



MERCATO E INTERVENTO PUBBLICO NEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

di Claudio De Vincenti

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, ***Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità***, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

Come chiarito nell'Introduzione a questo volume, preoccupa la frenata e per certi versi l'arretramento registrati nella legislatura appena trascorsa per quanto concerne i processi di liberalizzazione e di riforma della regolazione nei servizi di pubblica utilità. Questa situazione determina rischi rilevanti in termini di un funzionamento non efficiente dei mercati e di una configurazione industriale squilibrata, con pochi ex monopolisti in posizione dominante, rischi di collusione oligopolistica, dimensione inadeguata di molte imprese di servizi. Non è stata cioè ancora raggiunta quella soglia minima di riforma al di là della quale si ha una concorrenza efficace¹.

L'*impasse* in cui versa il nostro paese risente anche dell'affievolirsi negli ultimi anni della spinta esercitata dalle istituzioni comunitarie, che riflette una fase di ripensamento e di incertezza circa la direzione da dare al processo di riforma. Agiscono in questa direzione gli effetti contraddittori di un processo che, per la diversa velocità con cui i vari paesi hanno applicato le Direttive europee e per la timidezza delle Direttive stesse in alcuni settori (per esempio nei trasporti), non ha raggiunto nella realizzazione del mercato interno delle *utilities* quella "soglia minima" di cui si diceva poc'anzi. Ma agisce anche una diffusa stanchezza nei confronti di una certa "retorica" della *deregulation* che negli anni ottanta ha accompagnato le prime misure di privatizzazione e liberalizzazione nei paesi anglosassoni. E' una retorica che in realtà ha poco a che vedere con i processi di liberalizzazione e di riforma della regolazione europei negli anni novanta, ma che comunque ha condizionato il dibattito. Per

¹ Cfr. Ranci (2005).

riprendere su basi più avanzate il percorso di riforma avviato negli anni novanta non è inutile allora sgombrare il campo da alcuni equivoci che ostacolano la messa a punto del rapporto da costruire tra mercato e intervento pubblico nelle *public utilities*.

1. Dalla vecchia alla nuova economia della regolazione

Cominciamo richiamando la nozione di servizio di interesse economico generale – sostanzialmente equivalente a quella di servizio di pubblica utilità - quale è andata emergendo dai documenti della Commissione Europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia²: i servizi di interesse economico generale costituiscono un sottoinsieme dei servizi di interesse generale; questi ultimi sono quelli “forniti dietro retribuzione o meno, considerati d’interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al servizio pubblico”³; tra questi, i servizi di interesse economico generale “comprendono le sole attività a carattere commerciale fornite a titolo oneroso che i pubblici poteri intendono promuovere nell’interesse generale e le cui condizioni di offerta sono informate ai principi della continuità, uguaglianza di trattamento, adattamento ai bisogni”⁴.

E’ chiaro quindi che stiamo occupandoci di servizi nei quali si ritiene che l’autorità pubblica debba svolgere un ruolo fondamentale di promozione e di garanzia circa le condizioni di offerta e fruibilità per i cittadini. Al tempo stesso è chiaro che si tratta di servizi che vengono forniti dietro un corrispettivo (a totale o parziale copertura dei costi a seconda delle scelte dell’autorità pubblica circa la ripartizione dell’onere tra utenti e contribuenti), cosicché abbiamo a che fare con mercati in cui i soggetti erogatori vendono i servizi direttamente agli utenti finali.

In sintesi, non è in discussione la centralità dell’intervento pubblico, che trae alimento dalla presenza in questi settori dei tipici “fallimenti del mercato” messi in luce dalla teoria economica: condizioni di monopolio naturale non contendibile ed externalità che implicano l’imposizione di obblighi e oneri di servizio pubblico. Ciò che è in discussione sono le forme da dare al rapporto tra intervento pubblico e mercato in modo da promuovere efficienza ed efficacia nell’erogazione dei servizi e quindi realizzare al meglio gli obiettivi pubblici.

² Sull’evoluzione della nozione di servizio pubblico in ambito comunitario, cfr. Rangone (1999, capp. 1 e 8).

³ Commissione CE (2000).

⁴ Rangone (1999), p. 20.

Al riguardo, la soluzione tradizionalmente adottata in Italia e in gran parte dei paesi europei nel secondo dopoguerra, quella cioè basata sulla produzione pubblica diretta in condizioni di monopolio – da parte della PA o di enti pubblici economici o di imprese controllate dallo stato – ha svolto inizialmente un ruolo importante nel promuovere l’offerta sul territorio nazionale e nel garantire condizioni di accesso generalizzate. Ma si è poi arenata sulle secche di inefficienze gestionali e quindi di costi elevati che si scaricavano sul bilancio pubblico. Non è questa la sede per trattare diffusamente di quelli che la teoria economica ha chiamato i “fallimenti del non-mercato” (cioè dell’intervento pubblico). Basti sottolineare il fatto che la produzione pubblica ha anch’essa sofferto, ma in forme sue peculiari, di vizi tipici del monopolio: l’assenza di pressione concorrenziale ha fatto sì che la rendita di monopolio, che non poteva prendere la forma di extra-profitto, si è convertita in minore tensione all’efficienza, in rapporti di lavoro laschi e in retribuzioni elevate, in sintesi in costi elevati e, in certi casi, in scadente qualità del servizio. A ciò si aggiunga che le autorità pubbliche hanno spesso concepito i soggetti erogatori dei servizi come mero “braccio esecutivo” delle proprie politiche allocative o redistributive: al di là della maggiore o minore rispondenza a effettivi interessi pubblici (si pensi per esempio ai diffusi fenomeni di *overstaffing*, alla costruzione di linee ferroviarie destinate a un cronico sottoutilizzo, ai prezzi “politici” incentivanti un uso distorto delle risorse come nel caso idrico), questi obiettivi extra-aziendali hanno comunque consolidato prassi gestionali che ben poco avevano a che vedere con l’efficienza e l’efficacia del servizio.

E’ su questi vizi che ha potuto far leva la “retorica” di cui si diceva all’inizio e che, in modo semplificatorio, presentava privatizzazione e liberalizzazione come mero ridimensionamento del ruolo dell’intervento pubblico e passava in secondo piano, rispetto ai “fallimenti del non-mercato”, le considerazioni circa i “fallimenti del mercato” da cui l’intervento pubblico trae origine nei settori di cui ragioniamo. Un merito va però riconosciuto a questa linea semplificatoria ed è quello di aver costretto comunque tutti a prendere atto delle inefficienze crescenti della soluzione tradizionale e della insostenibilità di un intervento pubblico che prescindeva acriticamente dai rischi dell’eccesso di regole, che impedisce la dinamica imprenditoriale, e dell’arbitrio politico, che distorce l’uso delle risorse.

E, anzi, sarebbe bene tener presente che è anche grazie all’offensiva della *deregulation* che tra gli studiosi è andata via via emergendo una linea di riflessione più articolata e complessa, volta a ridisegnare le forme dell’intervento pubblico in modo da garantirne significativi guadagni di efficienza e di efficacia. In questa prospettiva, le acquisizioni della teoria economica sui “fallimenti del non-mercato” sono state integrate con quelle più antiche sui “fallimenti del mercato”, rinnovate alla luce dei

recenti avanzamenti in tema di costi di transazione, informazione asimmetrica e contendibilità dei mercati. La moderna “economia della regolazione” ha così disegnato un quadro di nuovi strumenti per un intervento pubblico in grado di valorizzare mercato e imprenditorialità come componenti irrinunciabili per il conseguimento degli obiettivi di interesse generale che l’autorità pubblica intende promuovere nei settori delle *utilities*. Un quadro di strumenti che fa proprio l’accento giustamente posto dalla *deregulation* sull’esigenza di sfrondare la pletora di regolazioni e di artificiose barriere all’entrata che, proteggendo vecchie posizioni di rendita e interessi costituiti, bloccano la concorrenza anche ove possibile e mortificano le capacità di iniziativa imprenditoriale; ma che al tempo stesso definisce le forme di una regolazione che previene il cristallizzarsi di nuove posizioni di rendita, promuove la concorrenza e ne garantisce il corretto svolgimento, contrastando la tendenza spontanea degli *incumbents* a comportamenti anticompetitivi, in una parola si prende cura dell’assetto dei mercati. Nel far ciò, la regolazione definisce anche il quadro di regole entro cui la discrezionalità politica nella scelta degli obiettivi da raggiungere, delle risorse da mettere in campo, degli incentivi da fornire agli operatori può relazionarsi in forme corrette con l’operare dei mercati e quindi può conseguire al meglio gli stessi obiettivi pubblici.

2. Una triangolazione per orientarsi

Naturalmente non è qui possibile dar conto della messe di indicazioni che la teoria e la pratica della regolazione hanno fornito negli ultimi venti anni⁵. Ai nostri fini è sufficiente richiamare qui tre acquisizioni della moderna economia della regolazione, che appaiono decisive per costruire il contesto di mercato entro cui la politica economica può al meglio svolgere il suo ruolo di indirizzo e governo del sistema delle *utilities*.

La prima sta nel ricondurre a regolazione diretta – aggiuntiva rispetto alla regolazione *erga omnes* con cui la legislazione e i pubblici poteri dettano le regole di base del funzionamento dei mercati - i soli segmenti di un servizio che presentano

⁵ I punti di svolta di una simile elaborazione, iniziata già negli anni settanta, sono individuabili soprattutto nell’ormai classico lavoro di Baumol, Panzar e Willig (1982), nel cosiddetto Littlechild Report (1983) e nel Symposium del 1989 sulla *price-cap regulation* curato sul *RAND Journal of Economics* da Acton e Vogelsang (cfr. Acton e Vogelsang 1989). Per una agile *survey* delle acquisizioni della moderna economia della regolazione, cfr. Boitani e Petretto (1997); per una esposizione più distesa, Armstrong, Cowan e Vickers (1994), Baldwin e Cave (1999), Newbery (2000) e Armstrong e Sappington (2004).

condizioni di monopolio naturale non contendibile o quei servizi per i quali, per le rilevanti esternalità positive che presentano o perché l'autorità pubblica ritiene interesse generale che abbiano caratteristiche di *affordability* (ossia di accessibilità a prezzi contenuti per gli utenti), vengono introdotti obblighi di servizio pubblico e oneri corrispondenti. In tutti gli altri casi, il conseguimento dei risultati allocativi di interesse generale deve essere lasciato all'operare della concorrenza "nel" mercato - compresenza effettiva o potenziale (minaccia di entrata) nella produzione del servizio di una pluralità di imprese – eventualmente con il supporto di un regime di autorizzazioni o di licenze individuali a carattere oggettivo, trasparente e non discriminatorio. I confini del monopolio naturale e delle attività da sottoporre a obblighi di servizio pubblico variano con l'evoluzione della tecnologia, della domanda e della stessa configurazione dell'organizzazione sociale (si pensi alle implicazioni dell'urbanizzazione sull'apprestamento di servizi per le comunità locali). E uno degli avanzamenti decisivi dell'ultimo ventennio del secolo appena trascorso è stato proprio l'identificazione dei nuovi confini che nelle condizioni odierne assumono monopolio naturale e obblighi di servizio pubblico. Di qui, per esempio, il processo di separazione verticale tra gestione della rete elettrica o del gas – monopolio naturale non contendibile – e le attività a monte e a valle, da aprire alla concorrenza "nel" mercato.

La seconda indicazione decisiva della moderna economia della regolazione sta nella netta distinzione dei ruoli tra soggetto pubblico regolatore e impresa regolata, con il primo che si colloca nella posizione di rappresentante di interessi generali e con l'impresa che può perseguire obiettivi propriamente aziendali⁶. Il fatto è che quando, all'opposto, il soggetto pubblico è proprietario e gestore dell'azienda che deve anche regolare si trova a dover svolgere diverse "parti in commedia" cui corrispondono obiettivi tra loro contrastanti, cosicché finisce per miscelare nella propria funzione-obiettivo il contenimento delle tariffe con la redditività dell'azienda, la qualità del servizio con la gestione meno conflittuale possibile dei rapporti di lavoro, la riduzione dei costi con la protezione dell'azienda dal confronto concorrenziale. Il risultato è la prevalenza di schemi di incentivazione a basso potenziale, con conseguente scarsa *performance* dell'azienda erogatrice del servizio, sottoposta a richieste contrastanti. All'opposto, separare nettamente i compiti di indirizzo e regolazione da quelli di gestione del servizio ha almeno due conseguenze importanti: le diverse spinte presenti nel soggetto pubblico vengono ricondotte a un obiettivo unificante di tutela degli

⁶ Su questo punto, cfr. De Vincenti e Spadoni (2000) e De Vincenti, Termini e Vigneri (2005). Per una rassegna della letteratura teorica a sostegno della separazione dei poteri di indirizzo e regolazione, propri dell'autorità pubblica, dal ruolo di gestore del servizio, da affidare a un'impresa privata, cfr. Boitani e Petretto (2002).

interessi degli utenti; l'attività dell'impresa è ricondotta a obiettivi propriamente aziendali, grazie al fatto che il *management* rende conto a un solo interlocutore, gli azionisti, cui spetta il "diritto al residuo" sui risultati di impresa. La funzione pubblica di indirizzo e regolazione ne viene esaltata, mentre si neutralizza la discrezionalità della burocrazia pubblica, rompendo la relazione di tipo collusivo che si instaura tra questa e l'impresa quando di proprietà pubblica. L'attribuzione all'impresa stessa del "diritto al residuo" implica una maggiore tensione del *management* al miglioramento della *performance* aziendale e in particolare alla riduzione dei costi e consente di costruire efficaci sistemi di incentivo interni.

La terza indicazione fondamentale sta nell'orientamento pro-concorrenziale che deve assumere l'attività di regolazione. Per un verso adottando, nella regolazione del monopolio naturale, metodologie di tariffazione che, come nel caso del *price-cap*, approssimano per via regolatoria risultati simili a quelli tipici della concorrenza, scremando la rendita del monopolista e al tempo stesso incentivandone la tensione all'efficienza. Per altro verso, regolando prezzi e condizioni di accesso all'infrastruttura in monopolio naturale in modo da garantire il dispiegarsi della concorrenza tra gli operatori che quella infrastruttura utilizzano. Infine, promuovendo forme di affidamento in concessione che rendano contendibile il diritto a gestire il servizio – concorrenza "per" il mercato - e forme di regolazione delle modalità di copertura degli oneri di servizio pubblico che riducano al minimo i rischi di "trascinamento" dei sussidi da parte dell'impresa nelle attività in cui essa opera in condizioni di concorrenza "nel" mercato.

In tutto ciò vi sono certamente aspetti importanti di *deregulation*: la corretta identificazione dei segmenti da regolamentare, lasciando che negli altri operi la concorrenza; la riduzione a zero degli interventi intrusivi del regolatore nella gestione dell'impresa; più in generale l'attenzione a ridurre al minimo indispensabili vincoli e ostacoli al dinamismo imprenditoriale. Ma il punto chiave non sta in una presunta ritirata dell'intervento pubblico bensì in un suo cambiamento di forma che in realtà ne esalta le capacità di governo effettivo dei mercati, curando che questi ultimi svolgano bene la propria funzione di promotori dell'efficienza e dell'innovazione.

La moderna economia della regolazione fornisce insomma argomenti a un modo di guardare al rapporto tra intervento pubblico e mercato lontano da ogni forzatura ideologica. E' un modo per così dire "laico" di guardare al problema: regole e istituzioni efficienti non sono il mero prodotto spontaneo dell'interazione tra gli operatori sul mercato, ma sono il prodotto di una interazione più complessa, in cui le autorità di politica economica intervengono introducendo o rimuovendo regole, costruendo istituzioni pubbliche che interagiscono con gli operatori, adattando regole e

istituzioni all'evoluzione del contesto economico e sociale. La concorrenza stessa non è un prodotto spontaneo del mercato, ch  anzi le strategie degli operatori tendono di per s  a porre argini alla concorrenza e, specie nel campo delle *public utilities*, hanno spesso buon gioco nel ricostituire barriere anticoncorrenziali: la politica economica   chiamata a prendersi cura dell'assetto dei mercati per ricostituirvi continuamente, nella misura massima possibile, le condizioni necessarie al dispiegarsi del gioco concorrenziale.

3. Regolazione e scelte allocative delle autorit  pubbliche

Naturalmente, promozione della concorrenza e regolazione non esauriscono i compiti della politica economica nel campo dei servizi di pubblica utilit . Compiti altrettanto decisivi afferiscono alle scelte che le autorit  pubbliche sono chiamate a effettuare circa lo sviluppo delle reti infrastrutturali, la promozione delle esternalit  positive e la riduzione di quelle negative connesse ai servizi da erogare, la garanzia di condizioni di adeguata *affordability* dei servizi per la popolazione. Come vedremo fra breve, si tratta di scelte che interagiscono con le funzioni regolatorie cosic     bene provare a chiarire la distinzione concettuale e di conseguenza operativa tra di esse.

Con riferimento alla classificazione tradizionale che la teoria economica fa delle funzioni dello stato – quella di stabilizzazione macroeconomica, quella allocativa e quella redistributiva⁷ – possiamo dire che regolazione e politiche per la concorrenza appartengono alla funzione allocativa, volta a porre rimedio ai “fallimenti del mercato”. Ma a questa stessa funzione appartengono anche altri compiti che, come quelli indicati sopra, le autorit  pubbliche sono chiamate ad assolvere. La differenza fondamentale sta nel fatto che politiche di regolazione e politiche per la concorrenza hanno a che fare con la definizione, l'attuazione e l'*enforcement* di regole che sostengano l'efficiente funzionamento dei mercati e che devono valere per tutti gli operatori, autorit  pubbliche comprese quando con le loro scelte allocative interagiscono col mercato. Gli altri compiti di cui si   detto hanno invece a che fare con le specifiche scelte allocative delle autorit  pubbliche e con gli strumenti – risorse di bilancio, incentivi - con cui realizzarle.

Naturalmente la regolazione ha e vuole avere essa stessa effetti allocativi: in particolare, tramite metodologie tariffarie che spingono l'impresa ad accrescere

⁷ E' questa la nota classificazione proposta da Musgrave (1959). Per una trattazione introduttiva, cfr. Bentivogli e Trento (1995), cap. 1.

l'efficienza produttiva e a ridurre i costi, che scremano la rendita del monopolista a vantaggio degli utilizzatori del servizio e che fanno emergere una struttura tariffaria ottimale. Ma nel far ciò la regolazione punta ad approssimare il più possibile i risultati che sarebbero assicurati dal mercato ove esso fosse adeguatamente contendibile e, tramite la regolazione di tariffe e condizioni di accesso alle infrastrutture, a promuovere la concorrenza a monte e a valle del monopolio naturale. In altri termini, la regolazione persegue obiettivi allocativi ma con strumenti "indiretti", ossia curando gli assetti di mercato in modo da assicurarne il funzionamento più efficiente.

Altra cosa sono invece le politiche volte a incidere sull'allocazione delle risorse incorporando nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale diversi da quelli che il mercato è spontaneamente in grado di processare. Tipico è il caso delle esternalità, che per definizione sono costi o benefici "esterni" al sistema dei prezzi di mercato e che solo appropriate forme di intervento pubblico possono "internalizzare". O il caso delle politiche di sviluppo delle infrastrutture che rispondono a obiettivi di riequilibrio territoriale, di connessione tra i mercati e predisposizione delle condizioni per lo sviluppo di attività produttive, di sicurezza degli approvvigionamenti e interconnessione con l'estero, di tutela ambientale. O ancora il caso in cui per un determinato servizio si ritiene necessario assicurare condizioni di accessibilità del prezzo per particolari fasce della popolazione promuovendo specifiche riduzioni tariffarie⁸. Si tratta di interventi che possono essere tutti ricondotti a una funzione dei pubblici poteri concettualmente distinta da quella di regolazione e che possiamo definire come una funzione allocativa "diretta", nel senso che punta a incidere direttamente sull'allocazione delle risorse incorporando nel sistema di convenienze degli operatori obiettivi di interesse generale, via risorse di bilancio pubblico e specifici incentivi. E' quella che, con un termine un po' desueto, possiamo indicare come funzione pubblica di programmazione.

L'interazione tra le due funzioni richiede peraltro qualche ulteriore precisazione. E' chiaro infatti che regolazione e programmazione si intersecano nel campo dei servizi di pubblica utilità, cosicché una insufficiente messa a fuoco dei

⁸ Una precisazione appare necessaria su quest'ultimo punto. E' ovvio che una differenziazione tariffaria ha effetti redistributivi a favore degli utenti che ne usufruiscono. Ma se l'obiettivo di un simile intervento fosse quello genericamente redistributivo a favore di fasce deboli della popolazione, sarebbe più opportuno perseguirlo con gli strumenti tipicamente preposti allo scopo, cioè imposte e trasferimenti monetari alle famiglie. Ha senso scegliere lo strumento della differenziazione tariffaria se l'obiettivo è quello di ampliare la platea degli utenti inclusi nella fruizione del servizio, ossia raggiungere un dimensionamento del servizio e quindi una allocazione delle risorse giudicata migliore dal decisore pubblico. In altri termini, la differenziazione ha effetti redistributivi ma l'obiettivo per cui ha senso disporla è essenzialmente un obiettivo allocativo e non un obiettivo redistributivo.

rispettivi ruoli può determinare due rischi opposti: quello di una invadenza della funzione allocativa “diretta” nella prassi regolatoria, che cercando di funzionalizzare i criteri di regolazione agli obiettivi allocativi dell’autorità politica distoglierebbe la regolazione dalla funzione che le è propria di curare l’efficiente funzionamento dei mercati e di promuovere la concorrenza; l’altro, opposto, di un depotenziamento dei compiti di allocazione “diretta” in nome di una astensione dei poteri pubblici dall’interferire nei risultati allocativi che mercati ben regolati di per sé produrrebbero. La chiave di volta sta nella consapevolezza che abbiamo a che fare con due aspetti della funzione allocativa dello stato che vanno tenuti distinti perché distinte sono le cause di “fallimento del mercato” che sono chiamati a sanare: la regolazione si misura con le ragioni che ostacolano l’operare della concorrenza nei mercati delle *utilities*, simulandone i risultati laddove essa non può operare e promuovendola ovunque possibile e nelle forme coerenti con le caratteristiche specifiche dei mercati (concorrenza “nel” mercato e “per” il mercato); l’intervento pubblico di programmazione dell’uso delle risorse si misura a sua volta con la limitatezza dell’orizzonte temporale e spaziale entro cui gli operatori di mercato effettuano le loro scelte, con le esternalità di produzione e consumo che il mercato non internalizza, con lo iato tra i giudizi di “meritorietà” formulati dall’autorità politica e le convenienze private a produrre e consumare i servizi di pubblica utilità. Ma sull’attività di programmazione grava anche un onere aggiuntivo, quello di guardare alle implicazioni che le proprie scelte allocative hanno per l’apprestamento di condizioni strutturali più o meno favorevoli allo sviluppo della concorrenza: si pensi, tema affrontato in altri capitoli di questo volume, al ruolo che le scelte circa il potenziamento o meno delle reti energetiche o dei trasporti hanno sulla effettiva concorrenzialità dei relativi mercati.

Se le cose stanno così, allora le politiche di regolazione e concorrenza sono chiamate a dettare il quadro di regole entro cui l’autorità politica mette in campo le risorse necessarie a modificare il sistema di convenienze degli operatori, mentre d’altro canto le scelte allocative dell’autorità politica finiscono per sollecitare l’elaborazione di strumenti di regolazione adeguati a un corretto funzionamento dei mercati in presenza di interventi programmatori.

Per esempio, sta all’autorità politica stabilire se di trasferimenti di bilancio vi è bisogno per tener conto delle esternalità o del carattere meritorio di un servizio pubblico o dell’esigenza di una sua adeguata *affordability*, mentre sta alla regolazione definire i criteri con cui quei trasferimenti risultino commisurati agli effettivi oneri di servizio pubblico data la metodologia tariffaria adottata e in modo da non costituire fattori distorsivi della concorrenza. E d’altra parte, la scelta di programmazione circa le esigenze di sviluppo infrastrutturale e l’apporto o meno di contributi in conto capitale

agli investimenti delle imprese pone al regolatore il problema di definire una struttura e una dinamica della tariffa che consenta il finanziamento degli investimenti e della gestione senza compromettere la tensione all'efficienza dell'impresa.

Ma vale anche l'altro verso in cui opera l'interazione tra i due momenti dell'azione pubblica. L'apertura alla concorrenza e la regolazione pro-concorrenziale costituiscono in realtà il terreno sul quale gli interventi programmatori possono dare i frutti migliori: nel fare le proprie scelte allocative e nel predisporre le risorse e gli incentivi necessari a realizzarle, l'autorità politica è costretta a rispettare regole che sceverano la discrezionalità dall'arbitrio e a misurarsi con la quantificazione, operata dai mercati stessi, dei costi reali di quelle scelte; doversi misurare con le "funzioni di reazione" di operatori che agiscono all'interno di mercati concorrenziali rende inequivocabilmente chiaro al decisore pubblico che in economia non esistono "pasti gratis" e che occorre ricercare soluzioni efficaci ed efficienti.

Per finire, la necessità di incanalare su binari corretti, senza confusioni di ruoli, la dialettica tra le due "anime" della funzione allocativa dello stato è, come dovrebbe a questo punto esser chiaro, uno dei motivi per cui è opportuno demandare l'attività di regolazione ad autorità indipendenti dai soggetti pubblici che presiedono alle scelte di programmazione, definendo appropriatamente i rispettivi ambiti di competenza e le regole della loro interazione. Sapendo anche che l'intersezione delle due funzioni allocative nel campo delle *utilities* richiede la convergenza, nella chiara distinzione di ruoli e competenze, verso l'obiettivo comune di modernizzare i settori in questione e rafforzare le capacità di crescita economica e di sviluppo civile del paese.