

# Impresa pubblica

di Domenico da Empoli

## ▪ [Bibliografia](#)

Si denomina «pubblica» l'impresa che opera con capitale pubblico (dello Stato ma anche di altri soggetti pubblici) e/o sotto il controllo pubblico [World Bank 1995]. Questa definizione sintetizza in termini economici essenziali una casistica molto vasta ed eterogenea, alla quale i giuristi non sono stati in grado di dare una precisa sistemazione [Cassese 1985, pp. 3-6].

Si possono distinguere due grandi categorie di imprese pubbliche: una prima, è rappresentata da imprese che dal punto di vista tecnico non sono in grado di operare sul libero mercato in modo efficiente (prezzo uguale al costo marginale) e remunerativo dei costi. Si tratta delle imprese che operano in condizioni di «monopolio naturale», per le quali anche in un'ottica liberale l'intervento pubblico è giustificato in quanto, come nel caso dei beni pubblici e delle esternalità, il mercato non è in grado di produrre risultati efficienti. Su questa categoria si concentrerà la nostra attenzione. Una seconda categoria di imprese pubbliche comprende attività che per motivi storici (spesso salvataggi industriali in periodi di crisi, come avvenne in Italia negli anni Trenta e come è avvenuto in alcuni paesi per fronteggiare la crisi del 2008/9) sono state acquisite dal settore pubblico, quasi sempre con l'impegno di privatizzarle quando le condizioni generali dell'economia lo avrebbero consentito. Queste imprese operano nel mercato e con criteri di profitto, per cui nei loro riguardi non è stato necessario elaborare una apposita teorizzazione.

Diverso è il caso delle imprese appartenenti alla prima categoria («monopolio naturale»), nel quale a motivo degli elevati costi fissi e delle «economie di scala», la produzione ha luogo con costi decrescenti. In queste condizioni, quindi, il libero mercato non consentirebbe di conseguire una soluzione che sia al tempo stesso efficiente (prezzo uguale al costo marginale) e remunerativa dei costi. Rientrano in questo caso i servizi di «pubblica utilità» (nella terminologia anglosassone, *public utilities*), cioè le attività «a rete», come l'elettricità, i trasporti su rotaia, le poste, gli acquedotti, i telefoni (adesso per lo più liberalizzati), ecc. La ragione tecnica di questa inadeguatezza del mercato è che i costi fissi, dovuti all'installazione della «rete», sono sproporzionatamente elevati rispetto ai costi variabili, e non è possibile che più di un'impresa svolga tali attività (non è immaginabile che vi siano più enti che gestiscano ciascuna, in concorrenza, una diversa linea ferroviaria, o un proprio acquedotto, in concorrenza con l'acquedotto di un altro ente, nello stesso territorio, o anche la distribuzione di energia elettrica, ecc.). Queste condizioni sono esemplificate dal grafico seguente, nel quale la curva di domanda attraversa la curva dei costi medi a sinistra del punto di fuga di lungo periodo (punto d'incontro tra la curva dei costi medi e la curva dei costi marginali):



Consegue da ciò che, se la fornitura di questi servizi fosse lasciata al settore privato, la quantità prodotta sarebbe determinata dal punto d'incontro tra la curva del costo marginale e quella del ricavo marginale e quindi limitata all'importo  $q_1$ , con un prezzo  $p_1$  superiore al costo medio ed un profitto per il monopolista privato pari all'area tratteggiata A. Bisogna anche aggiungere che l'esperienza ha comunque dimostrato che il progresso tecnologico fa sì che vengano elaborate sempre nuove tecnologie che consentono di aumentare il numero degli operatori e, quindi, la concorrenza. Per esempio, le ferrovie hanno trovato un concorrente nel trasporto su gomma e nel trasporto aereo, e

più di recente nella parziale concessione a imprese private della stessa rete ferroviaria pubblica, mentre nel campo delle telecomunicazioni le nuove tecnologie hanno consentito la creazione di un numero di società che rendono servizi in concorrenza tra di loro (anche se l'operatore pubblico rimane spesso proprietario della rete, che peraltro deve rendere disponibile agli altri operatori). Pur attraverso continui miglioramenti tecnologici, molti settori di «*public utilities*» tenderebbero, senza intervento pubblico, a trasformarsi in monopoli privati, con le conseguenze appena dimostrate.

Per questi motivi, al fine di conseguire un risultato (in termini di quantità prodotta e di prezzo) che si avvicini al livello di efficienza, sono state proposte diverse soluzioni tariffarie che si possono raggruppare in due grandi categorie: a) prezzo stabilito in corrispondenza del punto d'incontro (indicato con 2) tra la curva di domanda e la curva del costo medio, con una quantità prodotta pari a  $q_2$ . In questo caso l'intero costo è coperto e non è necessario il sostegno di trasferimenti pubblici. La copertura completa dei costi può anche essere ottenuta dall'impresa attraverso una politica di discriminazione dei prezzi tra le diverse categorie di consumatori (p. es., nel caso dell'elettricità, con tariffe diverse per usi domestici, a loro volta distinte a seconda che si appartenga al livello minimo di utenza o meno; e per usi industriali), nonché in una separazione della tariffa in una componente fissa, indipendente dall'uso, e in una componente variabile con il consumo (cosiddetta «tariffa a due parti»), o anche in altri modi. Nella tradizione italiana questa categoria di tariffe si denomina «prezzo pubblico». b) Prezzo stabilito in corrispondenza del punto d'incontro tra la curva di domanda e la curva del costo marginale, con una quantità prodotta pari a  $q_3$ , massima fra le tre alternative indicate. In questo caso, il costo che rimane scoperto per l'importo indicato dall'area tratteggiata B, dev'essere coperto mediante trasferimento pubblico. Secondo la terminologia tradizionale, questa categoria rientra nel «prezzo politico».

Nel caso a), l'onere dell'attività sarebbe limitato agli utenti, e quindi si attuerebbe il cosiddetto «principio del beneficio». Nel caso b), l'onere della copertura dei costi sarebbe esteso, per la parte di costo da coprire con trasferimenti pubblici, a tutti i contribuenti, con una combinazione del «principio del beneficio» per la parte di costo a carico degli utenti e del «principio della capacità contributiva» per la parte residuale da coprire.

Queste due categorie di soluzioni (o altre che siano una loro combinazione) possono essere messe in atto sia da imprese gestite dalle pubbliche autorità che da imprese private le quali siano sottoposte a regolamentazione pubblica. L'alternativa dell'impresa direttamente gestita dal potere pubblico è quella che storicamente è stata preferita nei paesi europeo-continentali (in Italia con il ricorso, soprattutto dopo la legge Giolitti del 1903, a società «municipalizzate») mentre la formula della regolamentazione applicata a imprese private con dei vincoli che garantiscano l'efficienza della prestazione, è quella preferita nei paesi anglosassoni (e in particolare negli Stati Uniti). Ambedue le alternative indicate hanno i loro vantaggi ma anche i loro limiti. Nel caso in cui si scelga la formula della diretta gestione pubblica, il rischio è quello dell'inefficienza. Infatti, il lavoro in team, quale è quello di un'impresa, richiede, per il conseguimento di risultati efficienti, due condizioni: la possibilità di misurare la produttività degli *input* e quella di remunerarli in proporzione a tale produttività e tali due condizioni sono molto più facilmente raggiungibili per le imprese private che per quelle pubbliche [cfr. Alchian-Demsetz 1972, pp. 777-795]. Inoltre, un rischio del ricorso alla gestione pubblica diretta delle imprese è costituito dalla loro «politicizzazione», con assunzioni di personale clientelare, in eccesso rispetto alle effettive necessità, dispersione di fondi per finanziamenti illegali dei partiti, ecc. L'esperienza italiana, a conferma di ciò, ha dimostrato che gli amministratori delle imprese pubbliche (e anche molti dipendenti) sono scelti più sulla base della fedeltà al partito (o alla

coalizione), al governo che non sulla base della professionalità. Pertanto, la gestione pubblica non dà molte garanzie circa il conseguimento dei risultati di efficienza che la teoria economica auspica. Per questi motivi, al fine di impedire la moltiplicazione economicamente ingiustificata e quindi dannosa delle imprese pubbliche (soprattutto locali), sono in corso da molti anni tentativi di liberalizzazione, almeno parziale, delle «*public utilities*» a livello locale (l'ultimo tentativo è costituito dal cosiddetto decreto Ronchi del 2009), per far sì che operatori privati possano concorrere, in base a pubbliche gare, alla gestione di questi servizi.

D'altra parte, anche la soluzione alternativa cui si è accennato, (quella dell'affidamento delle «*public utilities*» a imprese private sottoposte a regolamentazione pubblica) ha dei limiti, tra cui quello, identificato da George Stigler [Stigler 1971, pp. 3-21] della «cattura», cioè il fatto che le imprese sottoposte a regolamentazione possono approfittare dell'asimmetria informativa per fornire all'agenzia regolatrice dati non realistici circa i loro costi, al fine di aumentare i loro profitti. Se, peraltro, le imprese private sono scelte attraverso gare pubbliche, come ormai comunemente avviene, il principio della concorrenza dovrebbe essere un deterrente al perseguimento di queste pratiche.

Infine, l'impresa pubblica è sempre più frequentemente sotto osservazione da parte delle Autorità Antitrust per quanto riguarda le sue possibili pratiche anticoncorrenziali, data la sua maggiore facilità nell'accedere a finanziamenti esterni rispetto alle imprese private e in generale per il suo stretto rapporto, anche in termini di informazioni, con i poteri pubblici. La probabilità che l'impresa pubblica possa ricorrere a prezzi predatori è molto elevata nei casi, abbastanza frequenti, nei quali l'impresa pubblica, beneficiando di trasferimenti pubblici, non abbia necessità di coprire i costi con i ricavi della sua attività e quindi possa praticare prezzi non remunerativi, avendo come obiettivo la massimizzazione della produzione anziché, come le imprese private sottoposte a regolamentazione, del profitto. A sostegno di questa posizione privilegiata è stata sviluppata negli Stati Uniti una «*State Action Doctrine*» [Delacourt, Zywicki 2005, pp. 1075-1090] secondo la quale le imprese la cui condotta è regolata da misure pubbliche legalmente riconosciute non dovrebbero essere sottoposte alla legislazione antitrust. La Corte Suprema degli Stati Uniti ha sentenziato che questo speciale trattamento è consentito soltanto se ricorrono due condizioni: che vi sia una politica statale chiaramente espressa e che le imprese che beneficiano di questo trattamento siano sottoposte a un'attiva supervisione pubblica. Nell'Unione Europea il Trattato di Roma agli articoli 81-89 si vietano comportamenti preferenziali per le imprese pubbliche e nel 1977 una sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea ha dichiarato che il Trattato impone agli Stati membri l'obbligo di non adottare né mantenere misure che possano privare di efficacia gli articoli 81-89 del Trattato. Una regola ormai generalmente accolta è che le normative antitrust devono operare in modo neutrale sia per quanto riguarda le imprese private che per quanto attiene alle imprese pubbliche. L'OCSE ha predisposto nel 2005 un documento che stabilisce le linee generali che gli Stati membri devono seguire per assicurare alle imprese pubbliche un trattamento analogo a quello delle imprese private.

## Bibliografia

Alchian A.A., Demsetz H., *Production, Information costs, and economic organization*, in «*American Economic Review*», 1972; Bös D., *Pricing and Price Regulation*, Elsevier North Holland, Amsterdam 1994; Cassese S., *L'impresa pubblica: storia di un concetto*, in «*Economia Pubblica*», n. 2,

1985; Delacourt J.T., Zywicki T.J., *The FTC and State Action: Evolving Views on the Proper Role of Government*, in «Antitrust Law Journal», n. 3, 2005; Demsetz H., *Why regulate utilities*, in «Journal of Law and Economics» 11, 1968; Dupuit, J., *On the measurement of the utility of public works*, 1844, rist. in Arrow K.J., Scitovsky T., *Readings in Welfare Economics*, Irwin, Homewood 1969; Hotelling H., *The general welfare in relation to problems of taxation and of railway and utility rates*, in «Econometrica», 1938; Laffont J.J., Tirole J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Mit Press, Cambridge, Mass. 1993; Lott J., *Predation by public enterprises*, in «Journal of public economics», 43, 1990; OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises*, Paris 2005; Id., *The Role of State-Owned Enterprises in the Economy: An Initial Review of the Evidence*, DAF/CA/PRIV (2008) 9; Ruggles N.D., Ruggles R., *Pricing systems, indexes, and price behaviour*, Elgar, Northampton 1999; Stigler G.J., *The theory of economic regulation*, in «Bell Journal of Economics and Management Science» 2, 1971; Vickrey W.S., *General and specific financing of urban services*, in «Readings in Welfare Economics»; Wagner R.E., *Charging for government: user charges and earmarked taxes in principle and practice*, Routledge, London 1991; World Bank, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, The World Bank, Washington D.C. 1995.