

AEEG

20 gennaio 2014

***La regolazione del mercato del gas fra efficienza ed
equità***

Alberto Cavaliere

Università di Pavia

Schema

- Efficienza ed Equità: AEEG e il Ministero dello Sviluppo Economico
- Perché l'efficienza è importante: il declino dell'economia italiana
- I guadagni di efficienza nella fornitura di energia elettrica e gas naturale: un confronto con l'industria manifatturiera
- Criteri di Efficienza o Criteri di Equità?: la regolazione della distribuzione del gas e il caso delle gare per l'affidamento delle concessioni

Efficienza ed equità

- Individuare criteri di efficienza ed applicarli alle scelte di allocazione delle risorse è il compito fondamentale dell'economia
- Il benessere dipende però anche da scelte distributive → Sfera Politica
- Scelte allocative ritenute più eque (secondo un criterio di giustizia condiviso) possono però essere inefficienti e dar luogo a sprechi → si crea un *trade-off* fra efficienza ed equità

Efficienza ed equità

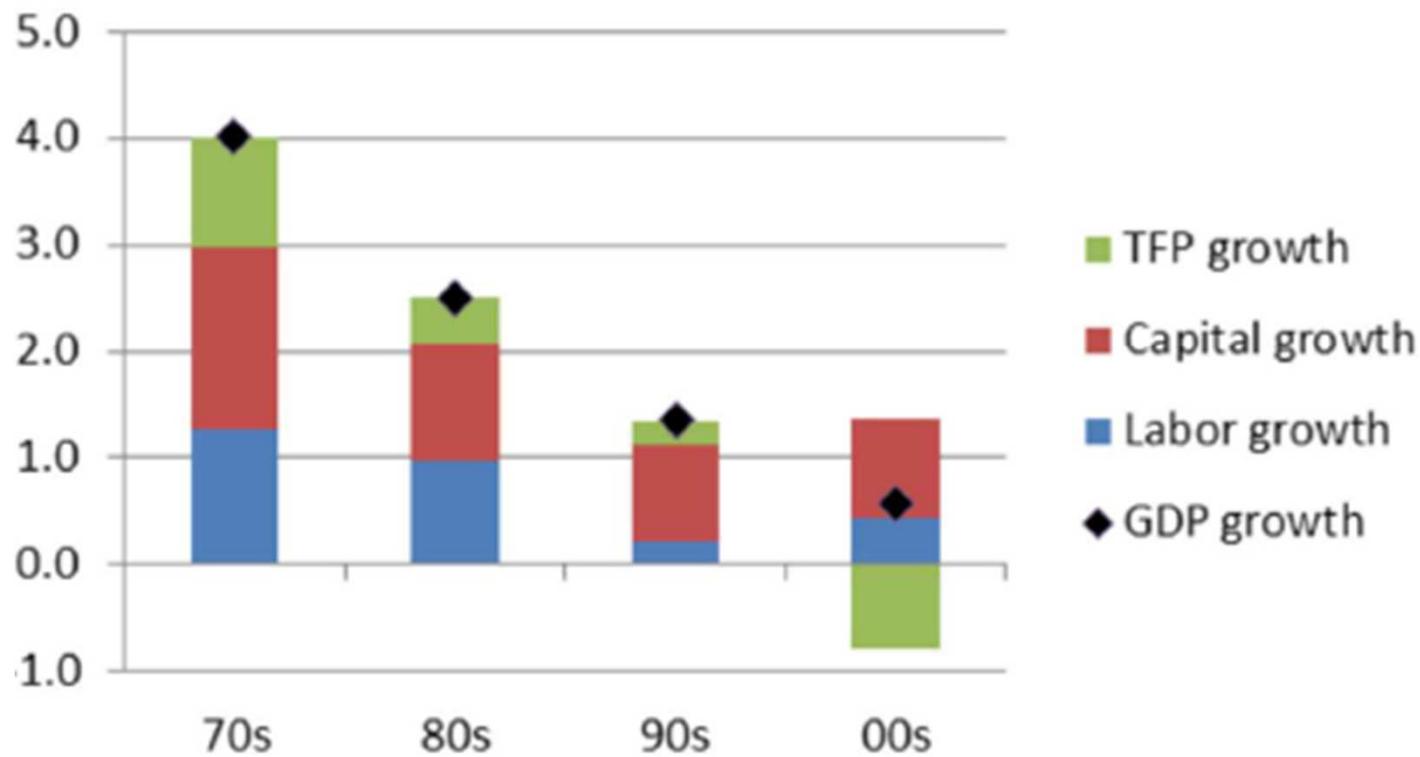
- Il mandato di AEEG rispetto ai criteri efficienza: **Legge 14 novembre 1995, n. 481, comma 1:** *Le disposizioni della presente legge hanno la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità*
- Non esiste un mandato di questo tipo per il ministero, a cui idealmente spetterebbe il compito di tener conto dell'equità, secondo il mandato politico del governo, oltre a perseguire obiettivi di politica energetica e politica industriale.
- Ma in molti casi i ruoli si confondono, il Ministero impone scelte con notevoli effetti sull'efficienza, pur se motivati da criteri diversi
- AEEG può rinunciare all'efficienza per tener conto di problemi di equità, di politica energetica ed industriale
- La confusione tra criteri di efficienza ed equità crea costi in termini di efficienza allocativa (nei mercati), produttiva (nelle imprese) e dinamica (incentivi ad investire ed innovare). Scelte distorsive pagate dalla collettività

Perché l'efficienza è importante: il declino dell'economia italiana

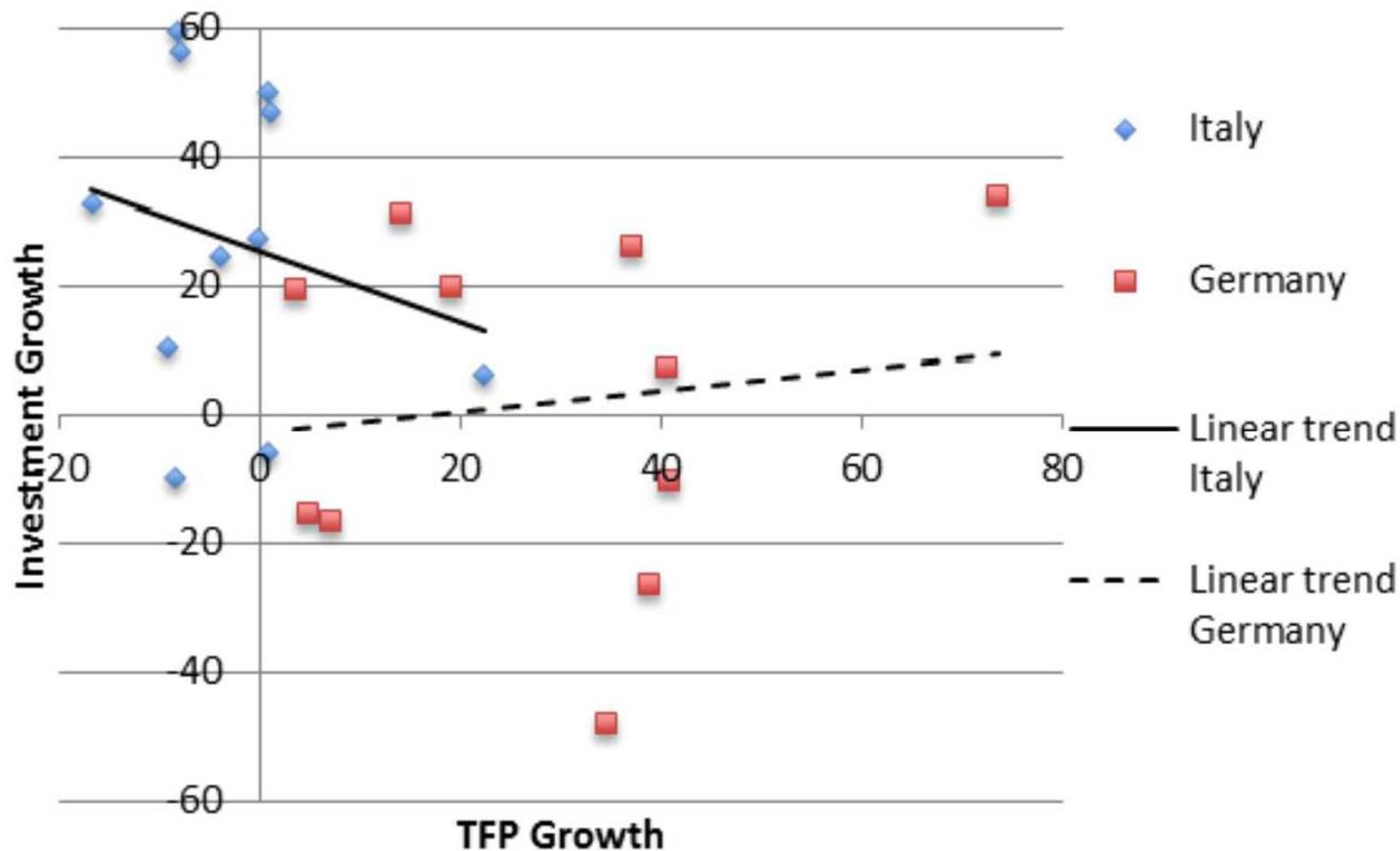
- La stagnazione dell'economia italiana: riduzione del PIL pro-capite dal 1994 (oggi: 84% della media UE a 15)
- Novità rispetto agli anni settanta ed ottanta: l'Italia era il Paese con maggior crescita
- Perdita di competitività → quali sono i *drivers*?
- Guardiamo alla produttività, in particolare alla TFP, che si è gradualmente ridotta
- TFP: misura l'efficienza nell'impiego dei fattori produttivi → capacità di produrre valore aggiunto

Contributi alla crescita del VA in Italia: Capitale, Lavoro, Produttività totale dei fattori (Ottaviano e Hassan, 2013)

Figure 1. Contribution to value added growth, Italy



Capitale e lavoro sono cresciuti, ma TFP No. Si tratta di una inefficiente allocazione delle risorse fra settori. Lo dimostra la relazione fra **crescita degli investimenti e crescita TFP**, confrontando **Italia e Germania**

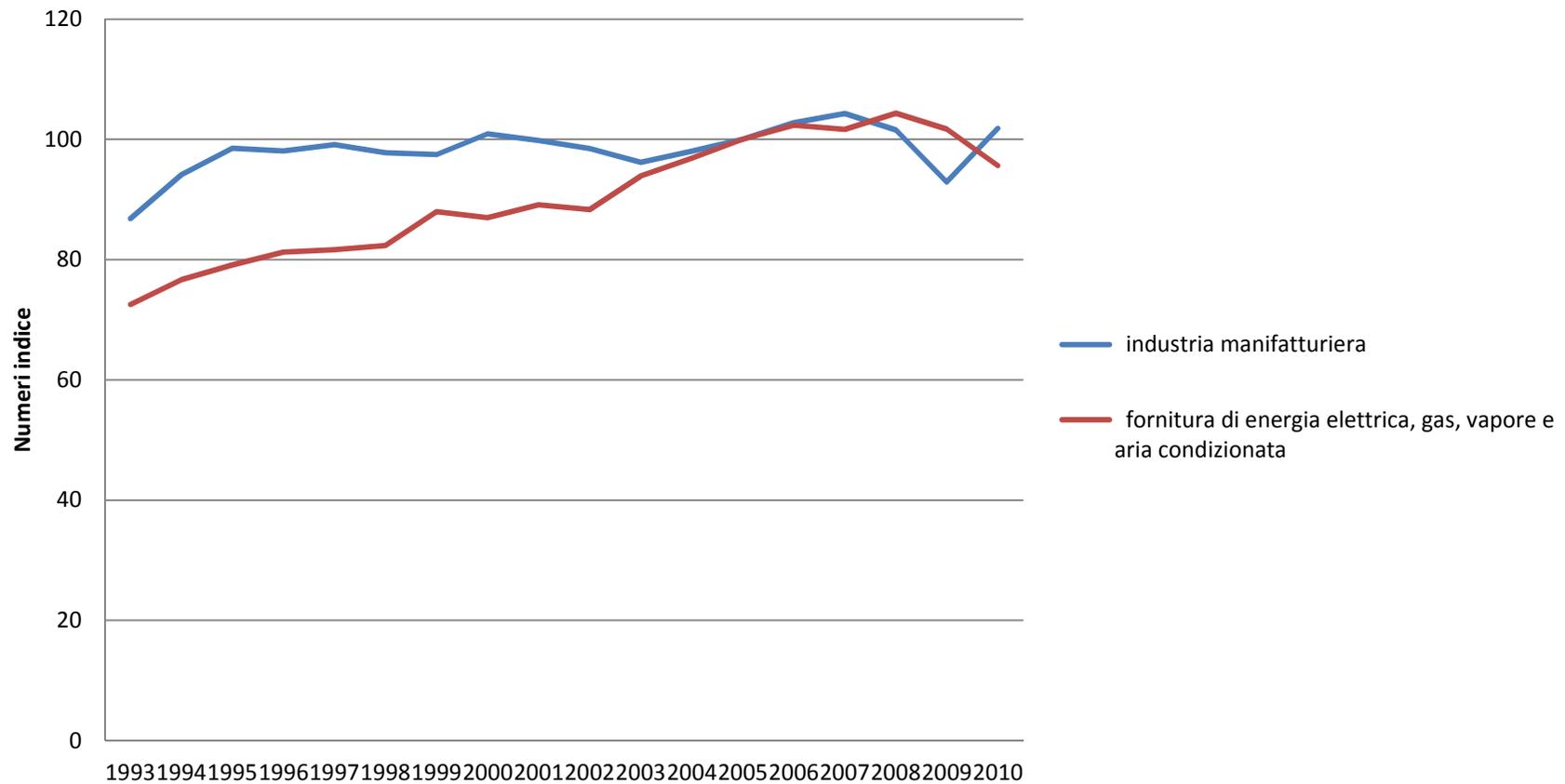


Il declino di **efficienza allocativa** nell'economia italiana: **l'industria manifatturiera**

- Un'ulteriore evidenza dell'inefficienza allocativa è fornita da Bartlesman, Haltiwanger e Scarpetta (2009) con un esercizio che segue una metodologia standard
- In Italia l'indice TFP è **minore del 6%** rispetto a quanto sarebbe se le risorse fossero **riallocate** fra le imprese in maniera completamente **casuale**
- Se prendessimo capitale e lavoro e potessimo riallocarli con una lotteria avremmo un incremento del 6% dell'efficienza allocativa

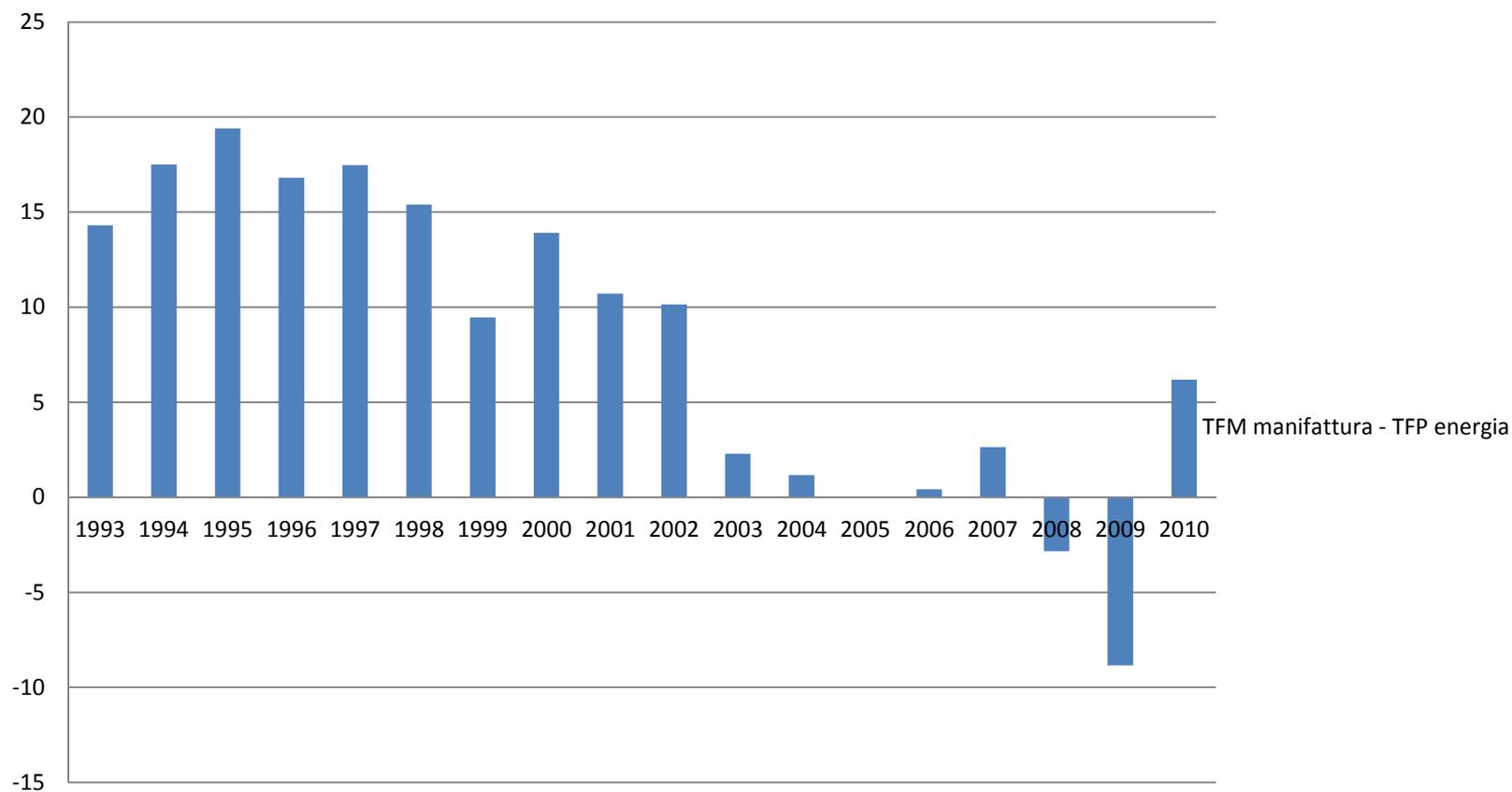
Quale andamento della **TFP** nella **fornitura di energia elettrica e gas** rispetto all'industria manifatturiera? **(1993-2010)**

TFP - Produttività Totale dei Fattori



Andamento della **differenza** fra **TFP** nell'industria **manifatturiera** e nella fornitura di **energia elettrica e gas** (1993-2010)

Scarti TFP manifattura e energia



I meriti e le cause del recupero di efficienza produttiva (+ TFP → - Costi)

- Fornitura di energia elettrica e gas **prima del 1990 meno efficiente** rispetto all'industria manifatturiera
- In **coincidenza** con **privatizzazioni-liberalizzazioni-regolazione indipendente** il gap si è ridotto ed invertito (manca però uno studio econometrico → rapporto cause-effetti).
- **Privatizzazioni:** indotto ristrutturazioni nei due colossi energetici, ENEL ed ENI.
- **Liberalizzazioni:** si sono tradotte in entrata con scarsa concorrenza. L'entrata di imprese più efficienti ha contribuito a invertire il gap.
- **Ri-Regolazione:** l'istituzione di **un'Autorità indipendente** e il passaggio da regolazione cost-plus a **price-cap** ha mantenuto gli incentivi ad incrementare l'efficienza

I problemi di efficienza allocativa

(Gap fra Prezzi e Costi) → problema: trasmissione dei benefici dal settore all'intera economia

- **Perdita di competitività:** una delle cause sono gli **alti prezzi dell'energia**
- I recuperi di efficienza nel settore si sono tradotti più in aumenti dei profitti che in riduzioni dei prezzi (ma non è un problema di **equità** fra imprese – energetiche e non – e fra imprese energetiche e famiglie o fra imprese e famiglie)
- 1) E' un problema di **potere di mercato**, la concorrenza si afferma lentamente, il regolatore sconta l'informazione asimmm. sui costi
- 2) Dipende anche dalla **natura del price-cap** (strumento non per frenare i prezzi –...vulgata – ma per incentivare la produttività)
- 3) La Regolazione indipendente si associa ad incrementi di **leverage**, + debito → +Costo del capitale → Maggiori prezzi (commitment del regolatore)
- 3) Alta **imposizione fiscale** è fonte di distorsioni allocative (ma bisogna tener conto delle esternalità negative → emissioni CO₂)

Sono ancora possibili **recuperi di produttività**? Il caso della **distribuzione di gas**: efficienza o **equità**?

- Il dibattito sulle gare svolte focalizzato su aspetti di **equità** (ripartizione surplus fra Comuni e Gestori tramite il canone) → **Eventuali guadagni di efficienza?**
- Nel meccanismo individuato dal decreto 164/00 le gare erano strumenti per perseguire **l'efficienza produttiva**
- Le gare previste erano gare al rialzo sui canoni
- **L'efficienza allocativa** (rispondenza delle tariffe ai costi) era l'obiettivo della regolazione delle tariffe.
- Questa **enfasi sull'efficienza é scomparsa**. Le nuove gare non si pongono obiettivi di efficienza → **Beauty Contest** sotto mentite spoglie

Le gare sono state abbastanza competitive? Sembra di si

- Rinvio continuo, ma alcune gare si sono svolte (*Utilitatis* 2011: 419 bandi – 334 per gestione distribuzione).
- **Buona contendibilità del mercato:** numero medio offerte = 5.3 (N offerte inversamente proporzionale a N. abitanti → **N > 10** con N.abitanti > 19.000)
- **Maggior peso offerta economica** (61,8 % medio) e minore offerta tecnica (38,2 %)
- **Gare al rialzo sui canoni:** Nei bandi **base d'asta** media → Canone = **14% VRD** (Vincolo Ricavi Distr.)
- **Offerte** pervenute: in media Canone = **53,4 % VRD**, frequenza maggiore 40-50% / numerose gare 80%

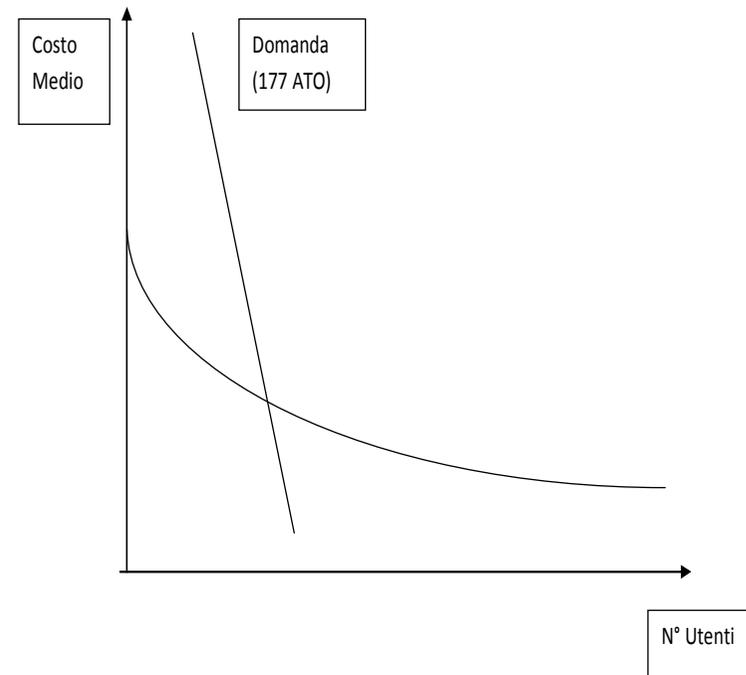
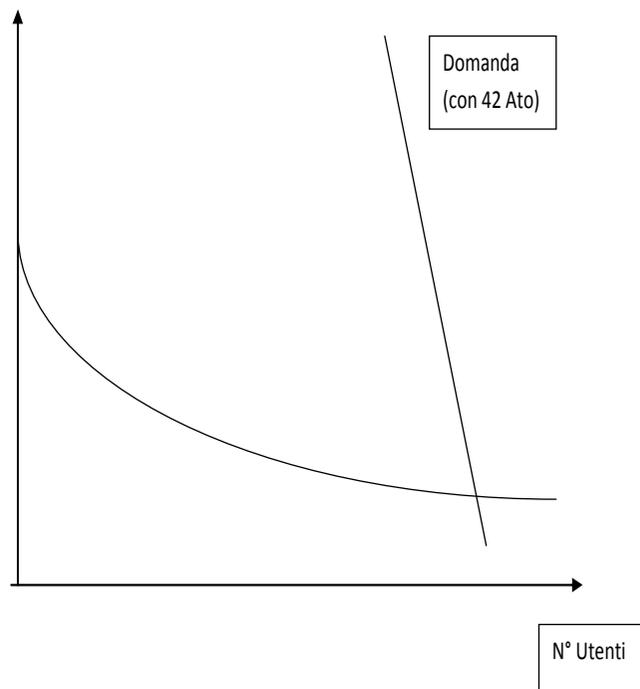
Offerte anomale?

- La **tariffe regulate** non riflettono i costi efficienti?
Banca d'Italia (2008) → **Redditività media elevata della distribuzione**: ROE = 9,5% (+7 punti del rendimento medio BOT)
- I nuovi entranti hanno **costi operativi** più bassi (contratti di lavoro diversi) o **non investiranno** sulla rete?
- In molti casi no rimborso amm.residui gestore uscente
- **Maledizione del vincitore? Rinegoziazione** con enti locali
-

Oppure: **ricerca** di incrementi di **efficienza** (economie di scala) in assenza di **Bacini di gara ottimali**?

- Gare funzionali sfruttamento economie di scala → specialmente conquista territori contigui alle concessioni già ottenute
- Movimenti verso il basso lungo la curva dei costi medi e marginali del DSO
- **Benefici incrementali** (economie di scala) > **Costo incrementale** (rialzo canone)
- Il pagamento di canoni più elevati dipenderebbe dunque anche dalle economie di scala che si potevano sfruttare conquistando **concessioni non solo nuove, ma anche contigue.**
- Ipotesi da verificare → **Il mercato** creato dalle gare è andato rincorrendo un **obiettivo mancato dalla regolazione**: la definizione di bacini di gara ottimali
- Processo di espansione “a macchia di leopardo” testimonia le strategie delle imprese di distribuzione

Stime AEEG (dati unbundling): economie di scala fino a **300.000** utenti → **42** Bacini di Gara. Ministero: prevede **177** Bacini → Perdita di efficienza → **AMBITI PICCOLI** → **MAGGIORI COSTI MEDI** → **PREZZI PIÙ ALTI PER VENDITORI AL DETTAGLIO E UTENTI FINALI**



Conclusioni

- Spesso la critica delle liberalizzazioni (poca concorrenza e prezzi del gas troppo alti) investe l'intero processo di privatizzazione e ri-regolamentazione
- Necessità di distinguere: le privatizzazioni e la regolazione incentivante non sono state prive di effetti positivi sull'efficienza dei settori regolati. Così l'entrata di nuove imprese (pur con poca concorrenza)
- I prezzi elevati del gas naturale influiscono negativamente sulla competitività, ma il settore del gas ha guadagnato efficienza rispetto al passato
- Recuperi di efficienza sono ancora possibili dove la regolazione ha fallito, in particolare nel settore della distribuzione
- In quest'ambito tutte le competenze dovrebbero essere concentrate in capo al regolatore (non solo tariffe e qualità, ma anche bacini di gara ottimali e bandi)

Grazie per l'attenzione