

Massimo Florio, *Network Industries and Social Welfare. The Experiment that Reshuffled European Utilities*, Oxford University Press, 2013, pp. V-406.

1. Il volume *Network Industries and Social Welfare* è un punto di arrivo di numerosi studi compiuti negli ultimi dieci anni da Massimo Florio sui processi di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi di interesse generale. L'autore, nell'ambito di numerosi progetti sia di livello europeo (nell'ambito del 6th Programma quadro con il progetto *Understanding privatization policy*) che nazionale, si è occupato in particolare dei processi di riforma sviluppati in questi anni e dei benefici da essi derivanti relativamente al livello dei prezzi ed al grado di soddisfazione degli utenti. In questo senso, alla luce della sua formazione economica, ha svolto un'analisi di alcuni aspetti quali le *performances* delle aziende di servizi, gli effetti generati dalle politiche di liberalizzazione del mercato (in particolare del mercato elettrico) ed il benessere sociale generato dalla riorganizzazione dei servizi di interesse generale in Europa.

Il lavoro offre una rilettura approfondita delle riforme compiute in oltre due decenni in Europa volta ad evidenziare come non vi sia necessaria corrispondenza fra apertura del mercato dei servizi, incremento della concorrenza e benefici per i consumatori. In questo senso l'autore rilegge criticamente la vasta letteratura in materia di *network industries* relativa alla stretta correlazione, costruita da molti autori, fra privatizzazione e creazione di un mercato competitivo (specialmente nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia). La centralità di questa correlazione, influenzando sulle scelte politiche e le conseguenti riforme adottate, non consente di valutare adeguatamente un parametro fondamentale e cioè i benefici che le misure adottate possono o meno generare per gli utenti.

Infatti le politiche di liberalizzazione e privatizzazione dovrebbero sempre essere valutate anche in un'ottica di "economia del benessere" per far emergere le variazioni nel livello di benessere degli utenti da queste generate. Si tratta di un'analisi da intendere come parte integrante di quella sull'andamento dell'apertura del mercato e che richiede la costruzione di un modello di indicatori che permettano di valutare contestualmente, nei

singoli settori, sia il livello di concorrenza raggiunto che gli effetti generati sui consumatori.

L'Autore sviluppa proprio questa ricerca a partire da un indicatore di rilievo, quale il livello dei prezzi, tenendo conto del suo andamento nei diversi contesti di mercato. Il volume si sofferma sia su mercati caratterizzati dalla presenza delle sole imprese nazionalizzate che su mercati aperti per evidenziare come possano riscontrarsi distorsioni inerenti il sistema dei prezzi in entrambe le situazioni. Nel primo caso, i problemi tariffari sono collegati proprio all'assenza di concorrenza, nel secondo all'ingresso di soggetti privati che spesso pongono in essere un sistema di tariffe differenziato per categorie di utenti e caratterizzato da un notevole cuneo fra costi e prezzi che difficilmente può essere considerato ottimale in base ai canoni standard dell'economia del benessere (come dimostra ad es. il caso inglese descritto nel volume).

Risulta chiaro che per comprendere ed analizzare questi aspetti e le differenze esistenti nel contesto europeo è necessario seguire un approccio di tipo multidisciplinare che consideri non solo aspetti puramente economici ma anche le connessioni fra scelte politiche, diritto e geopolitica.

2. Il lavoro presenta un'analisi dettagliata delle riforme e della loro applicazione in diversi settori, con particolare attenzione alle comunicazioni elettroniche ed all'energia, evidenziando così finalità perseguite e risultati finora raggiunti. In questa prospettiva non si limita ad un'indagine di tipo teorico ma costruisce una griglia di indicatori volti a misurare il livello di soddisfazione dei consumatori prima e dopo l'introduzione delle riforme con particolare attenzione al riflesso sull'andamento delle tariffe dei servizi, sulla qualità e sulla capacità di ampliare l'offerta attraverso un incremento del numero di operatori.

La scelta di soffermarsi sui servizi a rete non è casuale perché, come si evidenzia, la capacità di interconnessione nei diversi ambiti ha acquisito un'importanza sempre crescente fino a diventare centrale per la nostra società. Al riguardo Florio sottolinea come «*Our societies are deeply influenced by this capacity of linking users through networks. Some of the most important innovations of the last few decades are supported by new types of connecting infrastructures, including communication satellites, GPS services, and shared computing facilities*» (p. 4).

Lo scenario europeo che è referente privilegiato dell'analisi rappresenta il contesto migliore per osservare gli effetti della liberalizzazio-

ne/privatizzazione dopo che l'Europa ha promosso, nel quadro delle politiche di creazione del mercato interno, processi di apertura dei mercati dei servizi di pubblica utilità. Ciò ha generato profondi cambiamenti in molti paesi sia sotto il profilo regolatorio che delle forme di gestione, in particolare attraverso l'ingresso dei soggetti privati.

La prima parte del volume è dedicata ad un'attenta ricostruzione degli interventi adottati e dei fattori che li hanno determinati. In particolare si ripercorrono le tappe della creazione del mercato unico e si analizzano gli effetti generati dalla modifica del quadro geopolitico frutto della caduta dell'Unione Sovietica e della sua conseguente disgregazione. L'analisi tiene conto anche delle conseguenze della globalizzazione dei mercati finanziari e delle scelte assunte prima dal governo americano e successivamente da quello inglese (soprattutto durante il governo Thatcher). L'indagine prosegue con una ricognizione degli sviluppi generati dalle riforme introdotte che evidenzia a livello europeo l'assenza di un modello unico per le liberalizzazioni/privatizzazioni con conseguenti differenziazioni sia dal punto di vista dell'organizzazione delle imprese che delle *performance*. A vent'anni dall'inizio del percorso di riforma, le differenze esistenti in origine non risultano ancora superate. Rimane, inoltre, aperto l'interrogativo sul possibile contributo verso una maggiore convergenza che le istituzioni di regolazione europee create in questi anni possono dare.

3. Alla luce dei cambiamenti introdotti per comprendere la correlazione fra livello di apertura del mercato (situazione di monopolio, oligopolio, ecc.) e *welfare effects* l'Autore elabora un modello economico in grado di tenere conto dei diversi parametri e la cui efficacia viene testata nella seconda parte del volume attraverso l'applicazione a diversi settori: i servizi telefonici, l'elettricità ed il gas.

Il settore telefonico risulta di notevole interesse perché l'evoluzione tecnologica e la sua applicazione non sono condizionate da caratteristiche geografiche. Questo permette di effettuare una ricognizione dei cambiamenti avvenuti sia nell'ambito dei servizi residenziali che della telefonia mobile nei diversi Stati membri (p. 97 ss.). Per analizzare questi due mercati l'Autore considera il percorso iniziato con i processi di liberalizzazione e si sofferma sull'impatto dei cambiamenti sulle dinamiche dei prezzi e sugli eventuali ulteriori costi che gli utenti hanno dovuto sostenere (p.128).

Nel caso dell'elettricità l'indagine è dedicata in particolare agli effetti

dei processi di privatizzazione/liberalizzazione sui prezzi residenziali con un focus specifico sulla situazione del Regno Unito (p. 176 ss.). A questo proposito viene dedicata una particolare attenzione alle singole azioni (privatizzazione, scorporo di imprese verticalmente integrate e liberalizzazione) che in genere sono state parte di un unico pacchetto di riforme ed agli effetti da esse prodotti. Dai dati raccolti sia a livello europeo che internazionale e dalla loro analisi emerge che *«the overall impact of the reform package on consumer prices (...) is never statistically significant for electricity prices»* (p.185).

Infine per quanto concerne il gas, l'Autore esamina le caratteristiche tecnologiche del settore per soffermarsi sulla struttura dei mercati nei diversi paesi europei e sugli elementi che la influenzano. In relazione a questo settore si sottolinea come non sempre i cambiamenti ed una maggiore apertura del mercato e l'ingresso di privati si traducano in benefici per i consumatori. Infatti il settore del gas mostra come l'impatto delle riforme attuate negli anni passati nei diversi paesi possa essere valutato *«at best negligible»* rispetto alle variazioni sui prezzi per le famiglie (p. 217).

4. La terza parte del lavoro è dedicata in modo specifico alla soddisfazione dei consumatori attraverso un'indagine sulla percezione del servizio, sulla sua qualità, sull'accessibilità per gli utenti e sugli effetti per la coesione territoriale.

Questa sezione intitolata *“Perceptions, Quality, Affordability”* nella sua parte iniziale è dedicata proprio alla rilevanza degli aspetti definitivi e concettuali nelle indagini sui consumatori come dimostra il concetto stesso di qualità e la difficoltà di darne una definizione esatta e univoca. Infatti la percezione della qualità, come dimostrano anche i dati delle interviste agli utenti, è strettamente connessa alla quantità di informazioni che i soggetti hanno a disposizione (p. 249 ss.).

Peraltro un elemento capace di influenzare sia la qualità del servizio che la sua percezione è rappresentato dalla diversità degli assetti proprietari e dalle aspettative che le modifiche in quest'ambito sono in grado di generare sui consumatori. A questo proposito la ricerca mostra come, nonostante un'amplissima letteratura sottolinei come il cambiamento degli assetti proprietari sia in grado di generare potenti incentivi all'efficienza ed i consumatori ritengano di riceverne dei benefici, non sempre questo si realizza secondo le previsioni.

Quindi Florio evidenzia come per valutare a pieno gli effetti delle ri-

forme adottate sia necessario distinguere fra benefici “reali” e benefici “percepiti” dai consumatori. Dai dati riportati emerge come la percezione dell’utente sulla qualità del servizio risulti strettamente connessa alla quantità di informazioni di cui il soggetto dispone. Infatti, a parità di informazioni disponibili per gli utenti, si registra un diverso grado di comprensione ed elaborazione dipendente dall’appartenenza ad una determinata classe sociale con dirette conseguenze sul loro grado di soddisfazione. Chi appartiene alle classi meno avvantaggiate ha generalmente meno possibilità di accedere alle informazioni ed ha comunque minore capacità di comprenderle immediatamente e tradurle in azioni corrispondenti (ad esempio facendo un bilancio dei vantaggi/svantaggi di avere un determinato operatore rispetto ad un altro). Questa capacità ha effetti diretti sulle scelte come ad esempio quella di cambiare operatore e conseguentemente sul grado di soddisfazione riguardo il servizio. Ciò che emerge chiaramente dall’indagine è che le barriere sociali che condizionano l’accesso alle informazioni rappresentano un elemento chiave per valutare il grado di soddisfazione. Di conseguenza quest’aspetto dovrebbe essere tenuto in attenta considerazione nel momento in cui si definiscono linee di riforma dei mercati dei servizi di interesse economico generale.

Come Florio sottolinea nelle conclusioni del suo lavoro, riprendendo alcune considerazioni di Teichman, le medesime riforme attuate in contesti diversi possono avere esiti molto diversi. Ciò avviene in particolare «*when the social and political context is only superficially analogous to the one where the reform package was originally conceived*» (p. 354).

Il volume risulta di notevole interesse: esso focalizza l’analisi sulla lunga stagione di riforme effettuate in Europa nei settori dei servizi di interesse economico generale, evidenziando come la sfida per rendere efficaci provvedimenti di questa portata sia quella di mantenere strettamente interconnesse le misure di apertura dei mercati e la crescita del benessere dei consumatori. Questo approccio rileva particolarmente a livello europeo perché le *network industries* e i servizi da esse forniti sono il cuore del modello sociale europeo e degli obiettivi di “Europa 2020”. Un passaggio fondamentale per rafforzare tale binomio è quello di rendere disponibili informazioni “il più possibile intelligenti” e cioè in grado di garantire il livello ottimale dei dati necessari per compiere le scelte ed in modo tale che risultino comprensibili per tutte o almeno per la maggior parte delle fasce di popolazione.

(Allegra Canepa)