condizione decisiva per determinare un “cambiamento di regime” adeguato a modificare le aspettative delle imprese nazionali a favore di strategie all’altezza della sfida concorrenziale che va profilandosi sui mercati internazionali. All’esigenza posta dall’approccio dei “campioni nazionali” si risponde quindi su due piani paralleli: l’apertura del mercato interno corredata da norme, non discriminatorie ma vevoli *erga omnes*, che condizionino l’accesso ai mercati liberalizzati a imprese che operano a loro volta in un analogo regime di mercato³⁵; la costruzione di un gioco cooperativo tra i paesi membri dell’UE, e qui si apre un problema di governo complessivo della politica economica e dei processi di liberalizzazione all’interno dell’Unione.

- Per quanto riguarda l’attivazione di meccanismi di concorrenza “per” il mercato, un segnale preoccupante venuto dal nuovo governo è quello della proroga di

³⁵ In analogia con quanto prevedeva il disegno di legge Vigneri con riferimento alla partecipazione alle gare per l’affidamento dei servizi pubblici locali, partecipazione che veniva preclusa a qualsiasi impresa, italiana e di altro paese europeo, che sia titolare di una concessione o di un affidamento non ottenuti tramite procedura a evidenza pubblica.

venti anni della concessione di gestione aeroportuale alla SEA, proroga che non appare giustificabile neanche in relazione alla lunghezza del periodo di ammortamento degli investimenti effettuati su Malpensa, periodo inferiore anche alla precedente scadenza della concessione. Inoltre, al momento non appare ancora sufficientemente definita la posizione del nuovo governo circa i servizi pubblici locali: ove ci si limitasse semplicemente a consentire, come da qualche parte si è ventilato, agli enti locali di ridurre la propria quota nelle SpA locali sotto il 51% senza che l'impresa perda l'affidamento diretto, si determinerebbe una privatizzazione di aziende in posizioni di monopolio blindato per periodi lunghi (a volte per gli affidamenti diretti non è neanche prevista una scadenza temporale). Al di là delle immaginabili pressioni che vengono da consistenti interessi costituiti, due possono essere le esigenze sottese a un eventuale "deragliamento" della riforma sul fronte della concorrenza "per" il mercato: quella di coinvolgere in tempi rapidi capitali ed energie imprenditoriali dei privati; quella di consentire agli enti locali di realizzare subito consistenti entrate straordinarie tramite la privatizzazione delle aziende. In realtà, della prima esigenza teneva già conto il disegno di legge Vigneri, consentendo la discesa sotto il 51% senza perdita dell'affidamento diretto ma solo nel corso di una transizione disegnata in modo da arrivare in tempi certi all'affidamento a gara del servizio: in questo modo si coniugavano correttamente privatizzazione delle aziende e liberalizzazione dei mercati. Anche la seconda esigenza trovava risposta adeguata nel disegno di legge Vigneri: è proprio in un quadro di apertura dei mercati, e quindi di superamento dei limiti territoriali in cui finora le aziende locali si sono trovate di fatto confinate, che si aprono possibilità di valorizzazione delle aziende stesse³⁶. Ma c'è di più: il mantenimento degli affidamenti diretti e delle concessioni in essere, ingessando il mercato, ostacola la crescita dimensionale delle imprese e la loro aggregazione (tanto più che si avrà una situazione "a pelle di leopardo", con molti comuni che sceglieranno di mantenere la proprietà delle proprie aziende). Insomma, rinunciando ad attivare la concorrenza "per" il mercato si finirebbe per compromettere il conseguimento di importanti obiettivi di politica industriale e si rinuncierebbe, in cambio di entrate di breve periodo, ai vantaggi di lungo periodo derivanti da un nuovo coerente assetto dei mercati.

- Le perplessità maggiori circa l'accorciamento della durata delle concessioni vengono dai sostenitori di un ampio ricorso al *project financing* per il

³⁶ A questo riguardo, cfr. De Vincenti-Spadoni [2000] e l'analisi condotta in Confservizi Cispel [1999].

finanziamento degli investimenti: si osserva al riguardo che il coinvolgimento diretto degli intermediari finanziari nel finanziamento degli investimenti, e quindi la loro rinuncia alle tradizionali garanzie patrimoniali, richiede che vengano fornite garanzie molto robuste in termini di durata della concessione e di profilo temporale delle tariffe per tutto il periodo di piano. Il rischio è quindi duplice: non solo ingessare il mercato con concessioni molto lunghe ma anche mettere in mora la regolazione predeterminando non semplicemente la metodologia tariffaria, come è necessario per procedere a un qualunque affidamento a gara, ma il livello stesso delle tariffe per periodi molto lunghi. La risposta all'esigenza di creare le condizioni per il *project financing* senza determinare simili contraccolpi negativi si muove su tre piani paralleli: a) in primo luogo occorre delimitare il campo di applicabilità della finanza di progetto, che appare molto adatta alla costruzione e gestione di opere puntuali (un ponte, una diga, un sistema di captazione e grande adduzione, ecc.) e molto meno alla gestione di un complesso servizio a rete, nel quale entrano in gioco capacità imprenditoriali più complesse, di rapporto con l'utenza, di organizzazione del servizio, di adattabilità a contesti di mercato mutevoli, tutte attività che richiedono da parte del soggetto affidante un ruolo attivo di regolatore tramite concorrenza "per" il mercato, contratto di servizio, utilizzazione del *price cap* e di forme di *yardstick competition*; b) in ogni caso, il meccanismo di subentro previsto dal disegno di legge Vigneri consentirebbe di tutelare la società di progetto che non dovesse rivincere la gara garantendo che la società di progetto subentrante paghi un indennizzo che consente il completo recupero degli investimenti effettuati.

- Se finora non sono state costituite Autorità indipendenti di regolazione nei settori dei trasporti, dell'acqua, dei rifiuti e dei servizi postali, ciò è dovuto a un complesso di cause: in primo luogo, si tratta di servizi in cui andavano create le condizioni di base tipiche della regolamentazione, ossia imprese autonome dalla PA e finalizzate al profitto, rilievo limitato dei contributi pubblici alla produzione, tariffe remunerative; in secondo luogo, non c'era univoco consenso sull'assetto istituzionale da dare a un'Autorità, come segnalano le differenze tra la legge istitutiva dell'Autorità dell'energia e del gas e quella dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni; infine, nella pratica di questi anni non sono mancati casi in cui si è rivelata poco definita l'attribuzione di competenze distinte tra Autorità e governo, con il duplice rischio di spingere il regolatore ad autodefinire obiettivi di carattere "politico" e la direzione politica a condizionare le scelte di regolazione. I progressi compiuti nell'ultima legislatura hanno ormai creato una massa critica di condizioni sostanzialmente coerenti con un assetto di

regolazione corretto, in termini di autonomia delle imprese, di contenimento dei trasferimenti da bilancio e di tendenziale remuneratività delle tariffe. Restano gli altri due problemi, che dipendono essenzialmente dalla capacità del legislatore: a) di non riprodurre statuto e assetto organizzativo dell’Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, che appare come il meno adatto a garantire le necessarie indipendenza e credibilità; b) di integrare la legge 481 del 1995, che introduce le Autorità di regolamentazione, in modo da distinguere più puntualmente le funzioni politiche in materia di definizione dell’assetto del mercato e di scelte allocative e distributive dalle funzioni di regolazione degli stessi assetti di mercato e del quadro di convenienze allocative e di ricadute distributive attraverso gli strumenti di governo delle tariffe nonché delle condizioni di accesso alle reti e di entrata nel mercato (al riguardo appare necessaria anche una modifica del decreto legislativo 79 del ’99 sulla liberalizzazione del settore elettrico che in alcuni punti ha finito per ricondurre al Ministero alcune competenze regolatorie che dovrebbero essere proprie dell’Autorità). Anche in questo caso, peraltro, le prime indicazioni che provengono dal nuovo governo sembrano purtroppo delineare un passo indietro nella costruzione di un assetto istituzionale corretto. Forse non è un caso: il “deragliamento” della riforma delle *utilities* trova minori resistenze quando mancano Autorità indipendenti che tengano il fronte della liberalizzazione e regolazione dei mercati.

Riferimenti bibliografici

- ARMSTRONG M. – COWAN S. – VICKERS J. [1994], *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press, Cambridge (Mass.).
- ARMSTRONG M. – VICKERS J. [1993], Price Discrimination, Competition and Regulation, *Journal of Industrial Economics*, vol. XLI, n.4.
- ARRIGO U. – BECCARELLO M. [1999], *I servizi postali. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano.
- BALDASSARRI M. – MACCHIATI A. – PIACENTINO D. (eds.) [1997], *The Privatization of Public utilities: the Case of Italy*, MacMillan, London.
- BOGNETTI G. – FAZIOLI R. [1996], Lo sviluppo di una regolazione europea nei grandi servizi pubblici a rete, *Economia Pubblica*, vol. XXVI, n. 3.
- BOITANI A. [1999], Il futuro della regolazione nel nuovo Piano Generale dei Trasporti, *Economia Pubblica*, vol. XXIX, n. 3.
- BOITANI A. - PETRETTO A. [1997], Le politiche di regolamentazione, in A. Ninni – F. Silva (eds.), *La politica industriale: teoria ed esperienza*, Laterza, Bari.
- BOITANI A. – PETRETTO A. [2000a], Independent Regulatory Agencies: Economic Theory and Institutional Evidence, in V. Dardanoni – G. Sobbrino (eds.), *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- BOITANI A. – PETRETTO A. [2000b], I servizi pubblici locali tra governance locale e regolazione economica, *Relazione alla XLI Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti*, Cagliari, 26-28 ottobre 2000; in corso di stampa.
- BOITANI A. – PONTI M. [2000], *La spesa pubblica per investimenti nel settore dei trasporti*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- CASSESE S. [1996], Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni, in Cassese – Franchini (eds), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna.
- CASSESE –FRANCHINI (eds) [1996], *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna.
- CAVALIERE A. – OSCULATI F. [2000], Servizi pubblici locali: regole e mercati, *Relazione alla XLI Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti*, Cagliari, 26-28 ottobre 2000; in corso di stampa.
- CER [2000], *Tariffe, petrolio e inflazione*, Rapporto 3/2000.

- CER - IRS [1998], *Assetto istituzionale e regolazione nei servizi*, Roma, Studi Cer-Irs.
- CONFSERVIZI CISPTEL [1999], *Consistenza, potenzialità e prospettive dei servizi pubblici locali. Riflessi economici e finanziari della riforma*, Roma.
- CREW M.A. (ed.) [1989], *Price-Cap Regulation and Incentive Regulation in Telecommunications*, Kluwer, Amsterdam.
- CREW M.A. – LEINDORFER P.R. [1998], Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Service, *Journal of Regulatory Economics*, vol. XIV.
- DARDANONI V. - SOBBRIO G. (eds.) [2000], *Istituzioni politiche e finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- DE VINCENTI C. [2000], I servizi pubblici locali: un commento a Boitani-Petretto e Cavaliere-Osculati, *Intervento alla XLI Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti*, Cagliari, 26-28 ottobre 2000; in corso di stampa.
- DE VINCENTI C. [2001], Liberalisation and Regulation of the Rail Sector: a Focus on the Italian Reform, *Relazione al Convegno "Competition and European Railways Development: Paths and Perspectives Compared"*, Roma, Università di Tor Vergata, 14-16 febbraio 2001; in corso di pubblicazione.
- DE VINCENTI C. – SPADONI B. [2000], La costruzione del mercato dei servizi pubblici locali. Note al margine del Ddl 7042, *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 3.
- HARSTAD R.M. - CREW M. (1999), Franchise bidding without holdups: utility regulation with efficient pricing and choice of provider, *Journal of Regulatory Economics*, vol. 15.
- IOZZI A. [2000], *Essays on Regulation: Theory and Practice*, PhD Dissertation, University of York.
- IOZZI A. [2001], Strategic Pricing and Entry Deterrence under Price Cap Regulation, *Journal of Economics*, forthcoming.
- MANGONI A. [1998], Industria dei servizi idrici e innovazioni tecnologiche, in CER-IRS, *Assetto istituzionale e regolazione nei servizi*, Studi Cer-Irs, Roma.
- MURARO G. (ed.) [1992], *Economia dell'informazione ed economia pubblica*, Il Mulino, Bologna.

- NARS [1997a], *Raccomandazione del 7/4/1997 in materia di tariffe postali*, Ministero del tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1997b], *Raccomandazione dell'8/5/1997 in materia di tariffe postali*, Ministero del tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1997c], *Raccomandazione del 24/7/1999 in materia di politica tariffaria nel settore ferroviario per la media-lunga percorrenza*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1997d], *Raccomandazione del 2/10/1997 sulla politica tariffaria nel settore idrico per il periodo transitorio e l'adeguamento per il 1998*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1998], *Parere del 17/12/1998 sulla regolamentazione del corriere prioritario*, Ministero del tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1999a], *Raccomandazione del 9/2/1999 sulla politica tariffaria nel settore idrico per il 1999*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1999b], *Raccomandazione del 22/7/1999 in materia di politica tariffaria nel settore ferroviario per la media-lunga percorrenza*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [1999c], *Raccomandazione del 22/7/1999 in materia di tariffa di pedaggio d'accesso alla rete ferroviaria*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [2000], *Parere NARS sullo schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [2001a], *Raccomandazione del 30/3/2001 sulla determinazione delle tariffe di acquedotto, fognatura e depurazione per l'anno 2001*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [2001b], *Raccomandazione del 21/6/2001 per una riforma della regolamentazione dei servizi di assistenza al volo*, Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E.
- NARS [2001c], *Raccomandazione del 21/6/2001 sui criteri di determinazione della remunerazione del capitale investito nei servizi di pubblica utilità*, Ministero del tesoro, Bilancio e P.E.
- NINNI A. - SILVA F. (eds.) [1997], *La politica industriale: teorie ed esperienze*, Laterza, Bari.

- NOMISMA [2001], “*Cost analysis*” e simulazione dei profili tariffari: prospettive per il finanziamento del settore idrico italiano, Laboratoto Servizi Pubblici Locali, 22 giugno 2001, Bologna.
- OECD [2001], *Regulatory reform in Italy*, Paris.
- PETRETTO A. [1992], Economia dell’informazione e teoria dell’intervento pubblico, in G. Muraro (ed.), *Economia dell’informazione ed economia pubblica*, Il Mulino, Bologna.
- PETRETTO A. [1993], *Mercato, organizzazione industriale e intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- PEZZOLI A [1997], Privatization and Reorganization in the Italian Public Utilities: Railway Transport, in M. Baldassarri – A. Macchiati – D. Piacentino (eds.), *The Privatization of Public utilities: the Case of Italy*, MacMillan, London.
- POLO M. [1992], Deregolamentazione, regolamentazione e impresa pubblica: una comparazione normativa, *Politica Economica*, vol. 8.
- PONTI M. [1998a], Scelte di investimento e rapporti di committenza nel settore dei trasporti, in CER-IRS, *Assetto istituzionale e regolazione nei servizi*, Studi Cer-Irs, Roma.
- PONTI M.[1998b], *The Down-Thompson-Echenique Paradox and Some Elaborations on Road Congestion*, Relazione presentata alla Società Europea degli Economisti, Tolosa, 1998.
- SHAPIRO C. – WILLIG R. [1990], Economic Rationales for the Scope of Privatization, in E.N. Suleiman – J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Private Sector and Privatization*, Boulder CO, Westview Press.
- SULEIMAN E.N. – WATERBURY J. (eds.) [1990], *The Political Economy of Private Sector and Privatization*, Boulder CO, Westview Press.
- VISCO COMANDINI V. [1999], La liberalizzazione dei mercati postali: senza la gallina non c’è neanche l’uovo, *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 3.
- VOGELSANG I. [1989], Price-cap Regulation of Telecommunications Services: a Long-Run Approach, in M.A. Crew (ed.), *Price-Cap Regulation and Incentive Regulation in Telecommunications*, Kluwer, Amsterdam.