

# Report



Istituto Bruno Leoni

# INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI 2009

a cura di  
Carlo Stagnaro

Prefazione di  
Stephen Littlechild



**AD**  
Gerardo Spera

**Copertina**  
Timothy Wilkinson

© **IBL Libri**  
Via Bossi, 1  
10144 Torino  
info@ibl-libri.it  
www.ibl-libri.it

Prima edizione: giugno 2009  
ISBN 978-88-6440-008-2

# Indice

<b>Prefazione</b> <i>di Stephen Littlechild</i>	7
<b>Introduzione</b> <i>di Carlo Stagnaro</i>	55
<b>Tabelle riassuntive</b>	79
<b>Capitolo 1</b> Mercato elettrico <i>di Massimo Beccarello e Andrea Villa</i>	89
<b>Capitolo 2</b> Mercato del gas naturale <i>di Massimo Beccarello e Andrea Villa</i>	107
<b>Capitolo 3</b> Servizi idrici <i>di Rosamaria Bitetti</i>	123
<b>Capitolo 4</b> Telecomunicazioni <i>di Massimiliano Trovato</i>	129
<b>Capitolo 5</b> Trasporto ferroviario <i>di Andrea Giuricin</i>	149
<b>Capitolo 6</b> Trasporto aereo <i>di Andrea Giuricin</i>	167
<b>Capitolo 7</b> Trasporto pubblico locale <i>di Andrea Giuricin</i>	181

<b>Capitolo 8</b> Infrastrutture autostradali <i>di Luigi Ceffalo</i>	195
<b>Capitolo 9</b> Servizi postali <i>di Ugo Arrigo</i>	217
<b>Capitolo 10</b> Televisione <i>di Massimiliano Trovato</i>	233
<b>Capitolo 11</b> Servizi finanziari <i>di Christian Pala e Paolo Pamini</i>	253
<b>Capitolo 12</b> Ordini professionali <i>di Silvio Boccalatte</i>	281
<b>Capitolo 13</b> Mercato del lavoro <i>di Fabiana Alias</i>	309
<b>Capitolo 14</b> Fisco <i>di Piercamillo Falasca</i>	321
<b>Capitolo 15</b> Pubblica Amministrazione <i>di Ugo Arrigo</i>	339
<b>Note biografiche</b>	347

# Prefazione

---

## Regolamentazione, eccesso di regolamentazione e deregolamentazione

di Stephen Littlechild

*La regolazione delle utilities tende di nuovo all'ultra-regolamentazione? O i regolatori stanno mettendo in atto adeguate strategie di deregolamentazione? Ho cercato di dare risposta a queste domande, nel contesto normativo inglese. Alcuni regolatori britannici hanno già fatto passi avanti verso la riduzione della regolazione, mentre altri stanno ponderando come procedere in quella direzione. Ma rimangono comunque ampi margini di manovra, per muoversi in quel solco.*

*Da quel che capisco lo scenario è simile in molti altri paesi europei, non ultima l'Italia, dove l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas ha iniziato di recente una revisione dei propri processi di regolazione.<sup>1</sup> Sembra esservi una volontà di rivedere gli approcci attuali per raggiungere una "migliore regolazione", comunque definita.*

*Ho sostenuto che il Regno Unito ha molto da guadagnare andando a considerare l'esperienza regolatoria di altri paesi. Questo è senz'altro egualmente vero per altre giurisdizioni, nell'Unione Europea. È pertanto particolarmente utile monitorare il grado di liberalizzazione del mercato rispetto a benchmark di buone pratiche, come fa l'Istituto Bruno Leoni in Italia con il suo Indice delle liberalizzazioni. E nonostante la Gran Bretagna possa servire da benchmark europeo per quanto riguarda la regolazione di molti settori a rete, bisogna essere ben consapevoli che vi sono margini di miglioramento anche in Gran Bretagna.*

*La regolazione delle utilities ha raccolto successi signifi-*

*cativi in Italia e in altri luoghi come pure nel Regno Unito. Penso che ciò, in Gran Bretagna, sia attribuibile in buona parte al passaggio alla proprietà privata e all'introduzione della concorrenza, e rifletta la comprensione e l'accettazione della concorrenza come processo di scoperta in condizioni di rivalità. Ancora, ciò dev'essere senz'altro vero altrove. Pertanto uno studio come l'Indice delle liberalizzazioni dell'IBL può essere davvero utile ai regolatori e ai decisori italiani, per chiarire che una concorrenza effettiva può forse avere bisogno di una qualche forma di regolazione, ma senz'altro troppa regolazione minerebbe le basi della concorrenza stessa.*

## **Introduzione**

La regolamentazione delle *utilities* del Regno Unito mostra una tendenza all'eccesso di regolamentazione? Oppure i regolatori hanno perseguito in modo adeguato una strategia di deregolamentazione? Questo è l'interrogativo che il Select Committee on Regulators della Camera dei Lord si è posto di recente,<sup>2</sup> rilevando che alcune autorità di regolamentazione stiano facendo meglio di altre, suggerendo talune modifiche a loro doveri statutari, e raccomandando che non vi siano meno di tre organismi di valutazione dell'attività dei regolatori quando essi perseguono un'opera di deregolamentazione.

Dalla pubblicazione del rapporto della Camera dei Lord, la situazione macroeconomica e finanziaria è cambiata, e la deregolamentazione non è più al primo posto dell'agenda. Tuttavia, nel mondo non è nemmeno emersa con particolare merito la posizione della regolamentazione finanziaria.<sup>3</sup> I temi dell'eccesso di regolamentazione e della deregolamentazione dei settori delle *utilities* rimangono tuttora validi. In effetti, alcune autorità regolatorie del Regno Unito hanno già intrapreso iniziative in questa direzione.<sup>4</sup> Altre stanno attualmente esaminando i processi di regolazione.<sup>5</sup>

In questo saggio voglio illustrare come assunzioni inappropriate sulla vastità della conoscenza e sulla natura della concorrenza stiano portando a un eccesso di regolamentazione dei monopoli di rete e a una inde-



bita lentezza del processo di deregolamentazione di settori potenzialmente concorrenziali. Presupposti più appropriati consentirebbero passi avanti in entrambe queste questioni. Abbiamo la possibilità di trarre taluni insegnamenti dall'approccio iniziale alla privatizzazione e alla regolamentazione delle *utilities* nel Regno Unito, dalla regolamentazione dei monopoli sotto altre giurisdizioni come Argentina, Florida e Canada, e dalla stessa Civil Aviation Authority (CAA) e dalle autorità garanti della concorrenza. Questi insegnamenti suggeriscono alcune opzioni alternative con le quali modificare il quadro giuridico all'interno del quale operano le autorità regolatorie delle *utilities*. Le argomentazioni sono esemplificate attraverso esperienze britanniche, ma ritengo abbiano rilevanza anche per altri paesi.

### **Successi e preoccupazioni**

Nel Regno Unito, la regolamentazione delle *utilities* è stata generalmente, e correttamente, associata non solo alla tutela degli utenti contro il potere di monopolio, ma anche alla maggiore efficienza nei settori regolamentati, a costi e prezzi inferiori, al miglioramento della qualità dei servizi, a maggiori investimenti, a nuovi prodotti e altre innovazioni, e così via.<sup>6</sup> Tuttavia, nel Regno Unito la regolazione è stata esercitata nel contesto di un significativo cambiamento nella proprietà da pubblica a privata e di un importante spostamento in direzione della concorrenza. Probabilmente, sono stati questi motori sottostanti a cambiare in modo fondamentale gli incentivi e le opportunità nel settore delle *utilities* e, quindi, alternativamente, a guidare i progressi osservati in termini di prestazioni. La regolamentazione ha agevolato e, per alcuni aspetti, incanalato le forze del mercato concorrenziale.

Per quanto riguarda i monopoli di rete, i procedimenti periodici di controllo dei prezzi sono per molti aspetti significativi, accurati ed efficaci, ma anche sempre più complessi e onerosi. Come indicatore semplice, ma significativo, possiamo prendere il materiale rilasciato dal regolatore dell'energia elettrica (Offer, poi

Ofgem) nei diversi procedimenti di controllo dei prezzi: è lievitato dalle circa 250 pagine del 1994-1995, alle circa 500 pagine del 1998-1999, alle 2000 del 2004-2005. Basandosi su questa osservazione, possiamo vedere come il peso della regolamentazione sia approssimativamente raddoppiato dall'uscita del primo al secondo rapporto, e quadruplicato da quest'ultimo al terzo.

Le "giuste soluzioni" adottate sembrano essere sempre più sfuggenti a fronte della questione della conoscenza imperfetta e dell'incertezza sul futuro. Vengono richieste le opinioni degli utenti e, in alcuni casi, vi è un'enfasi crescente sui sondaggi fra i consumatori, sulla loro disponibilità a pagare e sull'analisi costi-benefici, ma i consumatori non vengono coinvolti direttamente nel processo di regolamentazione. Le pressioni per l'uniformità di regolazione – la difficoltà di giustificare approcci diversi per aziende diverse nello stesso settore – implica che c'è una minore opera di adattamento alle esigenze e alle circostanze locali, minore innovazione, meno possibilità di confronto fra i diversi approcci, meno apprendimento dalle passate esperienze (e dalle diverse esperienze di regolamentazione in altri settori o in altri paesi). L'impatto centralizzante della regolazione ha un effetto negativo sulle relazioni industriali: riduce per le imprese l'incentivo a parlare con i propri clienti e premia il ricorso ai mass media e alle pressioni politiche.

Per quanto riguarda le attività in cui la concorrenza è in via di sviluppo, o ci si aspetta che si sviluppi, la formula RPI-X è stata inizialmente proposta come «uno strumento per "difendere il fortino" fino all'arrivo della concorrenza».<sup>7</sup> Di fatto, la concorrenza spesso ci ha messo molto tempo ad arrivare – non meno di 22 anni nel caso della prima RPI-X sui prezzi al consumo di BT, come vedremo in seguito. Ironia della sorte, la regola RPI-X non sembra aver avuto molto successo nel ruolo per il quale era stata originariamente designata.

La ristrutturazione industriale necessaria ad agevolare la concorrenza è stata spesso troppo limitata o tardiva. I controlli transitori sul prezzo sono stati spesso

troppo rigidi e sono rimasti in vigore troppo a lungo, magari a fronte delle pressioni di politica, media e gruppi d'interesse ancora condizionati dall'epoca dell'imposta sui proventi straordinari. Le analisi a scopo regolatorio tendono a fare grande affidamento su congetture ipotetiche in merito al funzionamento del mercato sotto diversi tipi di controllo, o su come dovrebbe essere un mercato concorrenziale, piuttosto che sulle evidenze di come esso funzioni nella realtà. L'obiettivo sembrano essere dei risultati a breve termine, in particolare i prezzi, a discapito di considerazioni di più lungo periodo, come l'innovazione e la scelta.

### **I problemi della nazionalizzazione**

Perché la regolamentazione va incontro a questi problemi, e quali sono le soluzioni? Abbiamo la possibilità di trarre degli insegnamenti dalla precedente esperienza di regolamentazione delle stesse attività, coincisa con la loro nazionalizzazione. Negli anni '60 e '70, gli economisti analizzavano le politiche di nazionalizzazione utilizzando delle tecniche statiche di economia del benessere. Si ponevano l'interrogativo: come vanno stabiliti prezzi e investimenti? La risposta prese la forma della ricerca di prezzi ottimali e di norme d'investimento.

Il governo approvò queste regole, ma nella pratica non furono molto osservate. Divenne sempre più evidente che le industrie nazionalizzate avevano problemi diversi e più essenziali. Erano caratterizzate dall'inefficienza, da costi eccessivi, investimenti antieconomici, prodotti vecchi e obsoleti, scarsa innovazione, scarsa rispondenza alle preferenze dei clienti. Avevano bisogno di scoprire i modi migliori con cui fare le cose. Dal momento che la precedente analisi dava implicitamente come fisse le funzioni del costo e della domanda, e le presupponeva note al regolatore, la sfida più importante era "cambiare" le curve di tali funzioni.

Come sono stati affrontati questi diversi problemi? Modificando le condizioni istituzionali. La proprietà privata ha fornito agli *incumbent* degli incentivi miglio-

ri per trovare e adottare metodi di produzione più efficienti e nuovi prodotti e servizi più conformi alle preferenze dei clienti. La concorrenza ha fornito l'opportunità ad altri di sfidare il modo di pensare e operare degli ex monopolisti. L'aspettativa – che si è rivelata corretta – era che tali modifiche portassero a una riduzione dei costi, programmi d'investimento più efficaci, più innovazione e, in generale, una maggiore sensibilità alle esigenze dei clienti.

Il *price cap* RPI-X fu pensato per rafforzare questi incentivi all'efficienza e all'innovazione. È significativo che non fosse concepito affinché i regolatori specificassero quali sarebbero stati o avrebbero dovuto essere i risultati. Stava alle società regolamentate, in un ambiente sempre più competitivo, scoprire metodi di produzione più efficienti, e prodotti e servizi migliori.

In breve, una volta riformulati in modo diverso i problemi delle industrie nazionalizzate, una volta espressi in termini di "cambiamento" delle curve di costi e domanda piuttosto che in quelli di determinazione di prezzi e investimenti ottimali sulla base di curve di funzioni "fisse", questo diverso approccio ha prodotto strumenti più appropriati per risolvere i problemi.

### **La natura della concorrenza**

Un approccio dinamico di questo tipo non è una novità. Risale almeno ad Adam Smith. Fino al XX secolo, la concorrenza era normalmente intesa in termini di rivalità. Durante lo scorso secolo la formalizzazione dell'economia del benessere ha portato a concepire la concorrenza in termini di equilibrio statico, dove la sua efficacia era giudicata dalla misura in cui i prezzi erano pari ai costi, prendendo come cosa data le curve dei costi e della domanda. Ma ci sono stati anche importanti sviluppi nella visione della concorrenza come processo competitivo e innovativo che avviene nel tempo. Gli economisti austriaci hanno dato un importante contributo in questo senso. Per esempio, Schumpeter descrisse la concorrenza come «una perenne tempesta

di distruzione creativa».<sup>8</sup>

Hayek ha spiegato il significato della concorrenza come un processo di scoperta – un processo che permette di scoprire che cosa vogliono i clienti e i modi più efficienti con cui produrlo, in un mondo in cui la conoscenza è dispersa piuttosto che concentrata nella mente di un'unica entità.<sup>9</sup> Kirzner ha dimostrato come l'imprenditorialità, nella scoperta e nella valorizzazione delle opportunità trascurate, guidi il mercato concorrenziale verso la riduzione dei costi e verso prezzi che rispecchino maggiormente i costi stessi.<sup>10-11</sup>

Questo approccio alla concorrenza non si limita alle teorie di economisti appartenenti al mondo accademico. È stato fatto proprio anche da diversi presidenti della Competition Commission e, in un certo senso, dalla legislazione britannica sulla concorrenza. Per esempio, sir Derek Morris, allora presidente della Competition Commission, ha fatto riferimento alla «concorrenza come alla quintessenza del processo di rivalità nel tempo».<sup>12</sup> Mentre «il vecchio regime britannico» della politica della concorrenza era «capace della più vasta interpretazione», quello che chiamò «nuovo regime» (in seguito al *Competition Act* del 1998 e all'*Enterprise Act* del 2002), «concettualmente è molto diverso, e i suoi criteri sono basati in modo piuttosto esplicito sulla concorrenza. [...] La motivazione guida del nuovo regime è la concorrenza stessa».<sup>13</sup>

Anche Peter Freeman, l'attuale presidente della Competition Commission, ha appoggiato il concetto della concorrenza come processo.<sup>14</sup>

Il processo della concorrenza è lo strumento tramite il quale le buone idee hanno successo e le cattive falliscono, le aziende ben gestite prosperano e le cattive si riformano o scompaiono, e tramite il quale viene mantenuta una costante spinta all'innovazione.

Dopo aver citato le parole di Adam Smith sulla «rivalità», asserì che:<sup>15</sup>

Questo concetto di rivalità [...] è cruciale per il funzionamento del sistema d'indagine del mercato.<sup>16</sup>

È stato poi suggerito che il Competition Appeal Tribunal (CAT) abbia fatto proprio il concetto di processo concorrenziale, per lo meno nel senso di favorire «benefici concorrenziali dinamici più ampi» rispetto «alla limitata efficienza produttiva».<sup>17</sup>

### **Reinterpretare gli attuali problemi regolatori**

Perché la regolamentazione delle *utilities* attualmente sta vivendo problemi di sovra-regolamentazione e di mancanza di deregolamentazione? Perché si è affidata in modo indebito al pensiero dominante. Nello sforzo di evitare profitti straordinari, ha accettato l'implicito presupposto che l'ente regolatore stesso debba specificare quali siano i programmi efficienti in merito ai costi operativi e alle spese in conto capitale prima di impostare i controlli sul sistema dei prezzi, e che debba specificare in dettaglio quale sarebbe il risultato della rimozione di un controllo sui prezzi prima di rimuoverlo effettivamente.

È l'approccio naturale utilizzato da un'economia del benessere statica, dove il problema è visto in termini di curve fisse di costi e domanda che si assumono note al regolatore. Ciò porta a prevedibili problemi. La regola RPI-X induce ancora le società a cercare costi più bassi e nuovi prodotti, e nel tempo i prezzi regolamentati tenderanno a riflettere questi costi inferiori. Ma, implicitamente o esplicitamente, il richiedere o l'aspettarsi che il regolatore scopra i risultati di questa ricerca, per stabilire il controllo in prima istanza, oppure, in altri contesti, per rimuoverlo, pone un onere indebito e irrealistico su qualsiasi organismo regolatore.<sup>18</sup>

Tuttavia, c'è un approccio alternativo che riconosce il fatto che la maggioranza delle informazioni importanti in realtà non sono a disposizione del regolatore. Dunque, la regolamentazione di un monopolio di rete impone di affrontare la seguente questione: qual è il modo migliore per trovare i metodi di produzione e i

programmi d'investimento più efficienti? Anche la deregolamentazione di settori potenzialmente concorrenziali impone di affrontare un punto importante: come incoraggiare al meglio lo sviluppo della concorrenza e scoprire ciò che può fare? La risposta a entrambi gli interrogativi sta nel riconoscere che la concorrenza fra rivali è un processo di scoperta molto più efficace di quanto lo sia la regolamentazione. E fare un uso migliore del processo concorrenziale tramite un maggior coinvolgimento dei partecipanti al mercato sarà un processo di scoperta più efficace dell'affidarsi solamente, o principalmente, ai regolatori per trovare e stabilire il risultato della concorrenza.

Presenterò ora alcuni esempi di questa idea, iniziando dagli approcci alternativi alla regolamentazione dei monopoli usati in altre parti del mondo.<sup>19</sup> Poi passerò alla deregolamentazione delle attività potenzialmente concorrenziali.

### **Approcci alternativi alla regolamentazione dei monopoli**

In Argentina il settore dell'elettricità venne privatizzato nel 1992, seguendo da vicino le linee d'azione adottate nel Regno Unito. Tuttavia, il governo nutriva dei dubbi in merito al fatto che l'operatore di rete o il regolatore fossero in grado di assicurare un programma economico di espansione della trasmissione. Quindi, pur provvedendo a un tetto massimo sulle entrate della rete di trasmissione esistente tramite il *price cap*, soggetto a revisione da parte del regolatore in modo convenzionale, la legislazione stabilì anche un nuovo metodo di regolamentazione. Dovevano essere proposti nuovi programmi d'investimento, che andavano poi sottoposti al voto degli utenti e da loro sovvenzionati. Le espansioni approvate sarebbero state oggetto di gara al fine di trovare il fornitore più efficiente e di determinare il costo che gli utenti avrebbero dovuto pagare. All'inizio ci furono alcuni problemi, ma in generale il cosiddetto metodo del "public contest" funzionò bene. Gli utenti davvero lavorarono assieme per determinare e

approvare le espansioni della rete di trasmissione elettrica di cui avevano bisogno, e il fatto di sottoporre a gara tali espansioni dimezzò i costi.<sup>20</sup>

Negli Stati Uniti, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) incoraggia da molto tempo la negoziazione di accordi fra i titolari delle reti e gli utenti, e tali accordi poi vengono solitamente approvati dalla commissione stessa. Dal 1994 al 2000, sono state stabilite da questo tipo di negoziazione 39 tariffe di gasdotti su 41.<sup>21</sup> Un approccio simile è stato adottato dal National Energy Board (NEB) in Canada.<sup>22</sup> Dal 1997, quasi tutti i titolari di oleodotti e gasdotti hanno stabilito le proprie tariffe con gli utenti senza il tradizionale e contestato processo regolatorio. Questa impostazione si è dimostrata più efficiente: mentre le tariffe precedenti spesso erano annuali, gli accordi di solito valgono diversi anni, a volte anche dieci e oltre, e i tempi del procedimento regolatorio sono stati tagliati di uno o due terzi. In un caso, gli accordi sono stati usati per modificare la regolamentazione: prima intrusiva e ora più leggera.

In Florida, l'Office of Public Counsel rappresenta tutti i consumatori. In un'opera di coordinamento con molti altri gruppi di utenti e consumatori esso ha negoziato numerosi accordi con le *utilities* delle telecomunicazioni, del gas e dell'elettricità.<sup>23</sup> Negli ultimi 25 anni, questi accordi hanno fornito tre quarti delle riduzioni delle tariffe delle *utilities* ottenute – il 90%, escludendo l'impatto della riduzione delle tasse e un caso eccezionale. Un accordo di tasso base per l'elettricità era per 350 milioni di dollari all'anno in tre anni. In totale, gli accordi ammontavano a quasi 4 miliardi di dollari nel solo settore dell'elettricità.

Molti dei vantaggi di Florida e Canada sono derivati dalla sostituzione della tradizionale regolamentazione sul tasso di rendimento con il *price cap* per determinati periodi di anni: un approccio che ha funzionato bene anche nel Regno Unito. I conseguenti miglioramenti nell'efficienza hanno portato a significative riduzioni di prezzo con profitti più elevati.



Ma non è stato raggiunto solo questo. In generale, gli accordi hanno rispecchiato in modo migliore le reali preferenze dei clienti e delle società, liberi dal processo formale della regolamentazione. Gli accordi sono stati inoltre caratterizzati da flessibilità, varietà, vasto campo di applicazione, innovazione e apprendimento, come alcuni studiosi di diritto hanno rilevato.<sup>24</sup>

Significativamente, soprattutto in Canada, il processo ha migliorato in modo notevole la reciproca comprensione e i rapporti impresa-clienti in questi settori delle *utilities*.

### **Lezioni sul processo regolatorio**

Quali lezioni sul processo regolatorio possiamo trarre? Queste esperienze dimostrano che, in alcuni tipi di sistemi legali, gli utenti sono sia disposti sia in grado di partecipare e determinare risultati importanti. Se necessario, sanno negoziare con successo con le *utilities* monopolistiche. Nella pratica, i costi di transazione e l'accesso ai finanziamenti e alle informazioni non si sono dimostrati problematici.<sup>25</sup>

Nei contesti statunitensi e canadesi, che lasciano discrezionalità al regolatore, troviamo altre lezioni utili per il regolatore stesso. In primo luogo, le autorità di regolamentazione non dovrebbero "spulciare" gli accordi accogliendone le parti di loro gradimento e cambiandone altre. Nei due primi casi, il NEB accettò tutti i punti dei due accordi a eccezione del tasso di rendimento, che ritenne troppo alto. Ciò bloccò il processo di negoziazione degli accordi per quasi un decennio, finché il NEB modificò le proprie linee guida.

In secondo luogo, le autorità di regolamentazione dovrebbero considerare la possibilità di offrire indicazioni sul costo del capitale. Questo è forse l'elemento più controverso in qualsiasi negoziazione; alcuni accordi evitano la necessità di specificare tali costi in modo esplicito, concentrandosi invece sui prezzi e sulla qualità del servizio da fornire. In Canada, il NEB utilizza una formula per indicare annualmente il costo generico del capitale, che, se necessario, l'autorità di regolamenta-

zione determinerà.

Ciò, in sostanza, rimuove l'elemento del potere di mercato dalla negoziazione, senza che la cosa precluda alle parti la possibilità di concordare un leggero aumento del costo del capitale come parte delle loro trattative su tutti gli altri elementi del pacchetto.<sup>26</sup>

In terzo luogo, le autorità di regolazione dovrebbero giudicare un accordo in base all'adeguatezza del processo e non al loro gradimento del risultato. Se tutte le parti interessate hanno avuto l'opportunità di partecipare, e sono in sostanziale accordo, la cosa va accettata nell'interesse pubblico: non si deve tentare di sovrapporre l'idea del regolatore in merito a quale debba essere l'interesse pubblico. Il NEB alla fine diramò le proprie linee guida riviste, le quali dichiaravano, in sostanza, che se tutte le parti interessate avevano avuto l'opportunità di essere coinvolte nell'accordo, se non vi era opposizione a quell'accordo, e se esso non era in contrasto con la legislazione di pertinenza, allora il NEB avrebbe dovuto concludere che l'accordo era accettabile. L'enfasi è posta così sulla necessità di garantire processi accettabili piuttosto che giudicare in seconda istanza i risultati del negoziato dei partecipanti al mercato.

Questa impostazione continua a fornire una protezione contro il monopolio, ma sposta l'attenzione e le finalità della regolamentazione delle *utilities*. Dove vi sono elementi di monopolio, il ruolo della regolamentazione non è quello di sostituire il processo di mercato, ma di facilitarlo rimuovendo o riducendo il potere di mercato. L'obiettivo è quello di incoraggiare, anziché scoraggiare, il processo di negoziazione tra le *utilities* e i loro clienti, in modo da scoprire e raggiungere un risultato che sia nel loro reciproco interesse.

Un regolatore, naturalmente, deve accertarsi che gli interessi di coloro che non sono presenti al tavolo delle trattative – in particolare i clienti finali e i potenziali futuri concorrenti – vengano pienamente tutelati. Que-

sto rafforza il vantaggio dato dal coinvolgere nel processo alcuni clienti effettivi che pagano i conti delle *utilities*.

Se nel Regno Unito venisse adottato un approccio simile, le diverse società e i loro clienti sarebbero in grado di proporre varie forme di controllo dei prezzi. L'autorità di regolamentazione non si sentirebbe costretta a richiedere che tutti i controlli siano identici nella forma. Tra le molte altre possibilità, alcune società potrebbero concordare dei controlli RPI-X secondo il modello standard, e altri potrebbero accordarsi su diverse basi di condivisione dei guadagni in termini di efficienza, forse mettendo l'accento meno sul tentativo di indovinare i risultati *ex ante* e di più sulla condivisione dei benefici conseguiti *ex post*. In seguito, tutti i partecipanti sarebbero in grado di imparare dall'esperienza di diversi tipi di controllo, e regolare di conseguenza le proprie intese future.

### **Impegno costruttivo e CAA**

Si potrebbe applicare un'impostazione di questo tipo nel Regno Unito? In risposta alle preoccupazioni in merito alla precedente revisione di controllo dei prezzi, che in qualche modo rispecchiava le preoccupazioni di cui sopra, la Civil Aviation Authority (CAA) ha invitato le compagnie aeree e gli aeroporti a farsi carico di parte del lavoro di solito effettuato dall'autorità di regolamentazione, in virtù di un processo di «impegno costruttivo».<sup>27</sup> Ciò includeva previsioni sul traffico, requisiti sulla qualità dei servizi e programmi d'investimento. La CAA avrebbe conservato la responsabilità di valutare i costi operativi, il costo del capitale e il controllo sul prezzo finale; avrebbe garantito che venissero tutelati gli interessi dei passeggeri e delle future compagnie aeree, e avrebbe conservato la responsabilità ultima delle decisioni, pur dando preferenza a un accordo raggiunto dalle parti.<sup>28</sup>

La CAA ritiene che il risultato sia stato in generale soddisfacente per Heathrow e Gatwick, ma non a Stansted. Si era giunti a molti accordi ampi e c'era stato

anche un miglioramento nel dialogo di consultazione e regolamentazione.<sup>29</sup>

Mike Toms, ex dirigente BAA (la compagnia che gestisce gli aeroporti di Londra), è stato critico nei confronti di questa impostazione.<sup>30</sup> Tuttavia, egli ammette che un impegno costruttivo maggiore potrebbe essere una parte necessaria del processo di regolamentazione, e che entrambe le parti «dovrebbero essere incoraggiate a fare uno sforzo ulteriore». E, in effetti, la CAA ha affrontato una delle principali preoccupazioni di Toms.<sup>31</sup> Inoltre, è stata proprio una delle difficoltà dell'alternativa da lui preferita – un regolatore che svolgesse attività di pianificazione a lungo termine – che ha spinto la CAA a intraprendere la strada dell'impegno costruttivo.

Anche la Competition Commission (CC) è stata critica nei confronti di questo approccio, sebbene vada detto che lo è stata altrettanto nei confronti delle procedure di pianificazione della BAA.<sup>32</sup> Nel corso della sua indagine, si è dimostrata particolarmente preoccupata per gli aumenti significativi nel programma di spese in conto capitale (*capex*) della BAA, per le asimmetrie informative e delle risorse, e per mancanza, in ogni fase, di una procedura di risoluzione delle controversie o di arbitrato. Ciò nonostante, la CC ha individuato meriti notevoli nel processo d'impegno costruttivo e ha constatato che anche le compagnie aeree lo riconoscevano. Ne ha dunque concluso che l'impegno costruttivo dovrebbe essere un processo continuo.

Infatti, quando le è stato chiesto successivamente di pronunciarsi sul controllo dei prezzi per l'aeroporto di Stansted, la CC ha ritenuto che fosse utile rilanciare il processo.<sup>33</sup> E fu soddisfatta del suo successo, benché si trattasse di un programma di spesa in conto capitale limitato.<sup>34</sup> La CC ha esplicitamente tenuto conto degli interessi delle parti non presenti al tavolo delle trattative.<sup>35</sup> Inoltre, si è raccomandata di rispondere ai reclami sulla condotta della BAA a partire dal 2002.<sup>36</sup>

Merita ulteriore considerazione la misura in cui il regolatore dovrebbe essere coinvolto nella risoluzione

della disputa.<sup>37</sup> Comunque, i rimedi suggeriti dalla CC potrebbero gettare le basi di un futuro utilizzo più efficace ed estensivo del processo di impegno costruttivo. In effetti, ci sono buoni motivi per estenderlo fino a includere il livello di oneri o entrate implicato dal programma di investimento concordato, come capita normalmente negli accordi negoziati.<sup>38</sup>

Più in generale, impostazioni alternative – come il metodo della gara pubblica, gli accordi negoziati, oppure l'impegno costruttivo come applicato dalla CAA nel Regno Unito – potrebbero contribuire ad affrontare le preoccupazioni individuate in precedenza in merito a un eccesso di regolamentazione nelle *utilities* del Regno Unito. Questi approcci sono meno gravosi, o se non altro gli oneri vengono sopportati volontariamente e con maggiore disponibilità perché la discussione si concentra sulle questioni che le parti stesse ritengono importanti e fruttuose. Le parti cercano insieme una soluzione reciprocamente accettabile che giudicano migliore di quella a cui giungerebbe il regolatore, gli utenti sono direttamente coinvolti nel processo di scoperta e sono maggiormente in grado di giudicare i *trade-off*. L'esigenza di uniformità di regolamentazione è ridotta o eliminata se le parti sono in grado di raggiungere un accordo autonomamente. Esperienza comune è che in questo modo i rapporti e la comprensione del settore risultano migliorati.

### **Promuovere la concorrenza tramite la ristrutturazione**

Passiamo ora alla regolamentazione di attività che in prospettiva sono concorrenziali. La ristrutturazione di società esistenti in attività a proprietà o gestione separata è fondamentale per lo sviluppo della concorrenza, assieme alla regolamentazione dell'accesso al monopolio o alle infrastrutture di strozzatura.

Questa è stata una lezione appresa solo nel corso del tempo: inizialmente non vi fu alcuna ristrutturazione di BT, BAA e British Gas, quando vennero privatizzate nel 1984 e fino al 1986. Successivamente, nel 1990, con i

reclami per l'assenza di concorrenza, il settore dell'energia elettrica (in particolare la CEGB) è stato completamente ristrutturato, così come, nel 1993, la British Rail. La British Gas è stata esortata a dividersi prima in due, e poi in tre società nel 1997 e nel 2000. Alla luce dell'esperienza acquisita, le attività di distribuzione e fornitura al dettaglio delle società di energia elettrica regionali sono state ulteriormente separate nel 1998 e nel 2000.

La ristrutturazione di BT, con la creazione di BT Openreach nel 2006, è stata una condizione indispensabile per eliminare definitivamente il controllo dei prezzi al dettaglio. Lo scorporo degli aeroporti di Londra della BAA è un processo che attualmente va rallentando.<sup>39</sup> Il settore idrico è in discussione, al fine di creare le condizioni per una concorrenza nella vendita al dettaglio.<sup>40</sup> Anche per quanto riguarda la Royal Mail si è definitivamente proposta la ristrutturazione.<sup>41</sup> Si potrebbe quasi dire che la nascita e la forza della concorrenza è proporzionale alla misura della ristrutturazione. Ma devo lasciare questo tema al fine di concentrarmi sulla questione del controllo dei prezzi durante il periodo di transizione.

### **Il controllo transitorio dei prezzi**

Se un determinato settore è potenzialmente concorrenziale, ma non lo è ancora effettivamente, come dovrebbe essere regolamentato? Un approccio comune è quello di impostare controlli transitori dei prezzi, fino a quando la concorrenza sia sufficientemente effettiva. In genere, i regolatori hanno agito in questo modo per lo stesso motivo per cui hanno fissato dei *pin up* sulle strutture di rete. In altre parole, hanno usato il modello familiare del *building block approach*, stimando il livello efficiente di costi operativi e di spese in conto capitale, insieme con un costo medio ponderato del capitale (WACC) relativamente basso. Poi si sono seduti e hanno aspettato l'arrivo della concorrenza. E hanno continuato ad aspettare.

Lo schema adottato assume implicitamente che

siano questi i prezzi che caratterizzano una società regolamentata in un mercato concorrenziale in questa fase di sviluppo, e che la crescita della concorrenza sia indipendente dal controllo dei prezzi. Ma in genere non è così.

I prezzi vincolati da un controllo stabilito sulla base di quanto sopra descritto possono sottostimare i costi e i prezzi che verrebbero ottenuti in un mercato concorrenziale non regolamentato, e possono farlo per vari aspetti:

- il controllo rimuove (o per lo meno cerca di rimuovere) qualsiasi elemento di profitto di monopolio o di potere di mercato che potrebbe invece esserci in un mercato non regolamentato;
- il controllo elimina la disparità di prezzi (e di margini di profitto futuri) che deriva dalla asimmetria della distribuzione della conoscenza e delle aspettative dei vari partecipanti in mercati non regolamentati (i quali, nella pratica, non raggiungono mai uno stato di equilibrio con un unico prezzo uniforme);
- il controllo riduce o elimina la disparità di prezzi (e di margini di profitto futuri) che deriva dalla diversità dei livelli di efficienza produttiva fra i vari partecipanti al mercato;
- i prezzi fissati dal controllo riflettono il maggiore livello di efficienza che il regolatore presume si debba ottenere in futuro, piuttosto che il più basso livello di efficienza che si ha al momento nella società regolamentata;
- il costo del capitale sottostante il controllo riflette il rischio relativamente basso che si presume debba essere associato con l'operare in una situazione di potere di mercato o concorrenza limitata, piuttosto che il rischio più elevato associato con l'operare in un mercato più competitivo;
- il costo del capitale non include le indennità per il rischio regolatorio connesso, ad esempio, all'eventuale imposizione o modifica futura del con-

trollo dei prezzi, oppure all'imposizione di ulteriori vincoli regolatori.

Così, benché la regolamentazione possa essere volta a ottenere prezzi competitivi in attesa che emerga effettivamente la concorrenza, nella pratica i prezzi regolamentati fissati sulla base del tradizionale metodo di *building block* possono anche significare prezzi inferiori a quelli che altrimenti si otterrebbero in un mercato non regolamentato. A sua volta, ciò rende l'ingresso nel mercato meno proficuo e meno attraente per un potenziale concorrente.

Inoltre, l'intervento di regolamentazione ha la probabilità di ridurre l'interesse dei clienti nella ricerca e nella scelta di un fornitore alternativo. Se i prezzi regolamentati sono più bassi di quelli che sarebbero altrimenti, anche il guadagno derivato dal passare a un altro fornitore è inferiore. Se il regolatore promette esplicitamente di tutelare il cliente fino all'emergere della concorrenza, si riduce l'incentivo a esplorare e scoprire ciò che fornitori alternativi nuovi e ancora sconosciuti potrebbero avere da offrire.<sup>42</sup>

Per queste ragioni, lo sviluppo della concorrenza non è indipendente dall'istituzione di un qualche controllo dei prezzi. I controlli transitori dei prezzi stabiliti sulla base del modello convenzionale del *building block* in generale renderanno i nuovi ingressi nel mercato più difficili di quello che sarebbero altrimenti, e quindi scoraggeranno in modo attivo la concorrenza. Viceversa, la rimozione del controllo sui prezzi stimola la concorrenza.

La storia dell'iniziale *cap* sui prezzi *retail* di BT, privatizzata nel 1984, si rivela istruttiva. L'OfTel rese ripetutamente più severo il tetto massimo, e dunque: «Il tetto massimo dei prezzi al dettaglio ha portato a una costante riduzione dei prezzi, al punto che il Regno Unito ha una delle tariffe più basse per la telefonia residenziale fra quelle dei paesi sviluppati».<sup>43</sup> Eppure non era mai il momento giusto per rimuoverlo.<sup>44</sup> Ci vollero 22 anni affinché finalmente la Ofcom rimuovesse il controllo dei prezzi al dettaglio, nel 2006, e prendesse al



contempo ulteriori misure per facilitare la concorrenza attraverso la creazione di BT Openreach.

### **Un approccio alternativo: la vendita di energia elettrica sui mercati *retail***

La regolamentazione del mercato *retail* dell'energia elettrica offre un approccio alternativo. Al momento della privatizzazione, nel 1990, era previsto che il mercato si aprisse alla concorrenza in tre fasi: subito i grandi clienti, nel 1994 i medi, e nel 1998 le piccole imprese e i clienti residenziali. Il governo decise che inizialmente tutti i clienti fossero coperti da un controllo dei prezzi al dettaglio, perché sembrava l'approccio più semplice e meno controverso.

Di fatto, per il settore dei grandi clienti ci fu una vivace concorrenza. Nel 1994, Offer rimosse il controllo sui prezzi non solo per i grandi clienti, ma anche per quelli di medie dimensioni, sulla base del fatto che ci si aspettava una concorrenza adeguata. E fu così.

Nel 1998 la situazione fu più delicata: la maggior parte dei potenziali concorrenti segnalava che il mercato residenziale non fosse sufficientemente redditizio da giustificare l'ingresso, ed era difficile valutare il modo in cui i clienti residenziali avrebbero risposto alla prospettiva poco familiare della concorrenza nella fornitura di energia elettrica. Un qualsiasi aumento improvviso nei prezzi al momento dell'apertura del mercato alla concorrenza avrebbe minato l'intera politica. In effetti, i prezzi per i clienti avrebbero dovuto diminuire in modo da riflettere le riduzioni nei costi di generazione che avrebbero accompagnato la piena apertura del mercato (come risultato della fine dei contratti *back-to-back* con i generatori). Dunque, vennero stabilite delle riduzioni transitorie nei prezzi per due anni, così da riflettere le riduzioni dei costi. Tuttavia, il controllo dei prezzi fu meno severo rispetto a quanto sarebbe stato se l'obiettivo fosse stato quello di garantire a breve termine il prezzo più basso per i clienti. Lo scopo era gettare le basi per lo sviluppo di un mercato concorrenziale, nel quale non sarebbero stati necessari controlli sui prezzi.<sup>45</sup>

Il tetto massimo iniziale sui prezzi venne stabilito su base biennale. Nell'ottobre del 1999, l'Ofgem valutò se imporlo di nuovo e, in tal caso, come farlo.<sup>46</sup> Personalmente, sostenne che un severo rafforzamento del tetto massimo avrebbe scoraggiato l'emergere della concorrenza.<sup>47</sup> Fortunatamente, l'Ofgem ammorbidì le misure, e nel dicembre 1999 modificò la portata dell'intervento in modo da bilanciare il dovere di tutelare i consumatori con quello di incoraggiare la concorrenza.<sup>48</sup> Nel 2002, l'Ofgem coraggiosamente e correttamente rimosse del tutto il controllo, nonostante le forti obiezioni di uno dei Select Committee.<sup>49</sup>

Con il senno di poi, possiamo dire che sarebbe stato vantaggioso rimuovere il controllo dei prezzi al dettaglio nel Regno Unito nel momento in cui si aprì il mercato residenziale, nel 1998, proprio come era stato fatto per il segmento degli utenti di medie dimensioni nel 1994. Le tutele regolatorie avrebbero potuto essere garantite da assicurazioni delle società operanti, senza una condizione di licenza formale. Ciò avrebbe evitato la difficile situazione decisionale del 1999 e del 2002, oppure avrebbe permesso loro di affrontarla in modo più semplice.<sup>50</sup>

Nel Regno Unito la concorrenza nella vendita di energia elettrica ha continuato a svilupparsi, come in una dozzina di mercati che non hanno limitato la concorrenza con controlli sui prezzi indebitamente pesanti. Si prenda in considerazione un semplice indicatore, la percentuale di clienti residenziali che sono passati dal fornitore vigente a un concorrente. In quei mercati in cui non vi è alcun controllo dei prezzi, o in cui vi è ma in forma molto blanda, questa percentuale va da circa il 30% al 50%. Il Regno Unito guida la graduatoria con un 52%.

Al contrario, per i mercati dove è stato imposto uno stretto controllo dei prezzi sugli operatori e, in alcuni casi, non sono riusciti ad affrontare altri ostacoli all'ingresso, la percentuale dei passaggi da un fornitore all'altro va dallo 0 all'8%.<sup>51</sup>

## **La concorrenza va al di là dei prezzi**

L'imposizione di un controllo transitorio sui prezzi presuppone in modo implicito che questi siano più importanti per i clienti dello sviluppo di concorrenza, scelta e innovazione. Si tratta però di una supposizione ingiustificata.

Come ha osservato sir Derek Morris, prezzi più bassi non sono «in alcun modo sufficienti se il processo di competizione è nondimeno indebolito in conseguenza dell'esercizio del potere di mercato».<sup>52</sup>

E ha portato un esempio illuminante:

A rischio di enfatizzare troppo un'osservazione vecchia, ma ancora ripetibile, quando cadde il muro di Berlino, i tedeschi della Germania dell'Ovest non si stupirono di quanto fossero elevati i prezzi in quella dell'Est; piuttosto, rimasero sorpresi dall'incredibile mancanza di scelta e dalla scarsa qualità dei prodotti disponibili, il che suggerisce che sia questo il beneficio vero e duraturo di un'economia di mercato concorrenziale.<sup>53</sup>

Il processo del mercato concorrenziale è caratterizzato non solo dalla ricerca di costi inferiori e maggiore efficienza nella produzione di un determinato insieme di prodotti e, quindi, di prezzi più bassi. È anche caratterizzato dalla ricerca di nuovi prodotti e processi che rispondano in modo migliore alle esigenze dei clienti. Insistere sul fatto che un'impresa regolamentata continui a produrre un prodotto a un prezzo regolamentato e sempre più basso può, quindi, falsare e ostacolare un mercato concorrenziale scoraggiando l'emergere di nuovi migliori prodotti e processi.

## **L'innovazione nei mercati della vendita di energia elettrica**

Possiamo trovare innovazione nei mercati *retail* di energia elettrica appena citati. Forse, la loro caratteristica più interessante non è il fatto che i prezzi siano inferiori a quelli consentiti prima della concorrenza (in

genere sono più elevati, riflettendo l'impatto di un aumento sostanziale dei costi di carburante, energia rinnovabile, carbone emissioni di carbonio, ecc.). La caratteristica interessante è che ora esistono alternative alla tariffa variabile standard utilizzata come unica base per l'acquisto di energia elettrica. Tali tariffe erano variabili solo quando la società monopolistica sceglieva di variarle. Ora, però, fornitori fra loro concorrenti offrono una gamma di diverse basi di pagamento, specialmente quelle che vengono chiamate tariffe a prezzo garantito:

Queste tariffe offrono ai consumatori la certezza che in un determinato periodo di tempo (in genere da 1 a 3 anni), le loro tariffe saranno fisse o non saliranno al di sopra di un determinato tetto massimo di prezzo. [...] Noi stimiamo che circa 4,6 milioni di clienti (più di una famiglia su 7) abbiano una qualche forma tariffaria a prezzo garantito.<sup>54</sup>

Anche se il periodo fissato è di solito da 1 a 3 anni, nel Regno Unito di fatto sono stati offerti anche periodi più brevi, oppure periodi più lunghi fino a dieci anni. Per quei clienti che preferiscono prezzi più strettamente legati ai prezzi all'ingrosso è possibile anche l'acquisto di energia elettrica a un prezzo di riferimento ancorato a quello del mercato all'ingrosso e con aggiornamento trimestrale.

In altri mercati non limitati dal controllo dei prezzi e da altre restrizioni di regolamentazione, percentuali ancora più alte di clienti hanno scelto contratti di mercato al posto della tariffa standard variabile: oltre il 50% in Svezia e il 69% nell'Australia del Sud.<sup>55</sup> Anche la gamma delle tipologie dei prodotti è maggiore. Quasi un quarto degli utenti norvegesi ha scelto contratti collegati a un prezzo a pronti. In Svezia, un fornitore offre un contratto con un prezzo fisso in inverno, e uno a pronti in estate, e un altro contratto con una media ponderata del prezzo a pronti e di un determinato prezzo fisso.<sup>56</sup>

Dunque, i mercati concorrenziali stanno offrendo la possibilità e l'incentivo per società e utenti di scoprire ciò che i clienti stessi vogliono. È il modo in cui opera il processo di mercato concorrenziale. A questo proposito, il Regno Unito ha uno dei principali mercati elettrici concorrenziali del mondo. La decisione di rimuovere presto il controllo dei prezzi è stata una delle principali cause di questo successo.

### **Regressione?**

Recentemente, tuttavia, sono state mosse talune critiche a questo mercato. L'Ofgem ha rilevato che «tutti i segmenti del mercato si mantengono altamente concorrenziali». <sup>57</sup> Eppure, essa rileva solo che la transizione verso la competitività dei mercati «è in fase avanzata e continua a svilupparsi» e si preoccupa per il fatto che «molti consumatori non stanno ancora beneficiando pienamente del mercato concorrenziale [...] la transizione verso la competitività dei mercati deve essere accelerata». <sup>58</sup>

Alcune delle azioni proposte da Ofgem sono volte a «incoraggiare un numero maggiore di consumatori a partecipare attivamente al mercato e a migliorare la qualità delle decisioni di commutazione», al fine di intensificare la rivalità concorrenziale ed erodere le indebite differenze di prezzo. Tali iniziative non sono particolarmente problematiche. Lo sono certamente di più le proposte di nuovi controlli sui prezzi. <sup>59</sup>

Chi ha ammirato il modo in cui l'Ofgem ha dato impulso a uno dei mercati più attivi e di successo al mondo nella vendita di energia rimarrà costernato per l'apparente regressione nel suo approccio in merito alla concorrenza nel settore. <sup>60</sup> L'Ofgem afferma: «Dovremo essere sicuri che una tale condizione sia una misura proporzionata e serva ad aiutare, piuttosto che ostacolare, il procedere verso un'effettiva competitività dei mercati». Tuttavia, sia la teoria economica che l'esperienza pratica suggeriscono che i controlli sui prezzi restringeranno la concorrenza, aumenteranno il rischio regolatorio, renderanno meno attraenti il taglio dei

prezzi e l'innovazione, e scoraggeranno l'ingresso di investitori e nuovi operatori in questo come in qualsiasi altro mercato.

I nuovi entranti in realtà stanno già affrontando alcune delle questioni identificate dell'Ofgem. Ad esempio, Utilita ha trovato un modo innovativo per offrire contatori intelligenti per i clienti a pagamento anticipato, fornendo così un servizio migliore a un prezzo inferiore rispetto ai fornitori del "Big Six". Marks and Spencer ha iniziato a offrire elettricità verde e premi per l'efficienza energetica senza alcun aumento di prezzo. Di nuovo, questi ultimi arrivati nel settore riflettono il processo concorrenziale del mercato: sembrano puntare a settori di mercato che si presume gli attuali operatori abbiano trascurato o mal servito. Eppure, rischiano di essere schiacciati dagli "scarponi chiodati della regolamentazione" dell'Ofgem. Il suo amministratore delegato ci ha recentemente ricordato che «la fiducia del mercato finanziario è difficile da vincere e facile da perdere». <sup>61</sup> Reintrodurre i controlli dei prezzi di fornitura rischia di far perdere questa fiducia.

### **La regolamentazione aeroportuale nel Regno Unito**

A volte le migliori intenzioni regolatorie possono venire ostacolate dal governo. Se un aeroporto britannico viene "designato" da parte del Segretario di Stato, è tenuto ad avere un controllo sui prezzi. La CAA è giunta di recente alla conclusione che per Stansted e Manchester non fosse più appropriato un controllo dei prezzi e ne ha raccomandato la de-designazione. Il Segretario di Stato per i Trasporti ha accolto tale raccomandazione per Manchester, ma l'ha respinta nel caso di Stansted. <sup>62</sup>

È abbastanza difficile valutare e provare nei fatti il sospetto di condotta anti-concorrenziale da parte di una società. Si pensi, allora, quanto è più difficile verificare delle congetture sull'eventualità che una società possa avere un potere di mercato significativo in un momento non precisato del futuro, e che possa essere incline a esercitarlo qualora non sia vincolata da un

controllo dei prezzi. Piuttosto che indulgere in tali congetture, è più probabile che siano l'eliminazione dei controlli dei prezzi e l'osservazione di ciò che accade a fornire prove convincenti dell'eventualità che una società possieda ed eserciti effettivamente un potere di mercato, o sia in futuro in grado di acquisire tale potere.

Starkie ha dimostrato come il controllo dei prezzi tenda a soffocare e a falsare la concorrenza tra gli aeroporti. Come si è sviluppata la concorrenza nel mercato aeroportuale, sia negli Stati Uniti che nell'Unione Europea e nel Regno Unito, sono emersi contratti a lungo termine fra compagnie aeree e aeroporti come parte integrante del processo concorrenziale di scoperta – tranne che in quelli regolamentati della BAA.<sup>63</sup> Questi contratti sono esaurienti e informativi,<sup>64</sup> e «hanno portato a un cambiamento fondamentale nella natura e nell'intensità della concorrenza tra la maggior parte degli aeroporti del Regno Unito». Gli aeroporti ora competono tra loro per attirare le compagnie aeree e «l'effetto è stato quello di aumentare notevolmente il potere di contrattazione di molte compagnie aeree nei confronti degli aeroporti».<sup>65</sup> I contratti costituiscono una soluzione più efficiente ai problemi di *hold-up*, eppure la regolamentazione li esclude.<sup>66</sup> Essa richiede all'aeroporto di continuare a offrire un prodotto esistente e meno efficiente – una tariffa di oneri assegnata in base alla quale l'aeroporto si assume a lungo termine il rischio di traffico. Il prezzo di questo prodotto esistente è tenuto basso dal controllo sui prezzi, così che il nuovo prodotto – un accordo contrattuale per la riduzione e la condivisione del rischio – risulta meno attraente per le compagnie aeree clienti. Fintanto che gli utenti crederanno di poter contare sulla regolamentazione per mantenere bassi i prezzi del prodotto esistente e di far pagare troppo poco i costi di espansione, avranno meno incentivi a sostenere lo sviluppo di un prodotto più efficiente.

Dagli Stati Uniti giungono analisi ed evidenze simili.<sup>67</sup> Speriamo che il Segretario di Stato per i Trasporti riconsideri la designazione di Stansted alla luce della

raccomandazione della CC, che la BAA disponga di due dei suoi tre aeroporti londinesi.

### **La regolamentazione aeroportuale in Australia**

L'approccio alla deregolamentazione aeroportuale recentemente adottato in Australia potrebbe rappresentare un'evoluzione per il Regno Unito? Nel privatizzare gli aeroporti, il governo introdusse la regolazione dei prezzi CPI-X sui principali aeroporti per un periodo iniziale di cinque anni a partire dal luglio 1997 e fino al giugno 2002, ma dichiarò che la successiva regolazione sarebbe stata decisa dopo un esame alla fine del periodo, in base al presupposto che il tetto massimo sui prezzi non sarebbe più stato in vigore.

Il riesame da parte della Productivity Commission rilevò che solo quattro aeroporti avevano un reale potere di mercato. La portata dell'utilizzo di questo potere era limitata da pressioni commerciali, in particolare dalle notevoli entrate non-aeronautiche dalla promozione del traffico passeggeri delle compagnie aeree. Visti i rischi e i costi dati da rigorosi controlli dei prezzi rispetto a una regolamentazione meno pesante, non si richiedevano tali controlli.<sup>68</sup>

Anche le incerte prospettive per il mercato del trasporto aereo richiedevano un approccio flessibile. L'approccio preferito dal riesame fu un regime regolatorio leggero (in aggiunta al diritto generale in merito alla concorrenza), in cui gli aeroporti sarebbero stati sottoposti al monitoraggio di prezzi e di altri comportamenti per un periodo di cinque anni. Un ulteriore esame alla fine di tale periodo avrebbe valutato la necessità di mantenere la regolamentazione. La Productivity Commission specificò alcuni criteri per la fissazione dei prezzi e altre questioni che avrebbero dovuto guidare questo ulteriore riesame.<sup>69</sup> Intanto, il monitoraggio avrebbe promosso dei rapporti commerciali più produttivi tra gli aeroporti e le compagnie aeree.<sup>70</sup>

Questa disposizione venne introdotta in sette importanti aeroporti per un periodo di cinque anni a partire dal 2002. Nel dicembre 2006, l'ulteriore verifica racco-



mandò la prosecuzione del monitoraggio dei prezzi, piuttosto che l'imposizione di controlli sul prezzo più severi.<sup>71</sup> Il governo accolse queste raccomandazioni e proseguì il monitoraggio dei prezzi in cinque grandi aeroporti per altri sei anni. E aggiunse tre nuovi principi ai criteri di valutazione.<sup>72</sup> Osservò anche che il terzo di questi principi – una ripartizione ragionevole dei rischi e dei rendimenti tra gli aeroporti e i loro clienti – «riflette la forte convinzione del governo che negoziazioni commerciali efficaci sono il fondamento di un approccio leggero alla regolamentazione dei prezzi».<sup>73</sup> Tutto ciò parrebbe molto incoraggiante. Eppure, c'è la forte preoccupazione che i criteri volti a evitare i profitti straordinari stiano portando alla degenerazione del quadro normativo, trasformandolo in una regolamentazione leggera di tipo *cost-plus* con conseguenze negative per l'efficienza.<sup>74</sup> Laddove la concorrenza è in aumento, si possono apprendere dai requisiti di informazione e pubblicazione negoziati dai partecipanti al mercato.

### **Regolamentazione *ex ante* contro regolamentazione *ex post*: quali sono i profitti ragionevoli?**

La rimozione di un controllo dei prezzi segna un passaggio da una regolamentazione *ex ante* a una *ex post*. A fronte della preoccupazione dei media e della politica in merito agli extra-profitti, spesso le autorità di regolamentazione sembrano ritenere che la regolamentazione *ex post* sia un'opzione alternativa poco attraente. Una regolamentazione *ex ante* offre certezza alla società, ai clienti e al regolatore: un prezzo al di sotto di un livello specifico diventa chiaramente inaccettabile. La regolamentazione *ex post* significa incertezza per tutti gli interessati: a quale livello l'impresa fisserà il suo prezzo? Sarà o meno accettabile? E se il regolatore intraprendesse una qualche azione? E quando lo potrebbe fare?

E che dire della possibilità di agevolare la transizione da regolamentazione *ex ante* a *ex post*? I prezzi non sarebbero più mantenuti al più basso livello possibile

da un controllo dei prezzi che li determini in modo effettivo. Al contrario, si consentirebbe loro di salire fino a un livello massimo stabilito, lasciandoli soggetti a un esame a posteriori e, se necessario, ad azioni correttive. Ciò sembra coerente con il tetto massimo transitorio stabilito per la vendita dell'energia elettrica (vedi sopra) e con il ragionamento sottostante a un "tetto massimo di salvaguardia" per i servizi all'ingrosso del settore delle telecomunicazioni che siano potenzialmente concorrenziali.<sup>75</sup>

La questione qui analizzata è come impostare tale tetto massimo di salvaguardia qualora non sia opportuno semplicemente proseguire con il livello dei prezzi esistente (l'Oftel stabilì il tetto massimo di salvaguardia uguagliandolo al prezzo precedente con un adeguamento RPI+0%). In particolare, nel fissare un massimale (o nel calibrare un controllo dei prezzi *three-zone*), quale sarebbe un tasso di rendimento accettabile? Di solito i regolatori danno per scontato che sia ragionevole che i profitti attesi riflettano il costo del capitale. Negli anni novanta, i regolatori delle *utilities* calcolavano che il costo nominale medio ponderato del capitale (WACC) al lordo delle imposte per i monopoli di rete fosse circa il 7% reale, o in ogni caso, solitamente fra il 6 e l'8% reale.

Come affermato in precedenza, sarebbe inopportuno fissare un controllo sui prezzi per un mercato potenzialmente concorrenziale nello stesso modo in cui si farebbe per un monopolio di rete. I mercati competitivi del mondo reale sono caratterizzati non da un unico prezzo uniforme che porta a un tasso di rendimento pari al costo del capitale, ma da una varietà di prezzi e tassi di rendimento che possono essere ben al di sopra, o al di sotto, del costo di capitale. Le autorità garanti della concorrenza lo riconoscono.<sup>76</sup>

Che cosa costituisce una redditività notevolmente al di sopra del costo del capitale? La recente relazione sui supermercati della Competition Commission fornisce alcuni dati comparativi utili su quel particolare mercato non regolamentato.<sup>77</sup> Nel periodo 1993-99, il WACC

medio era 13%. Il tasso di rendimento interno medio (IRR) ottenuto dai supermercati nello stesso periodo era del 17% circa, 4 punti percentuali al di sopra del WACC medio.<sup>78</sup> La CC si prodigò nel sottolineare che una percentuale media di profitto superiore al costo del capitale non era in contraddizione con un mercato concorrenziale.<sup>79</sup>

Con l'inflazione attorno al 2,5% negli anni novanta, il WACC nominale medio dei supermercati al 13% sarebbe intorno al 10% reale, e il loro IRR nominale medio al 17% sarebbe un 14% reale. In effetti, la CC sostenne che il costo del capitale avrebbe potuto essere circa la metà in un mercato concorrenziale rispetto a un monopolio regolamentato, e che un rendimento medio del doppio circa del WACC regolamentato era ancora coerente con un mercato concorrenziale.

### **Le prime valutazioni delle autorità garanti della concorrenza**

Cosa implicano le precedenti valutazioni delle autorità garanti della concorrenza? Grout e Zalewska hanno esaminato i 37 casi (che riguardano quasi 100 società) che l'Office of Fair Trading (OFT) ha deferito alla MMC (predecessore della CC), per il periodo 1973 a 1998.<sup>80</sup> Hanno riportato il tasso di rendimento contabile medio (equivalenti al rendimento del capitale investito, ROCE), calcolato dalla MMC. I risultati rilevanti ai fini della presente discussione possono essere riassunti come in tabella 1.

Tabella 1 Tasso di rendimento nominale medio (ROCE) per società, MMC 1973-1998			
	Casi di pricing monopolistico	Altri casi	Tutti i casi
Tutti i rimandi OFT	66%	34%	40%
Accertamenti sfavorevoli	102%	38%	51%
Nessun accertamento sfavorevole	28%	31%	30%

Nei casi in cui l'OFT aveva fatto esplicito riferimento a un eccesso di prezzo (monopolistico), il ROCE medio per le società di cui aveva riferito alla MMC era 66%. Nei casi in cui la MMC giunse a un accertamento sfavorevole, il ROCE medio era 102%. Nei casi in cui la MMC non giunse invece a un accertamento sfavorevole, il ROCE medio era 28%.<sup>81</sup>

Come riconoscono i due autori, questi dati presentano molti limiti. Queste cifre non possono essere applicate direttamente alle situazioni in cui i settori delle *utilities* sono in fase di transizione verso la concorrenza. I dati contabili hanno bisogno di un'analisi attenta e forse anche di un aggiustamento. Inoltre, il fatto che alcuni settori siano regolamentati potrebbe significare che un dato livello di profitto sarebbe meno accettabile che in settori non regolamentati. In definitiva, ogni caso deve essere considerato singolarmente. Ciò nonostante, le cifre possono fornire un *input* utile alla presente discussione.

È necessario aggiustare i dati al tasso d'inflazione, più elevato durante gli anni settanta e ottanta rispetto ai novanta. Di conseguenza, il rendimento sul costo storico del capitale impiegato sarebbe più elevato del ritorno sul valore del capitale regolamentato e corretto per l'inflazione. Una correzione alla buona, in base all'inflazione, dovrebbe dimezzare i valori riportati in tabella 1, per rendere queste cifre nominali più confrontabili con quelle utilizzate dai regolatori delle *utilities*. Per mantenere una linea più conservatrice, ho scelto di considerare un terzo di quelle cifre.

Tabella 2 Tasso di rendimento medio reale (ROCE) per società, MMC 1973-1998*			
	Casi di pricing monopolistico	Altri casi	Tutti i casi
Tutti i rimandi OFT	22%	11%	13%
Accertamenti sfavorevoli	34%	13%	17%
Nessun accertamento sfavorevole	9%	10%	10%

\*Corretto per l'inflazione moltiplicando per un terzo le cifre di tabella 1

Si confrontino queste cifre con i calcoli precedenti; i regolatori delle *utilities* tendono a stabilire controlli sui prezzi transitori sulla base di un WACC di circa il 7% reale al lordo d'imposta (o per lo meno fra il 6% e l'8%). La CC ritenne che un WACC appropriato per un mercato più concorrenziale fosse dell'ordine del 10% reale, ma era disposta ad accettare anche rendimenti più elevati come coerenti con un mercato competitivo. Al contrario, dal 1973 al 1998, il rendimento medio nei casi che l'OFT aveva rimandato alla MMC per *pricing* eccessivo avrebbe potuto essere dell'ordine del 20% reale – quasi tre volte il WACC regolamentato. Nei casi per i quali la MMC non giunse a un accertamento sfavorevole, il ritorno medio era superiore al 9% reale, mentre nei casi di accertamenti sfavorevoli la media era intorno al 35% – circa cinque volte superiore al WACC regolamentato.

Si tratta di calcoli molto approssimativi, i quali però illustrano il fatto che i regolatori delle *utilities* stanno fissando dei *price cap* RPI-X transitori più rigidi dei valori che generalmente si riscontrano nella pratica concorrenziale e che sono approvati dalle autorità garanti della concorrenza. Sarebbero utili ulteriori ricerche su questo punto.

Per quanto riguarda il tetto massimo dei prezzi di salvaguardia, sarebbe difficile giustificare il ricorso a un costo del capitale più elevato del valore del livello medio per l'OFT (vale a dire un 20% reale). L'autorità di regolamentazione di un determinato settore fisserà tale cifra a un livello inferiore, in nome del proprio dovere statutario di tutelare i consumatori di quel settore. Tuttavia, ciò lascia ancora aperta la possibilità di un tetto massimo di salvaguardia fissato sulla base di un costo del capitale, o rendimento, in un *range*, per dire, dal 10 al 15% – oppure al doppio del livello al quale i regolatori hanno stabilito i tetti massimi di prezzo monopolistico laddove la concorrenza non era in questione.

### **Tetti massimi di prezzo per gli aeroporti**

Una simile impostazione sarebbe plausibile nella pratica regolatoria? Ancora una volta la CAA fornisce

un esempio innovativo. Dal momento che l'aeroporto di Stansted rimase designato, alla CAA venne chiesto di determinare un controllo di prezzo. Era consapevole dei problemi dati dal consueto *building block approach*. A suo avviso, il rischio di un controllo dei prezzi rigido che distorceva gli investimenti futuri superava quello dato dallo sfruttamento del potere di mercato in un quadro di controlli meno rigoroso. Quindi, propose come opzione la possibilità di stabilire un tetto massimo dei prezzi appena al di sotto del livello al quale essi potevano ritenersi eccessivi in un contesto generale di diritto alla concorrenza.

La CC<sup>82</sup> esaminò e respinse tale approccio. A suo avviso, il rischio di potere di mercato nel quinquennio a venire, Quinquennium 5 (Q5), era elevato, perché non vi erano sufficienti limitazioni concorrenziali. Il rischio di falsare il programma di investimenti risultava basso una volta che la principale voce di spesa – una nuova pista – veniva rinviata al controllo dei prezzi per il successivo periodo Q6. Dunque, la CC raccomandò un controllo stabilito sulla base dell'approccio convenzionale, con WACC del 7,1% reale. Sottolineò che ciò avrebbe portato una certezza regolatoria, ma rilevò anche che non riteneva che lo stesso tipo di approccio sarebbe stato opportuno per il Q6.

Per alcuni aspetti, l'analisi e la decisione della CC sono deludenti. Il suo esame della concorrenza è del tutto a breve termine, e rinvia di qualsiasi cosa vada oltre il Q5 alla revisione successiva. Sembra difficile credere allora che esista il grave rischio che Stansted sfrutti il potere di mercato durante il Q5. E sicuramente c'è più da imparare dalla determinazione di un tetto massimo di salvaguardia sui prezzi, dall'osservazione di come agisce il mercato concorrenziale e dalla verifica che davvero Stansted possieda e scelga di esercitare un potere di mercato per aumentare i prezzi, di quanto non ci sia da apprendere dall'ancorare i prezzi al basso con un controllo progettato per le attività monopolistiche.

Certo, l'analisi e le soluzioni della CAA dovevano essere messe insieme piuttosto rapidamente dopo il

rifiuto della sua proposta di togliere la designazione a Stansted. E forse la CC riteneva di avere cose più importanti a cui prestare attenzione con la richiesta alla BAA di vendere due dei suoi tre aeroporti londinesi.<sup>83</sup> Eppure, ha lasciato aperta la porta del tetto massimo di salvaguardia per Stansted, qualora nel Q6 l'aeroporto rimanesse designato.<sup>84</sup>

### **Il quadro normativo**

Cosa accadrebbe se l'analisi di cui sopra indicasse eventuali modifiche al quadro normativo previsto dalla legge? In che modo i regolatori possono essere incoraggiati a evitare un eccesso di regolamentazione, promuovere la concorrenza e deregolamentare ovunque sia appropriato?

Il Select Committee della Camera dei Lord ha ritenuto che vi fosse la necessità di verificare se le autorità di regolamentazione settoriale stessero svolgendo in modo adeguato le loro funzioni in questo senso. La sua posizione a questo proposito era che «il Select Committee on Regulators proposto si assume il compito di assicurarsi che le autorità di regolamentazione settoriale che sovrintende stiano promuovendo la concorrenza e il ritiro della regolamentazione settoriale ovunque sia appropriato».<sup>85</sup> Certo, tale comitato ha il dovere di esaminare tutti gli aspetti della funzione regolatoria, ma l'esperienza insegna che, nella pratica, i comitati possono dimostrarsi interessati più a estendere la regolamentazione settoriale che a diminuirla.

Il comitato della Camera dei Lord ha inoltre suggerito che «la CC debba condurre un esame periodico dell'effettiva esistenza della concorrenza nei mercati supervisionati dalla regolamentazione settoriale, con l'obiettivo di diminuire progressivamente la regolamentazione stessa nella maggior misura possibile».<sup>86</sup> Inoltre, ha approvato la proposta dell'OFT di riferire al Joint Regulators' Group su base annuale anche «in merito al rispetto da parte delle autorità di regolamentazione dei principi di buona regolamentazione del BRE».<sup>87</sup>

Raccomandazioni di questo tipo sono forse un po' discutibili. Possono compromettere l'indipendenza di ogni parte coinvolta? Aumentano le tensioni tra le autorità garanti della concorrenza e la regolamentazione settoriale? Se applicate accuratamente, impongono un peso rilevante in termini di risorse sia alla CC e che alla regolamentazione settoriale? E, dal momento che non si può presumere che CC e OFT siano necessariamente dalla parte dei buoni, sarebbe opportuno esigere anche che i regolatori settoriali effettuassero un esame periodico delle loro controparti, CC e OFT?

Tutti i regolatori di settore dovrebbero per certo assumersi il dovere di favorire la concorrenza e la deregolamentazione. Per essere più precisi, la maggior parte dei regolatori economici ha il dovere di promuovere la concorrenza; allora, questo dovere avrebbe potuto essere utilmente assegnato anche alla CAA. Allo stesso modo, come ha raccomandato il Select Committee della Camera dei Lord, sarebbe appropriato che la CAA avesse la possibilità di designare e de-designare gli aeroporti ai fini di controllo dei prezzi, così come gli altri regolatori hanno la facoltà di imporre o rimuovere tale controllo nei rispettivi settori (soggetti alla normale procedura di modifica delle licenze).

L'*Airports Act* del 1986 conferisce alla CAA il dovere «di imporre restrizioni minime» che siano coerenti con l'adempimento delle sue funzioni. La CAA ha tenuto in grande considerazione tale obbligo, sia raccomandando che Stansted fosse de-designato, e sia proponendo un controllo di salvaguardia sui prezzi. Anche se a questo proposito sembra che il dovere non abbia affatto prevalso su Segretario di Stato e CC, sarebbe tuttavia utile prenderlo in considerazione per gli altri regolatori, rendendolo forse più esplicito.<sup>88</sup>

Il *Communications Act* del 2003 dà all'Ofcom il compito di riesaminare lo svolgimento delle sue funzioni al fine di garantire che la sua regolamentazione non imponga né mantenga in vigore pesi inutili, e di riferire in merito ogni anno. Questo dovere, ovviamente, ha ispirato la formulazione dei principi regolatori dell'Of-



com, fra i quali: «L'Ofcom opererà sulla base di una predisposizione contraria all'intervento», e «L'Ofcom cercherà sempre il meccanismo di regolamentazione meno intrusivo per raggiungere i propri obiettivi di *policy*».<sup>89</sup> Le relazioni annuali della Ofcom solitamente trattano di un elenco di una dozzina di settori di deregolamentazione. Il dovere statutario ha evidentemente incoraggiato l'organismo ad assumere un approccio attivo alla deregolamentazione. Varrebbe la pena prenderlo in considerazione anche per altri regolatori.

Guardando al di fuori del Regno Unito, l'*Alberta Energy and Utilities Board Act* del 1995, prevede che «il Comitato riconosca o stabilisca regole, procedure e pratiche che facilitino la soluzione negoziata». Ciò ha il merito di obbligare l'autorità di regolamentazione a fare qualcosa di realmente tangibile per agevolare l'accordo. Inoltre, coinvolge esplicitamente anche altri partecipanti al mercato nel processo di scoperta. Un simile compito sarebbe appropriato anche per i regolatori delle *utilities* del Regno Unito, forse ampliandolo secondo le linee seguenti: «Riconoscere o stabilire procedure per facilitare la soluzione negoziata, i contratti e gli altri accordi concordati tra licenziatari, utenti, consumatori e rappresentanti dei consumatori».

Un ultimo interrogativo è se la regolamentazione delle attività potenzialmente concorrenziali possa e debba essere trasferita dalle autorità di regolamentazione settoriale all'OFT. La risposta va oltre la portata del presente documento, ma le evidenze in merito ai diversi approcci qui discussi suggeriscono l'idea che questa possibilità meriti di essere presa in considerazione.

## Conclusioni

I successi della regolazione delle *utilities* nel Regno Unito sono stati notevoli. Per una parte importante sono imputabili al passaggio alla proprietà privata e all'introduzione della concorrenza, e riflettono l'identificazione e il riconoscimento della concorrenza come processo di scoperta competitivo.

L'eccesso di regolamentazione, il limitato sviluppo

della concorrenza e la lentezza della deregolamentazione attualmente costituiscono fonti di preoccupazione. Riflettono un ritorno alla vecchia economia del benessere, nel quale la concorrenza è vista in termini di equilibrio statico, con curve dei costi e della domanda presunte fisse e note al regolatore. Nella realtà, le autorità di regolazione non possiedono tali conoscenze. Gli approcci attuali richiedono implicitamente ai regolatori di assumersi la responsabilità di replicare il processo di scoperta del mercato, e di portare agli stessi risultati della concorrenza senza avere i suoi vantaggi. Si tratta di un onere eccessivo e ingiusto posto sulle spalle dei regolatori.

I regolatori possono fare un miglior uso del processo concorrenziale del mercato. Nello stabilire controlli tariffari sulle reti, possono incoraggiare i partecipanti al mercato a scoprire e a implementare le soluzioni migliori tramite la negoziazione fra loro. In altri mercati ci sono molte prove del successo di questa impostazione. Nel trattare con settori potenzialmente competitivi, possono promuovere la concorrenza rimuovendo i controlli dei prezzi oppure, nel medio periodo, prendendo in considerazione tetti massimi di salvaguardia invece che altre forme di tetti massimi create per i monopoli. Inoltre, i regolatori di settore dovrebbero allinearsi maggiormente alle autorità garanti della concorrenza. In tutte queste aree, i regolatori possono facilitare il processo di mercato, piuttosto che cercare di sostituirsi a esso.

Per favorire tali risultati, sarebbe vantaggioso conferire a tutti i regolatori delle *utilities* il dovere di promuovere la concorrenza, imporre le minime restrizioni possibili, ed evitare di imporre oneri inutili. Sarebbe utile aggiungere anche l'ulteriore dovere di agevolare gli accordi negoziati fra le parti. Queste modeste misure potrebbero contribuire a incoraggiarli a evitare un eccesso di regolamentazione e a procedere alla deregolamentazione dove è appropriato farlo, a vantaggio dei clienti nel lungo termine.

(Traduzione di Diana Mengo)

### Note

1. Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, *Disciplina dei procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*, DCO 2/09, 2009.

2. House of Lords, *UK Economic Regulators*, Select Committee on Regulation, House of Lords, First Report, Session 2006-2007, HL 189-I, 189-II, 13 novembre 2007.

3. Chidem Kurdas, "Does Regulation Prevent Fraud: The Case of Manhattan Hedge Fund", *The Independent Review*, n. 13 (3), inverno 2008/2009, pp. 325-343.

4. Civil Aviation Authority, *Airport Regulation: Looking to the Future, Learning from the Past*, maggio 2004; Civil Aviation Authority, *Airport Regulation: The Process for Constructive Engagement*, maggio 2005.

5. Alistair Buchanan, *Facing up to the Better Regulation Challenge*, discorso all'Institute of Economic Affairs, London, 29 novembre 2005; Alistair Buchanan, *Ofgem's "RPI at 20" Project*, discorso al SBI, 6 marzo 2008; Alistair Buchanan, *Is RPI-X still fit for purpose after 20 Years?*, Beesley Lectures on Regulation, Series XVIII, London, 2 ottobre 2008.

6. National Audit Office, *The Work of the Directors General of Telecommunications, Gas Supply, Water Services and Electricity Supply*, HC 645, 1995-96; National Audit Office, *Pipes and Wires, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 723 Session 2001-2002, London, aprile 2002.

7. Stephen C. Littlechild, *The Regulation of British Telecommunications' Profitability*, London, Department of Industry, paragrafo 4.11. Ristampato in Ian Bartle (a cura di), *The UK Model of Utility Regulation*, "CRI Proceedings", n. 31, University of Bath, settembre 2003. «La concorrenza è indiscutibilmente il mezzo più efficace – forse, in ultima analisi, l'unico mezzo efficace – con cui proteggere i consumatori dal potere monopolistico. La regolamentazione è essenzialmente un mezzo per evitare gli eccessi peggiori del monopolio, ma non è un sostituto della concorrenza. Si tratta di uno strumento per "difendere il fortino" fino all'arrivo della concorrenza. Di conseguenza, l'attenzione si deve concentrare principalmente sul garantire le condizioni più promettenti possibili per l'emergere della concorrenza, e sulla tutela della concorrenza stessa da eventuali abusi. È importante garantire che la regolamentazione in generale, e il regime di

controllo del profitto di BT in particolare, non pregiudichino la realizzazione di questa strategia globale.»

8. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row, 1950, 3a ed, in particolare cap. 7, *The Process of Creative Destruction*.

9. Friedrich A. von Hayek, *Competition as a Discovery Procedure*, cap. 12 in Friedrich A. von Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Chicago, The University of Chicago Press, 1978, pp. 179-190; Friedrich A. von Hayek, *The Meaning of Competition*, ristampato come cap. V in Friedrich A. von Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1948.

10. Israel M. Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago - London, University of Chicago Press, 1973.

11. Incidentalmente, queste teorie austriache sul funzionamento del mercato a fronte di una imperfetta conoscenza sono ormai incorporate nella teoria macroeconomica. Si veda, per esempio, Roman Frydman, "Towards an Understanding of Market Processes: Individual Expectations, Learning and Convergence to Rational Expectations Equilibrium", *American Economic Review*, n. 72, 1982, pp. 652-688, ristampato in Edmund S. Phelps (a cura di), *Recent Developments in Macroeconomics*, London, Edward Elgar, 1991; Roman Frydman, Michael D. Goldberg, *Imperfect Knowledge Economics: Exchange Rates and Risk*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2007; Roman Frydman, Michael D. Goldberg, "Macroeconomic Theory for a World of Imperfect Knowledge", *Capitalism and Society*, n. 3 (3) articolo 1, 2008; Edmund S. Phelps, "Commentary: Revolutionary Times, Then and Now", *Capitalism and Society*, n. 3 (3), articolo 5, 2008.

12. Derek Morris, *Dominant Firm Behaviour under UK Competition Law*, documento presentato al Fordham Corporate Law Institute, in occasione della Thirtieth Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, New York City, 23-24 ottobre 2003, p. 14. Descrisse quello che chiamò l'approccio della concorrenza (in opposizione agli approcci alternative che massimizzano il surplus totale o il benessere del consumatore): «Questo approccio considera la concorrenza come la quintessenza del processo di competizione nel tempo, dove l'obiettivo fondamentale delle politiche di concorrenza è difendere e mantenere (alcuni potrebbero dire "promuovere") questo processo di competizione. [...] Questa scuola di pensiero ritiene che la concorrenza sia assolutamente fondamentale per il benessere dei consumatori, non solo in termini di prezzi minimi, buona qualità e così via, ma anche in quelli della scelta che solo la concorrenza può portare, al punto che mantenere un sano processo di competizione diventa di per se stesso un obiettivo».

13. Derek Morris, *Dominant Firm Behaviour under UK Competition Law*, p. 15.

14. Peter Freeman, *Investigating Markets and Promoting Competition: The Competition Commission's Role in UK Competition Enforcement*, Beesley, "Lecture Series", 18 ottobre 2007.

15. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, 1776; traduzione italiana: *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Milano, Isedi, 1976. Quando si fa sì che «la concorrenza è libera, la rivalità dei concorrenti, che cercano tutti i escludersi a vicenda dall'occupazione, obbliga ognuno a cercare di eseguire il suo lavoro con un certo grado di esattezza. (...) La rivalità e l'emulazione

fanno sì che l'eccellere, anche in professioni comuni, diventi un oggetto di ambizione e spesso suscitano il massimo impegno» (p. 751).

16. Peter Freeman, *Investigating Markets and Promoting Competition*, p. 10.

17. Eileen Marshall, Colin Robinson, *Comment on Competition Commission Report: Stansted Quinquennial Review – Assessment of Competition at Stansted Airport*, luglio 2008, sottotitolo *Airports: Price regulation*. «Anche il Competition Appeal Tribunal si è posto dalla parte di una visione dinamica della concorrenza in una importante e recente sentenza nel settore dell'acqua, che vedeva coinvolto anche uno di noi. In questo caso, un punto importante era dato dal significato di "concorrenza" e se l'utilizzo della Efficient Component Pricing Rule (ECPR), una regola statica di efficienza, potesse condurre allo sviluppo di un mercato competitivo. Il tribunale segnalò "il potenziale scontro fra la limitata efficienza produttiva ricercata nella teoria attraverso l'ECPR, benefici concorrenziali dinamici più ampi e il *level playing field* che la proibizione del Capitolo II ha lo scopo di salvaguardare". E concludeva che l'ECPR non era una "metodologia sicura" da utilizzare nel caso in questione».

18. Si veda Israel M. Kirzner, *The Perils of Regulation: a Market Process Approach*, Occasional Paper of the Law and Economics Center, University of Miami School of Law, febbraio 1979, per un'analisi della scuola austriaca sui motivi per i quali la regolamentazione non è in grado di replicare il processo di mercato.

19. Stephen C. Littlechild, "Some Alternative Approaches to Utility Regulation", *Economic Affairs*, n. 28 (3), settembre 2008, pp. 32-37; Stephen C. Littlechild, "Some Applied Economics of Utility Regulation", *Energy Journal*, Special Issue n. 2, settembre 2008, pp. 43-62.

20. Stephen C. Littlechild, "Symposium on Electricity Reform in Argentina: Preface", *Energy Economics*, n. 30, 2008, pp. 1279-1283, oltre che numerosi altri articoli nello stesso volume.

21. Zhongmin Wang, "Settling Utility Rate Cases: An Alternative Rate-making Procedure", *Journal of Regulatory Economics*, n. 26 (2) settembre 2004, pp. 141-164.

22. Joseph Doucet, Stephen C. Littlechild, *Negotiated Settlements and the National Energy Board in Canada*, Electricity Policy Research Group Working Papers, No. EPRG 06/29, Cambridge, University of Cambridge, novembre 2006.

23. Stephen C. Littlechild, "Stipulations, The Consumer Advocate and Utility Regulation in Florida", *Journal of Regulatory Economics*, n. 35 (1), 2009, pp. 96-109. Una versione antecedente e più completa è disponibile come Electricity Policy Research Group Working Paper No. EPRG 06/15, Cambridge, University of Cambridge, 25 febbraio 2006. Stephen C. Littlechild, "The Bird in Hand: Stipulated Settlements and Electricity Regulation in Florida", *Utilities Policy*, 2009, (in uscita). Una versione antecedente e più completa è disponibile come Electricity Policy Research Group Working Paper No. EPRG 07/05, Cambridge, University of Cambridge, febbraio 2007.

24. Joseph Doucet, Stephen C. Littlechild, "Negotiated Settlements: The Development of Legal and Economic Thinking", *Utilities Policy*, n. 14 (4), dicembre 2006.

25. Ciò non dovrebbe precludere quei passi volti a garantire che informazioni e finanziamenti vengano forniti in misura adeguata dalle *utilities*, nel caso lo si ritenesse appropriato in contesto britannico, come vedremo più avanti.

26. Oppure di concordare su tutto tranne il costo del capitale. In un caso recente e tuttora in corso, i titolari della condotta non erano disposti ad accettare il costo generico di capitale, ma le parti hanno potuto concordare su tutte le altre questioni, lasciando al regolatore la decisione sul tasso di rendimento tramite il normale processo di audizione pubblica.

27. Civil Aviation Authority, *Airport Regulation: the Process for Constructive Engagement*, maggio 2005.

28. «Le decisioni finali e la responsabilità in un senso giuridico continueranno a risiedere nel regolatore. Ma qualora fosse possibile raggiungere una soluzione migliore tramite un accordo fra le parti, il regolatore deve preferirlo, a condizione che tale accordo vada incontro agli interessi degli utenti in generale e sia coerente con i suoi obblighi statuari» (Civil Aviation Authority, *Airport Regulation: Looking to the Future, Learning from the Past*, paragrafo 37, p. xii); «Il nuovo approccio CAA consiste nel basare, nella misura maggiore possibile, la revisione sull'impegno/trattativa diretta fra compagnie aeree e aeroporti [...]; fintantoché i processi di negoziazione soddisferanno gli obiettivi CAA nei confronti degli interessi dei futuri utenti e dei passeggeri [...] gli accordi verranno adottati dalla CAA nel regolamentare il successivo controllo dei prezzi», *Airport Regulation: the Process for Constructive Engagement – Industry Seminar*, 16 giugno 2005, [www.caa.co.uk](http://www.caa.co.uk).

29. Harry Bush, *Some Issues in Airport Regulation*, Hertford Seminars in Regulation, 11 maggio 2007.

30. Michael Toms, *Airports Regulation: a Case of Destructive Engagement?*, "Beesley Lectures on Regulation", Series XVIII, London, 9 ottobre 2008. Egli sostiene che è poco probabile che le parti raggiungano un accordo e che non sarebbe nemmeno un bene lo facessero, perché gli interessi dei passeggeri e delle future compagnie aeree non sono rappresentati al tavolo delle trattative, e chiede alla CAA di «elaborare i propri strumenti analitici per valutare i programmi capex, [...] decidere quali parametri definiscano un risultato ottimale, e stabilire delle metodologie per calibrare le proposte in base a questi parametri». Egli poi raccomanda l'analisi costi-benefici richiesta dall'Ofwat.

31. Per rispecchiare meglio gli interessi dei passeggeri (che non erano presenti al tavolo delle trattative), la CAA ha introdotto un incentivo positivo per la BAA, spingendola a migliorare la qualità del servizio, al di là di quanto ritenuto necessario per i propri scopi dalle compagnie aeree.

32. Competition Commission, *BAA Ltd. Heathrow and Gatwick Quinquennial Review, Final Report*, 3 ottobre 2007.

33. Competition Commission, *Stansted Airport Ltd, Q5 Price Control Review, 23 October 2008*, 6 novembre 2008, paragrafo 23, p. 8. «È nostra opinione che le compagnie aeree clienti dell'aeroporto siano in una posizione migliore rispetto al regolatore, la CAA, per suggerire quale sia lo sviluppo di cui l'aeroporto ha bisogno, pur riconoscendo che questi interessi potrebbero, in alcuni casi, divergere da quelli delle future compagnie aeree e dei passeggeri, i cui interessi dovrebbero essere altrettanto rappresentati. Quindi, abbiamo cercato di rilanciare il processo di impegno costruttivo fra l'aeroporto e le compagnie aeree esistenti e, grazie a questo dialogo, abbiamo assistito a un notevole progresso».

34. La BAA aveva avanzato un programma capex ampiamente concordato e molto ridotto di 90 milioni di sterline per lo sviluppo delle strutture esistenti (ridotto da 239 milioni). Propose solo 40 milioni delle spese iniziali per una seconda pista e un altro terminale, rimandando la consi-

derazione dell'intero costo proposto (1,2 miliardi di sterline) al successivo quinquennio di controllo sui prezzi.

**35.** «Ci siamo chiesti se in merito a queste decisioni gli interessi delle potenziali nuove compagnie aeree presso l'aeroporto o dei passeggeri potessero divergere da quelli delle attuali compagnie, ma non abbiamo trovato nessuna ragione per ritenere che fosse così», Competition Commission, *Stansted Airport Ltd, Q5 Price Control Review, 23 October 2008*, paragrafo 24, p. 8.

**36.** La CC scoprì che c'erano state «delle mancanze importanti nel processo di consultazione, e che le informazioni fornite dalla BAA alla SACC [Stansted Airline Consultative Committee] erano state insufficienti e intempestive per consentire una consultazione efficace», Competition Commission, *Stansted Airport Ltd, Q5 Price Control Review, 23 October 2008*, paragrafo 29, pp. 9-10. Si trattava di qualcosa che andava contro l'interesse pubblico. La CC raccomandò che la CAA rimediasse agli effetti negativi in due modi: «1) l'informazione fornita come base della consultazione dovrebbe essere migliorata, avere delle tempistiche migliori, e rispondere alle necessità degli utenti, e 2) si dovrebbe nominare un facilitatore per favorire e incoraggiare un processo di consultazione efficace e garantire il rispetto da parte della BAA degli obblighi imposti dalla CAA a seguito di questo accertamento».

**37.** La CAA sottolineò che «se avesse dovuto essere trascinata in dispute individuali, durante il processo di negoziazione, il suo coinvolgimento avrebbe minato il processo stesso e avrebbe rischiato di dissolvere un insieme complesso di compromessi e accordi», Competition Commission, *BAA Airports Market Investigation, Provisional Findings Report, 20 August 2008*, paragrafo 7.30. Nelle giurisdizioni statunitensi e canadesi, dove gli accordi negoziati funzionano bene, pare che non sia considerato utile che il regolatore «monitorizzi ciò che accade» e operi da arbitro. Un recente rapporto australiano (si veda la sezione sulla regolamentazione degli aeroporti in Australia) sostiene che «benché l'introduzione di un meccanismo di arbitrato specifico per l'aeroporto sia controproducente, le parti sarebbero costrette a negoziare e risolvere le dispute all'interno di un quadro commerciale appropriato, e sarebbero valutate di conseguenza sotto le nuove disposizioni di tutela», Productivity Commission, *Review of Price Regulation of Airports Services, Inquiry Report No. 40, 14 dicembre 2006*, p. xii.

**38.** Civil Aviation Authority, NATS (En Route) plc, *Price Control Review for Control Period 3, 2011-2015*, CAA consultation, ottobre 2008, cap. 5. La CAA ha proposto un approccio simile per la regolamentazione dei National Air Traffic Services, senza limitazioni riguardo agli aspetti sui quali le parti potrebbero concordare.

**39.** Competition Commission, *Stansted Airport Ltd, Q5 Price Control Review, 23 October 2008*, 6 novembre 2008.

**40.** Martin Cave, *Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets*, Defra, novembre 2008; Ofwat, *Review of Competition in the Water and Sewerage Industries*, parte II, 4 maggio 2008.

**41.** Richard Hooper, *Modernise or Decline: Policies to Maintain the Universal Postal Service in the UK*, Cm 7529, Stationery Office, 16 dicembre 2008.

**42.** Per un'analisi formale recente, si veda Mark Armstrong, John Vickeers, Jidong Zhou, «Consumer Protection and the Incentive to Become Informed, September», *Journal of the European Economic Association*, 2008



(in uscita). «In un mercato con acquisizione di informazioni costosa, riscontriamo che l'imposizione di un tetto massimo sui prezzi delle forniture riduce l'incentivo a informarsi sulle condizioni di mercato, con il risultato che i prezzi pagati dai consumatori (sia informati che non) possono salire.»

43. Ofcom, *Retail Price Controls, Explanatory Statement and Proposals*, consultazione, 21 marzo 2006, paragrafo 1.1.

44. Per fare un esempio, «la redditività di BT nel mercato delle chiamate rimane più elevata di quanto ci si aspetterebbe in un mercato concorrenziale [...] gli attuali controlli sui prezzi al dettaglio dovrebbero essere estesi» Oftel, *Proposals for Network Charge and Retail Price Controls from 2001*, febbraio 2001, paragrafo 2.1.

45. Offer, *The Competitive Electricity Market from 1998: Price Restraints*, 5a consultazione, agosto 1997, paragrafi 1.15, 1.17, pp. 4-5. «Senza dubbio delle sostanziali e immediate riduzioni dei prezzi costituiscono un vantaggio per i clienti. Le restrizioni dovrebbero garantire che tutti i clienti non solo siano tutelati, ma anche ricevano benefici tangibili dall'apertura del mercato alla concorrenza. Le restrizioni dovrebbero anche incoraggiare una maggiore efficienza da parte dei PES. Tuttavia, tali restrizioni non dovrebbero cercare di sostituirsi alla concorrenza, né scoraggiarne lo sviluppo. Solo la concorrenza, e non la regolamentazione, può portare alla scoperta dei migliori livelli di prezzo che possono essere offerti da società efficienti che desiderano soddisfare le esigenze degli utenti. L'obiettivo è quello di considerare ciò che ci si può ragionevolmente aspettare dai PES nella direzione di una immediata tutela sui prezzi per tutti i clienti, pur lasciando ai concorrenti lo spazio per acquistare e operare in modo più efficiente di quanto facciano gli attuali PES. Tocca quindi alla concorrenza portare ulteriori benefici a questi clienti, operando nel quadro di regole di non discriminazione, finché la concorrenza sarà pienamente efficace.»

46. Ofgem, *Reviews of Public Electricity Suppliers 1998 to 2000, Supply Price Control Review: Initial Proposals*, ottobre 1999.

47. Stephen C. Littlechild, "A Competitive Shock to the System", *Financial Times*, 11 novembre 1999, p. 21; Stephen C. Littlechild, "Promoting Competition in Electricity Supply", *Power UK*, n. 68, 29 novembre 1999, pp. 12-19.

48. Ofgem, *Review of Public Electricity Suppliers 1998 to 2000, Supply Price Control Review: Final Proposals*, dicembre 1999.

49. La motivazione della decisione dell'Ofgem, come sintetizzato di recente in Ofgem, *Energy Supply Probe – Initial Findings Report*, 6 ottobre 2008, paragrafo 2.5, p. 20, fu che la concorrenza si stava sviluppando bene (stimata in termini di consapevolezza dei consumatori della possibilità di poter cambiare fornitore e dell'effettivo passaggio dagli attuali fornitori ad altri, così come in termini di altre evidenze dell'esistenza di un processo di mercato concorrenziale), che il *Competition Act* del 1998 avrebbe impedito alle società di abusare del potere di mercato e avrebbe offerto all'Ofgem sufficienti poteri *ex post* per affrontare qualsiasi abuso, e che esisteva il rischio che il mantenimento dei controlli sui prezzi potesse distorcere la concorrenza stessa.

50. L'esperienza dimostra quanto sia difficile rimuovere un tetto massimo di prezzi una volta imposto. La sua stessa esistenza crea dei beneficiari e stimola le obiezioni alla successiva rimozione. Se emergono delle condotte problematiche, queste potrebbero normalmente essere esaminate e affrontate come questioni concernenti le pratiche della concorrenza.



51. Stephen C. Littlechild, "Retail Competition in Electricity Markets – Expectations, Outcomes and Economics", *Energy Policy*, n. 37, 2009, pp. 759-763. I mercati concorrenziali più attivi sono Gran Bretagna, Australia del Sud, Victoria, Texas, Svezia, Nuova Zelanda, Norvegia e Paesi Bassi. Attualmente, i regolatori stanno ammorbidendo i controlli sui prezzi per consentire la concorrenza anche in alcuni mercati intermedi come New South Wales (30% di cambiamento fornitori), Finlandia (21%) e New York (16%). I mercati non concorrenziali sono quelli del resto della UE e degli USA.

52. Continuava: «Dei prezzi inferiori a quanto sarebbero altrimenti [...] non saranno sufficienti perché, con un effetto avverso sulla concorrenza, risulteranno spesso ridotti molti aspetti della competizione, comprese le scelte disponibili per i consumatori in merito al numero di fonti indipendenti di nuove idee, nuove strategie, prodotti o procedimenti innovativi e via dicendo. Ciò riflette il fatto che la concorrenza è, in misura importante, un meccanismo grazie al quale emergono nuove idee, delle quali sopravvivono le migliori solo per essere poi superate da altre ancora migliori». Derek Morris, *Dominant Firm Behaviour under UK Competition Law*, p. 23.

53. Derek Morris, *Dominant Firm Behaviour under UK Competition Law*, p. 23.

54. Ofgem, *Energy Supply Probe – Initial Findings Report*, paragrafi 3,30, 3,31 p. 41.

55. Come la "28 day rule", ora rimossa. Stephen C. Littlechild, "Residential Energy Contracts and the 28 Day Rule", *Utilities Policy*, n. 14 (1), marzo 2006, pp. 44-62.

56. Stephen C. Littlechild, "Competition and Contracts in the Nordic Residential Electricity Markets", *Utilities Policy*, n. 14 (3), agosto 2006, pp. 135-147.

57. Ofgem, *Domestic Retail Market Report – June 2007*, Ref 169/07, 4 luglio 2007.

58. «Molti consumatori hanno beneficiato dei prezzi più bassi, del miglior servizio e di una gamma più ampia di contratti offerti. I sei grandi fornitori stanno lavorando competitivamente e non si riscontrano evidenze dell'esistenza di cartelli» (Ofgem, *Overview*).

59. E ipotizza «un nuovo requisito di licenza per i fornitori per il quale le differenze nelle tariffe per diverse tipologie di pagamento debbano riflettere i costi», e forse una nuova e ulteriore condizione «che imponga la proibizione della indebita discriminazione di prezzo o introduca una forma di controllo dei prezzi relativo. Una condizione di questo tipo cercherebbe di garantire che i differenziali di prezzo siano giustificati obiettivamente da differenze di costi» (Ofgem, *Overview*, paragrafo 1.40, p. 15).

60. Ad esempio, mette in relazione la concorrenza efficace con margini di profitto equi per tutti i prodotti, dunque margini iniqui riflettono una concorrenza inefficace. Cerca di specificare quale sarebbe il risultato del mercato concorrenziale e di esigere che i concorrenti riproducano questa sua visione. Crede che le curve dei costi forniscano una giustificazione obiettiva dei differenziali di prezzo. È un ritorno alla concorrenza come concetto statico di equilibrio, con costi e curve della domanda determinati e presunti come noti al regolatore, piuttosto che come processo dinamico e competitivo di scoperta e risposta ai desideri dei consumatori tramite un continuo aggiustamento delle curve di costo e domanda.

61. Alistair Buchanan, *Is RPI-X still fit for purpose after 20 Years?*, p. 11.

62. Secretary of State for Transport, *Decision on the Regulatory Status of Stansted Airport*, Department for Transport, 15 gennaio 2008. Il primo criterio per la designazione ha a che vedere con la concorrenza. «Tutto sommato, la CAA ha ritenuto che l'aeroporto di Stansted non detenga una posizione di grande potere di mercato al momento, e che probabilmente non l'avrà nel prossimo futuro» (p. 4). Diversamente, il Segretario di Stato sostenne che: «Tutto sommato, l'evidenza suggerisce che sia probabile che da solo l'aeroporto di Stansted in futuro acquisirà un notevole potere di mercato, benché questa conclusione sia ben equilibrata [...]. In virtù della comune proprietà da parte della BAA degli aeroporti di Heathrow e Gatwick, l'aeroporto di Stansted attualmente ha un notevole potere di mercato» (pp. 15-16).

63. David Starkie, *The Airport Industry in a Competitive Environment: a UK Perspective*, OECD/ITF Discussion Paper No 2008-15, luglio 2008. «Il tradizionale rapporto fra aeroporto e compagnia aerea utente ha avuto al suo cuore una tariffa di oneri assegnata [...]. In base a questo accordo, l'aeroporto si assume, in pratica, il rischio del traffico a lungo termine. Ciò non costituiva una fonte di preoccupazione dei proprietari dell'aeroporto quando i servizi di trasporto aereo erano soggetti a controlli regolatori generali sugli accessi alle rotte, e quindi quando operavano in un contesto meno competitivo e più stabile. Ma la liberalizzazione dell'aviazione ha aumentato il rischio che gli *asset* aeroportuali vengano bloccati dalla condotta opportunistica delle compagnie aeree, libere di cambiare rotte e aeroporti. Di conseguenza, ora c'è l'incentivo a far sì che l'aeroporto stabilisca con le compagnie aeree clienti dei contratti negoziati a lungo termine per una offerta che giunga a un migliore bilanciamento del rischio. Questi contratti non sono dissimili da quelli che esistono in altri settori industriali che si trovano in circostanze economiche simili, come per esempio nel settore della navigazione e dei porti» (p. 9).

64. «Oltre a specificare le spese, il contratto negoziato di solito affronta temi come la qualità del servizio che l'aeroporto deve fornire, ad esempio tempi di rotazione minimi, l'ammontare di supporto di *marketing* che la compagnia aerea deve ricevere, e un impegno per l'aeroporto in futuri investimenti, la natura dei quali a volte viene specificata in dettaglio. Viceversa, come parte dell'accordo, la compagnia aerea si impegna a stanziare un certo numero di aeromobili presso l'aeroporto, a coprire, in orario, una rete di rotte, e, a volte, a garantire un livello minimo di traffico, con clausole *take-or-pay*. La tariffa media pagata dalla compagnia aerea in questi contratti è di solito molto inferiore alla media che risulterebbe dal ricorso alla tariffa promulgata. Anche i pagamenti sono strutturati in modo tale che i rischi di traffico vengano condivisi, per esempio utilizzando solo una tariffa a passeggero. La tariffa pubblicata viene ancora utilizzata, ovviamente, per quelle compagnie aeree per cui un contratto negoziato è meno adatto o inappropriato» (David Starkie, *The Airport Industry in a Competitive Environment: a UK Perspective*, p. 9).

65. David Starkie, *The Airport Industry in a Competitive Environment: a UK Perspective*, p. 10.

66. «È tuttavia, l'ironia di questa situazione è che, come abbiamo visto, l'attività aeroportuale non regolamentata giunge a formulare delle proprie soluzioni a questi problemi: stipula dei contratti verticali di fornitura a lungo termine con le compagnie clienti. La natura a lungo termine dei contratti fornisce la sicurezza di cui l'aeroporto necessita per diminuire i costi delle infrastrutture aggiuntive, evitando così i problemi di *hold-up*, e

i termini dei contratti fissano la qualità del servizio che le compagnie si aspettano dall'aeroporto. Dopo tutto, è lo stesso modo in cui vengono risolte questioni simili nella gran parte dell'economia di mercato. Al contrario, l'effetto della regolamentazione può escludere la soluzione dell'efficienza» (David Starkie, *The Airport Industry in a Competitive Environment: a UK Perspective*, p. 18).

67. Johannes Fuhr, Thorsten Beckers, *Contracts, Financing Arrangements, and Public Ownership, an Empirical Analysis of the US Airport Governance Model*, Center for Network Industries and Infrastructure, Working Paper No 2007-02, Berlin, 2007, descrive gli accordi contrattuali del settore aereo statunitense, dove gli aeroporti sono di proprietà dei governi locali ma «si affidano molto alla contrattazione del settore privato così come sugli investimenti delle compagnie aeree nella messa in opera e nel finanziamento delle infrastrutture». Questi accordi bilaterali fra aeroporti e compagnie aeree spaziano da contratti a breve termine a licenze a lungo termine, e alla «quasi integrazione» da parte di singole compagnie con terminal facilities dedicate tramite *project finance*. Queste forme contrattuali e di finanziamento agevolano il coordinamento nella progettazione e nella costruzione delle terminal facilities e riducono i rischi del successivo momento operativo. In opposizione alle possibili preoccupazioni in merito alla restrizioni alla concorrenza, gli investimenti di terminal aumentano la capacità di gate, permettendo così alle compagnie esistenti, e alle potenziali concorrenti, di espandersi.

68. Productivity Commission, *Price Regulation of Airport Services*, Inquiry Report No. 19, 23 gennaio 2002, pp. xli, xlii. Nel rapporto vennero addotti due motivi. Il primo era «l'onnipresente rischio di fallimento regolatorio, dati i gravi problemi d'informazione con i quali si confronta qualsiasi regolatore» e il conseguente «rischio che la regolamentazione falsasse le decisioni sulla produzione e sull'investimento». Il secondo era che «il problema da affrontare non giustifica un regime regolatorio così pesante. Benché i quattro maggiori aeroporti abbiano un potere di mercato considerevole, la prospettiva che usino tale potere in un modo che possa generare dei costi significativi per l'economia o la società non è supportata né da evidenze né da analisi».

69. Fra i criteri (in termini semplici): i prezzi degli aeroporti senza limitazioni di capacità avrebbero dovuto generare entrate previste non superiori ai costi sul lungo termine e avrebbero dovuto consentire un ritorno sugli asset commisurato ai rischi implicati, i prezzi degli aeroporti a capacità limitata avrebbero dovuto essere superiori; andavano incoraggiate la discriminazione di prezzo e la determinazione multi-parte dei prezzi per promuovere un utilizzo efficiente dell'aeroporto. Altri criteri concernevano la qualità del servizio, la negoziazione di accordi commerciali, la consultazione con gli utenti, la richiesta di accesso di terzi e le lamentele degli utenti (si veda Productivity Commission, *Price Regulation of Airport Services*, p. xl).

70. Productivity Commission, *Price Regulation of Airport Services*, p. xvi.

71. Le conclusioni della Productivity Commission (Productivity Commission, *Review of Price Regulation of Airports Services, Inquiry Report No. 40*, 14 dicembre 2006) furono le seguenti: il monitoraggio dei prezzi come parte di un approccio più leggero ha apportato dei benefici importanti (la maggiore facilità di intraprendere gli investimenti necessari a sostenere e migliorare i servizi aeroportuali, l'alta produttività degli aeroporti e un servizio di qualità soddisfacente per le merci). I risultati in termini di prezzi

non si sono dimostrati eccessivi, ma alcuni risultati non in termini di prezzo furono meno soddisfacenti e alcune relazioni commerciali fra aeroporti e clienti risultavano indebolite. Alcune limitazioni del mercato alla condotta dell'aeroporto non erano così forti come si credeva, e c'erano dei difetti sistemici nel quadro regolatorio (la mancanza di una guida di *policy* sulla valutazione degli *asset* aeroportuali allo scopo della determinazione dei prezzi, nessuna chiarezza su quando si rendeva necessaria un'ulteriore investigazione sulla condotta di un aeroporto e su come essa andava avviata). Un altro periodo di monitoraggio di sei anni sarebbe stato preferibile a un irrigidimento dei controlli sui prezzi. Sarebbero state appropriate anche delle procedure più chiare di risoluzione delle dispute.

72. Si trattava di: ulteriori valutazioni sugli *asset* non avrebbero in genere dovuto fornito la base di oneri più alti per i servizi aeronavali monitorati; le parti avrebbero dovuto negoziare "in buona fede" per ottenere dei risultati coerenti con i principi, anche attraverso la negoziazione di procedimenti di risoluzione delle dispute in forma commerciale; e ci sarebbe dovuta essere una ragionevole ripartizione del rischio e dei rendimenti fra aeroporto e clienti (compresi quelli relativi ai miglioramenti della produttività e ai cambiamenti nel traffico passeggeri).

73. *Treasury media release No. 032*, 30 aprile 2007, p. 7. «Inoltre, riflette la visione del governo per la quale l'approccio "prendere o lasciare" (vale a dire, variare i prezzi esistenti e/o i termini e le condizioni di accesso senza un precedente accordo) è incoerente con le negoziazioni commerciali intraprese in buona fede fra l'operatore aeroporto e i suoi clienti».

74. Peter Forsyth, *Airport Policy in Australia and New Zealand: Privatisation, Light Handed Regulation and Performance*, per la conferenza, *Comparative Political Economy and Infrastructure Performance*, Fundacion Rafael del Pino, Madrid, 18-19 settembre 2006.

75. Pare che l'espressione «tetto massimo di salvaguardia» sia nata dall'Oftel, *Pricing of Telecommunications Services from 1997*, Controls and Consultative Document on BT Price Interconnection Charging, dicembre 1995. «È opinione dell'Oftel che la BT dovrebbe essere libera da controlli sulle proprie tariffe per i servizi competitivi. Tuttavia, la questione qui considerata emerge da servizi che non sono competitivi al momento del riesame del tetto massimo sui prezzi, ma che ci si aspetta lo diventino prima del riesame successivo. L'Oftel propone che ognuno di questi servizi potenzialmente competitivi sia soggetto a un tetto massimo distinto, al di fuori del paniere di controllo, che possa agire come salvaguardia ponendo un "coperchio" all'addebito chiesto per ogni servizio. toccherà alla pressione della concorrenza fornire la limitazione vincolante alle tariffe BT per questi servizi e non al "coperchio". Lo scopo del "coperchio" è dunque semplicemente quello di offrire una salvaguardia, qualora il giudizio sulla velocità dello sviluppo della concorrenza dovesse dimostrarsi ottimistico» (paragrafo 5.32). Per l'utilizzo successivo dell'espressione, si veda, per esempio, Oftel, *Price Control Review*, Consultative Document, ottobre 2000, paragrafo 2.25.

76. Derek Morris, *Dominant Firm Behaviour under UK Competition Law*, pp. 20-21. «Va sottolineato subito che i profitti sono il segnale chiave e l'incentivo del giusto funzionamento dell'economia di mercato. Non c'è niente di "anti-concorrenziale" nell'utilizzare una simile analisi nell'esame della concorrenza, anche se, come è stato spesso rilevato, i profitti realizzati sono il risultato di un processo concorrenziale piuttosto che di una decisione (o condotta variabile) in tale processo. In modo più speci-

fico, i profitti solitamente variano nel tempo e nelle società in un mercato pienamente concorrenziale. Non c'è alcuna ragione per sé per la quale i profitti in eccesso oltre al costo del capitale rappresentino altro che l'effettiva azione di un mercato concorrenziale. Preoccupazioni sorgono solo laddove la redditività è a) notevolmente superiore al costo del capitale b) in tutte le società, o nella gran parte di esse, all'interno di un mercato e c) in un periodo di tempo elevato.»

77. Competition Commission, *Supermarkets: A Report on the Supply of Groceries from Multiple Stores in the United Kingdom*, Cm 4842, 2000, pp. 161-164.

78. Questi profitti del settore dei supermercati erano allineati all'esperienza di altri settori. Nel 1999, il Return on Net Operating Assets medio per 11 supermercati multipli era 17,4%, confronto a medie del 16,2% per altri 11 venditori al dettaglio di alimenti e varie britannici, 18,1% per 19 produttori e addetti al trattamento di alimenti, e 19,1% per più di 650 società commerciali e industriali britanniche. Tabella 8.18.

79. «È stata consuetudine, nello stabilire dei profitti accettabili per le *utilities* regolamentate, cercare di consentire alle società efficienti di guadagnare un IRR equivalente al loro costo del capitale. Ciò riflette la visione per cui profitti persistenti superiori al costo del capitale siano eccessivi. Questo ragionamento non si applica in modo automatico qui», paragrafi 8.83, 8.84, p. 164. Le motivazioni erano che i profitti ottenuti non necessariamente uguagliano quelli previsti, e il “*survivor bias*” significa che il ritorno medio delle società che sopravvivono probabilmente eccederà il costo del capitale anche in un mercato concorrenziale.

80. Paul A. Grout, Anna Zalewska, *Profitability Measures and Competition Law*, University of Bath School of Management, Working Paper series 2006.04, 2006.

81. Paul A. Grout, Anna Zalewska, *Profitability Measures and Competition Law*, pp. 12-14. Gli autori hanno commentato così questi dati: «Si tratta di prove quantitative [...] del fatto che] è perfettamente ragionevole per le società coinvolte avere un tasso di rendimento contabile medio ben al di sopra del costo del capitale, laddove non c'è una condotta d'abuso. [...] La misura della redditività deve essere estremamente elevata prima di poter essere presa in considerazione come una prova affidabile di un eccesso di *pricing*». Sono grato agli autori per l'insieme più dettagliato di dati riportato in Tabella 1.

82. Competition Commission, *Stansted Airport Ltd, Q5 Price Control Review, 23 October 2008*, s4.

83. Forse la Competition Commission riteneva di non poter occuparsi facilmente della cosa tenendo il piede in due staffe: il sostenere che ci fosse così tanta concorrenza fra gli aeroporti di Londra da non aver più bisogno di un severo controllo sui prezzi a Stansted non si conciliava facilmente con l'idea che ci fosse così poca concorrenza fra gli aeroporti londinesi da esigere che la BAA ne vendesse due.

84. Competition Commission, *BAA Airports Market Investigation, Provisional Decision on Remedies*, 7 dicembre 2008. La CC in seguito ha ammesso che, se ci si aspetta che i tetti massimi durino all'infinito, non ci sarà mai l'incentivo adeguato a investire o innovare, e che «il mantenimento dei tetti massimi di prezzo tende a minare l'incentivo per gli aeroporti a concordare dei contratti a lungo termine e prezzo fisso per l'utilizzo dell'aeroporto», paragrafo 243.

85. House of Lords, *UK Economic Regulators, Select Committee on Regu-*

*lation, First Report, Session 2006-2007*, 7.46.

**86.** House of Lords, *UK Economic Regulators, Select Committee on Regulation, First Report, Session 2006-2007*, 7.47.

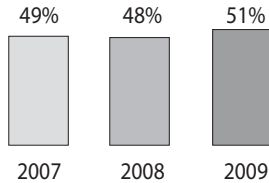
**87.** House of Lords, *UK Economic Regulators, Select Committee on Regulation, First Report, Session 2006-2007*, 7.48.

**88.** Competition Commission, *BAA Airports Market Investigation, Provisional Decision on Remedies*. Dunque, la CC propose che «il regolatore fosse soggetto al dovere legale di non stabilire dei tetti massimi, imporre obblighi di licenza correlati o mantenerli, a meno che la sua analisi del mercato non dimostrasse l'esistenza del rischio materiale di tariffe aeroportuali importanti impostate a un livello troppo alto con conseguenza sfavorevoli per gli utenti finali», paragrafo 284 (c) (v).

**89.** Si veda [www.ofcom.org.uk](http://www.ofcom.org.uk). L'Ofcom (*First Annual Report, 2004/5*) riconosce in modo esplicito gli svantaggi di una regolamentazione non necessaria. «Quindi, in linea con i principi operativi e con il mandato riconosciuto dalla legge, è nostra ambizione essere un'autorità di regolamentazione votata alla deregolamentazione ogni qual volta sia possibile», lord David Currie, messaggio presidenziale, 25 agosto 2004.

# Introduzione

di Carlo Stagnaro



In un momento storico come quello che stiamo vivendo, è difficile non chiedersi in quali condizioni l'Italia affronti la crisi. Se assumiamo che sulla competitività del nostro paese abbia una ripercussione significativa il grado di apertura dei mercati,<sup>1</sup> la situazione non è buona. *L'Indice delle liberalizzazioni 2009* suggerisce che, rispetto agli anni precedenti, non vi siano state evoluzioni particolarmente significative. Ciò che questa tendenza indica, anche sulla scorta delle analisi degli anni scorsi, è che continua a mancare, fra i decisori, quella diffusa consapevolezza dei benefici della concorrenza, che può produrre un percorso di riforma dalla direzione sicura.

Se è vero che «molto spesso si è parlato di deregolamentazione per definire un cambiamento nella regolazione più che il suo smantellamento»,<sup>2</sup> l'impressione da noi è che riforme effettuate "sotto costrizione" siano state lasciate a metà non appena il vincolo esterno, di natura "europea" o meno, è diventato più lasco.

Ciò spiega anche perché lo sforzo liberalizzatore sia stato concentrato in un periodo di tempo ristretto – precedente al 2007, anno in cui l'Istituto Bruno Leoni ha iniziato a rilevare l'evoluzione normativa e regolatoria

nei principali settori della nostra economia – e, in seguito, abbia in qualche modo seguito un percorso inerziale. La necessità di modificare la “costituzione economica” del paese non ha portato a concludere la transizione: e anche questo *Indice* attesta quella che è una consapevolezza diffusa, ovvero che rimaniamo a metà del guado.<sup>3</sup>

In un momento di profonda crisi – dell’economia ma anche della percezione e della legittimità sociale, per così dire, delle istituzioni di mercato – è importante capire quanto e “dove”, in quali ambiti, l’Italia mantenga una struttura di mercato ragionevolmente competitivo. È infatti illegittimo considerare come casi della medesima specie mercati molto diversi tra loro, nei quali vi possono essere state (oppure no) innovazioni normative di un certo tipo. Anche nell’ipotesi di un “fallimento del mercato” nel settore del credito che sarebbe stato portato a galla dalla crisi dei *subprime*, sarebbe davvero curioso trarne deduzioni di portata affatto generale. Per essere chiari, la presunta inadeguatezza del gioco concorrenziale a reggere i mercati finanziari non può indurre conclusioni analoghe su altri settori, per esempio quello dei servizi di pubblica utilità. Ciò detto, sarà comunque interessante vedere, *ex post*, quali ambiti della nostra economia si siano rivelati meglio equipaggiati e più resistenti di fronte alla crisi, e quindi abbiano dato un contributo più forte alla ripresa della crescita economica. Pertanto, capire se e in che misura un quadro normativo meno ostile alla libertà d’impresa avrà avuto un impatto, sarà questione importante.

Interrogarsi a questo proposito è del resto inevitabile, anche in virtù del cambiamento di tonalità del discorso pubblico. Un’ampia letteratura, infatti, ha ricondotto le cause della crisi alle politiche di *deregulation* che hanno plasmato il mondo a partire dagli anni Ottanta. Per esempio, il Commissario europeo agli affari economici e monetari, Joaquin Almunia, ha scritto che «se c’è qualcosa di sicuro in questo momento, è che quello che è rimasto dell’eredità ideologica di Reagan e della That-



cher – l'avversione a ogni tentativo di correggere gli effetti indesiderabili dell'approccio *laissez-faire, laissez-aller* – è collassato». <sup>4</sup> Senza entrare nel merito di questo dibattito, che va ben oltre i limiti e gli scopi del presente lavoro, <sup>5</sup> vale la pena sottolineare che la recessione non è il primo test a cui le riforme degli scorsi decenni siano state sottoposte. Si tratta, piuttosto, del più impegnativo test negativo, ma il mondo ha già attraversato momenti di contrazione dell'attività economica (per esempio la recessione di inizio secolo seguita alla bolla *dot com*) e di clamorosa espansione economica. Valutare appropriatamente la performance delle liberalizzazioni richiede anche, per esempio, di osservare gli effetti che esse hanno prodotto sia durante i momenti di difficoltà, che durante quelli positivi. Un sistema di regole – anche l'assenza di una norma specifica introduce, *latu sensu*, una regola, in quanto definisce l'ampiezza delle opportunità – va cioè valutato sia per la sua capacità di catturare benefici, quanto per quella di minimizzare i costi. Analogamente, è opportuno evidenziare come vadano tenuti ben chiari i nessi causali: diverse liberalizzazioni “impattano” su diversi ambiti della vita economica. E tenere a mente che non si può invero parlare di “liberalizzazione” se non vi è un mutamento normativo visibile. Per intenderci, nel momento in cui gli interventi delle banche centrali e dei governi dei mesi scorsi sono tutti avvenuti a legislazione vigente, non è una domanda peregrina chiedersi quanto effettivamente quegli stessi governi abbiano “fatto un passo indietro”.

Non solo per ragioni cautelative, è necessario precisare che i nostri ricercatori hanno lavorato su dati che si riferiscono al 2008 e, in alcuni casi, addirittura al 2007. Gli effetti delle politiche anti-crisi, nella misura in cui hanno intaccato l'impianto normativo e regolatorio, cominceranno a vedersi dalla prossima edizione dell'*Indice*, e probabilmente saranno pienamente colti solo nell'edizione 2011. Purtroppo, qualunque tentativo di sistematizzare una realtà complessa sconta la difficoltà determinata dall'inevitabile emergere di un *lag* temporale, tra il momento in cui l'analisi viene pubblicata, e il

periodo a cui essa si riferisce. È importante tener presente questo fatto, per evitare di cadere in facili fraintendimenti. Per esempio, il mercato elettrico è formalmente e pienamente aperto dal 1 luglio 2007: tuttavia, l'*Indice 2007* letteralmente non “vede” questo fenomeno, in quanto si appoggia ai dati resi disponibili dal regolatore l'anno precedente. Lo stesso vale per l'*Indice 2008*. L'*Indice 2009* inizia a registrare i primi sintomi, perché i dati emersi nel corso del 2008 riflettono i primi sussulti del mercato nella seconda metà del 2007, ma solo dall'anno prossimo avremo piena contezza di quanto è accaduto. In altri casi, invece, il *lag* temporale è inferiore: ciò vale soprattutto per i settori caratterizzati da valutazioni prevalentemente qualitative, come il mercato del lavoro, che di fatto è aggiornato fino agli ultimi provvedimenti disponibili al momento della chiusura del presente lavoro (aprile 2009).

### **La metodologia**

Non è, comunque, obiettivo dell'*Indice delle liberalizzazioni* stimare puntualmente gli effetti dell'apertura dei mercati. Nostro scopo è misurarne l'estensione. Misurare significa confrontare, e questo richiede l'individuazione di un criterio e di un *benchmark*.

Per ciascuno dei settori esaminati, è stata definita una serie di criteri e sottocriteri, in modo tale da elaborare una definizione operativa di “liberalizzazione”, che consentisse di caratterizzarla in modo analitico.

Da questo punto di vista, il nostro lavoro è coerente con il programma di ricerca enunciato da Stephen Littlechild nella conferenza da noi ripresa come “Prefazione” a questa nuova edizione dell'*Indice*. Non vogliamo infatti valutare l'efficacia delle liberalizzazioni con gli strumenti della “economia del benessere” – quanto piuttosto verificare quanto eventuali cambiamenti normativi abbiano consentito al “processo di scoperta” del mercato di esplicitarsi, con maggiore libertà.

Il processo competitivo viene così inteso come uno spazio aperto nel quale «le imprese perseguono strategie volte a scoprire una combinazione di consumatori e

servizi rispetto ai quali essi hanno un vantaggio nei confronti di coloro che esse ritengono essere i loro concorrenti». <sup>6</sup> La concorrenza è un processo dinamico, non statico. Consideriamo pertanto come “liberalizzazione” l’apertura di spazi di libertà per le imprese, in modo da poter svolgere appieno il proprio ruolo. <sup>7</sup> Come tale processo possa essere valutato, dipende in tutta evidenza dall’ambito nel quale lo andiamo ad esaminare.

Dunque, alcuni dei criteri scelti sono puramente quantitativi, e si riferiscono generalmente alle realizzazioni del mercato: pur con alcune cautele, abbiamo fatto ricorso, per esempio, ai consueti strumenti di analisi del mercato, come gli indici di concentrazione, la propensione della domanda a cambiare fornitore, eccetera. Le realizzazioni del mercato sono state interpretate, nel senso che – come sarà chiarito nel prossimo paragrafo – è nostra convinzione che l’idea di liberalizzazione prescindenda da un’idea chiara di quale sarà l’assetto del mercato in un dato momento. La pretesa di conoscere come dovrebbe essere il mercato, per esempio attraverso la regolazione delle quote di mercato, tradisce lo spirito di una liberalizzazione correttamente intesa, nei termini sopra ricordati. Ciò non significa che non sia possibile esprimere delle ragionevoli previsioni: per esempio, dall’apertura di un mercato dominato da un monopolista pubblico, è ragionevole aspettarsi una graduale riduzione delle sue quote di mercato e una crescita dimensionale dei concorrenti. Qualora i dati non corrispondano a questo scenario, quanto meno è lecito far accendere una “spia” e indagare se siano ragioni strutturali a determinare questo assetto – per esempio c’è “spazio” solo per un grosso attore – o se, piuttosto, vi siano dei difetti o dei “buchi” nel progetto di liberalizzazione.

Altri criteri sono di natura qualitativa, e si riferiscono principalmente a una valutazione – coerente col *framework* teorico che sta alla base della nostra idea di liberalizzazione – degli aspetti più strettamente normativi e regolatori. In senso profondo, sono questi indicatori di carattere istituzionale a esprimere l’essenza vera del-

L'Indice, mentre gli indicatori quantitativi sono ritenuti utili in quanto segnalano impedimenti "politici", cioè riconducibili all'intervento pubblico di varia natura e in varia forma, che rallentano il normale gioco del mercato. A differenza degli indicatori quantitativi, che consentono di lavorare su una scala continua, il ricorso a indicatori qualitativi impone necessariamente l'elaborazione di una serie discreta, fatta a "scaloni". Questo pone un duplice problema. In primo luogo, vi è un significativo margine di arbitrarietà nel modo in cui gli indicatori qualitativi vengono stimati. Secondariamente, un andamento a gradoni mal si presta a confronti, poiché l'esigenza di collocare "di qua o di là" una determinata fattispecie induce delle semplificazioni che, in alcuni casi, possono apparire o essere eccessive. Ciò nonostante, riteniamo che il valore di queste misurazioni sia preservato.

Per quel che riguarda l'arbitrarietà, abbiamo sempre chiarito che il nostro sforzo è quello di produrre valutazioni «arbitrarie ma ragionevoli». <sup>8</sup> Per essere «sempre più ragionevoli», abbiamo cercato di rendere quanto più trasparente la metodologia adottata settorialmente. <sup>9</sup> Inoltre, abbiamo sempre avvertito di non ritenere significativi gli scostamenti di ridotta entità, cioè quelli inferiori ai cinque punti percentuali. Infine, nonostante l'andamento a gradoni possa creare qualche difficoltà interpretativa, è utile sottolineare che esso si riferisce ai singoli indicatori o sottoindicatori, mentre l'indice di liberalizzazione settoriale nasce dalla loro media – aritmetica o pesata, secondo i casi. Quindi, il valore risultante può essere assunto come parte di una distribuzione continua, che lo rende maggiormente interpretabile e più facilmente confrontabile.

Una volta definita la griglia dei criteri e sottocriteri, per ciascuno dei settori considerati è stato individuato un paese *benchmark*, cioè il paese "più liberalizzato" all'interno dell'Unione Europea. <sup>10</sup> Per definizione, è stato attribuito un valore pari a cento a ciascuno degli indicatori nel paese *benchmark*. A questo punto, il procedimento è lineare e intuitivo: il valore degli indicato-

ri e sottoindicatori è stato calcolato anche per l'Italia, e poi riportato a cento in modo da renderlo confrontabile con quello del paese *benchmark*.

Normalizzare su una scala percentuale i gradi di liberalizzazione serve un duplice scopo. Da un lato, rende possibile e semplice la confrontabilità intersettoriale: cioè, è possibile dire se – in relazione alla *best practice* europea – un certo settore, per esempio il mercato elettrico, sia più o meno aperto di un altro, per esempio i servizi postali.<sup>11</sup> Dall'altro, consente di effettuare confronti nel tempo, per dire se un settore tenda a migliorare, a peggiorare, o resti stabile. Sebbene la serie temporale sia ancora breve – con questa edizione siamo al terzo anno – è possibile iniziare a formulare alcune ipotesi di lavoro sul comportamento dei settori liberalizzati, che saranno esposte nelle conclusioni di questa introduzione.

Come ultimo (e più arbitrario) passo, si è assunto che i settori qui esaminati siano rappresentativi, nel loro complesso e in egual misura, dell'economia italiana. Si è quindi proceduto a mediare gli indici di liberalizzazione settoriali, per ottenere così un indice complessivo valido per l'economia italiana. Le precisazioni e la cautela espresse per gli indici settoriali, valgono a maggior ragione per quello complessivo. Tutti i dati qui forniti vanno interpretati come puramente indicativi e, più che esprimere un'informazione puntuale, forniscono una chiave di lettura per la realtà. Dunque, l'aspetto rilevante non è tanto se un settore sia liberalizzato al 40 o al 50%, quanto piuttosto (a) se sia liberalizzato al 30 o al 70%; (b) se sia liberalizzato più o meno di un altro settore; (c) se nel tempo il suo grado di apertura cresca o si riduca, anche in relazione all'andamento di altri settori. La confrontabilità intersettoriale rappresenta l'aspetto più incerto di questo lavoro, in quanto le diverse analisi scontano ancora un certo livello di eterogeneità. Ciò è dovuto sia all'oggettiva differenza dei settori considerati, sia ad alcune scelte compiute dai singoli ricercatori. Un tentativo di omogeneizzazione è in corso e già da questa edizione è possibile riscontrare una mag-

giore consonanza dei vari capitoli. Dovunque vi siano stati degli aggiustamenti metodologici, è stato chiaramente indicato.

### **Perché liberalizzare**

Sottostante a questo sforzo metodologico, è la convinzione che la concorrenza vada interpretata come processo, e dunque a loro volta le liberalizzazioni si configurino come un *processo verso un altro processo*: liberalizzare significa rimuovere tutti gli ostacoli di natura normativa, regolatoria, fiscale o parafiscale che impediscono il libero dispiegarsi della concorrenza. Viceversa, la liberalizzazione non può essere giudicata sulla base di un'idea predeterminata di quelli che dovrebbero esserne i risultati, semplicemente perché uno degli scopi e delle caratteristiche di un mercato aperto è proprio la capacità di innovare.<sup>12</sup> In questa prospettiva, la liberalizzazione si definisce essenzialmente come dato formale, anziché come dato sostanziale: è libero, in prima approssimazione, un mercato nel quale c'è libertà di entrata e di uscita.<sup>13</sup>

Se la caratteristica essenziale di un mercato liberalizzato è la libertà di entrata e di uscita, quale ruolo resta da svolgere alla regolazione? L'idea del regolatore come *deus ex machina* del mercato, che ne vede e ne corregge i fallimenti, ha ormai da tempo mostrato tutti i suoi limiti. Infatti, se un attore pubblico può disporre di una conoscenza tanto profonda e vasta da indurre i comportamenti corretti e determinare l'esito ottimale del processo di mercato, non si capisce perché lo Stato non possa far direttamente da sé. In ogni caso, raramente la regolazione è riuscita a correggere i presunti fallimenti del mercato senza determinare inconvenienti ancora peggiori, per esempio in termini di redistribuzione della ricchezza e di efficienza nella sua allocazione.<sup>14</sup> L'attività di regolazione, allora, è essa stessa soggetta a una serie di vincoli posti, tra l'altro, dalla sua interazione da un lato con la politica, dall'altro coi soggetti regolati.<sup>15</sup> La regolazione, insomma, non dovrebbe essere solo poca e chiara, ma anche avere natura dichiarata-

mente transitoria, nel senso dell'accompagnare il mercato verso il massimo grado di libertà compatibile con l'eventuale esistenza di ragioni specifiche che inducano a un atteggiamento più cauto. Il saggio di Littlechild è, in tale prospettiva, illuminante, poiché indica con chiarezza come l'originale spinta verso la *deregulation* si sia gradualmente dissolta in un rinnovato tentativo di *re-regulation*, di fronte al quale verrebbe da chiedersi: chi regola i regolatori? È anche in funzione di questa lettura dei fenomeni che si spiega l'insistenza di questo indice sull'aspetto formale dei mercati. Ma è ugualmente chiaro, nella stessa ottica, come una liberalizzazione parziale o insoddisfacente sia comunque preferibile a una non-liberalizzazione, perché almeno alcuni dei benefici della concorrenza finiranno presumibilmente per realizzarsi.

Sono diverse le ragioni per cui è sensato, anche dal punto di vista del consumatore, preferire un approccio formale a uno sostanziale. Una ragione, molto importante, è quella evidenziata da Stephen Littlechild nel saggio che apre questo volume, e consiste nella creazione di una più ampia libertà di scelta. Poter disporre di una vasta gamma di offerte rappresenta un bene in sé, in quanto crea maggiori opportunità per il consumatore. I consumatori dei mercati che oggi sono liberalizzati e ieri non lo erano, possono ora individuare prodotti o modalità di somministrazione dei servizi che un tempo neppure potevano immaginare, e tutto ciò principalmente grazie a un miglioramento nel set di regole che sovrintendono lo svolgimento delle attività produttive.

Parallelamente alle opportunità per il consumatore, questa libertà di scelta determina anche delle opportunità per i produttori, che possono innovare non solo il servizio o il prodotto che offrono, ma anche il modo e le condizioni in cui lo fanno. In un certo senso, questo tema rimanda a uno ancora più profondo, che viene affrontato – tra gli altri – da Aaron Wildavsky nel suo celebre saggio sul rischio. Wildavsky confronta quegli assetti istituzionali che sono orientati alla resilienza con

quelli orientati all'anticipazione del rischio: «L'obiettivo delle misure anticipative è mantenere un alto livello di stabilità. L'anticipazione cerca di preservare la stabilità: meno fluttuazioni ci sono, meglio è. La resilienza è adatta alla variabilità». <sup>16</sup> Un mercato aperto e competitivo è per definizione più flessibile, e quindi più resiliente e meno stabile (nel senso anche negativo, non solo positivo, del termine) di uno caratterizzato da una scarsa competitività.

La competizione, poi, crea delle importanti spinte verso l'efficientamento dei processi produttivi. Maggiori pressioni competitive spingono verso la riduzione della rendita e la redistribuzione delle rendite a favore dei consumatori. Questo si traduce, a parità di altri elementi, in una probabile riduzione dei prezzi, nel lungo periodo, anche se occorre prestare particolare attenzione a questo dettaglio. Infatti, una delle ragioni dell'apparente diminuzione nella popolarità di cui godono le liberalizzazioni e quanti le sostengono è un fraintendimento a proposito dei loro benefici: alcuni si aspettavano un crollo dei prezzi di beni e servizi, che chiaramente non c'è stato. Parzialmente colpevoli di questa falsa aspettativa, che ha inevitabilmente ceduto terreno a forme di disaffezione e delusione, sono coloro che, per esigenze politiche nel momento in cui le liberalizzazioni viaggiavano col vento in poppa, hanno alimentato l'equivoco. In realtà, l'espressione chiave, come sempre in questi casi, è "a parità di altri elementi". Gli altri elementi quasi mai sono "pari". Non solo la gente tende a confrontare il prezzo nominale dei servizi, che può aumentare, in presenza di una moderata inflazione, anche in corrispondenza di una riduzione del prezzo reale. Soprattutto, molti fattori intervengono nella formazione dei prezzi, anche al di là del quadro delle regole: per esempio, può esservi un aumento della domanda che spinge i prezzi verso l'alto, oppure può aumentare il costo di alcuni fattori produttivi. È quanto si è verificato nel comparto dell'energia, dove l'aumento dei prezzi petroliferi fino ai picchi di luglio 2008 ha sostanzialmente mascherato i guadagni dovuti alle



liberalizzazioni. Il punto importante da evidenziare, qui, è che quasi certamente, in assenza di apertura del mercato, i prezzi sarebbero stati ancora più alti.<sup>17</sup>

Infine, un contesto di mercato aperto e competitivo incentiva l'innovazione, in tutte le sue forme – innovazione di processo, di prodotto, tecnologica, manageriale, finanziaria, eccetera. Nel lungo termine, maggiori investimenti nell'innovazione tendono a ridurre ulteriormente i prezzi, oltre che a far crescere l'ampiezza delle scelte a disposizione del consumatore. Un esempio clamoroso arriva, per il consumatore italiano, dal caso della telefonia mobile, che ha conosciuto un prodigioso sviluppo a tutti i livelli proprio grazie (anche se non solo) al nuovo contesto liberalizzato che è stato introdotto, in Europa e in Italia, nella seconda metà degli anni Novanta.<sup>18</sup> Analogamente impressionante è l'effetto, dal punto di vista dell'aumento dell'efficienza del parco produttivo, che la liberalizzazione ha impresso al settore energetico nelle economie in transizione.<sup>19</sup> Al di là dell'ampia casistica disponibile, insomma, innescare delle dinamiche competitive consente di asciugare le rendite di posizione, spingendo le imprese a combattere le une con le altre per conquistare i propri clienti. In sostanza, quello che accade grazie all'introduzione della concorrenza è esattamente il fenomeno descritto nel celebre passo da Adam Smith: «Non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pranzo, ma dal fatto che essi hanno cura del proprio interesse. Noi non ci rivolgiamo alla loro umanità, ma al loro egoismo, e con loro non parliamo mai delle nostre necessità ma dei loro vantaggi».<sup>20</sup>

### **I settori indagati**

Nel 2009 sono stati censiti quindici diversi settori. È possibile dividerli in due gruppi: quelli per cui si può parlare di liberalizzazioni in senso stretto, e quelli per cui si parla di liberalizzazioni in senso lato. I primi sono settori economici facilmente perimetrabili, definiti da un set di regole più o meno chiare che riguardano gli

operatori del settore. Inoltre, gli operatori del settore sono chiaramente distinguibili dagli altri operatori economici. È dunque relativamente più semplice compiere un *assessment* del grado di liberalizzazione, in quanto i destinatari – sia dal lato dell’offerta che da quello della domanda – sono soggetti univocamente individuabili.

Tra i settori per cui si parla di liberalizzazione in senso stretto, si può distinguere tra quelli che sono caratterizzati da infrastrutture a rete, e i settori non infrastrutturati. La presenza di infrastrutture a rete richiede una particolare attenzione all’elaborazione di regole *ad hoc*, che tengano conto sia delle specificità del settore, sia della replicabilità – economica o pratica – delle reti, sia infine della loro natura cosiddetta di “monopoli naturali”.<sup>21</sup> Al di là della posizione teorica che si intende pretendere in relazione ai monopoli naturali, anche intuitivamente essi richiedono un trattamento particolare, in quanto sono il frutto di investimenti passati che hanno vissuto tutto o gran parte del loro ciclo nel periodo del monopolio pubblico. Mantenere forme di integrazione verticale più o meno accentuata – a seconda del grado di separazione della compagnia che gestisce le reti da quella che si muove nell’ambito delle offerte commerciali – rende possibili comportamenti strategici da parte degli *incumbent*, che possono tentare di discriminare i concorrenti (per esempio nell’accesso alle reti) oppure di perseguire una politica di investimenti opportunistica, tesa a prevenire l’ingresso di *newcomer*. È proprio la possibilità, o anche solo il sospetto, di tali comportamenti, a militare per forme di intervento piuttosto radicali, tese a rompere alla radice il nesso che lega gli interessi degli *incumbent* a quelli dei gestori delle infrastrutture. Per questa ragione, in questo *Indice* sono stati valutati positivamente i casi di separazione delle infrastrutture dagli ex monopolisti, e sono stati valutati tanto più favorevolmente quanto più spinte sono le forme di separazione.<sup>22</sup>

Oltre a questi settori, pure molto differenziati tra di loro, sono stati analizzati alcuni settori “speciali”, che si contraddistinguono per la loro trasversalità: fisco, pub-

blica amministrazione, e mercato del lavoro. A rigore, questi non sono settori economici, ma semmai forniscono l'impalcatura entro cui si svolge qualunque altra attività economica. Ogni impresa o individuo, infatti, deve sottostare alle norme sul lavoro, rispettare i suoi obblighi fiscali, e rapportarsi con la pubblica amministrazione. In questo caso, dunque, il concetto di liberalizzazione è stato esteso fino a inglobare l'attività economica in generale e il set di regole comuni che ne sovrintende il funzionamento. In questo caso, la norma generale che è stata adottata è quella di considerare segno di maggior liberalizzazione l'esistenza di un numero ristretto di regole chiare e stabili nel tempo, e relativamente poco distorsive rispetto ai "naturali" processi di mercato.

La Tabella 1 riporta i settori che sono stati esaminati, secondo la classificazione appena proposta.

Tabella 1 I settori censiti nell'Indice delle liberalizzazioni 2009		
Liberalizzazioni in senso stretto		Liberalizzazioni in senso lato
Settori infrastrutturati	Settori non infrastrutturati	
Elettricità	Televisione	Mercato del lavoro
Gas	Servizi postali	Fisco
Servizi idrici	Trasporto aereo	Pubbl. amministrazione
Telecomunicazioni	Servizi finanziari	
Trasporto ferroviario	Ordini professionali	
Trasporto pubbl. locale		
Infrastrutt. autostradali		

## I nuovi settori

Rispetto al 2008, sono stati introdotti tre nuovi settori: i servizi finanziari, le infrastrutture autostradali e la televisione. Per ciascuno di essi, sono stati calcolati anche i valori dell'indice settoriale relativi agli anni 2007 e 2008, in modo tale da ricalcolare l'indice di liberalizzazione complessivo dell'economia italiana e mantenere la confrontabilità.

Per quel che riguarda i servizi finanziari, si è scelto di concentrarsi sulla regolamentazione vigente per le borse. In questo caso, come scrivono Christian Pala e Paolo Pamini, «un buon mercato finanziario è tale quanto minori sono le barriere di entrata per i singoli investitori privati, quanto minore è l'intromissione dello Stato e quanto più indipendenti e credibili sono gli organi di sorveglianza».<sup>23</sup> Liberalizzare le borse significa, allora, rendere fluido il movimento dei capitali, e rimuovere quelle norme che possono ostacolare il passaggio di mano della proprietà delle aziende a causa di un'indebita interferenza politica. Vale appena il caso di sottolineare che esistono anche delle norme sostanziali, oltre che norme formali, che lavorano in questo senso: alcune recenti vicende hanno illustrato quanto un governo possa tranquillamente combattere operazioni sgradite senza dover ricorrere, e in alcuni casi senza neppure avere, gli strumenti legali per farlo.<sup>24</sup> Tuttavia, la disponibilità di questi strumenti, o la scarsa chiarezza del quadro normativo, o la poca autorevolezza delle autorità di settore, costituisce, contemporaneamente, una tentazione per i governi e un disincentivo nei confronti degli investimenti privi di santi nel paradiso della politica. Contrariamente alla scelta compiuta negli altri capitoli, si è scelto un *benchmark* europeo ma esterno all'Unione Europea, e cioè la Svizzera. Questo per due ragioni: in primo luogo, le caratteristiche strutturali della borsa elvetica (a partire dal rapporto tra la capitalizzazione complessiva e il Pil) sono simili a quelle italiane; secondariamente, quello che sarebbe apparso l'ovvio *benchmark* in un momento diverso, cioè il listino di Londra, appare oggi annacquato dal massiccio interventi-

simo anti-crisi che è stato riversato sulle aziende quotate, e che avrebbe fatto precipitare, a partire dall'anno prossimo, il significato stesso di ogni confronto.

Riguardo alle infrastrutture autostradali, Luigi Cefalo sottolinea come, nonostante il settore abbia delle notevoli peculiarità, a partire dal carattere di «beni pubblici di utilità generale caratterizzati dall'assenza di rivalità nel consumo e da inevitabili fenomeni di *free riding*»<sup>25</sup> attribuito alle strade a pedaggio, sia possibile e utile riconoscere un ruolo ad attori privati messi in concorrenza l'uno contro l'altro in un modello di concorrenza per il mercato. In questo caso, la struttura degli indicatori prescelti per descrivere il concetto di liberalizzazione chiarisce quali siano gli aspetti del problema. C'è, da un lato, un problema di contendibilità, dovuto al fatto che le concessioni dovrebbero essere abbastanza lunghe da invogliare investimenti che hanno tempi di ritorno anche molto lunghi e avvalersi, allo stesso scopo, di adeguati strumenti tariffari. Ma, dall'altro lato, esse devono essere abbastanza brevi da non tramutarsi nella legittimazione di rendite insostenibili. Vi è, poi, una questione di affidabilità del quadro normativo: la compresenza di troppe norme, o il ripetuto intervento da parte dei tanti soggetti più o meno titolati a farlo, crea un clima di incertezza che disincentiva l'ingresso di nuovi attori, senza contare le conseguenze nefaste dei conflitti di interesse tuttora esistenti in capo ad alcuni soggetti che, contemporaneamente, esercitano un ruolo regolatorio e partecipano al gioco.

Infine, il settore televisivo, che qui viene affrontato da Massimiliano Trovato, risponde alla sfida di recuperare un'evoluzione mancata a causa della persistenza di uno Stato imprenditore, prima ancora che arbitro del gioco. Il retaggio di un passato monopolistico pesa soprattutto sul fatto che «tale apparato viene applicato, senza innovazioni sostanziali, in seguito all'apertura del mercato, anche alle televisioni private». Ne consegue che elementi di novità convivono con un'infrastruttura normativa antiquata, che non rispecchia né le esigenze, né tantomeno le opportunità sottese alle tec-

nologie disponibili nell'oggi. La questione tecnologica è, in particolare, fondamentale per comprendere le caratteristiche del mercato televisivo italiano, coi suoi aspetti di positività e quelli più obsoleti, in quanto le nuove tecnologie, contemporaneamente, ampliano gli spazi di concorrenza ma riducono l'importanza del mezzo televisivo – o, meglio, del mercato *free to air*.

Da ultimo, nel capitolo dedicato agli ordini professionali sono stati introdotti due nuovi ordini: quello dei giornalisti e quello degli assistenti sociali. Anche in questo caso, il valore dell'indice di liberalizzazione è stato ricalcolato per gli anni precedenti, in modo da rendere possibile il confronto.

## I risultati

La Tabella 2 riporta, settore per settore, il valore degli indici di liberalizzazione relativi ai tre anni finora censiti.

Tabella 2 Indice delle liberalizzazioni 2009			
Settore	2007	2008	2009
Mercato elettrico	72	74	77
Mercato del gas	58	56	57
Servizi idrici	27	27	32
Telecomunicazioni	40	35	39
Trasporto ferroviario	49	49	49
Trasporto aereo	66	70	68
Trasporto pubblico locale	45	46	43
Infrastrutture autostradali	32	32	29
Servizi postali	38	39	39
Televisione	70	68	67
Mercati finanziari	56	59	61
Ordini professionali(*)	53	53	54
Mercato del lavoro	50	35	55
Fisco(*)	45	47	52
Pubblica amministrazione	39	39	40
<b>Totale</b>	<b>49</b>	<b>49</b>	<b>51</b>

\*I dati su fisco e ordini professionali sono stati aggiornati anche in relazione agli anni precedenti a causa di un cambiamento nella metodologia. Si vedano i relativi capitoli per ulteriori chiarimenti

Come si può dedurre facilmente dalla Tabella, il 2008 non è stato un anno di grandi cambiamenti. Nella maggior parte dei settori, non si sono registrati miglioramenti (o peggioramenti) considerati significativi secondo la regola del 5% che ci siamo imposti per interpretare i risultati dell'*Indice*. Sono tre le eccezioni significative: il mercato del lavoro, i servizi idrici e il fisco. Il mercato del lavoro, che nella nostra valutazione tra il 2007 e il 2008 era precipitato dal 50 al 35%, torna a crescere (essendo oggi valutato al 55%), essenzialmente grazie agli interventi del Ministro Maurizio Sacconi, che hanno riparato ai passi indietro compiuti durante la precedente legislatura e hanno anzi introdotto alcuni miglioramenti. Ma l'aspetto più rilevante, sia pure sulla base di un campione ristretto di tre anni, è l'alta volatilità di questo settore, che non ha pari in nessun altro. L'escursione tra un anno e l'altro è stata prima del 15% in meno, poi del 20% in più. Sia per ampiezza, sia per inversione di segno, questo rappresenta un unicum, dovuto probabilmente a due fattori: da un lato, il mercato del lavoro è percepito come un tema più politicamente sensibile e oggetto diretto di campagne e promesse elettorali, che almeno in parte vengono mantenute, che producono qualche risultato, in un senso o nell'altro. La rilevanza politica del mercato del lavoro rende più frequenti gli interventi normativi, rispondenti allo scambio di "pretese" fra attori politici. Come prevedibile, il fatto che esso sia oggetto dell'interesse puntuale di alcune *constituency* elettorali rende più tempestivi gli interventi, ma anche più arbitraria e mutevole la cornice istituzionale. Coerentemente con la teoria delle scelte pubbliche, laddove gli interessi sono più concentrati e politicamente rilevanti, pertanto, vi è maggiore *responsiveness* da parte del decisore. Nello scambio politico, il mercato del lavoro è una moneta molto apprezzata. Questo può avere influenze positive o negative, dal punto di vista della libertà economica, a seconda dei messaggi dominanti nell'elettorato e nell'opinione pubblica. Per quel che riguarda invece i servizi idrici, il cambiamento più rilevante è quello relati-

vo all'approvazione del D.L. 112/2008, e in particolare l'art. 23 bis, che sistematizza i servizi pubblici locali. Ironicamente, qui si vede l'effetto diverso che la medesima norma può avere su settori caratterizzati da diverso grado di apertura: se i provvedimenti introdotti sono sicuramente peggiorativi in una serie di casi caratterizzati da un dignitoso livello di concorrenza,<sup>26</sup> in un ambito come quello idrico, che gode di uno scarso grado di liberalizzazione e di trasparenza, essi finiscono per avere un effetto migliorativo, in quanto introducono – sebbene annacquandola di eccezioni – la regola dell'affidamento tramite gara. Più in generale, però, persistono gravi criticità, che dipendono dall'eccessiva frammentazione – dovuta più a tutele e cautele politiche che a un dato industriale – e da una forte commistione con la politica, a partire dalla determinazione delle tariffe.

Il fisco migliora in parte per il peggioramento del *benchmark*: la Gran Bretagna ha incrementato il volume degli aiuti di Stato, aumentando così la quota di reddito intermediata dal governo. In pratica, il gap si è colmato, in misura significativa, per il comportamento vizioso del nostro paese di riferimento, non per uno slancio virtuoso dell'Italia. Oltre a questo, l'Italia migliora, in valore assoluto, principalmente su due parametri: la tassazione delle imprese e la riduzione del numero di ore necessarie alla *compliance* fiscale, e dunque la semplificazione del sistema tributario, per quanto lieve.

A livello generale, il grado di liberalizzazione dell'economia resta grossomodo costante: il valore registrato nel 2009, pari al 51%, è in linea con quelli osservati negli anni precedenti che, tenendo conto dell'inserimento di tre nuovi settori (autostrade, televisione e borse) e dei miglioramenti di altri due (il fisco, per il quale è stata aggiornata la metodologia, e gli ordini professionali, con l'inserimento di due nuovi casi), sono stati rivalutati, arrivando in entrambi i casi al livello del 49%. Resta dunque valida la tesi espressa nelle edizioni precedenti dell'*Indice delle liberalizzazioni*: l'Italia è un paese liberalizzato a metà, che ha iniziato ma non completato il processo di apertura della sua economia.



È tuttavia possibile esprimere qualche valutazione di ordine più ampio. Non stupisce che, tra i settori infrastrutturati, quelli dotati di un'autorità indipendente "forte" (principalmente elettricità e gas) tendano ad avere sia un maggior livello di liberalizzazione, sia una tendenza di breve termine più dinamica. I settori peggiori sono quelli infrastrutturati ma privi di autorità di settore – e dunque messi a diretto contatto con la politica – come i trasporti ferroviari, il trasporto pubblico locale e i servizi idrici.

Dei quindici settori censiti, nove sono migliorati, quattro hanno mostrato un arretramento e due sono stabili. Dei nove settori che sono migliorati, tre (fisco, elettricità e mercati finanziari) avevano registrato un miglioramento anche nel 2008 rispetto al 2007. Dei quattro settori che invece sono peggiorati, solo la televisione era peggiorata già nel 2008. Gli altri settori, nel breve orizzonte temporale osservato, hanno avuto un andamento discontinuo. Come già detto, tre settori (fisco, servizi idrici e mercato del lavoro) hanno registrato un miglioramento significativo, cioè pari almeno a cinque punti percentuali, mentre nessuno ha manifestato un arretramento significativo.

Infine, la Figura 1 riporta uno spaccato dei settori considerati secondo "classi di merito".



I settori liberalizzati, che cioè hanno un indice superiore al 60%, sono quattro nel 2009, contro i tre del 2008 e del 2007. Quelli abbastanza liberalizzati (tra 50 e 60%) salgono da tre a quattro, tornando allo stesso numero del 2007. Quelli poco liberalizzati (tra 40 e 50%) restano tre, uno in meno che nel 2007. Infine, i settori non liberalizzati (meno di 40%) scendono da sei a quattro, stesso valore del 2007. In sostanza si assiste a un riequilibrio a favore dei settori abbastanza o del tutto liberalizzati rispetto a quelli che lo sono poco o per nulla: il rapporto individuato nel 2009 è di otto a sette, migliore sia rispetto all'anno precedente (sei a nove) sia rispetto al 2007 (sette a otto). A dispetto degli scarsi miglioramenti e delle criticità evidenziate, dunque, è possibile individuare una sorta di andamento inerziale favorevole alla liberalizzazione. Si direbbe che "l'appetito vien mangiando": la libertà di mercato, trovato un interstizio nel quale incunarsi, erode le barriere che la limitano. È ovviamente complesso ricostruire un nesso di causalità. È possibile che questo fatto abbia radici di carattere culturale, che attengono al decisore pubblico, o a un'autorità di regolazione ("dotata" di una cultura più affine al mercato) in particolare. È possibile che l'apertura a nuovi entrati permetta il consolidarsi di "centri di interessi" alternativi all'*incumbent*, e pronti a esercitare un diritto di veto rispetto al peggioramento del quadro normativo. È possibile che un certo settore resti al di sotto del radar della politica, a causa della tecnicità delle norme che vi sono sottese, o che la classe politica nazionale rinunci ad intervenire affidandosi invece alla giurisprudenza comunitaria. Le ragioni possono essere, come si vede, diverse: ma il trend pare essere univoco. Laddove la libertà di mercato è messa alla prova, non si torna indietro. L'unica, ma rilevante, eccezione a questa dinamica è, come già sottolineato, il mercato del lavoro.

## Conclusione

In breve, nel 2009 l'*Indice* offre più conferme che novità, almeno se lo si osserva a un livello generale. Il

grado di libertà dell'economia italiana resta grossomodo costante e non particolarmente elevato: di poco superiore alla metà. Nella schematizzazione che è stata introdotta si può affermare che l'Italia è un paese abbastanza liberalizzato, ma pericolosamente vicino al confine con le nazioni poco liberalizzate. Di fatto, vista la soglia di significatività del 5%, il nostro paese si trova nel limbo, con un piede nel mercato e uno nell'interventismo statale. Purtroppo, questa è una verità generale ma anche specifica dei settori censiti: se definiamo il limbo come la fascia grigia tra il 40 e il 60%, è possibile osservare come essa sia quella più popolosa, mentre le due "code" – i settori liberalizzati o non liberalizzati – sono minori. Tuttavia, è incoraggiante osservare come la distribuzione tenda a spostarsi, nel complesso, verso una maggiore diffusione delle liberalizzazioni, a prescindere dalle variazioni e dagli spostamenti dei singoli settori (Figura 2).



Questa dinamica è, al tempo stesso, incoraggiante e deludente. Incoraggiante perché mostra che le liberalizzazioni, una volta che sono introdotte, anche se in modo incompleto o precario, godono di una sorta di resilienza, che le porta a radicarsi e diffondersi. Dun-

que, nel lungo termine, è forse lecito aspettarsi che, in assenza di interventi contrari, le opportunità e la cultura del mercato tenderanno a penetrare ulteriormente nel tessuto del paese. Deludente, perché all'opposto questo andamento inerziale è chiaro indice di un'assenza di volontà politica e, laddove essa c'è stata, di assenza di incisività dell'azione politica. Naturalmente, questa è una osservazione generale, che i singoli settori possono confermare o smentire, anche perché è fortemente legata a una serie di fattori che non possono trasparire da una statistica: a partire dalle convinzioni e dalla qualità degli uomini che, sia dal lato delle imprese che da quello della politica e, infine, sul terreno intellettuale, si occupano di determinati temi. E tuttavia, una tale ipotesi di lavoro – che in qualche maniera era già stata avanzata nel 2007, in occasione della prima edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni* – pare essere confermata dall'evidenza che si va accumulando.

Se le cose stanno effettivamente così, è importante contribuire alla maggiore comprensione della natura e degli scopi dei processi di liberalizzazione. Se questo *Indice* ha un significato, è proprio questo. Siamo fiduciosi che quest'opera di monitoraggio, che va crescendo anno dopo anno, possa trovare, in questo contesto, una sua fruttuosa utilità.

### Note

1. Questa assunzione è al centro di lavori come l'Index of Economic Freedom. Si veda Terry Miller (a cura di), *Index of Economic Freedom 2009*, Washington, DC, The Heritage Foundation, 2009. Tali lavori sono stati tuttavia recentemente criticati, nella loro valenza di indicatori affidabili sulle condizioni economiche del paese, da Pippo Ranci, "Introduzione" a Pippo Ranci e Andrea Forti (a cura di), *Gli indicatori di competitività dell'economia italiana nel quadro del processo di Lisbona*, Roma, Astrid, 2009.

2. Sam Peltzman, *Political Participation and Government Regulation*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, p. xi.

3. È del tutto evidente che questo dato di fatto dipende da molteplici ragioni - di carattere culturale e storico - che questa non è la sede più opportuna per esaminare. Si veda Nicola Rossi, *Riformisti per forza. La sinistra italiana tra il 1996 e il 2006*, Bologna, Il Mulino, 2002.

4. Joaquin Almunia, "Solve the Toxic Assets Problem", *The Wall Street Journal*, 9 febbraio 2009.

5. Per una più ampia trattazione delle cause e conseguenze della crisi in corso, si veda Alberto Mingardi (a cura di), *La crisi ha ucciso il libero mercato?*, Torino, IBL Libri, 2009.

6. Reuven Brenner, *Rivalry. In business, Science, Among Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 49.

7. Per una ulteriore precisazione dei confini del nostro approccio, si veda Carlo Stagnaro, "Introduzione" a *Indice delle liberalizzazioni 2007*, su [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).

8. Carlo Stagnaro, "Introduzione", p. 10.

9. Una descrizione ampia della metodologia impiegata è disponibile nella prima edizione dell'*Indice* in cui un dato settore viene introdotto. Per elettricità, gas, telecomunicazioni, trasporto ferroviario, trasporto aereo, servizi postali, professioni intellettuali e mercato del lavoro si veda *Indice delle liberalizzazioni 2007*; per servizi idrici, trasporto pubblico locale, fisco e pubblica amministrazione si veda *Indice delle liberalizzazioni 2008*; per infrastrutture autostradali, televisione, e servizi finanziari si veda il presente volume. Tutte le edizioni dell'*Indice delle liberalizzazioni* sono liberamente disponibili in forma integrale sul sito [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).

10. Fanno eccezione i servizi finanziari, per cui si è assunta come *benchmark* la Svizzera.

11. Nel merito, lo è di più.

12. L'*output* di mercati liberi è spesso molto diverso, per quanto riguarda dimensioni delle imprese leader, omogeneità dei prezzi, eccetera. Si pensi al mercato mondiale delle lamette da barba ("concentrato" in due produttori) piuttosto che al mercato dei lavasecco (disperso in milioni di piccoli fornitori), all'industria cinematografica piuttosto che a quella del libro. Le strutture di mercato conoscono un'ampissima varietà.

13. Per una trattazione più completa si rimanda alle introduzioni alle precedenti edizioni dell'*Indice delle liberalizzazioni*.

14. Si vedano, per esempio, George Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics*, 2, n. 1, 1971, pp. 3-21; George Stigler e Claire Friedland, "What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity", *Journal of Law and Economics*, 5, n. 2, 1962, pp. 1-16.

15. Sam Peltzman, "Toward a More General Theory of Regulation", *NBER Working Paper*, n. 133, 1976.

16. Aaron Wildavsky, *Searching for Safety*, Piscataway, NJ, Transaction Publishers, p. 78.

17. Si veda, per esempio, Alessandro Ortis, "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta. Presentazione del Presidente", 10 luglio 2008, [http://www.autorita.energia.it/relaz\\_ann/08/2008\\_pres.pdf](http://www.autorita.energia.it/relaz_ann/08/2008_pres.pdf).

18. Andrea Giuricin e Massimiliano Trovato, *La telefonia mobile e il laboratorio Italia. Primo rapporto sulla telefonia mobile in Italia*, Torino, IBL Libri, 2009.

19. Jan Cornillie e Sam Fankhauser, "The energy intensity of transition countries", *European Bank for Reconstruction and Development Working Paper*, n. 72, giugno 2002.

20. Adam Smith, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, p. 18.

21. Sui monopoli naturali, si veda Richard Posner, *Natural Monopoly and Its Regulation*, Washington, DC, The Cato Institute, 1999 (che riproduce il celebre saggio del 1969); per una rilettura critica di tale concetto, si veda Thomas J. DiLorenzo, "The Myth of Natural Monopoly", *The Review of Austrian Economics*, 9, n. 2, 1996, pp. 43-58.

22. Sul caso del gas si vedano Massimo Beccarello e Francesco Piron, *La regolazione del gas naturale*, Soveria Mannelli, CZ, Rubbettino e Facco, 2008; Carlo Stagnaro (a cura di), *Il mercato del gas naturale*, Soveria Mannelli, CZ, Rubbettino e Facco, 2008. Sul caso dell'elettricità, si veda G.B. Zorzoli, *Strano mercato quello elettrico*, Lavis, TN, Lorenzo Barbera Editore, 2008. Sulle telecomunicazioni, si veda Lorenzo Saltari, *Accesso e interconnessione. La regolazione delle reti di comunicazione elettronica*, Milano, Ipsoa, 2008. Sui trasporti, si veda Marco Ponti, Paolo Beria e Stefano Erba, *Una politica per i trasporti italiani*, Bari, Laterza, 2007. Per una panoramica generale si vedano Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, Il Mulino-Astrid, 2006; Fabio Pammolli, Carlo Cambini e Andrea Giannaccari (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia. Proposte di riforma e linee d'intervento settoriali*, Bologna, Il Mulino, 2007.

23. *Infra*.

24. Mi permetto su questo tema di rimandare a Carlo Stagnaro, "Addio golden share", *Quotidiano Energia*, 26 marzo 2009.

25. *Infra*.

26. Per esempio, sulla distribuzione locale del gas si veda Carlo Stagnaro e Federico Testa, "Nell'ambito grosso sta l'azienda buona? Alcune riflessioni sul caso della distribuzione locale del gas", *Management delle Utilities*, n. 1, 2009, pp. 20-26.

## Tabelle riassuntive

Prospetto riassuntivo			
Settore	2007	2008	2009
Mercato elettrico	72	74	77
Mercato del gas	58	56	57
Servizi idrici	27	27	32
Telecomunicazioni	40	35	39
Trasporto ferroviario	49	49	49
Trasporto aereo	70	66	68
Trasporto pubblico locale	46	45	43
Infrastrutture autostradali	32	32	29
Servizi postali	39	38	39
Televisione	70	68	67
Mercati finanziari	56	59	61
Ordini professionali	53	53	54
Mercato del lavoro	50	35	55
Fisco	45	47	52
Pubblica amministrazione	39	39	40
<b>Totale</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>51</b>

Indice delle liberalizzazioni 2009

Settore: Elettricità Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	67	65,2
		(100-CR3)	60	64	
Switching factor	30				80
Modello di unbundling	20				100
Valutazione complessiva				77	

Settore: Gas naturale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	43	54,8
		(100-CR3)	60	62,6	
Switching factor	30				52
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva				57	

Settore: Servizi idrici Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Mercato	40	Gestione	40	6	10
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	40	
Concorrenza	30	Affidamento	50	20	35
		Mobilità dell'offerta	25	50	
		Accesso alla rete	25	50	
Quadro regolatorio	30				60
Valutazione complessiva				32	



Tabelle riassuntive

Settore: Telecomunicazioni Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	25	60	46
		Market share dell'incumbent	25	35	
		Numero operatori attivi	15	30	
		Concentrazione del mercato	20	50	
		Integrazione dell'offerta	15	50	
Assetto istituzionale	33	Controllo statale dell'incumbent	25	20	50
		Implementazione quadro normativo europeo	20	75	
		Autorità nazionale di regolamentazione	20	70	
		Regolamentazione tariffaria	25	50	
Rete	33	Livello di separazione	75	15	21
		Switching	25	40	
Valutazione complessiva				39	

Settore: Trasporto ferroviario Benchmark: Svezia / Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	85	77
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	85	
		Competenze dell'autorità	33	60	
Accesso	21	Barriere informative	7	85	64
		Barriere amministrative	36	47	
		Barriere operative	57	70	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	66	39
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	22	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	21	
Valutazione complessiva				49	

Indice delle liberalizzazioni 2009

Settore: Trasporto aereo Benchmark: Irlanda				
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio parziale
Lex	9%			90
		Normativa Comunitaria	75%	100
		Normativa Nazionale	25%	60
Accesso	21%			81
		Oneri Pubblico Servizio	70%	90
		Slot	30%	60
Mercato	70%			61
		Sviluppo del Trasporto Aereo	50%	32
		Quota Mercato Liberalizzato	50%	90
Valutazione complessiva				49

Settore: Trasporto pubblico locale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	55	71
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	70	
		Normativa Comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	65	51
		Barriere amministrative	30	50	
		Barriere operative	60	50	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	30	37
		Sviluppo del TPL	20	70	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	28	
Valutazione complessiva				43	

Table riassuntive

Settore: Infrastrutture autostradali Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Contendibilità	40	Affidamento	40	25	51
		Durata concessioni	20	50	
		Natura concessionari	40	78	
Affidabilità	60	Intervento legislativo	40	5	14
		Confusione istituzionale	20	60	
		Conflitti d'interesse	40	0	
Valutazione complessiva				29	

Settore: Servizi postali Benchmark: Svezia					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Lex	30				50
Access	70				34
Valutazione complessiva				39	

Settore: Televisione Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Intervento pubblico	50	Operatore PBS	50	50	60
		Intervento pubblico	50	70	
Concentrazione del mercato	25	Concentrazione del mercato	40	70	66
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	50	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	50	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	25	Mercato ATT	40	95	83
		Disponibilità tecnologie alternative	40	75	
		Video <i>on line</i>	20	75	
Valutazione complessiva					67

Indice delle liberalizzazioni 2009

Settore: Servizi finanziari Benchmark: Svizzera					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatore	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Capitalizzazione	51	Generata	8	31,29	52,42
		Rapporto PIL	6	32,82	
		Dispersione	8	126,70	
		Non in mano pubblica	12	33,13	
		In mano straniera	12	84,29	
		Non vincolata	5	53,87	
Turnover	24	Generato	10	63,36	61,71
		Non polarizzato	14	58,40	
Regolatori	25	Responsabilità	2,5	100	70,00
		indipendenza	2,5	67	
		Poteri e risorse	2,5	33	
		Struttura dei processi	2,5	100	
		Standard professionali	2,5	100	
		Autoregolamentazione	2,5	0	
		Standard di autoregolamentazione	2,5	0	
		Scambio di informazioni	2,5	100	
		Meccanismi di condivisione	2,5	100	
		Rapporti internazionali	2,5	100	
Valutazione complessiva					60,75

Tabelle riassuntive

Settore: Professioni intellettuali Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatore	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Architetti	20	Avvio	40	58	63
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	20	Avvio	40	42	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	20	Avvio	40	35	45
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	20	Avvio	40	37	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Assistenti sociali	20	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	20	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Ordinismo	20				25
Valutazione complessiva				54	

Indice delle liberalizzazioni 2009

Settore: Mercato del lavoro Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatore	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			60
		Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice			
		Causali tassative per la somministrazione di lavoro			
		Staff leasing			
Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro	50	Obbligo di giustificare il licenziamento			50
		Conseguenze del licenziamento ingiustificato			
		Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo			
Valutazione complessiva				55	

Settore: Fisco Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Tassazione delle imprese	60	Tassazione totale	50	53	47
		Adempimenti fiscali	25	18	
		Eccezioni fiscali	25	85	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	60	47	63
		Progressività	30	79	
		Aliquota massima	10	86	
Pressione sul PIL	10				54
Valutazione complessiva				52	

Table riassuntive

Settore: Pubblica amministrazione Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Modello burocratico	25				20
Indipendenza dalla politica	15				20
Spesa per servizi / Pil	15				71,4
Spesa per servizi / Spesa pubblica	15				53,3
E-government	15				27,3
Spesa pubblica locale / Spesa pubblica	15				45,5
Valutazione complessiva				52	



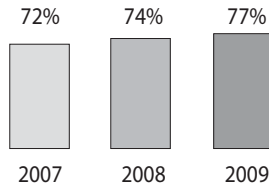


# Capitolo 1

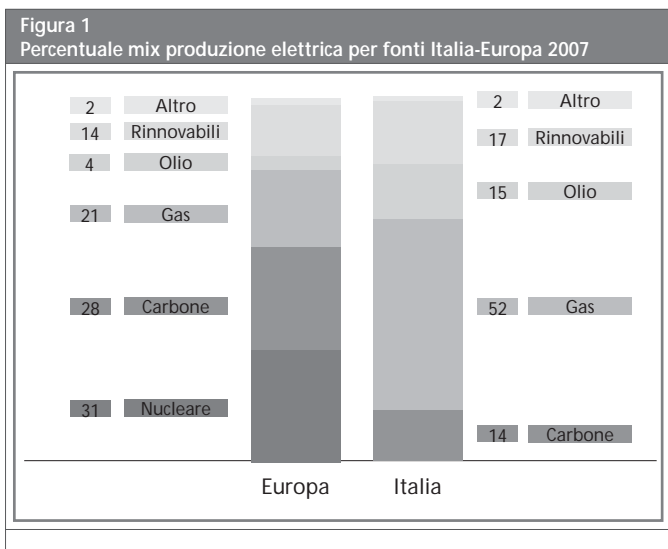
---

## Mercato elettrico

di Massimo Beccarello e Andrea Villa



Il principale criterio utilizzato per valutare l'efficacia del processo di liberalizzazione del mercato elettrico è l'analisi del grado di contendibilità del mercato. Nel capitolo è stato analizzato in via prioritaria il segmento della generazione elettrica, la quale negli ultimi anni si sta sempre più orientando verso l'utilizzo del gas naturale quale combustibile principale per la produzione di elettricità. Il secondo segmento della filiera analizzato è il settore delle vendite all'ingrosso nel quale il mercato elettrico italiano ha evidenziato segnali di grande vitalità sotto il profilo degli scambi complessivi nonostante i forti ritardi nel completamento del mercato delle negoziazioni a termine. L'ultimo segmento considerato è il settore delle vendite ai clienti finali. Come nelle edizioni precedenti l'analisi è stata condotta utilizzando i dati pubblicamente disponibili e pubblicati dalla Autorità di vigilanza del settore e dai principali operatori con riferimento alle caratteristiche strutturali del mercato.



### Struttura della generazione elettrica

Il settore della generazione elettrica, nel 2008 ha evidenziato le forti criticità tipiche dei paesi fortemente esposti alla dipendenza dai combustibili fossili. Inoltre i vincoli sempre più restrittivi sulle emissioni di gas climalteranti adottati in sede europea hanno portato il nostro paese a sviluppare più impianti a gas naturale rispetto agli altri paesi europei.

Mercato elettrico

Tabella 1 Quote di mercato dei principali operatori nella generazione elettrica								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Enel	53,1	49,5	43,8	46,4	43,9	38,9	34,8	31,7
Enel Green Power	3,2	3,3	3	2,9				
Interpower	3,2	2,6	2,5					
Eletrogen/Endesa	8,3	6,6	6,8	6,4	7,4	8,1	9,7	8,1
Eurogen/Edipower	9,4	8,6	7	7,6	9	8	8,3	8,1
Gruppo Edison	7,3	9,4	13,4	9	12,1	11,7	13,1	13,5
Sondel	2,7	3						
Eni Power		2	1,9	2	9	8,9	9,2	9,7
Geval	0,1	1,1						
Aem Torino		0,9	0,6	0,5	0,6	1,1		
Aem Milano		1,7	1,4	1,3	1,5	1,2	1,6	1,6
Asm Brescia			0,7	0,6	0,9	0,9	1,1	0,9
Idroelettrica Idroeenergia Cva			1,1	1	0,9	0,9		0,9
Tirreno Power				2,3	2,2	3,8	4	3,9
Gruppo Erg				1,8	1,9	1,8	n.c.	1,7
Sarlux				1,6				1,4
Acea Electrabel			0,4	1,3	1,3	1,5	1,7	1,5
Centro Energia				0,7				
Cartiere Burgo				0,5	0,5	0,5		
Api Holding				0,5	0,9	0,9		
Electra Gip-Gil				0,5	0,5	0,5		
Ivoc				0,3				
Agsm Verona				0,3	0,4	0,5		
Gruppo Saras					1,6	1,5	1,4	1,5
Foster Wheeler Mpe					0,7	0,7		
Iride							1,3	1,1
Altri	12,7	11,3	17,4	12,5	4,7	8,6	13,8	14,4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Cr4</b>	<b>81,3</b>	<b>77,4</b>	<b>74</b>	<b>72,3</b>	<b>72,4</b>	<b>67,9</b>	<b>72,4</b>	<b>66,2</b>
<b>HHI</b>	<b>3219</b>	<b>2829</b>	<b>2533</b>	<b>2518</b>	<b>2328</b>	<b>1963</b>	<b>1655</b>	<b>1442,4</b>

Riepilogando, le produzioni da fonti termoelettriche e da gas naturale sono cresciute rispettivamente del 1,1% e del 6,4%. A fronte di tali incrementi, l'energia elettrica prodotta da fonti petrolifere è risultata invece in riduzione del 23,6%. Nel 2007 si è poi registrato un forte incremento della generazione da fonti rinnovabili. Il sistema elettrico italiano ha assistito a forti incrementi nella produzione eolica (+39,5% da 2971 a 4144 GWh) e nella produzione fotovoltaica (da 2 a 40 GWh).

Per quanto riguarda la contendibilità del mercato della generazione elettrica italiana, bisogna notare come questa sia in continuo miglioramento. In primo luogo, la quota di produzione lorda dell'*incumbent* nazionale (ENEL) si è ridotta per il quinto anno consecutivo. A fronte di tale contrazione, si è poi assistito all'incremento della generazione lorda degli operatori di medie dimensioni (Edison ed ENI).

Grazie a queste due dinamiche, l'indice Herfindahl-Hirschman (HHI) della generazione lorda si è ridotto di 212,6 punti, raggiungendo quota 1442,4. In particolare, è importante notare come questo indice si sia dimezzato nel corso degli ultimi otto anni.

Anche la concentrazione nel mercato della generazione elettrica destinata al consumo ha mostrato una poderosa riduzione dell'indice HHI. In questo segmento si è registrato il maggior decremento (252 punti), che ha portato il relativo grado di concentrazione (indice HHI) a quota 1639 punti. Bisogna infine aggiungere che il 30% della generazione elettrica proviene da operatori che non partecipano al mercato finale della vendita.

Se sul piano della concentrazione di mercato numerosi aspetti mettono in luce un marcato miglioramento, sul piano autorizzativo si riscontrano solo timidi miglioramenti. Infatti, la gran parte delle autorizzazioni rilasciate per la costruzione di nuove centrali, sono state localizzate nelle regioni italiane dove i processi di mercato hanno iniziato a funzionare al meglio. Pertanto rimane ancora vivo il problema analizzato nel precedente *Indice delle liberalizzazioni*: «Le nuove centrali sono state costruite dove era possibile ottenere l'autorizza-

zione». La presenza della problematica autorizzativa non ha però ostacolato l'ingresso di nuova capacità di generazione efficiente per 1700 MW, la quale ha reso possibili importanti modificazioni del saldo italiano con l'estero. Infatti, a fronte di un incremento della domanda di energia elettrica pari all'1,1%, le importazioni sono cresciute meno delle esportazioni (4,2% contro un incremento delle esportazioni pari al 63,9%). Il risultato finale è quindi rappresentato da un saldo complessivo con l'estero in diminuzione, rispetto al 2006, del 2,1% (le esportazioni hanno quindi coperto il 13,5% del fabbisogno nazionale).

### **Struttura del mercato all'ingrosso e le vendite al dettaglio**

Il mercato elettrico all'ingrosso si è fortemente sviluppato con l'avvio della borsa elettrica italiana. Tuttavia è opportuno ricordare che il suo funzionamento ha sempre risentito delle forti difficoltà di coniugare adeguatamente gli esiti commerciali della borsa elettrica (IPEX) con la dispacciabilità effettiva dei flussi fisici di energia da parte dell'operatore del dispacciamento (Terna Spa). Queste difficoltà sono dovute a cause storiche che negli ultimi 5 anni di funzionamento del mercato non hanno mai trovato un'adeguata soluzione:

- La prima causa è imputabile al fatto che al momento dell'avvio del mercato elettrico è stata adottata una soluzione semplificata per il mercato dei servizi di dispacciamento. In altri termini, il mercato del giorno prima (borsa elettrica) doveva fornire un sistema di prezzi di riferimento per la gestione dei servizi ancillari di risoluzione delle congestioni, riserva e bilanciamento all'operatore di rete. Questa imperfezione ha comportato l'impossibilità di qualificare il costo dell'energia utilizzata in relazione al servizio specifico con il rischio di scarsa trasparenza e inefficienze (dovute anche al più ampio spazio per comportamenti opportunistici degli operatori)

- nella gestione dei servizi ancillari del sistema;
- La seconda causa di tipo fisico strutturale riguarda lo sviluppo della rete. Quanto più la rete è congestionata tanto più difficile risulta la possibilità di favorire il confronto competitivo tra gli impianti costruiti negli anni recenti e di conseguenza la possibilità di limitare i costi (dei servizi ancillari) per far sì che gli esiti del mercato commerciale (ordine di merito del mercato elettrico) siano sostenibili dal punto di vista dei flussi fisici tra generatori e centri di consumo (servizi ancillari del dispacciamento);
  - La terza causa risiede nel forte ritardo con cui si stanno sviluppando i mercati a termine sia fisici che finanziari rispetto agli altri paesi europei.

Al fine di garantire una maggiore coerenza con le versioni precedenti dell'indice abbiamo utilizzato i dati disponibili per il 2007. Infatti si ritiene opportuno per il 2008 (secondo semestre) attendere le prime indicazioni strutturali considerando sia le forti riduzioni del prezzo dei combustibili sia il "decreto anti-crisi" del 28 novembre 2008 n. 185. Tale provvedimento, ora Legge 2/2009 art. 3 co. 10, prevede un cambiamento dei meccanismi di mercato prevedendo la costituzione di un mercato infragiornaliero dell'energia, una riforma del mercato dei servizi di dispacciamento, il potenziamento dei mercati a termine e una modifica dei meccanismi di prezzo per la negoziazione del prezzo dell'energia.

Considerando i dati del 2007, le operazioni sulla borsa elettrica italiana (IPEX) sono aumentate del 12,6%, raggiungendo quota 221,3 TWh. Tale incremento ha reso possibile un marcato miglioramento della liquidità di mercato (+7,5%, raggiungendo quota 67,1%).

L'aumento della liquidità può essere spiegato attraverso due dinamiche intervenute durante il 2007. Da un lato vi è stata una massiccia partecipazione dal lato dell'offerta attraverso incrementi delle proposte di vendita sia nazionali (+15,7%) che internazionali. Dall'altro lato, vi è stato il completamento del processo di libera-

lizzazione, il quale ha reso possibile, dal 1° luglio 2007, la partecipazione al mercato di tutti i soggetti. Questa partecipazione attiva della domanda si è quindi riversata in una riduzione della domanda dell'Acquirente Unico (-19,4%) e in un incremento delle offerte di acquisto degli operatori non istituzionali (da 49,7 TWh nel 2006 a 99,76 TWh nel 2007).

L'incremento della partecipazione al mercato della domanda e dell'offerta, ha poi avuto come effetto la riduzione dell'utilizzo dei contratti bilaterali, i quali si sono ridotti, rispetto al 2006, del 18,5%.

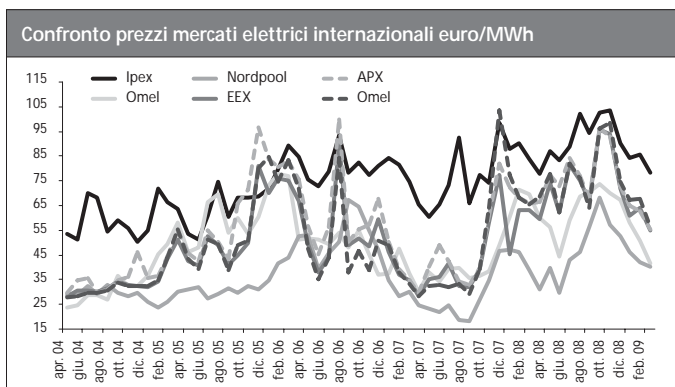
Dopo aver analizzato l'andamento della liquidità del mercato IPEX, è importante analizzare il comportamento del Prezzo Unico Nazionale (PUN). In termini medi il PUN è stato pari a 70,99 euro/MWh, in riduzione del 5% rispetto al PUN medio del 2006. Anche le altre misure medie di prezzo hanno subito importanti riduzioni. In particolare, il picco di novembre ha subito una riduzione, rispetto all'anno precedente, del 22,7%. Unica nota al di fuori di questo processo di riduzione dei prezzi di mercato, è la crescita del prezzo minimo registrato durante il 2007, il quale è risultato superiore del 42,4%.

È importante notare, poi, che i prezzi di borsa hanno incrementato la loro volatilità, con la normale conseguenza che il differenziale tra i prezzi di picco e fuori picco si è accresciuto notevolmente durante il 2006.

Andamento del PUN nel 2007					
Prezzo	2007	2006	2005	2004	Var 07/06
Medio	70,99	74,75	58,59	51,66	-5,00%
Medio lavorativo	76,48	81,43	64,98	57,69	-6,10%
Medio picco lavorativo	104,9	108,73	97,8	76,5	-3,50%
Medio fuori picco	48,06	54,12	42,15	38,88	-11,20%
Medio festivo	58,58	60,25	44,33	37,48	-2,80%
Minimo	21,44	15,06	10,42	1,1	42,40%
Massimo	242,42	378,47	170,61	189,19	-35,90%

Fonte: Relazione GME

Le dinamiche del prezzo PUN sopra esposte posso essere spiegate attraverso due fattori concorrenti. Da un lato, come si è detto in precedenza, vi è stato un poderoso incremento del prezzo dei prodotti petroliferi. Dall'altro lato i mercati valutari hanno dato vita a importanti svalutazioni della divisa americana, la quale viene utilizzata nella gran parte delle transazioni petrolifere. Il risultato complessivo è rappresentato dal fatto che gli incrementi dei prezzi dei prodotti petroliferi non si sono riversati immediatamente in incrementi dei prezzi dell'olio combustibile e dei contratti a lungo termine del gas naturale. In particolare, il 2007 ha visto un ritardo medio di 90-120 giorni tra incremento del prezzo del petrolio e incremento del prezzo dell'energia elettrica. Grazie a tale ritardo, il prezzo PUN non ha subito importanti variazioni al rialzo ma, al contrario, si è ridotto rispetto agli anni precedenti.



Non bisogna poi dimenticare che negli ultimi anni è iniziato un processo di convergenza dei prezzi elettrici europei. Se il prezzo PUN italiano viene confrontato per l'anno 2007 con il prezzo medio europeo (PEN), si può notare come la diminuzione intervenuta in Italia nel 2007 sia stata di minore entità. In particolare, un confronto assoluto tra prezzo medio sulla borsa italiana (IPEX) e prezzo medio europeo mette in luce come il



prima sia quasi il doppio (70,99 euro/MWh contro i 38,8 euro/MWh del PME). Se tale comparazione viene poi fatta a livello mensile si possono notare due caratteristiche. La prima riguarda il fatto che il differenziale di prezzo è particolarmente elevato nelle stagioni primaverili ed estive. Inoltre si può notare come il differenziale si sia ampliato notevolmente durante gli ultimi quattro anni (23 a 32 euro/MWh). Se guardiamo l'evoluzione dei prezzi all'ingrosso nei mercati internazionali nel 2008 possiamo osservare un maggiore riallineamento nella prima parte a cui è seguita, fino ai primi mesi del 2009, una ripresa del divario preesistente nel 2007.

Al fine di comprendere le ragioni di tale differenziale di prezzo nel 2007, bisogna però analizzare le diverse macro-zone italiane. Come è ben noto, infatti, il prezzo PUN è calcolato come media dei prezzi delle diverse macro-zone. Se si analizzano le singole aree si può notare come esistano importanti differenziali di sviluppo.

In generale la zona Nord è risultata essere l'area in cui i prezzi medi sono stati più vicini alla media europea. La ragione di tutto ciò è riscontrabile nel fatto che questa area è la zona dove vi è la maggiore capacità di riserva e dove i meccanismi di mercato hanno permesso la maggiore riduzione degli indici di concentrazione. In tutte le altre macro-zone si riscontrano, invece, importanti problematiche strutturali. In primo luogo le zone Sicilia e Sardegna mostrano elevati problemi in termini di capacità di trasporto. In secondo luogo, la zona Sud mostra limitate capacità di riserva che portano a elevati prezzi ed elevata concentrazione di mercato. Sono appunto queste problematiche strutturali che non permettono una più consistente riduzione dei prezzi dell'energia elettrica in Italia. Non bisogna infine dimenticare che il nostro paese prevede le cosiddette zone virtuali nazionali. Queste zone sono rappresentate da singole unità di produzione servite da un'insufficiente capacità di trasporto della rete (c.d. poli di produzione limitata) che, dati i propri costi relativamente bassi, genererebbero strutturalmente congestioni di rete, con i conseguenti costi di dispacciamento e i con-

nessi rilevanti problemi di potere di mercato. Per risolvere tali criticità il Mercato del Giorno Prima (MGP) limita la domanda di produzione della zona virtuale alla capacità massima di transito. In questo modo è possibile non separare il polo di produzione limitato dalla zona limitrofa e quindi permettere l'accesso al prezzo più remunerativo.

Dato questo insieme di difficoltà, si può capire perché il prezzo nazionale non si sia ridotto in misura simile alle riduzioni riscontrate negli altri paesi europei. A livello di macro-zona i dati mostrano come tutti i prezzi zionali si siano ridotti, con la sola eccezione della zona Sicilia, la quale ha subito un incremento di prezzo dello 0,55% rispetto al 2006. Ancora una volta, la zona Nord è quella che ha registrato il prezzo medio più basso. Ulteriore fatto degno di nota è poi l'importante riduzione del prezzo medio della zona Sardegna (-5,56%).

Analizzando le singole serie storiche di prezzo si può poi notare che vi è un rapporto di correlazione tra prezzi e volatilità di mercato. Infatti, le zone in cui i prezzi sono stati più alti, sono state anche le zone dove i prezzi sono stati più volatili. Tale correlazione è spiegabile tramite il fatto che queste aree sono quelle con limitate capacità di generazione di riserva e con limitati collegamenti con la zona continentale.

Andamento del PUN nel 2007 nelle diverse macro zone					
	2004	2005	2006	2007	
Euro/MWh	Media	Media	Medie	Medie	Var. tendenz. 2007/2006
Nord	48,94	57,71	73,6	68,47	-5,15
Centro Nord	53,03	58,62	74,98	72,80	-2,18
Centro Sud	54,18	59,03	74,99	73,05	-1,94
Sud	54,18	59,03	74,98	73,04	-1,94
Sicilia	55,22	62,77	78,96	79,51	0,55
Sardegna	59,98	60,38	80,55	75,00	-5,56

L'assenza di adeguate capacità di riserva e di trasporto hanno dato poi vita a un elevato grado di frammentazione del mercato. Infatti, anche se il numero medio di zone in cui il mercato si è articolato è sceso a 3,43 (-12% rispetto al 2006), esso rimane a livelli superiori rispetto agli anni precedenti. Nonostante la riduzione della frammentazione di mercato, la rendita nazionale è cresciuta rispetto agli anni precedenti, raggiungendo i 121 milioni di euro (+49% rispetto al 2006). Tutti questi segnali mettono quindi in mostra come il sistema elettrico italiano necessiti di un importante miglioramento di rete che dia vita a una riduzione delle perdite e delle congestioni.

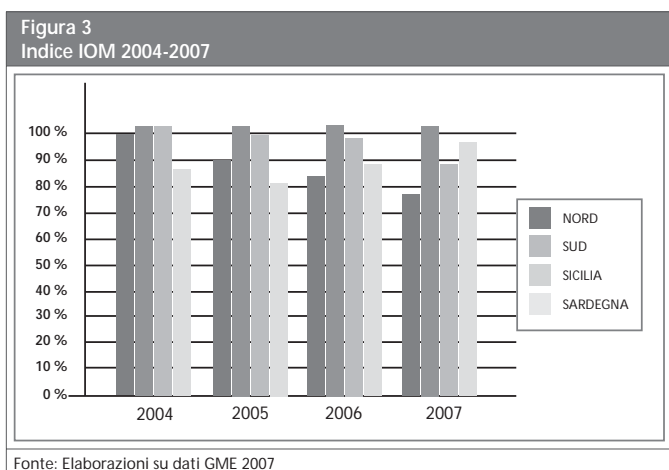
Gli esiti di mercato a livello zonale sono spiegabili non solo attraverso le limitate capacità di rete e di riserva del sistema elettrico italiano. Al contrario, è necessario analizzare anche il comportamento della concentrazione di mercato. Infatti, una minore concentrazione permette il raggiungimento di esiti maggiormente competitivi.

Al fine di comprendere il grado di competizione nelle offerte di mercato si possono utilizzare diversi indici: IORq, IORh e IOM. Questi tre indici possono essere studiati a livello nazionale e a livello di macrozona.

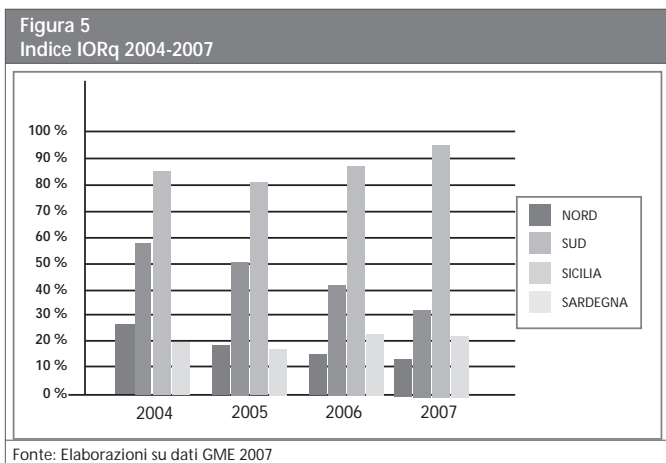
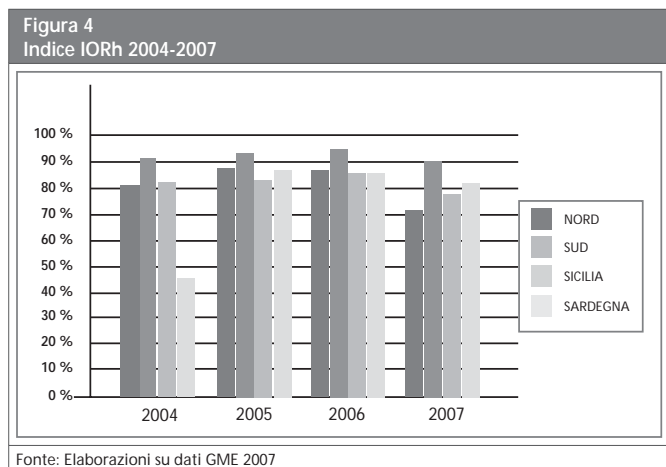
In termini complessivi, la quota degli operatori diversi dai primi 4 ha raggiunto il 33%. In particolare la quota dell'operatore "A" si è ridotta, in un solo anno, dal 43% al 31%. Inoltre, il sistema italiano ha messo in luce come la quota di mercato non contendibile (IORq) sia scesa dal 33% al 20%. Allo stesso modo il potere di determinazione del prezzo dell'operatore "A" (IOM) si è ridotto di 10 punti, attestandosi a livelli medi del 80%.

A livello zonale gli indici IOM e IOR mostrano notevoli differenze. In primo luogo l'indice IORq ha mostrato negli ultimi anni una marcata riduzione in tutte le macro-zone, a eccezione della zona Sardegna. A livelli assoluti la zona Sud rimane quella con la maggior quota di mercato non contendibile (31%), mentre la zona Nord rimane l'area maggiormente contendibile

(13%). Gli stessi risultati, ma letti in maniera diversa, sono presenti nell'indice IORh, cioè il numero di ore in cui il mercato non era contendibile. Anche questo indice mostra segnali preoccupanti nelle zone Sud e Sardegna. Infatti, per il 100% delle ore la zona Sud non è stata contendibile; mentre la zona Sardegna ha mostrato un incremento del numero di ore in cui il mercato non era contendibile di ben 15 punti, raggiungendo quota 95%.



Anche l'indice IOM (indice di operatore marginale) mostra luci e ombre. Tutte le macro-zone mostrano decrementi i quali, però, non sono sufficienti. Infatti, in tutte le aree, essi sono superiori al 70%. Come sempre, le carenze strutturali della zona meridionale e delle isole non rendono possibile un'adeguata riduzione di questo importante indice.



In conclusione, gli indici di concentrazione IOM e IOR mettono in luce come l'unica area dove i processi di mercato hanno permesso una sostanziale riduzione del potere di mercato è la zona Nord. Nelle altre zone i miglioramenti competitivi sono stati solo parziali. Ad

esempio, l'entrata in funzione di 5000 MVa di nuova capacità efficiente (concentrati soprattutto nella zona Sud) hanno permesso solo una parziale riduzione della concentrazione di mercato e delle possibilità di esercizio dello stesso.

### Analisi della domanda di energia

Nelle seguenti tabelle sono state riportate le caratteristiche salienti della domanda di energia elettrica in Italia nel periodo 2000-2007. Come si può vedere, la domanda totale di energia è in continuo aumento. In soli sette anni la domanda è passata da 279319 GWh a 329900 GWh. Per far fronte a tale incremento, il sistema italiano ha utilizzato sia la produzione nazionale che importazioni. I continui miglioramenti del parco generativo hanno permesso, però, una riduzione dell'utilizzo di energia elettrica estera.

Le caratteristiche della domanda di energia							
Anno	Domanda totale (Gwh)	Export (Gwh)	Import (Gwh)	(Import + export) /domanda	Domanda vincolata (Twh)	Domanda libera (Twh)	Domanda libera /domanda totale
2000	279319.5	484	44831	0,16	209,4	46,1	0,17
2001	285492.1	549,3	48926,6	0,17	187,2	76	0,27
2002	290959.5	922,3	51519,1	0,18	170,5	98,2	0,34
2003	299788.6	518,3	51485,9	0,17	165,6	113,1	0,38
2004	304489.6	790,8	46425,7	0,16	156,3	127,1	0,42
2005	309816.8	1109,5	50264	0,17	153	136,7	0,44
2006	316047	1605	46323	0,15	138,5	149,7	0,47
2007	329900	2400	40100	0,13	119,3	181,7	0,55

La tabella mette poi in mostra come gli sviluppi di mercato abbiano modificato il comportamento della domanda. In questi sette anni le quantità di energia coperte dal mercato vincolato si sono ridotte notevolmente. Se nel 2000 la percentuale di domanda che utilizzava il mercato era solo il 17%, nel 2007 è cresciuta

al livello record del 55%. Come si è detto sopra, il maggiore attivismo della domanda è stato reso possibile grazie a due fattori. Da un lato il processo di liberalizzazione ha permesso, a un maggior numero di clienti, la possibilità di utilizzare fornitori alternativi. Dall'altro lato, non bisogna dimenticare che i nuovi operatori di mercato hanno proposto tariffe sempre più in grado di competere con quelle dell'*incumbent* nazionale.

Una maggiore partecipazione della domanda è un fattore fondamentale del processo competitivo. Infatti, solo attraverso una domanda attiva è possibile raggiungere risultati di mercato accettabili. Grazie a tale attivismo, il mercato è poi in grado di introdurre le tecnologie più efficienti e di utilizzare le fonti energetiche più adatte.

## Conclusioni

Al fine di poter confrontare i risultati competitivi del settore elettrico italiano, utilizzeremo nuovamente l'indice di liberalizzazione creato per l'anno 2006.

Tale indice si compone di un primo elemento, il quale ha l'obiettivo di analizzare la concentrazione di mercato nel segmento *wholesale*. Ancora una volta si è deciso di utilizzare una media pesata di due sotto-indici:

- complementare dell'indice CRr3 (60%);
- numero di imprese con quota superiore al 5% (40%).

Il segmento *wholesale*, essendo la parte della filiera maggiormente importante, riceverà nell'indice di liberalizzazione un peso pari al 50% dell'indice totale.

Per quanto riguarda il segmento della domanda, si è assegnato un peso del 30% alla percentuale di soggetti che non hanno utilizzato il mercato regolamentato.

Terzo, e ultimo elemento, è invece rappresentato dal livello istituzionale. Al fine di cogliere questo elemento si è utilizzata la tipologia di *unbundling*. Essendo una variabile discreta essa può assumere valori uguali a:

- 100 se la separazione è di tipo proprietario;
- 70 se la separazione è di tipo societaria o legale;
- 23 quanto è di tipo manageriale;
- 10 quando è di tipo contabile.

Nella seguente tabella si è quindi proposto un confronto con i nostri maggiori *partners* commerciali europei. Come è possibile notare, in tutti gli Stati si è completata l'apertura del mercato. Infatti, l'apertura è ora pari al 100%. Sul piano amministrativo l'Italia mostra come le sue scelte siano state coerenti con quelle degli altri *partners* europei. Infatti, l'Italia ha utilizzato una separazione proprietaria per la rete di trasporto e una separazione legale per la rete di distribuzione.

Il confronto internazionale			
	Apertura del mercato	TSO	DSO
Austria	100	legale	legale
Francia	100	legale	manageriale
Germania	100	contabile	contabile
Italia	100	proprietaria	legale
Spagna	100	proprietaria	legale
UK	100	proprietaria	legale

Fonte: Commissione Europea

Ancora una volta, si è utilizzato come *benchmark* il mercato inglese. Durante il 2007 questo mercato ha mostrato un incremento nel numero di imprese con almeno il 5% della generazione (da 6 a 8) e un incremento nel valore dell'indice CR3 (da 37,5% al 41%).

Nel momento in cui si confrontano i dati italiani con quelli del mercato inglese, si ricava un indice di liberalizzazione del mercato elettrico pari a 76,6%, in rialzo, rispetto al 2006, del 2,6%.

In particolare la migliore performance è determinata dalla riduzione nella concentrazione della generazione destinata alla vendita e alla migliore partecipazione



della domanda libera.

In conclusione, il settore elettrico italiano ha mostrato ulteriori segni di miglioramento in tutte le fasi della filiera. Non mancano però segnali preoccupanti per il futuro. In primo luogo, il sistema Italia necessita di miglioramenti, non solo nella fase di generazione, ma anche nella fase di trasporto. In secondo luogo, è necessario continuare nello sviluppo delle nuove tecnologie generative come ad esempio i cicli combinati.

Infine, i confronti europei mettono in luce che l'Italia dovrà affrontare la questione nucleare. Infatti, anche se la competizione ha permesso una riduzione marcata nei livelli medi di prezzo, quest'ultimi rimangono tra i più elevati a livello europeo. La questione fondamentale è incentrata sul fatto che la competizione nel mercato non è sufficiente a rendere il nostro sistema elettrico competitivo. Se non si darà la possibilità di poter scegliere la migliore tecnologia produttiva, gli attuali operatori non saranno in grado di produrre energia elettrica a costi in linea con quella degli altri paesi europei.

Settore: Elettricità Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	67	65,2
		(100-CR3)	60	64	
Switching factor	30				80
Modello di unbundling	20				100
Valutazione complessiva				77	

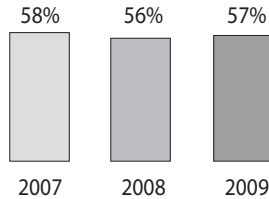


## Capitolo 2

---

### Mercato del gas naturale

di Massimo Beccarello e Andrea Villa



Per analizzare i miglioramenti avvenuti nel mercato del gas naturale in Italia durante il 2007, è necessario sviluppare un'analisi delle diverse fasi che compongono la filiera produttiva. In primo luogo bisogna analizzare la contendibilità presente nelle fasi di *upstream*, cioè quell'insieme di operazioni che vanno dall'estrazione/importazione fino alla consegna del gas naturale ai principali punti di consumo. In secondo luogo bisogna analizzare il segmento di *downstream*, cioè tutte quelle fasi che permettono la cessione dei quantitativi di gas agli utilizzatori finali. Al fine di identificare la contendibilità del mercato è necessario quindi analizzare le misure di concentrazione delle due fasi che compongono il ciclo produttivo. Non bisogna poi dimenticare che, al fine di analizzare la struttura di mercato, è necessario sviluppare un'analisi della situazione istituzionale, al fine di cogliere le possibili criticità che impongono un rallentamento al processo di liberalizzazione iniziato ormai dieci anni fa.

#### **Approvvigionamento di gas naturale**

Le modalità di approvvigionamento possono essere distinte in due categorie: produzione nazionale e impor-

tazioni. La prima modalità si è caratterizzata, durante l'ultimo decennio, per una continua riduzione. Durante il 2007, le quantità di gas naturale estratte in Italia si sono ridotte, rispetto al 2006, del 11,7%. Tali quantità hanno quindi coperto il 12,5% dei consumi nazionali.

Durante il 2007, il segmento della produzione nazionale si è confermato come il segmento della filiera del gas maggiormente concentrato.

Tabella 1 Quote di mercato nella produzione nazionale (2000-2007)								
Eni	88	88	87,4	89,7	83,1	84,1	84,4	86,2
Edison	12	12	8,4	8,1	8	7,9	6,8	7,4
Altri	0	0	4,2	2,2	8,9	8	8,8	6,4

Fonte: Rielaborazione su dati AeeG

Data la mancanza di nuovi giacimenti, è altamente improbabile che il processo di liberalizzazione porti a modificazioni di rilievo nel livello di concentrazione nella fase di estrazione. È altresì prevedibile che negli anni futuri, la concentrazione nella produzione nazionale tenda ad aumentare per effetto dell'esaurimento dei cosiddetti giacimenti marginali.

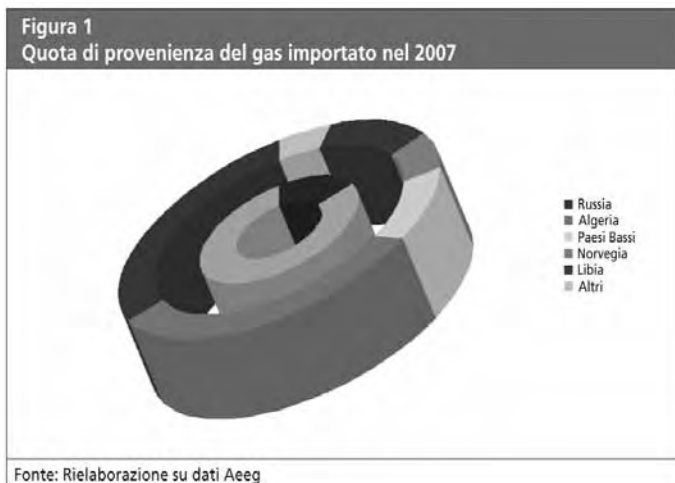
Data l'impossibilità di soddisfare i fabbisogni di gas naturale attraverso la produzione nazionale, il nostro sistema gasiero si è rivolto in maniera consistente alle importazioni di gas naturale.

Tabella 2 Produzione, importazioni e consumi finali di gas naturale (2000-2007)							
	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produzione nazionale	16,6	14,3	13,6	13	11,5	10,4	9,1
Importazione	58,8	58,1	62,04	67,2	72,6	77,6	73,2
Variazione scorte + Perdite di rete	5,8	2,4	-0,3	0,9	0,7	-2,7	0,3
Vendite finali	69,6	70	76,3	79,3	83,4	77,3	69,1

Fonte: Rielaborazione su dati AeeG

Come si può vedere dalla tabella 2, il gas consumato in Italia si è ridotto di 1,4 Gm<sup>3</sup>. A fronte di tale riduzione, anche la seconda modalità di approvvigionamento, l'importazione, ha subito una riduzione, rispetto ai livelli del 2006, del 4,1%. In termini complessivi, il gas proveniente da altri paesi, ha rappresentato l'87% del gas immesso nella rete nazionale, in aumento rispetto all'anno precedente.

Sul piano delle regioni di provenienza del gas importato, il 2007 ha visto come primo fornitore l'Algeria (33,2% del gas importato). Questi quantitativi sono arrivati in Italia attraverso i punti di immissione di Mazara del Vallo e del rigassificatore di Panigaglia. Non bisogna poi dimenticare che il gas libico ha per la prima volta superato il quantitativo di gas importato da Paesi Bassi e Norvegia. L'attuale situazione è mostrata in figura 1, dove il grafico interno mostra la percentuale di gas importato nel 2007 da regioni non europee (regione in chiaro). Il grafico, mette quindi in luce come il nostro paese si stia sempre più avviando verso una totale dipendenza energetica da paesi situati al di fuori dei confini europei.



Per quanto riguarda le metodologie di trasporto del gas importato in Italia nel 2007, desta particolare attenzione il fatto che il 96,8% ha utilizzato i gasdotti, e solo il 3,2% ha utilizzato il rigassificatore di Panigaglia. La ragione di tutto ciò risiede nel fatto che la struttura di trasporto risente ancora della struttura di mercato presente prima dell'inizio del processo di liberalizzazione. Durante questo periodo, l'Italia utilizzava una struttura di mercato monopolistica, dove un solo soggetto (ENI), era responsabile per tutte le fasi della filiera del gas naturale. Tale impostazione è ancora oggi presente nella proprietà della rete, dove coesistono due imprese:

- SNAM Rete Gas con 32.900 chilometri
- Società Gasdotti Italia Spa con soli 1.263 chilometri

Per quanto riguarda l'immissione di gas da paesi stranieri, il nostro paese dispone di cinque punti per la rete di gasdotti, e un solo punto (Panigaglia) per il GNL. Durante gli ultimi anni, la situazione nei cinque punti di ingresso è andata migliorando sensibilmente.

Tabella 3 Capacità di trasporto di tipo continuo e standard giornaliero per punto d'entrata				
	Conferibile	Conferita	Disponibile	quota conferita/conferibile
Passo Gries	58	52,8	5,2	91,00%
Tarvisio	100,9	84,9	16	84,10%
Mazara del Vallo	90	69,2	20,8	76,90%
Gorizia	2	0	2	0,00%
Gela	25,6	21,9	3,7	85,50%
<b>Totale</b>	<b>276,5</b>	<b>228,8</b>	<b>47,7</b>	<b>82,70%</b>
Fonte: Relazione Aeeq (2008)				

Come è mostrato in tabella 3, le quantità conferibili sono incrementate, rispetto al 2006, nei punti di Passo Gries (da 57,5 a 58 Mmc) e a Mazara del Vallo (da 85,1 a 90 Mmc). I continui miglioramenti della capacità di ricezione hanno permesso una riduzione della saturazione dal 92,1% del 2006 al 82,7% del 2007. La possibilità di avere capacità disponibile è di fondamentale importanza per lo sviluppo della competizione. Infatti, come si è detto in precedenza, l'Italia sta esaurendo le proprie riserve di gas naturale e deve quindi fare sempre più affidamento sulle importazioni estere. Per tale ragione, i terminali ricettivi devono continuamente essere migliorati al fine di sopperire alla diminuzione consistente del gas estratto in Italia.

L'operatore dominante italiano ha apportato alcuni importanti miglioramenti e, come è possibile vedere in tabella 4, ulteriori incrementi di capacità sono in fase di completamento. Tali potenziamenti dovrebbero apportare, su base nominale, a un incremento della capacità ricettiva pari a 19 Gm<sup>3</sup>/annui.

Tabella 4 Potenziamento sui gasdotti esistenti		
Progetti su gasdotti esistenti	Capacità nominale potenziamento (Gm <sup>3</sup> /anno)	Previsione inizio esercizio
TTPC	3,2	2008
Ulteriore potenziamento	3,3	2008
TAG	3,3	2008
Ulteriore potenziamento	3,2	2009
Libia-Italia	3	2012
Fonte: Relazione Aeeg (2008)		

Con un tasso di declino dei giacimenti nazionali pari a 1,3 Gm<sup>3</sup>/annui, i miglioramenti previsti sui cinque punti d'ingresso sono del tutto insufficienti se confrontati con le previsioni di consumo di gas naturale dei prossimi dieci anni. Per tale ragione sono necessari tutti quei nuovi progetti che hanno l'obiettivo di costruire nuovi gasdotti che permetteranno il trasporto di inge-

ti quantitativi di gas naturale dalla Tunisia e dalla Libia. La tabella 5 mette quindi in mostra i progetti di nuovi gasdotti in fase di costruzione o di progettazione. Il completamento di questi quattro progetti potrebbe permettere un incremento della capacità di ricezione del sistema nazionale pari a 29,3 Gm<sup>3</sup>/annui. Tali quantitativi permetterebbero il sopperimento dei futuri incrementi di domanda collegati in particolar modo alla generazione elettrica tramite cicli combinati.

Tabella 5 Progetti di nuovi gasdotti		
Progetti di nuovi gasdotti	Capacità nominale potenziamento (Gm <sup>3</sup> /anno)	Previsione inizio esercizio
IGI	10	2012
GALSI	8	2012
TAP	10	non fornita
Interconnection	1,3	2009

Fonte: Relazione AeeG (2008)

Come si è detto, durante il 2007, il gas importato in Italia ha avuto un'origine del tutto simile a quella del 2006. La mancanza di modificazioni di rilievo si è quindi riversata nella tipologia di contratti utilizzati nell'importazione di gas naturale.

In tabella 6 vengono riportati i dati sulla tipologia di scadenza dei contratti per durata intera e per durata residua.

Tabella 6 Struttura dei contratti d'importazione nel 2007		
Durata	Per durata intera (%)	Per durata residua (%)
1 anno	7	7
Tra 1 e 5 anni	3	8
Tra 5 e 10 anni	1	9
Tra 10 e 15 anni	5	39
Tra 15 e 20 anni	14	6
Oltre 20 anni	70	31

Fonte: Rielaborazione su dati AeeG



La tabella mette in luce come la gran parte dei contratti sia di tipo *take or pay* con durata superiore a 20 anni. I contratti di tipo *spot* (durata inferiore a un anno) sono di tipo minoritario, anche se in crescita rispetto all'anno precedente. Il risultato di questa analisi mette in luce come la competizione nell'importazione di gas avrà, per i prossimi anni, numerose difficoltà. Infatti, gran parte del gas utilizzato in Italia è coperto da clausole *take or pay*, le quali incentivano la vendita di tutte le quantità di gas coperte da tale clausola.

Data la presenza di una così alta percentuale di contratti basati sul modello *take or pay*, è necessario sviluppare un modello d'importazione che faccia maggiore affidamento sul gas liquefatto. Come si è detto in precedenza, l'Italia dispone di un solo terminale di rigassificazione a Panigaglia. La capacità di tale impianto è alquanto limitata. Il gas liquefatto permette la ricezione di gas naturale da diversi paesi produttori. Gli ultimi eventi internazionali hanno messo in luce come la tecnologia GNL sia particolarmente adatta al fine di far fronte alla necessità di sicurezza negli approvvigionamenti. Infatti, il 2007 ha visto l'acuirsi della crisi energetica giapponese causata dalla chiusura di una centrale nucleare per effetto del terremoto del 2006. Al fine di soddisfare la domanda energetica interna, le compagnie giapponesi hanno iniziato un intenso programma di acquisizione di gas liquefatto destinato al bacino europeo. Il gas liquefatto si è quindi dimostrato ricettivo alle modificazioni di prezzo intervenute nei mercati internazionali. In altre parole, una massiccia introduzione di gas naturale liquefatto in Italia permetterebbe la creazione di una maggiore competizione nelle fonti di approvvigionamento che, nel lungo periodo, potrebbe ridurre il prezzo pagato dai nostri importatori e, allo stesso modo, incrementare la sicurezza energetica del nostro paese.

La tabella 7 mostra i progetti di nuovi terminali di rigassificazione in Italia in fase di esecuzione da qui al 2014. Se tutti questi progetti dovessero entrare in attività, l'Italia potrebbe disporre di una capacità addiziona-

le di ricezione pari 109,25 Gm<sup>3</sup>/annui. Se da un lato il numero e la capacità di trasporto dei progetti proposti è in grado di soddisfare i futuri incrementi di domanda di gas naturale, dall'altro lato, il loro completamento è incerto. Infatti, l'assenza di una politica energetica nazionale ha posto serie problematiche per il completamento dei progetti dei terminali di rigassificazione. Al fine di migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, è quindi di fondamentale importanza iniziare una politica energetica comune in grado di permettere un miglioramento del sistema di trasporto e di ricezione del gas proveniente da altri paesi.

Tabella 7 Progetti di terminali di rigassificazione		
Progetto	Società	Capacità
Porto Levante offshore (RO)	Terminale GNL Adriatico	8
Brindisi	Brindisi LNG	8
Toscana offshore (LI)	OLF Offshore LNG Terminal	3,75
Rosignano	EDISON-BP-Solway	8
Gioia Tauro (RC)	LNG MediaGas Terminal	12
Taranto	Gas Natural Internacional	8
Zaule (TS)	Gas Natural Internacional	8
Trieste offshore	Endesa Italia	8
Porto Empedocle	Nuove Energie (Enel 99%)	8
Rada di Augusta	ERG Power & Gas-Shell Energy Italy	fino a 12
Ravenna	Atlas	8
Senigaglia	Gaz de France	5
Civitavecchia	Gavio	8
Portovenere	GNL Italia	4,5

Fonte: Relazione AeeG (2008)

Una volta analizzata la situazione strutturale delle importazioni e delle strutture di trasporto, è importante studiare il comportamento dei singoli importatori durante l'anno 2007. Come è mostrato in tabella 8, il 2007 ha visto segni di miglioramento nella struttura di mercato. Infatti, la concentrazione si è ridotta in misura apprezzabile. L'indice Cr4 ha mostrato una riduzione del 2,1%, raggiungendo quota 89,1%. Per effetto della

diminuzione della quota dell'operatore dominante (ENI Gas & Power) l'indice HHI si è ridotto di 167,60 punti, raggiungendo quota 4397,76. La concentrazione del segmento dell'importazione si è quindi ridotta nell'ultimo anno, ma rimane superiore alla concentrazione registrata durante il 2003. In una prospettiva futura, la concentrazione di mercato è troppo elevata al fine di creare una competizione effettiva nel segmento di *downstream*.

Tabella 8 Quote di mercato nel segmento dell'importazione (2002-2007)				
Operatore	2002 (%)	2003 (%)	2006 (%)	2007 (%)
Eni Gas & Power	71	61,5	65,4	64,4
Enel Trade	13,6	14,5	12,3	12,7
Edison Gas	7,5	9,4	9,4	8,1
Plurigas	3,4	4,9	4,1	3,9
Energia	1,37	1,9		
Gaz de France		0,9	2,6	2,7
Dalmine Energia	1	0,9	0,9	1
Gas Natural Vendita Italia		0,6	0,4	
Eni divisione Agip	0,06			
Energas	0,4			
Altri	1,13	5,4	4,9	7,2
HHI	5296,44	4139,62	4565,36	4397,76
Cr4	95,5	90,3	91,2	89,1

Fonte: Rielaborazione su dati Aeeg

Non bisogna poi dimenticare che il segmento *upstream* necessita di un'ulteriore fase: lo stoccaggio. Questa fase è di fondamentale importanza perché permette il corretto funzionamento della rete durante i diversi mesi dell'anno. Infatti, il sistema energetico italiano utilizza in maniera preponderante il gas naturale, durante i periodi invernali. Durante gli altri mesi, vi è un consumo di molto inferiore. Al fine di mantenere una corretta pressione di rete, gli operatori della filiera del gas utilizzano gli stoccaggi. A seconda della tipologia di stoccaggio si hanno diverse metodologie. Per gli stoccaggi di grandi dimensioni, i quali vengono utilizzati durante il periodo invernale, si possono utilizzare i giacimenti

ormai esausti. Per gli stoccaggi destinati alla copertura di brevi picchi di domanda, si possono invece utilizzare le ex miniere di sale. In assenza di adeguata capacità di stoccaggio, il sistema italiano necessiterebbe di una maggiore capacità di importazione nei pressi dei cinque terminali ricettivi e non potrebbe disporre di adeguata sicurezza energetica. Infatti, gli stoccaggi, grazie ai grandi quantitativi di gas depositati in essi, permettono al sistema energetico italiano di continuare a utilizzare il gas naturale nei diversi processi produttivi, anche in assenza di consegne da parte dei partner commerciali.

Da questo insieme di fattori si ricava quindi che il sistema energetico nazionale necessita di un'adeguata rete di stoccaggio. La situazione attuale vede due imprese attive nei servizi di stoccaggio: Stogit del gruppo ENI ed Edison Stoccaggi. La riserva attiva (il cosiddetto *working gas*) è stata pari a 13,6 Gm<sup>3</sup>, di cui 5,1 per stoccaggio strategico. La disponibilità per i servizi di stoccaggio minerario, di modulazione e per il bilanciamento operativo della rete di trasporto è invece ammontata a 8,5 Gm<sup>3</sup>. Nella prossima tabella si può notare come rispetto all'anno precedente, lo spazio reso disponibile da Stogit è stato incrementato di 0,4 Gm<sup>3</sup>.

Tabella 9 Disponibilità di stoccaggio nel periodo 2004-2007								
	2004		2005		2006		2007	
	Mil GJ	Mil mc	Mil GJ	Mil mc	Mil GJ	Mil mc	Mil GJ	Mil mc
A	197,7	5.110	199,3	5.110	200,9	5.100	220,9	5.100
B	278,4	7.308	303,1	7.779	327,2	8.318	333,7	8.482
C	8,9	218	8,35	214	6	152,1	6	152,1
Mil GJ: Milioni di GJ al giorno per la punta Mil mc: Milioni di mc standard A: Spazio per stoccaggio strategico B: Spazio per stoccaggio di modulazione, minerario e bilanciamento C: Disponibilità di punta								
Fonte: Rielaborazione su dati AeeG								

Come si può notare dalla tabella 9, le quantità disponibili per lo stoccaggio minerario, di modulazione e per il bilanciamento operativo della rete di trasporto è andato aumentando con il tempo, ma la disponibilità di punta si è ridotta sensibilmente da 8,35 milioni di metri cubi a soli 6 milioni di metri cubi.

Se poi analizziamo il numero di utilizzatori delle capacità di stoccaggio messe a disposizione dalle due società (tabella 10), si può notare come in questi servizi esista un operatore dominante seguito da un'impresa (Edison) con limitate capacità.

Tabella 10 Numero di contratti stipulati dalle società di stoccaggio nel periodo 2004-2007						
	Anno termico 2007-2008		Anno termico 2006-2007		Anno termico 2005-2006	
	Numero operatori	Capacità (GJ)	Numero operatori	Capacità (GJ)	Numero operatori	Capacità (GJ)
A	36	319.533.000	35	315.226.000	34	290.550.000
B	10	14.172.000	9	12.102.934	7	12.397.483
	Anno termico 2004-2005		Anno termico 2003-2004		Anno termico 2002-2003	
	Numero operatori	Capacità (GJ)	Numero operatori	Capacità (MGJ)	Numero operatori	Capacità (MGJ)
A	29	289.060.000	23	272,7	13	266,6
B	5	9.784.924	5	9,6	4	9,9
A: Stogit						
B: Edison Stoccaggi						
Fonte: Relazione AeeG (2008)						

Durante gli ultimi anni le capacità di Edison si sono di molto incrementate, ma allo stesso modo essa non è stata in grado di competere in maniera attiva con l'operatore verticalmente integrato.

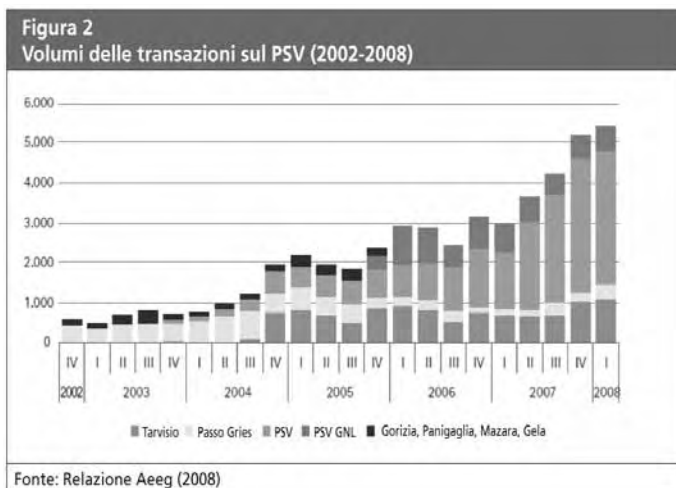
Il miglioramento delle capacità di stoccaggio italiane è di fondamentale importanza se si vuole implementare un'efficace competizione nel mercato all'ingrosso del gas. Quest'ultimo ha visto, durante il 2007, importanti variazioni. In primo luogo vi è stata una riduzione dei volumi scambiati dagli operatori di grandi dimensioni a favore dei grossisti di media e piccola dimensione. Infatti, le vendite di ENI si sono ridotte quasi del 10% a

vantaggio degli operatori di medie (+13,5%) e piccole dimensioni (+10%). In secondo luogo, il 2007 ha visto un'ulteriore modificazione nelle fonti di approvvigionamento utilizzate dai diversi grossisti. In termini percentuali si può notare come la partecipazione alle importazioni diminuisca con il diminuire della dimensione dell'operatore. Ad esempio, se i grandi grossisti hanno utilizzato importazioni per 71,6% del loro fabbisogno, i piccoli grossisti hanno importato gas solo per il 3,8%. Al ridursi della dimensione, la partecipazione al Punto di Scambio Virtuale (PSV) cresce notevolmente. I piccoli grossisti sono poi quelli che rivendono al PSV la gran parte del gas acquistato (35,9% contro il 2,9% dei grandi grossisti a esclusione di ENI).

Per quanto riguarda la concentrazione di mercato nei grossisti, alcuni punti sono degni di nota (tabella 11). In primo luogo, l'indice di concentrazione HHI ha mostrato un ulteriore miglioramento, scendendo a quota 2834,22. In secondo luogo vi è stato un incremento della quota di ENI, a cui ha fatto fronte un incremento delle società di medie dimensioni.

Tabella 11 Quote di mercato dei grossisti (2002-2007)				
Operatore	2002	2005	2006	2007
Eni Gas & Power	65,3	52,5	45	51,09
Enel Trade	16,2	13,91	10,57	12,99
Edison Gas	8,6	10,5	5,08	5,71
Plurigas	3,8	2,9	2,65	3,56
Aem Trading	1,78	2	0,87	1,07
Energia	0,66	1,84		
Gaz de France		1,41	1,78	2,44
Blumet		1,31	1,11	1,02
Dalmine Energia	0,62		0,77	1,16
Edison Energia	0,46			
Altri	2,59	13,63	28,6	21
HHI	4.625,81	3.265,26	3.074,92	2.834,22
Cr4	93,9	79,81	66,61	73
Fonte: Rielaborazione su dati Aeg				

Come si è detto in precedenza, i piccoli grossisti sono coloro che utilizzano maggiormente il punto di scambio virtuale. Il grafico successivo mette in luce come il sistema gasiero italiano stia sempre di più utilizzando il Punto di Scambio Virtuale. Negli ultimi anni sia il numero di transazioni, che il volume complessivo delle transazioni è andato aumentando.



In particolare i volumi scambiati durante il 2007 sono incrementati di 22 punti percentuali. In secondo luogo i volumi scambiati sul PSV sono stati pari al 74% del gas totalmente movimentato in Italia nel 2007.

L'insieme di questi dati mette in luce come il PSV si sta avviando a diventare la borsa del gas in Italia. Bisogna però ammettere che all'interno di questo segmento manca ancora l'accanita concorrenza tra operatori che potrebbe dare vita a importanti ribassi nei prezzi pagati dai consumatori finali.

### Segmento della vendita finale

Il segmento della vendita finale ha assistito, negli ultimi anni, a una poderosa riduzione nel numero di operatori. Le ragioni di tutto ciò risiedono nel fatto che

gli operatori hanno intrapreso una crescita aziendale esterna che porti alla costituzione di economie di scala. Se si confronta il dato del 2007 con quello del 2002 si nota come il numero di operatori sia diminuito da 504 a 232 e che i volumi medi venduti da un singolo operatore si sono incrementati da 53 a 92 Gm3.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var 2002-2007 (%)
Numero di operatori	504	432	353	257	226	232	2,65
Volumi venduti	26,6	33	31,4	24,5	24,1	21,8	-9,5
Volume unitario medio	53	76	89	97	107	92	-14

Fonte: Relazione AeeG (2008)

Durante il 2007 le diverse classi di operatori hanno visto importanti modificazioni. I volumi degli operatori di grandi dimensioni sono incrementati da 8,3 a 9,1 Gm3. In particolare, i venditori di medie dimensioni sono quelli che hanno mostrato la maggiore riduzione nei volumi venduti (-25%).

Nel momento in cui si analizzano i singoli venditori di gas si può notare come il mercato sia altamente concentrato. L'indice Cr4 ha raggiunto quota 66,5. Anche in questo caso ENI rimane il *player* principale con una quota del 43,9%, seguito da ENEL con il 16,4% (in rialzo dal 15,3% dell'anno precedente), Edison ed Energie Investimenti (entrambi con il 3,1%).

La percentuale di clienti serviti sul mercato libero è poi differente a seconda della tipologia di cliente. Se nel mercato domestico solo il 4,2% dei clienti utilizza il mercato libero, questa quota sale al 33,2% nei clienti commerciali e al 92% nel settore termoelettrico.

In conclusione, anche il mercato alle vendite finali mostra un elevato livello di concentrazione e la mancanza di un'attiva partecipazione della domanda. Infat-



ti, i clienti domestici e residenziali continuano a utilizzare il mercato regolamentato. La mancanza di una clientela attiva nella ricerca della migliore offerta non permette alle imprese attive nella vendita la creazione di un adeguato parco clienti.

## Conclusioni

Il mercato del gas italiano, come si è visto, mostra alcuni punti di miglioramento. In primo luogo, ha mostrato una riduzione in tutti gli indici di concentrazione, a eccezione del segmento dell'estrazione.

In secondo luogo, l'operatore di rete ha iniziato a sviluppare importanti programmi di miglioramento della rete che hanno permesso la creazione di addizionale capacità di trasporto conferibile.

Allo stesso modo, il mercato del gas mostra preoccupanti ritardi nella creazione di una domanda attiva che sia in grado di cogliere le opportunità create dalla liberalizzazione del mercato.

Al fine di confrontare il mercato italiano del gas con gli altri paesi europei, si è deciso di continuare a utilizzare l'Indice di liberalizzazione creato per il 2006. Per tale ragione utilizzeremo i seguenti tre elementi.

Il primo elemento cerca di riassumere il livello competitivo raggiunto nella fase di *upstream*, cioè la fase di approvvigionamento del gas naturale. Come per l'anno precedente, utilizziamo una media pesata di due indicatori: numero di imprese sul totale che hanno più del 5% della quota di approvvigionamento e il complemento dell'indice Cr3. Essendo l'approvvigionamento di gas naturale uno dei fattori più rilevanti si è ritenuto necessario mantenerne il peso relativo pari al 50% dell'indice totale.

Il secondo elemento, di peso pari al 30%, è dato dallo *switching factor*. Non essendo più disponibile il dato inglese abbiamo ipotizzato un mantenimento del trend in corso negli anni passati.

Il terzo elemento è rappresentato invece dalla metodologia di *unbundling*. Infatti, maggiore è il grado di separazione della rete maggiore è la probabilità che si

sviluppano degli investimenti, i quali sono necessari per migliorare la competizione nel mercato.

Come *benchmark* continueremo a utilizzare la Gran Bretagna. Nel 2007, il Regno Unito ha mostrato, nella fase di *upstream*, la presenza di 7 imprese con almeno il 5% del mercato, e ha mostrato il più basso valore dell'indice Cr3, pari a 40,1%.

Per quanto riguarda il modello di TSO e DSO adottato durante il 2007 non sono intervenute modificazioni di rilievo. Pertanto, il valore finale dell'indice di liberalizzazione risulta migliorato di un punto percentuale, raggiungendo quota 57%.

Tabella 13

Separazione strutturale in Europa nel 2007 e numero di imprese con almeno il 5% nella quota di importazioni

	Apertura del mercato	Unbundling		N. imprese con almeno il 5%
		TSO	DSO	
Austria	100	legale	legale	4
Francia	100	legale	manageriale	1
Germania	100	legale	contabile	6
Italia	100	legale	legale	3
Spagna	100	proprietaria	legale	6
Regno Unito	100	proprietaria	proprietaria	7

Fonte: Commissione Europea e Relazioni annuali dei regolatori europei

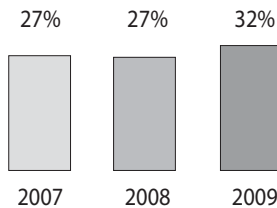
Settore: Gas naturale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	43	54,8
		(100-CR3)	60	62,6	
Switching factor	30				52
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva				57	

# Capitolo 3

---

## Servizi idrici

di Rosamaria Bitetti



La valutazione dell'avanzamento dello stato di liberalizzazione dei servizi idrici nel 2008 è positiva, benché parziale.

Positiva, dal momento che il settore è stato interessato da una riforma, introdotta dall'art. 23-bis del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 133/2008,<sup>1</sup> che introduce il principio generale dell'assegnazione per mezzo di gara competitiva dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, includendo fra questi anche i servizi idrici.

Parziale, per due ordini di ragioni, la prima delle quali, in parte contingente,<sup>2</sup> consiste nell'impossibilità di reperire dati sistematici e affidabili per l'aggiornamento di quella parte di indicatori che possiamo definire *ex post* – quegli indicatori, che, nello schema del capitolo, ci mostravano quanto del disposto normativo, che già con la n. 36/1994, nota come Legge Galli, prevedeva in via preferenziale l'affidamento a operatori privati della gestione dei servizi idrici, si fosse concretizzato in una reale creazione di mercato. Il che ci porta alla seconda ragione della parzialità della nostra valutazione: il settore dei servizi idrici è, per la sua struttura economica e istituzionale, estremamente vischioso e

resistente al mercato. È un settore in cui vi è un profondo iato fra le norme, più o meno orientate al mercato, e la loro effettiva implementazione – basti pensare che, a 15 anni dalla succitata Legge Galli, ben poco di quanto previsto da questa è stato realizzato. Inoltre, hanno un ruolo fondamentale nella creazione di spazi di intervento effettivi per gli operatori economici privati non solo le norme quadro, quanto anche la regolazione di dettaglio – e la regolazione tariffaria in primo luogo – un aspetto che non è stato modificato dalla riforma del 2008.

Ci limiteremo quindi, in questa edizione, ad analizzare uno solo degli indicatori selezionati nell'Indice, quello di natura normativa, riservandoci nelle successive edizioni un'analisi del suo impatto concreto nel settore.

### **L'impostazione dell'art. 23-bis**

Quanto premesso non deve d'altra parte portarci a ridimensionare eccessivamente la portata dell'innovazione legislativa in esame, che rimane interessante sotto più profili.

La nuova normativa, introdotta dall'art. 23-bis intende introdurre una disciplina omogenea in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica<sup>3</sup> che si impone a quelle di settore non compatibili, nelle dichiarate finalità di «favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati [...], nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità e accessibilità dei servizi pubblici locali e al livello essenziale delle prestazioni, [...] assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione» (comma 1).

Un primo aspetto interessante è quindi l'inserimento dei servizi idrici all'interno della cornice generale dei servizi economicamente rilevanti, superando la precedente impostazione normativa e il diffuso pregiudizio contro la natura economica dell'erogazione dei servizi

idrici. Quest'affermazione ha certamente un valore ideale, ma con importanti risvolti applicativi, in quanto rende vigenti anche in questo settore i principi comunitari di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale.

Il comma 5 del citato art. 23-bis rimarca la proprietà pubblica delle reti, ma afferma che «la loro gestione può essere affidata a soggetti privati», ma il comma 2 prevede, quindi, che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avvenga, in via ordinaria, a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite, in attuazione del principio della massima partecipazione alle gare.

I soggetti vanno individuati mediante procedure competitive a evidenza pubblica, nel rispetto sia dei principi del Trattato sia dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità.

Rispetto alla precedente disciplina, in cui la gara rappresentava solo una delle opzioni percorribili dagli enti locali, l'innovazione principale dell'art. 23-bis appare un forte elemento a favore dell'apertura concorrenziale del settore. In termini economici, è stato un modello di concorrenza per il mercato, prevedendo che per il conferimento della gestione dei servizi idrici, così come degli altri servizi pubblici locali, vadano espletate gare a evidenza pubblica. Una scelta, dunque, che certamente ci discosta ancora dal nostro *benchmark*: il sistema vigente in Inghilterra e Galles, infatti, ha previsto l'assegnazione della proprietà delle infrastrutture di erogazione del servizio idrico agli operatori privati con il *Water Act* 1989. Ma, per quanto continuiamo a ritenere questo modello di liberalizzazione preferibile, in quanto genera gli incentivi necessari per una gestione oculata ed efficace nel lungo termine, non possiamo non riconoscere il valore dell'opzione a favore della

gara quale meccanismo ordinario perché venga superato il modello attualmente prevalente in Italia, ovvero la gestione diretta delle risorse idriche da parte degli enti locali.

Il comma 3 dell'art. 23-bis prevede comunque un'eccezione alle modalità di affidamento per gara concorrenziale sancite come ordinarie al comma 2 nel caso di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato». In casi siffatti «l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria». Dal momento che costituisce ormai principio della disciplina comunitaria quello della possibilità di affidare direttamente un appalto o un servizio a un organismo *in house*, pur in presenza di stringenti condizioni affermate dalla Corte di giustizia, la possibilità di assegnare la gestione *in house* continua quindi a esistere, sebbene non sia menzionata espressamente tra le modalità di affidamento.

Ne viene tuttavia ridimensionato il campo di applicazione: in primo luogo, a situazioni specifiche e «peculiari», ossia particolari, e comunque riferite al territorio (comma 3).

Secondariamente l'affidamento *in house* è ulteriormente condizionato dal comma 4, che obbliga l'ente affidante a dare adeguata pubblicità alla scelta e a motivarla in base a un'analisi del mercato, nonché a trasmettere contestualmente una relazione, sugli esiti della predetta verifica, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'espressione di un parere sui profili di competenza.

Questo meccanismo di controllo ha suscitato alcune, ben fondate, perplessità da parte dell'Agcm sulla sua idoneità ad arginare la tendenza degli enti locali a derogare dal principio generale per avocare a sé la gestione dei servizi idrici, sia per il carattere non vincolante del parere, sia per la scarsa legittimità della stessa Autorità a valutare aspetti di tipo sociale, ambientale o geomorfologico.

D'altro canto, l'ipotesi di assoggettare il settore idrico al controllo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, la quale potrebbe avere, rispetto al Coviri, maggiori competenze regolamentari e indipendenza, più volte apparsa negli iter parlamentari non è riuscita, ancora nel 2008, a tramutarsi in legge.

### **Conclusioni e valutazione**

Possiamo concludere affermando che nel 2008 il settore delle risorse idriche ha fatto importanti passi avanti nel processo di liberalizzazione, ma che la strada sia ancora lunga.

Innanzitutto, la soluzione scelta non è, a nostro parere, la più idonea a creare autentico mercato – abbiamo infatti scelto come modello quello della privatizzazione delle infrastrutture.

Inoltre, nell'analizzare l'evoluzione del settore abbiamo maturato la consapevolezza che il mercato non si crei "per decreto", ma che occorra anche vincere le resistenze degli attori odierni, assicurare una transizione trasparente e chiara, tali da rendere l'ingresso nel settore possibile per i soggetti imprenditoriali privati.

In una materia in cui non si dovrebbe lasciare ulteriore spazio alle incertezze l'art. 23-bis, rimandando al comma 10 alla fonte regolamentare, lascia in sospeso questioni di grande rilevanza, quali la durata degli affidamenti, conflitto di ruoli e interessi tra proprietari, regolatori e gestori, e non ne affronta altre di importanza cruciale – quali la regolamentazione tariffaria e le competenze dell'autorità di regolamentazione, ponendo un'ipoteca sull'effettiva portata di una riforma di cui pur riconosciamo l'intento liberalizzatore.

Per questa serie di ragioni assegnamo una valutazione di 60 all'indicatore del quadro regolamentare, ritenendo che le incertezze e le perplessità espresse sull'effettiva implementazione delle innovazioni normative del 2008 siano efficacemente riflesse dall'immobilità degli altri elementi, che pesa, giustamente, molto sulla valutazione complessiva.

Il miglioramento complessivo del 5,5 può essere considerato un buono auspicio perchè una norma quadro tendenzialmente più favorevole al mercato si traduca, nei prossimi anni, nella nascita effettiva di un mercato concorrenziale.

Settore: Servizi idrici Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Mercato	40	Gestione	40	6	10
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	40	
Concorrenza	30	Affidamento	50	20	35
		Mobilità dell'offerta	25	50	
		Accesso alla rete	25	50	
Quadro regolatorio	30				60
Valutazione complessiva					32

### Note

1. Testo pubblicato su Gazzetta Ufficiale n. 192 del 21/08/2008 Supplemento Ordinario n. 196.

2. Non è stato ancora pubblicato il rapporto del Comitato di Vigilanza delle Risorse Idriche per l'anno di riferimento, dal quale avevamo nella scorsa edizione tratto i dati ufficiali.

3. È stato giustamente notato che non sarebbe potuto essere altrimenti a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 27 luglio 2004, n. 272 (in Giur. Cost., 2004, 4), secondo cui solo la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può essere ascritta alla legislazione esclusiva dello Stato – si veda, anche per un'analisi più generale del testo del 23-bis, Volpe C., "In house providing, Corte di giustizia, Consiglio di Stato e legislatore nazionale. Un caso di convergenze parallele?" (commento a Corte di Giustizia CE, sez. II, 17 luglio 2008, causa C-371/05), in *Urbanistica e appalti*, 2008, n. 12, pp. 1401-1418.

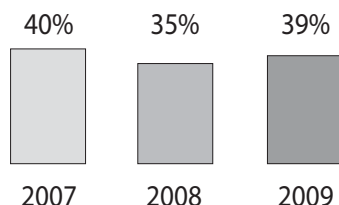


## Capitolo 4

---

### Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



La montagna ha partorito il topolino? È davvero questa l'impressione che si ricava dall'analisi dell'andamento delle telecomunicazioni italiane nel 2008, come – del resto – da tradizione ormai consolidata. Il nodo cruciale, quello che paralizzava l'intero settore, è rimasto sostanzialmente irrisolto. A dispetto dei convincimenti manifestati dall'ex monopolista e dall'Agcom, la soluzione *Open Access* non può essere considerata la risposta definitiva a un problema, l'utilizzo delle infrastrutture della rete d'accesso, che continua a penalizzare pesantemente l'apertura dei mercati della telefonia fissa e della connettività a banda larga.

Già un anno fa avevamo ribadito i rischi connessi a un'inadeguata definizione dei confini tra rete e servizi e avevamo auspicato che il percorso inaugurato dall'Autorità addirittura nel 2006 non trascurasse quest'ordine di considerazioni.<sup>1</sup> Scrivevamo allora: «Quel che è indispensabile impedire è che ci ritroviamo tra dodici mesi a commentare l'ennesima occasione buttata per il mercato delle telecomunicazioni». Nondimeno, è questa la situazione che siamo oggi costretti a commentare.

È certamente vero che l'introduzione di *Open Access* costituisce un avanzamento rispetto allo *status quo ante*,

ma si tratta di un avanzamento di portata assai contenuta e – soprattutto – idoneo a inibire qualsiasi ulteriore evoluzione, tanto nelle intenzioni dell'*incumbent*, quanto – e ciò è meno giustificabile – in quelle del regolatore.

Non possono sfuggire a un osservatore attento le lacune che allontanano il progetto *Open Access* dal modello inglese esemplificato da Openreach e – più in generale – da un qualsiasi modello di separazione funzionale efficace.

In primo luogo, colpisce la circostanza che l'esistenza stessa della divisione *Open Access* non sia espressamente inclusa nel perimetro degli Impegni sottoscritti dall'ex operatore pubblico con l'Autorità; e questo ci pare gettare un'ombra significativa sull'intero procedimento.

In secondo luogo, *Open Access* manca proprio di quegli elementi che più marcatamente dovrebbero segnare l'indipendenza: piani di remunerazione distinti (che sono cosa diversa dai meri incentivi), obiettivi di ricavi da terzi precisi e verificabili, una piena impermeabilità rispetto alle altre divisioni dell'azienda con riguardo alle informazioni più sensibili. Manca, soprattutto, l'instaurazione di un'interfaccia unica e comune alle divisioni commerciali dell'*incumbent* – destinate a relazionarsi direttamente con *Open Access* – e agli operatori alternativi, che – viceversa – continueranno a passare attraverso il filtro della divisione *wholesale*.

Come detto, non si può negare che le nuove modalità di utilizzo costituiscano un modesto miglioramento rispetto all'attuale configurazione, ed è così che l'esperimento *Open Access* viene valutato in questo *Indice*. Ciò non vale a sminuire la delusione per la grossa opportunità mancata al termine dei lunghi negoziati e, soprattutto, la preoccupazione per gli effetti di questo esito sul futuro dell'industria, anche in termini di preclusione all'esperimento di ulteriori iniziative regolamentari sulla rete.

Ulteriori miglioramenti si riscontrano nella quota di

mercato dell'*incumbent*, mentre viene valutato in leggera flessione il recepimento del quadro europeo, che risente dei vistosi dissidi tra Agcom e Commissione Europea cui abbiamo assistito per larga parte del 2008. Da giudicare negativamente anche gli interventi dell'Autorità in tema di offerta di riferimento per l'*unbundling*, con l'approvazione a ottobre (con efficacia ovviamente retroattiva) dell'offerta per il 2008 e con la concessione di aumenti assai significativi in pressoché ogni categoria dell'offerta 2009.

Il 2008 è stato l'anno dell'esplosione del dibattito sulle tariffe di terminazione e anche questa è una partita i cui frutti giungeranno a maturazione nei prossimi anni. Sul livello eccessivo delle tariffe di terminazione fissa e, soprattutto, mobile concordano diversi osservatori. Vi sono, però, alcune questioni da considerare. In primo luogo, dev'essere risolutamente respinta l'opportunità di utilizzare le tariffe di terminazione come uno strumento di politica industriale, nella fattispecie per sovvenzionare lo sviluppo della rete di nuova generazione. È certo vero che questo approccio si è già utilizzato in materia di reti mobili, ma ciò non basta a dimostrare l'adeguatezza e la desiderabilità di tale opzione. In secondo luogo, se si ritiene che le tariffe di terminazione mobile si siano consolidate a un livello eccessivo, è necessario domandarsi cosa impedisca un'efficace esplicazione dei meccanismi del mercato e intervenire alla radice. Infine, è lecito considerare – come sta avvenendo nel Regno Unito – l'eventualità di rivedere dalle fondamenta il meccanismo di remunerazione della terminazione, ad esempio con l'introduzione di un sistema di *bill and keep*. Le implicazioni di questa rivoluzione sono tutt'altro che scontate, e non va dimenticato che essa consisterebbe essenzialmente nel calmieramento a zero delle tariffe di terminazione mobile. Si tratta, però, di un'ipotesi suggestiva e i cui benefici in termini di aumento della pressione concorrenziali non si possono trascurare. Il dibattito in materia è senz'altro destinato a perdurare per tutto il 2009 e oltre.

Vi sono almeno altre due minacce per la liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni che il 2008 lascia in eredità al 2009. In un caso si tratta della riforma della cornice regolamentare a livello comunitario (il cd. pacchetto Telecom del Commissario Viviane Reding). Nella sua formulazione più recente il pacchetto ha sì escluso disposizioni sciagurate come quella volta all'introduzione del principio della *net neutrality* ma continua a suggerire la generalizzazione del rimedio della separazione funzionale che, a nostro parere, non può prescindere dalla presenza di un precedente monopolio pubblico, pena una consistente riduzione degli investimenti nel settore. Sempre da Bruxelles, andranno monitorati gli sforzi indirizzati a regolamentare, dopo le tariffe del traffico voce in *roaming*, anche quelle del traffico SMS e dati all'estero.

Nel nostro paese, invece, saranno cruciali le strategie con cui il governo darà seguito al piano Caio in tema di banda larga e NGN. Sono sotto gli occhi di tutti i danni che l'incertezza e la scarsa trasparenza della cornice regolamentare arrecano allo sviluppo del settore e particolarmente agli operatori alternativi, che attendono di conoscere quali principi governeranno i propri investimenti. Inoltre, è fondamentale evitare il ritorno a un modello dirigistico che pensavamo sepolto ma è oggi da più parti riproposto, e che non porterebbe alcun vantaggio al paese e agli utenti. È appena il caso di ricordare che i piani industriali sono di competenza degli imprenditori e ai poteri pubblici spetta, al più, la predisposizione del quadro di riferimento. La discussione è, fortunatamente, ancora in corso e sarà la prossima edizione dell'*Indice* a trarne un bilancio.

### **Gli indicatori**

Venendo all'analisi dettagliata del mercato, anche per quest'anno, la struttura degli indicatori utilizzati nelle precedenti edizioni dell'*Indice* c'è parsa adeguata a rappresentare i cambiamenti in atto nell'industria delle telecomunicazioni.

Non sono, per altro verso, mancate alcune correzio-

ni di rotta, più o meno significative. A tal proposito, devono essere menzionati alcuni sottoindicatori di nuova introduzione: gli indici di Herfindahl-Hirschman, che misurano la concentrazione del mercato; la quota di mercato degli MVNO, che precisa la portata dei dati sul numero degli operatori; la quota di offerte in *bundle*, che registra la tendenza in direzione dell'integrazione dei servizi, e con essa l'apertura di nuovi ambiti di competizione.

Va – in chiusura – segnalato che, per disomogeneità metodologiche o di fonte, alcuni dei dati che qui riportiamo non coincidono o non sono comparabili con quelli forniti nelle precedenti edizioni di questo *Indice*. Abbiamo ritenuto opportuno privilegiare la linearità dell'analisi a quella delle cifre.

## TLC INDICATORI

### A – Apertura del mercato 46%

#### 1) Barriere legali all'ingresso 60%

Tabella 1 Regime autorizzatorio	
Italia	Il regime di autorizzazione generale prescritto a livello comunitario trova applicazione; l'autorizzazione dev'essere concessa dal Ministero delle Comunicazioni.
Regno Unito	Il medesimo sistema di autorizzazioni generale è stato recepito, ma è l'OFCOM a riconoscere l'autorizzazione agli operatori idonei che ne facciano richiesta.

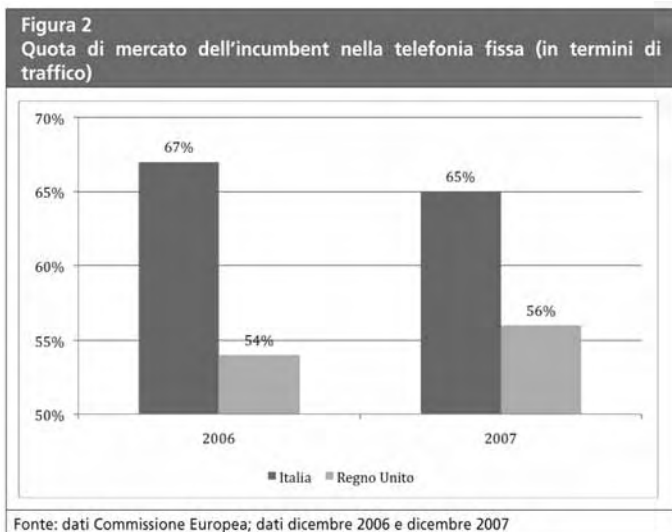
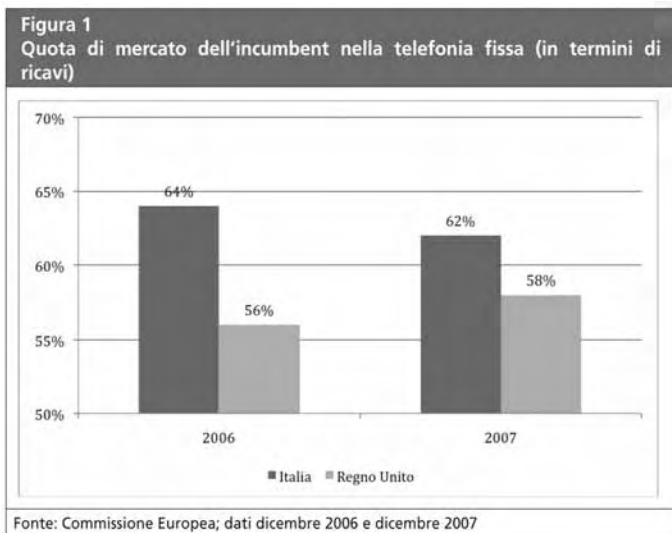
Tabella 2 Assegnazione numerazioni	
Italia	Compete al Ministero delle Comunicazioni, che provvede entro trenta giorni dalla richiesta. Il termine medio è di tre settimane dalla richiesta.
Regno Unito	Compete ad Ofcom, che provvede entro tre settimane dalla richiesta. Ofcom assegna il 90% delle numerazioni entro 5 giorni lavorativi ed un ulteriore 5% entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta

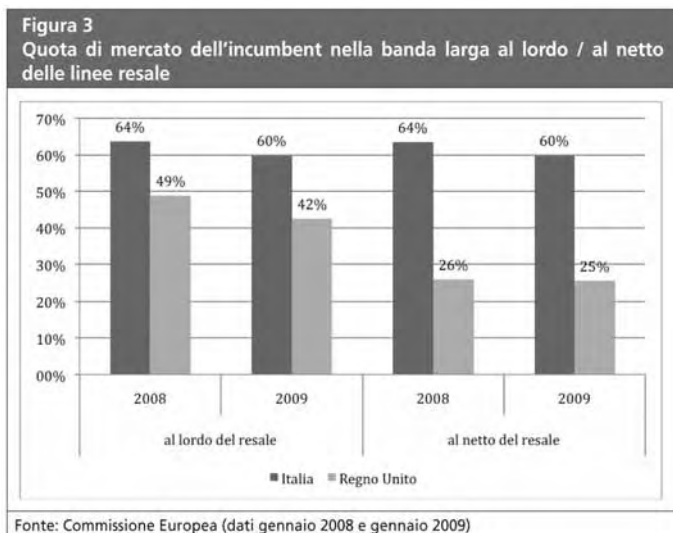
Tabella 3 Assegnazione frequenze	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vi è un sostanziale ritardo nell'allocazione delle frequenze dello spettro, che si verifica attraverso un processo di assegnazione amministrativa.</li> <li>• Le frequenze assegnate possono essere cedute – previa approvazione del Ministero delle Comunicazioni, sentita l'Agcom – a soggetti muniti di autorizzazione o dotati dei medesimi requisiti del titolare cedente. Il trading delle frequenze è però escluso nel caso del WiMax.</li> <li>• Nel 2008 non ha registrato significativi avanzamenti la discussione sulla destinazione del "dividendo digitale".</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seguito della Spectrum Review del 2006, l'Ofcom ha portato avanti un progetto di liberalizzazione dello spettro, basato sull'assegnazione tramite asta delle frequenze.</li> <li>• Il trading delle frequenze è generalmente ammesso e l'Ofcom programma di estenderne l'applicazione anche ai settori attualmente esclusi.</li> <li>• Le frequenze sono allocate in modo neutrale rispetto alle tecnologie ed ai servizi.</li> </ul>

## Valutazione

Nonostante la notevole somiglianza tra i rispettivi regimi, naturalmente influenzata dalla cornice comunitaria, le procedure adottate nel Regno Unito continuano a farsi preferire per speditezza ed efficienza. Va precisato che non si è potuto tener conto di alcuni provvedimenti in tema di frequenze intervenuti già nel 2009 e di cui si valuteranno le implicazioni nella prossima edizione dell'*Indice*.

2) Market share dell'incumbent 35%



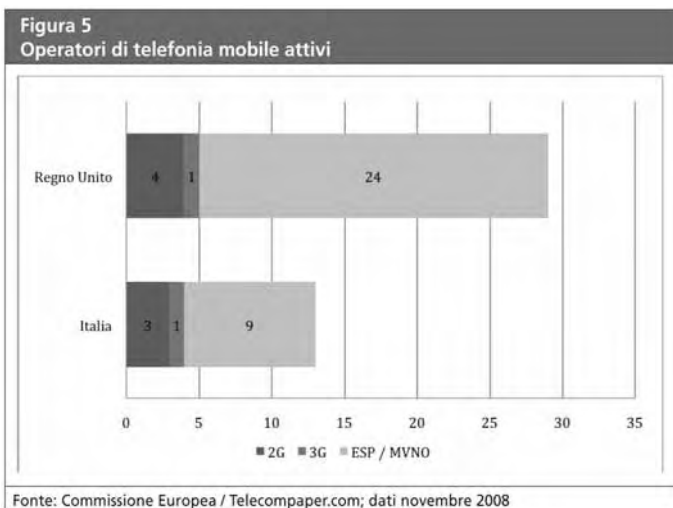
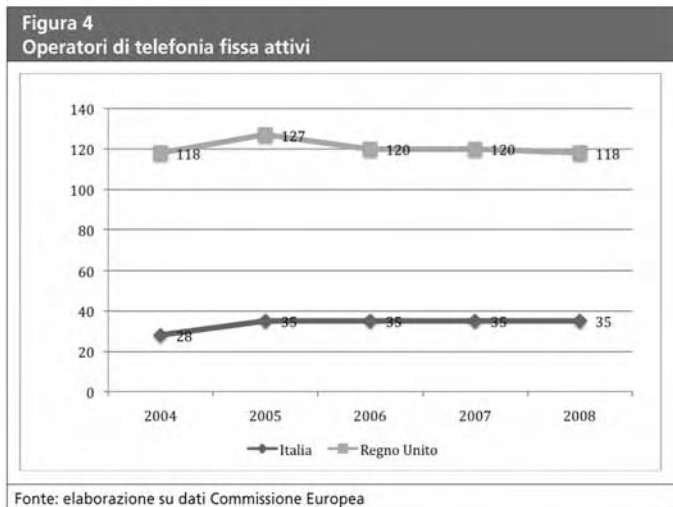


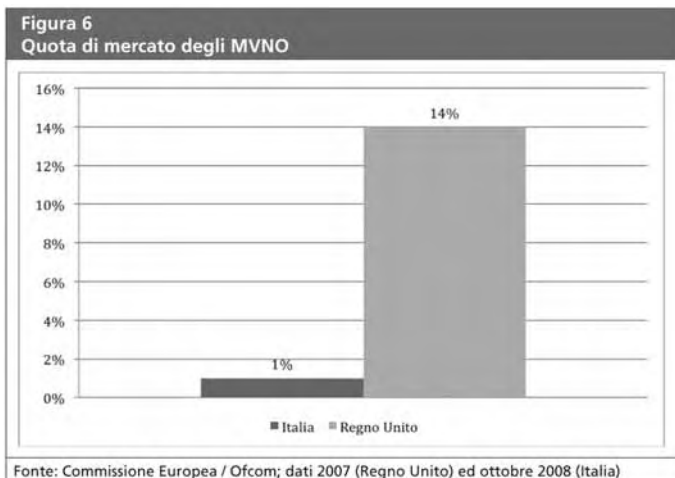
## Valutazione

Nella telefonia fissa, il lieve ridimensionamento dell'*incumbent* italiano e l'altrettanto lieve rimbalzo di quello inglese hanno determinato una riduzione del margine. La medesima dinamica si osserva anche nel mercato della connettività a banda larga (al netto delle linee *resale*, sebbene non al lordo). Ci pare dunque equo riconoscere una valutazione del 35%.



3) Operatori attivi 30%

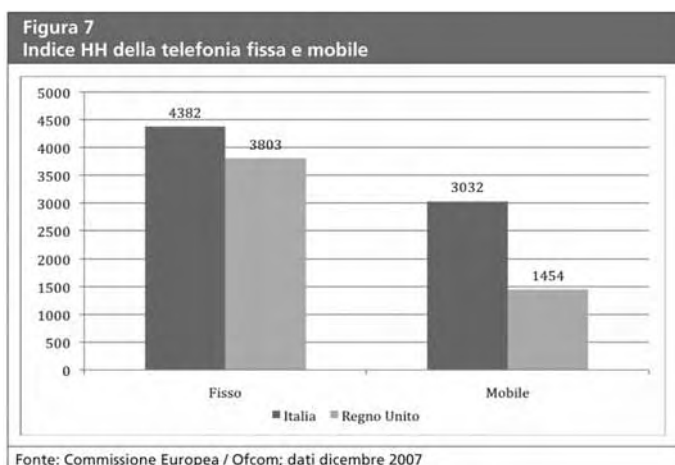




## Valutazione

Il Regno Unito mantiene un significativo vantaggio nel numero di operatori fissi e di operatori mobili virtuali, i quali totalizzano comunque una ben più rilevante quota di mercato.

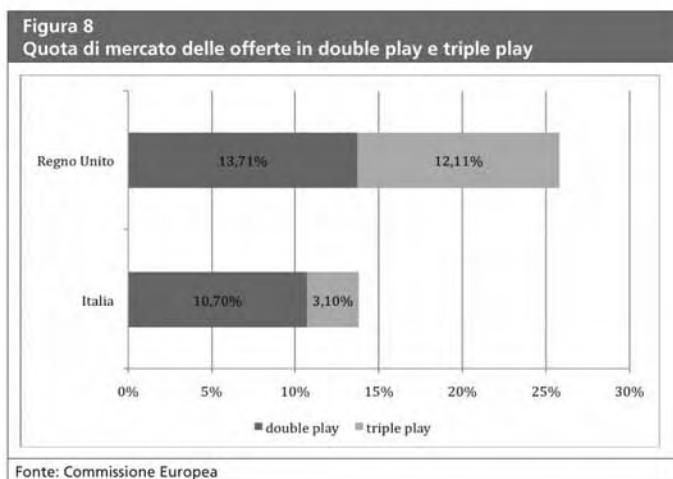
### 4) Concentrazione del mercato 50%



## Valutazione

La Gran Bretagna evidenzia tanto nel fisso quanto nel mobile inferiori livelli di concentrazione del mercato. Va, però, osservato che la differenza appare in entrambi i casi contenuta, particolarmente ove si consideri la posizione peculiare degli MVNO e la discussa opportunità di considerarli al fine del computo.

### 5) Integrazione dell'offerta 50%



## Valutazione

La diffusione delle offerte integrate è di molto superiore nel Regno Unito, particolarmente con riferimento al *triple play*. È possibile ipotizzare che tale divario sia destinato ad ampliarsi in seguito all'aumento dei costi dell'*unbundling*, che è nel nostro paese – diversamente da quanto accade nel Regno Unito – il principale veicolo per le offerte integrate.

**B – Assetto istituzionale 50%***1) Proprietà e controllo statale dell'incumbent 20%*

Tabella 4 Proprietà dell'incumbent	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La privatizzazione di Telecom, incumbent sia nel fisso che nel mobile, è stata completata nel 2002</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La privatizzazione di Bt è stata completata nel 1993</li> <li>• Bt possiede un operatore mobile virtuale, ma non un operatore infrastrutturato</li> </ul>

Tabella 5 Controllo dell'incumbent	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il governo italiano mantiene una golden share su Telecom</li> <li>• La politica continua a condizionare pesantemente i destini e le scelte dell'azienda, ignorando i più elementari principi di un'economia di mercato, da ultimo con i numerosi interventi nella questione NGN</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non vi è alcun rapporto fra governo inglese e Bt</li> </ul>

**Valutazione**

Non sembrano intervenuti significativi cambiamenti nel rapporto tra l'ex monopolista pubblico e la politica, che tuttora ha la pretesa di determinarne il ruolo sul mercato.

*2) Implementazione quadro normativo europeo 70%*

Tabella 6 Recepimento della normativa europea	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricezione per mezzo del Codice delle Telecomunicazioni, approvato il 1 agosto del 2003 e vigente dal 1 settembre.</li> <li>• Due procedure d'infrazione concluse nel 2007.</li> <li>• Nel 2008 si sono palesate delle divergenze con la Commissione in tema di tariffe di terminazione e, soprattutto, in merito alla vicenda Open Access: l'Agcom ha notificato il provvedimento di accettazione degli Impegni solo nel 2009 sotto la minaccia di una procedura d'infrazione.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ricezione per mezzo del Communication Act 2003, in vigore dal 25 luglio dello stesso anno.</li> <li>• Una procedura d'infrazione – relativa alla predisposizione dell'elenco degli abbonati – conclusa nell'ottobre 2007.</li> </ul>

Tabella 7 Rapidità nell'effettuare le analisi di mercato previste dall'UE	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel 2008 l'Italia ha cominciato la seconda tornata di analisi per tutti i mercati. Le analisi dei mercati fissi sono state, però, sospese per la definizione del procedimento sugli Impegni.</li> <li>• Un'analisi di mercato richiede in media 30 mesi.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sono state completate alcune diverse analisi della seconda tornata.</li> <li>• Un'analisi di mercato richiede in media 12-18 mesi.</li> </ul>

## Valutazione

Il quadro europeo trova puntuale applicazione anche nel nostro paese. Il 2008 ha però registrato un significativo peggioramento delle relazioni tra Autorità e Commissione Europea.

### 3) Autorità nazionale di regolamentazione 60%

Tabella 8 Indipendenza	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I commissari dell'Agcom vengono selezionati, in base a requisiti d'indipendenza ed astrattamente tecnici, dal parlamento e proporzionalmente alla sua composizione partitica (cosiddetta lottizzazione).</li> <li>• Il loro mandato dura sette anni e non è rinnovabile, mentre possono essere rimossi solo per conflitto di interesse.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I membri dell'Ofcom sono nominati dal primo ministro in base a requisiti strettamente tecnici e d'indipendenza.</li> <li>• Il mandato del Chairman, del Chief executive, dei direttori esecutivi e non esecutivi non è prestabilito, ma dipende dal contratto di assunzione. Possono essere rimossi per bancarotta colpevole, conflitto d'interessi pregiudicante, comportamenti scorretti ed incapacità o indegnità.</li> </ul>

Tabella 9 Trasparenza	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'autorità.</li> <li>• L'Agcom deve presentare il proprio piano operativo per l'anno successivo in parlamento, e ad esso risponderne, mentre può consultarsi con le parti coinvolte per questioni tecniche o specifiche.</li> <li>• L'autorità deve aprire una consultazione pubblica per effettuare le indagini di mercato e prendere le decisioni di natura generale, e tutte le parti interessate hanno diritto a prender parte. Il tempo di consultazione è pari a 30 giorni, estendibile a 45.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'autorità.</li> <li>• I piani operativi vengono resi pubblici ad inizio anno, affinché tutti gli stakeholders possano esprimersi, e varati intorno ad aprile</li> <li>• Prima di prendere qualsiasi decisione di interesse generale, l'Ofcom apre una consultazione pubblica che dura solitamente 10 settimane, ma non può durare comunque meno di un mese.</li> </ul>

Tabella 10 Poteri effettivi	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Agcom ha il potere di imporre sanzioni pecuniarie, ma queste non sono generalmente pubblicate, quindi non è possibile tracciarne l'applicazione. Non impone invece pagamenti periodici ai concorrenti danneggiati da un comportamento anticoncorrenziale continuato.</li> <li>• L'Agcom può bloccare una proposta commerciale qualora non la ritenga pro-concorrenziale.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Ofcom ha il potere di imporre multe e pagamenti periodici verso i concorrenti danneggiati.</li> <li>• Inoltre, secondo gli impegni presi da Bt nel 2006, prima di fare qualsiasi offerta commerciale, l'incumbent deve garantire ai concorrenti l'equivalente servizio all'ingrosso ed i tempi tecnici per formulare un'offerta analoga.</li> </ul>

Tabella 11 Controllo giurisdizionale sui provvedimenti dell'autorità	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contro una decisione dell'Agcom si può ricorrere in appello presso il Tar. L'appello non sospende direttamente la decisione, ma si può richiedere al tribunale la sospensione ad interim.</li> <li>• Un processo d'appello dura fino a 4 anni, mentre è possibile ricevere la sospensione della decisione in 2-3 mesi.</li> <li>• L'incumbent è ricorso in appello contro la maggior parte delle decisioni, ma solo due sono state cassate, ed una sospesa.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'appello contro le decisioni dell'Ofcom, presso il Competition Appeal Tribunal, non sospende la decisione, ma il Cat può richiederne la sospensione temporanea quando ne intraveda la necessità.</li> <li>• Un processo d'appello dura dagli 8 ai 16 mesi.</li> <li>• Diverse decisioni dell'Ofcom sono state appellate con successo presso il Competition Appeal Tribunal (CAT).</li> </ul>

## Valutazione

L'Ofcom continua a distinguersi per indipendenza, efficacia e tempestività. L'Agcom, che – dopo la riorganizzazione del 2006 – ha ottenuto nel 2007 un sostanzioso aumento dell'organico, dimostra effettivamente un aumento di efficienza, peraltro ancora insufficiente a colmare il gap. Permangono le lungaggini nell'effettuazione delle indagini di mercato e nell'approvazione della contabilità dell'*incumbent* e nella disciplina delle diverse modalità di accesso alla rete. Si rileva, inoltre, un deficit di indipendenza dell'Autorità, e una minore trasparenza nelle procedure. Non possono essere trascurate le ripetute divergenze tra Agcom e Commissione Europea, con il rischio tangibile di una procedura d'infrazione a carico del nostro paese.

### 4) Regolamentazione tariffaria 50%

Tabella 12 Telefonia fissa	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'offerta retail dell'<i>incumbent</i> è vagliata sulla base d'una verifica di replicabilità ed orientamento al costo; anche per l'offerta wholesale (cd. offerta di riferimento) si richiede approvazione dell'Agcom.</li> <li>• L'offerta di riferimento unbundling per il 2008 è stata approvata solo nell'ottobre dello stesso anno; l'Agcom ha approvato significative modifiche in aumento all'offerta di riferimento per il 2009 ed al canone residenziale.</li> <li>• In maggio sono state approvate le griglie per la riduzione delle tariffe di terminazione su rete fissa, con il raggiungimento di un valore simmetrico di 0,57 centesimi a luglio 2010.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non esiste alcuna regolamentazione sui prezzi retail dell'<i>incumbent</i>.</li> </ul>

Tabella 13 Telefonia mobile	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anche con riguardo alla telefonia mobile, l'Agcom ha approvato a dicembre un piano di riduzione delle tariffe di terminazione, sino ad un valore simmetrico di 4,5 centesimi a partire dal 2012.</li> <li>• Non è prevista regolamentazione tariffaria sui servizi retail. Permane, tuttavia, il divieto di tariffare il servizio di ricarica della scheda prepagata.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Commissione Europea ha proposto di affiancare all'attuale regolamentazione tariffaria dei servizi voce in roaming (prorogata al 2013) un'analogia regolamentazione dei servizi dati. Se, come pare, tale proposta verrà accolta dal Parlamento nel corso del 2009, Regno Unito ed Italia dovranno egualmente adeguarsi.</li> </ul>

## Valutazione

Alla decisa svolta del regolatore britannico in direzione del superamento di ogni forma di regolazione *ex ante*, corrispondono da parte dell'Agcom sforzi assai più limitati e comunque apprezzabili. L'intervento governativo sui costi di ricarica è un'ingerenza indebita e controproducente in un mercato del resto funzionante.

### C – Rete 21%

#### 1) Livello di separazione 15%

Tabella 14 Livello di separazione	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A seguito di una lunga ed accidentata trattativa tra l'ex monopolista pubblico e l'Autorità, la gestione della rete fissa è stata demandata ad una divisione apposita di nuova creazione, denominata Open Access.</li> <li>• Open Access manca delle caratteristiche fondamentali destinate a garantire una separazione efficace: piani di remunerazione specifici ed obiettivi di ricavi da terzi; muraglie cinesi; un'autentica parificazione tra incumbent ed operatori alternativi.</li> <li>• L'accettazione degli Impegni ha determinato l'estinzione di una serie di procedimenti in corso presso l'Agcom.</li> </ul>
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dal gennaio 2006 è attiva la divisione Openreach, la cui creazione è parte integrante degli Undertakings concordati tra Bt ed Ofcom. Ad Openreach sono demandati integralmente il controllo e la gestione della rete fissa.</li> <li>• Openreach è separata dalle altre divisioni Bt da un sistema di pareti cinesi che impedisce il flusso delle informazioni.</li> <li>• Il management di Openreach è remunerato sulla base dei risultati della divisione stessa, indipendentemente da quelli del gruppo nel suo complesso.</li> <li>• È costituito un organo di controllo, denominato Equality of Access Board, al cui interno siedono membri nominati da Ofcom.</li> <li>• Openreach impiega mezzi e dipendenti propri ed ha un marchio chiaramente distinguibile da quello di Bt.</li> <li>• I risultati della creazione di Openreach, particolarmente in termini di mobilità della clientela, sono notevoli.</li> </ul>

## Valutazione

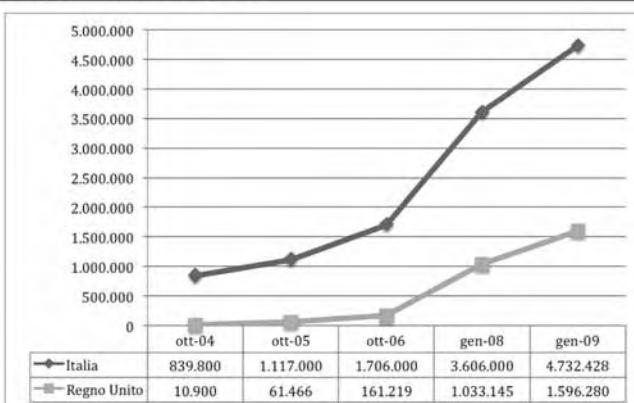
Sebbene sia naturalmente prematuro giudicare gli effetti concreti dell'introduzione di *Open Access*, è possibile affermare che la nuova struttura sembra destinata a rappresentare un miglioramento marginale sulla situazione pregressa.



## 2) Switching 40%

Figura 9

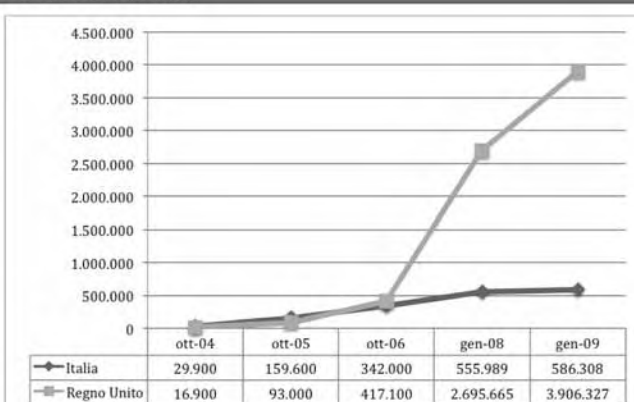
Linee in full unbundling (ULL)



Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea, Ota2 (Office of the Telecommunications Adjudicator) e Agcom

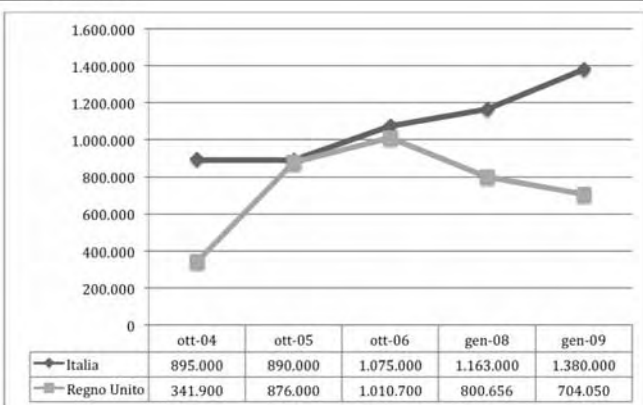
Figura 10

Linee in shared access



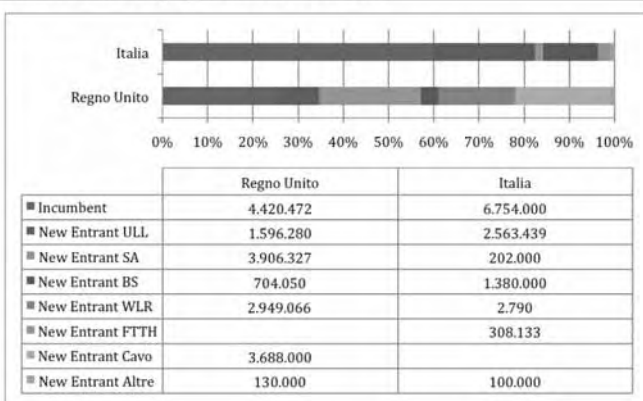
Fonte: Commissione Europea, Ota2 e Agcom

**Figura 11**  
Linee bitstream



Fonte: Commissione Europea, Ota2 e Agcom

**Figura 12**  
Linee a banda larga per modalità di accesso



Fonte: Commissione Europea; dati gennaio 2009

## Valutazione

Se l'Italia prevale nel *Local Loop Unbundling* e nel *Bit-stream*, il Regno Unito ottiene risultati significativi nel *Wholesale Line Rental* e soprattutto nello *Shared Access*. Il quadro generale evidenzia un assai più significativo ventaglio di scelte per gli utenti britannici, anche in virtù della conferma del cavo.

Settore: Telecomunicazioni Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	25	60	46
		Market share dell'incumbent	25	35	
		Numero operatori attivi	15	30	
		Concentrazione del mercato	20	50	
		Integrazione dell'offerta	15	50	
Assetto istituzionale	33	Controllo statale dell'incumbent	25	20	50
		Implementazione quadro normativo europeo	20	75	
		Autorità nazionale di regolamentazione	20	70	
		Regolamentazione tariffaria	25	50	
Rete	33	Livello di separazione	75	15	21
		Switching	25	40	
Valutazione complessiva				39	

### Note

1. Per un approfondimento su questi temi e sulle ragioni alla base della necessità di separare in capo all'ex monopolista pubblico rete e servizi ci mettiamo di rimandare al nostro "Rete Telecom: quanto lieto è il lieto fine?", IBL Focus n. 117, 28 ottobre 2008, [http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL\\_Focus\\_117\\_Trovato.pdf](http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_117_Trovato.pdf).

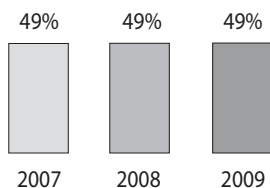


# Capitolo 5

---

## Trasporto ferroviario

di Andrea Giuricin



### L'evoluzione normativa

L'apertura di nuove linee ad alta velocità potrebbe far pensare a un aumento della capacità dell'infrastruttura e a un incremento del grado di concorrenza; a tale incremento dell'offerta di infrastrutture è seguito un maggior numero di vetture per tale mercato da parte del monopolista, che tuttavia non ha incrementato di molto il numero di passeggeri, come sarà dimostrato nelle parti successive dello studio.

La prima parte del presente studio analizzerà l'evoluzione della legislazione, mentre successivamente saranno approfondite le tematiche di accesso al mercato e dell'evoluzione del mercato stesso.

Lo scorso anno si era accennato al regolamento europeo 1370 del 2007 che di fatto non ha avuto alcun impatto sulla normativa ferroviaria in quanto entrerà in vigore solo alla fine del corrente anno. Nel complesso la normativa è cambiata poco e la situazione italiana non ha visto notevoli miglioramenti.

La separazione formale ma non sostanziale tra Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana è sempre più un problema per la concorrenza nel settore. Entrambe le aziende sono controllate al 100% da Ferrovie dello Stato Hol-

ding, la quale è controllata interamente dal Ministero dell'Economia.

Il settore rimane fortemente sussidiato e le gare per l'assegnazione dei servizi rimangono ancora un "miraggio". Il trasporto ferroviario merci, grazie alla liberalizzazione europea, vede sempre più incrementare la concorrenza, mentre enormi difficoltà rimangono nel trasporto ferroviario passeggeri.

Il terzo pacchetto ferroviario, introdotto dalla Commissione Europea nel 2007, non aumenterà la concorrenza nel settore passeggeri a breve termine, in quanto la possibilità di proroga di attuazione è di addirittura dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento, vale a dire nel 2019.

Il prossimo anno sarà invece liberalizzato il mercato passeggeri internazionali e si prevede che lentamente si possa avere una situazione simile a quanto è accaduto nel trasporto merci; in questo settore, sul segmento internazionale, gli operatori concorrenti di Trenitalia Cargo hanno conquistato su diverse tratte anche il 30% del mercato.

La stessa direttiva 58 del 2007 che entrerà tuttavia in vigore il 1 gennaio 2010 dovrebbe essere recepita dall'ordinamento nazionale entro il 4 giugno del 2009, ma a fine del 2008 non era ancora stata raccolta nell'ordinamento nazionale.

Anche a livello di normativa italiana, non sono stati fatti passi in avanti; i problemi alla base della mancata liberalizzazione non sono stati affrontati da alcuna normativa e la posizione dell'*incumbent* è sempre più forte in vista dell'entrata di nuovi concorrenti.

Il Decreto Legge 112, convertito nella Legge 133 del 2008, tratta dei servizi pubblici locali e oltre a interessare pienamente il trasporto pubblico locale, potrebbe interessare i servizi di treni regionali. La normativa prevede l'affidamento tramite gara in via ordinaria, a eccezione di casi e situazioni di «caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» per le quali si rimanda alla normativa comunitaria. La legislazione comunitaria

rimanda invece alla legislazione nazionale e dunque si è nel mezzo di un “richiamo” incrociato.<sup>1</sup>

I due mercati *benchmark* nella nostra analisi rimangono come gli scorsi anni il mercato svedese e quello della Gran Bretagna che hanno conosciuto una forte liberalizzazione del settore.

In Svezia nel corso del 2008 non sono stati effettuati cambiamenti a livello legislativo importanti che hanno modificato il panorama precedente; il livello di liberalizzazione è sostanzialmente lo stesso rispetto all'anno precedente.

In Gran Bretagna il grado di liberalizzazione si mantiene molto elevato e si segnalano investimenti importanti di operatori esteri nel mercato passeggeri e merci. L'obiettivo del governo britannico rimane quello di una copertura del 75% dei costi del servizio tramite i ricavi commerciali delle compagnie di trasporto ferroviario (privatizzate e in competizione tra loro), in modo da ridurre ulteriormente i sussidi.

Come gli anni precedenti, anche per il 2008, è necessario al fine di creare l'indice relativo alla liberalizzazione del settore ferroviario identificare due macro-aree: la prima è relativa alla parte legislativa, che comprende gli aspetti meramente legislativi, mentre la seconda parte, l'accesso, riguarda l'applicazione della normativa stessa. Tale parte vale solo il 30% dell'indice totale, in quanto è considerato che la parte relativa al mercato abbia maggiore importanza, perché più direttamente collegata al grado di liberalizzazione del settore.

Nel 2008, l'analisi è stata compiuta tenendo in considerazione uno studio effettuato dalla Direzione Generale Trasporti ed Energia della Commissione Europea aggiornato al 2007 e successivamente integrato dalle modificazioni alle legislazioni avvenute nel 2008. La seguente tabella riporta i punteggi relativi all'Italia e ai due paesi *benchmark*.

Rispetto allo scorso anno non vi sono state grandi modificazioni a livello legislativo, come visto. Rimane tuttavia l'applicazione della normativa, la quale ha

visto effettivamente un peggioramento, seppur non sostanziale, del livello italiano di liberalizzazione. Nel settore ad alta velocità, quello maggiormente remunerativo, l'*incumbent* sta occupando tutte le tracce orarie migliori. Tale strategia sarà confermata nel 2009 e di fatto è un innalzamento di barriere operative. È la ragione per la quale l'indice relativo alle barriere operative della categoria "accesso" peggiora in Italia dal 75 al 60%, condizionando tutto l'indice relativo alla liberalizzazione normativa.

Indice di Liberalizzazione Normativa				
Aree	Peso	Benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
Leggi	30%	100	78	77
I. Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33%	100	100	85
II. Regolazione dell'accesso al Mercato	33%	100	60	85
III. Competenze dell'autorità Regolatoria	33%	100	75	60
Accesso	70%	75	85	54
IV. Barriere Informative	7%	100	100	85
V. Barriere Amministrative	36%	80	85	40
VI. Barriere Operative	56%	70	85	60
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>61</b>

L'indice di liberalizzazione normativa ha dunque nel 2008 una diminuzione non indifferente scendendo dall'83% del 2008 al 73% del 2009. L'Italia continua a evidenziare un livello buono di liberalizzazione riguardo alla normativa; rimangono i soliti punti deboli, accentuati dall'innalzamento delle barriere operative che l'*incumbent* sta sempre più introducendo. Il mercato italiano, in questa categoria, è certamente più liberalizzato di altri mercati, quali la Francia, ma rimane a un livello molto inferiore rispetto ai paesi *benchmark*.

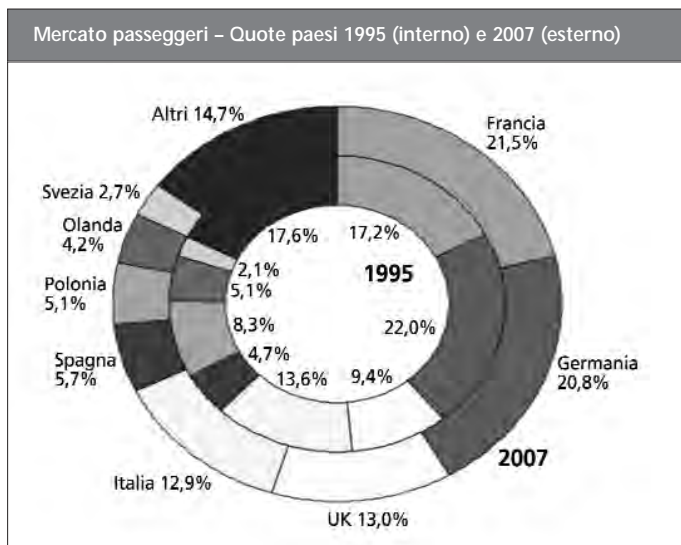


## Il mercato passeggeri e merci europeo

Il trasporto ferroviario europeo può essere scomposto in merci e passeggeri. Prendendo in considerazione questa seconda categoria si evidenzia una leggera crescita del settore nel corso del 2007 per quanto riguarda il numero di passeggeri chilometri avendo superato i 380 milioni passeggeri chilometri. Nel complesso non tutti i paesi si sono ben comportati, analizzando tale variabile; infatti i mercati dove la liberalizzazione da un punto di vista normativo è stata maggiore, Svezia e Gran Bretagna, sono stati anche quelli che hanno visto incrementi importanti del trasporto ferroviario passeggeri.

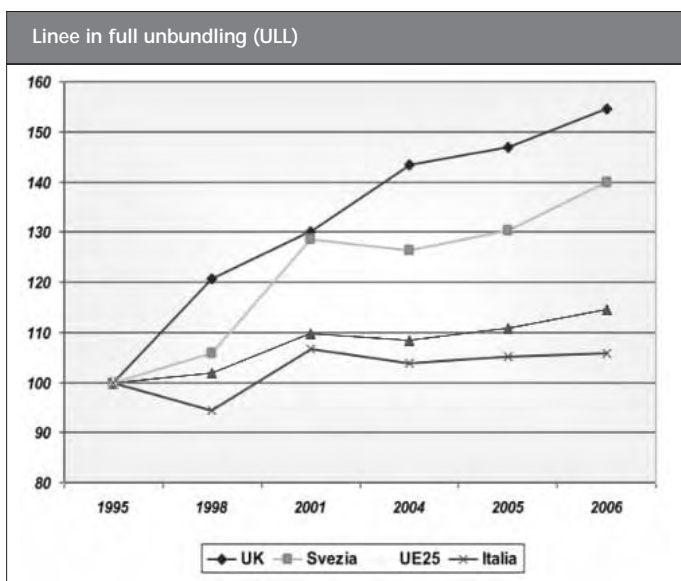
Un altro caso di sviluppo è stato il mercato francese, che tuttavia, come sarà analizzato successivamente, beneficia di enormi investimenti pubblici nel settore.

Il seguente grafico mette in evidenza in milioni di passeggeri chilometri, l'evoluzione del mercato ferroviario passeggeri europei dal 1995 al 2007. La fonte dei dati è Eurostat, l'istituto di Statistica Ufficiale dell'Unione Europea.



Il grafico evidenzia come la posizione di leadership sia quella francese, che è diventato il primo paese in Europa per importanza del mercato. La Gran Bretagna è il mercato che ha avuto l'incremento maggiore in termini percentuali; ponendo base uguale a 100 l'anno 1995, nel 2006 l'indice era pari a 155 e nel 2007 l'incremento del numero di passeggeri chilometri è aumentato di un ulteriore 6,7% rispetto all'anno precedente.

Il grafico seguente riporta gli incrementi del 2006 rispetto al 2005, mentre la tabella seguente riporta l'incremento avvenuto nel 2007 rispetto al 2006. I dati non sono riportati in uno stesso grafico perché, pur essendo entrambi di fonte Eurostat, non sono direttamente confrontabili.



Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea, Ota2 (Office of the Telecommunications Adjudicator) e Agcom

Trasporto Ferroviario Passeggeri nel 2007 rispetto al 2006	
Dati: Mln Passeggeri KM	
Paese	2007/2006 Incremento %
Regno Unito	6,7%
Italia	-0,8%
Svezia	6,8%
Fonte: Elaborazione Eurostat	

Dal grafico e dalla tabella risulta evidente che i due paesi *benchmark* sono quelli che maggiormente hanno sviluppato il mercato ferroviario dal 1995 a oggi.

Un'altra analisi interessante riguarda invece il numero di passeggeri.

La seguente tabella evidenzia il numero di passeggeri in migliaia per il trasporto ferroviario nei diversi Stati Europei. La fonte dei dati è sempre Eurostat.

Trasporto Ferroviario Passeggeri nel 2008 e 2007		
Dati: Migliaia Pax		
Paese	2007	2008
Germania	2.192.136	2.331.052
Regno Unito (1)	1.225.835	1.292.611
Francia	1.052.001	1.039.821
Spagna	506.649	613.410
Italia (1)	557.870	592.702
Svezia	169.068	179.043
(1) Dati per i primi 3 Trimestri		
Fonte: Elaborazione Eurostat		

La tabella mette in evidenza come il mercato britannico sia superiore a quello francese, mentre il mercato italiano risulta essere addirittura il quinto in Europa, sorpassato anche dalla Spagna.

Oltre 1,3 miliardi di passeggeri ogni anno viaggiano grazie ai diversi operatori britannici, contro i quasi 600 mila passeggeri italiani, ricordando che la popolazione

nei due paesi è pressoché identica.

Se nel trasporto ferroviario passeggeri i due paesi *benchmark* hanno mostrato un ottimo andamento del mercato, lo stesso si può dire nel mercato merci.

Anche in questo caso, essendo cambiato il database Eurostat, non è possibile confrontare direttamente i dati rispetto a quelli dello scorso anno.

La seguente tabella evidenzia l'incremento percentuale tra il 2006 e il 1995 per quanto riguarda i milioni di tonnellate chilometri, mentre evidenzia gli incrementi o i decrementi delle tonnellate che hanno viaggiato nei diversi paesi dell'Unione Europea tra il 2008 e il 2006. Sono stati evidenziati i casi di Gran Bretagna, Francia, Italia e Svezia, essendo stato preso il caso italiano confrontato con i paesi *benchmark* dell'analisi. Si è voluto aggiungere il paese transalpino per mostrare che sebbene tale mercato abbia avuto un buon andamento nel settore passeggeri, nel trasporto merci abbia avuto una caduta costante.

Trasporto Ferroviario Merci		
Dati: Migliaia Tonnellate 2008/2006 e Mln Tonnellate KM per 2006/1995		
Paese	2008/2006 Incremento %	2006/1995 Incremento %
UK	-1,2%	74%
Francia	n.d.	-12%
Italia	-2,6%	8%
Svezia	5,0%	16%
Fonte: Elaborazione dati Eurostat		

La tabella evidenzia come il mercato britannico abbia dimostrato il più grande incremento tra il 1995 e il 2006 e poi si sia sostanzialmente bloccato. In Svezia l'incremento è stato inferiore invece nel primo periodo considerato, ma negli ultimi due anni si è avuta una buona crescita. L'Italia dopo una crescita inferiore al punto percentuale annuo nel corso del periodo 1995-2006 ha visto

una riduzione delle merci transitate sulla propria rete ferroviaria.

Per la Francia sono disponibili solo i dati relativi fino al 2006 e mostrano una caduta del 12% delle tonnellate chilometro trasportate.

Nell'*Indice delle liberalizzazioni* di quest'anno viene introdotta una parte relativa ai sussidi pubblici nel settore, in modo da comprendere al meglio i diversi modelli che si sono sviluppati in Europa.

Possono essere considerati tre modelli, quello britannico, quello francese e quello italiano.

Nel primo caso il mercato riceve pochi contributi e sussidi pubblici, ma il grande livello di liberalizzazione ha permesso un incremento notevole del mercato grazie alla concorrenza tra le diverse compagnie ferroviarie. Vi è inoltre la netta separazione tra gestore della rete e compagnie ferroviarie. In questa tipologia può essere ricompresa anche la Svezia, che ha visto introdurre un buon livello di concorrenza.

Il modello francese ha visto invece un grande investimento pubblico nel settore passeggeri e quasi nullo nel settore merci,<sup>2</sup> ma senza aprire alla concorrenza. In questo caso gli enormi investimenti pubblici hanno permesso un incremento dei passeggeri, ma in percentuale inferiore rispetto alla Gran Bretagna e una contrazione del trasporto ferroviario merci.

Le due seguenti tabelle riportano i contributi e sussidi pubblici nel caso britannico e in quello francese.

Contributi e Sovvenzioni Ferrovie Britanniche nel 2007		
Dati: in milioni di Sterline e euro		
	Anno 2007 in Sterline	Anno 2007 in euro
Operatori Ferroviari	1.082	1.405
Grant Network Rail	3.283	4.264
<b>Totale</b>	<b>4.365</b>	<b>5.669</b>
Profitti NR Limited	1.183	1.536
Contributi e Sovvenzioni Nette	3.182	4.132
Fonte: ORR e Network rail		

Contributi e Sovvenzioni SNCF nel 2006	
Dati: in milioni di euro	
	Anno 2006
RFF	3.812
Regioni e STIF	2.412
Stato	252
Prestazioni Pubbliche di Servizi	6.476
Sovvenzioni e Compensazioni	4.586
<b>Totale</b>	<b>11.062</b>
Profitti SNCF	657
Contributi e Sovvenzioni Nette	10.405
Fonte: Bilancio 2006 SNCF	

Si evidenzia che in Francia l'intervento pubblico nel settore ferroviario è circa 2,5 volte quello britannico. Questi dati sono simili anche negli anni precedenti e nonostante l'ingente investimento pubblico il settore ferroviario si è sviluppato maggiormente rispetto a quello francese.

Il terzo modello europeo può essere considerato quello italiano e verrà analizzato nel seguente capitolo.

## Il mercato italiano

Il modello italiano si caratterizza per un alto grado di sussidi pubblici, che incidono per oltre il 60% dei ricavi di Ferrovie dello Stato e un livello effettivo di liberalizzazione del mercato non sufficiente. Inoltre non si ha una separazione sostanziale tra gestore della rete e principale operatore.

Dal 2000 al 2007 Ferrovie dello Stato ha ricevuto oltre 7 miliardi di euro l'anno, suddivisi tra contributi, sovvenzioni e aumenti di capitale.

Tali dati sono riportati nella seguente tabella.

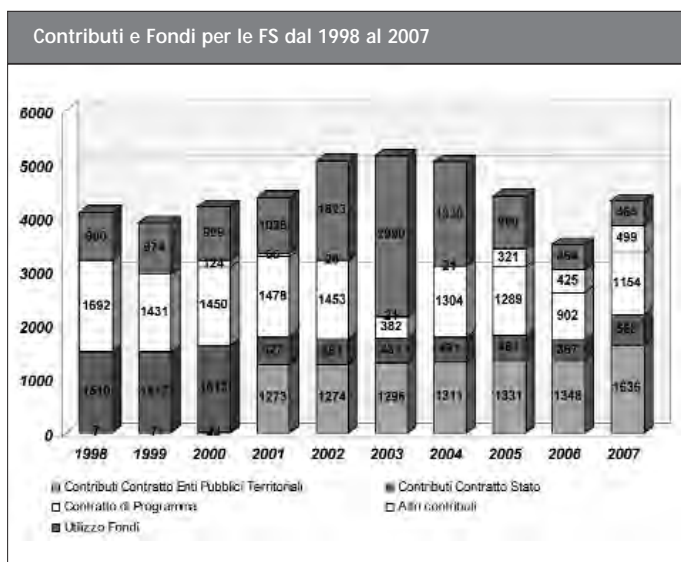
Contributi, Sovvenzioni e aumenti di Capitale (CSAC) FS dal 2000 al 2007	
Dati: in milioni di euro	
Contributi, Sovvenzioni e Aumenti di Capitale	Dati
Contributi Contratto Enti Pubblici Territoriali	9.493
Contributi Contratto Stato	4.997
Contratto di Programma	9.411
Altri contributi	1.506
Utilizzo Fondi	10.686
Aumenti Capitale	20.468
<b>Totale</b>	<b>56.560</b>
Media Annuale (2000 - 2007)	7.070
Picco del 2002	9.137
Fonte: Bilanci FS	

La tabella evidenzia circa 56 miliardi di euro dallo Stato, anche tramite gli Enti Pubblici Territoriali, in un periodo di 7 anni.

Gli aumenti di capitale sono pari a circa 20 miliardi di euro, mentre i restanti 36 miliardi derivano da contratti, altri contributi e utilizzo fondi.

La seguente tabella evidenzia invece l'andamento

dei contributi pubblici nel corso dei dieci anni compresi tra il 1998 e il 2007. La fonte dei dati sono i bilanci di Ferrovie dello Stato.

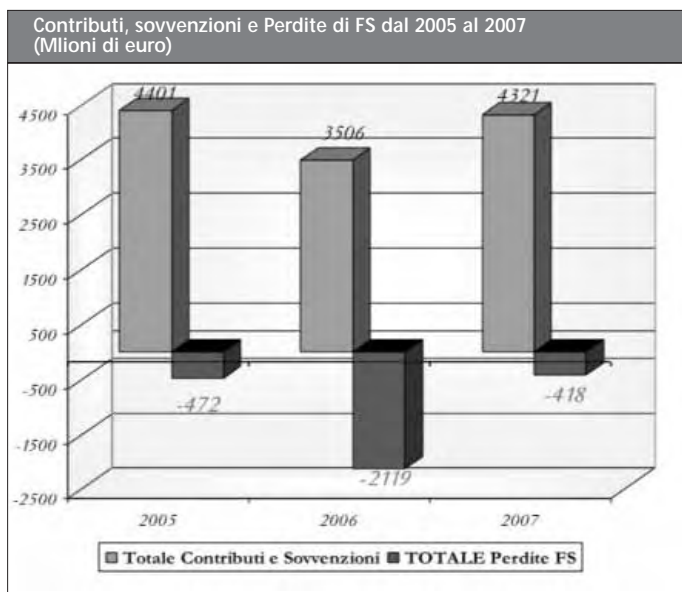


Si denota che l'andamento dei contributi pubblici dati a FS non è lineare, ma dopo un picco nel 2003 comincia una graduale diminuzione fino a raggiungere il livello minimo nel corso del 2006. A partire da tale anno i contributi pubblici cominciano nuovamente ad aumentare. Questi dati evidenziano al contempo l'importanza dei sussidi pubblici per FS e il ruolo essenziale del governo nella decisione del livello di finanziamento di tali servizi ferroviari.

Questo secondo punto è direttamente collegato alla scelta dei manager; nel momento in cui un manager non è più gradito dal governo in carica è sufficiente ridurre i sussidi pubblici che i bilanci di Ferrovie dello Stato tendono a peggiorare.

Il grafico seguente mette in relazione le perdite di Ferrovie dello Stato con i contributi pubblici che tale azienda ha ricevuto dallo Stato stesso.





Si evidenzia dal grafico precedente che l'andamento delle perdite e dei contributi è speculare, vale a dire che quando i contributi sono diminuiti, le perdite sono esplose e viceversa. La gestione Cimoli 2005 e quella Moretti 2007 sono pressoché identiche considerando queste due semplici variabili.

Laddove ci sono maggiori sussidi pubblici che vengono forniti all'*incumbent*, più difficile è l'entrata di nuovi operatori e laddove i mercati sono più liberalizzati, minori sono i contributi pubblici.

L'indice di liberalizzazione del mercato pesa il 70% del valore totale dell'indice. La parte normativa conta solo il 30% del totale, perché è maggiormente importante l'effettiva liberalizzazione del mercato.

L'indice si compone di tre categorie. La prima riguarda i nuovi operatori ferroviari, la seconda lo sviluppo del mercato ferroviario e la terza la quota di mercato dei nuovi operatori.

I pesi sono scelti seguendo un'antecedente analisi

della Commissione Europea e valutando l'importanza del mercato e del suo sviluppo (II + III) per circa i due terzi identicamente all'*indice delle liberalizzazioni* del 2007 e del 2008.

La tabella seguente riporta i dati per l'Italia e i paesi *benchmark*, Svezia e Gran Bretagna e i pesi relativi delle variabili.

Indice di Liberalizzazione del Mercato				
Aree	Peso	Benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
I. Nuovi Operatori	35%	88	100	66
Licenze Concesse / Lunghezza della Rete	25%	75	100	85
Operatori Attivi sul Mercato / Lunghezza della Rete	50%	90	100	60
Operatori Attivi / Licenze Concesse	25%	95	100	60
II. Sviluppo del trasporto Ferroviario	30%	95	93	21
Sviluppo Trasporto Merci	25%	95	85	25
Sviluppo Trasporto Passeggeri	75%	95	95	20
III. Quota di Mercato dei Nuovi Operatori	35%	100	90	21
Quota di Mercato dei Nuovi Operatori	75%	100	90	20
Crescita Quota di Mercato	25%	100	90	25
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>94</b>	<b>94</b>	<b>37</b>
Fonte: Elaborazione DGTREN				

La situazione dell'Italia nel complesso è in leggero miglioramento, così come succede per la Gran Bretagna e la stessa Svezia. Nella categoria nuovi operatori l'Italia si comporta bene, raggiungendo un punteggio pari al 66% di quello raggiunto dalla Svezia che rimane il paese leader nel 2008 come lo era nel 2007. Vi è un leggero miglioramento dovuto all'incremento del numero

degli operatori ferroviari presenti, che sono 44 nel trasporto merci e 31 in quello passeggeri, in presenza di un aumento dell'infrastruttura ferroviaria. Le compagnie ferroviarie che hanno anche il certificato di sicurezza sono nel complesso 28.

Nella categoria nuovi operatori, l'incremento italiano è di circa 2 punti e tale categoria non è certamente il punto debole italiano, così come accade per quello relativo alla parte normativa. Un incremento vi è anche in Gran Bretagna, dove gli investimenti degli operatori stranieri fanno del mercato britannico quello nel quale vi è una grande concorrenza tra le compagnie ferroviarie.

La seconda parte del Market Index è relativa allo sviluppo del mercato ferroviario; l'indice per l'Italia guadagna tre punti ed è dovuto a un incremento dello sviluppo del mercato passeggeri in termini di numero di passeggeri nel 2008, pur in presenza di un mercato merci che nell'ultimo periodo ha sofferto una contrazione. Nel complesso lo sviluppo del mercato merci rimane superiore a quello del mercato passeggeri.

La Svezia, come lo scorso anno, si avvicina al paese leader, la Gran Bretagna. Il valore di liberalizzazione cresce di 5 punti percentuali e arriva al 93%, contro il 95% del mercato britannico che sconta una sostanziale stagnazione del mercato merci, dopo anni di grande crescita.

La terza e ultima parte del Market Index è relativa alla quota di mercato dei nuovi operatori. Il valore italiano è in crescita grazie alla debolezza di Trenitalia Cargo, che permette l'entrata nel settore merci di operatori concorrenti, soprattutto nel mercato internazionale. Il livello di crescita è sostanzialmente stabile rispetto allo scorso anno e nel complesso l'indice aumenta di 3 punti percentuali rispetto allo scorso anno. La situazione inglese e quella svedese non ha cambiamenti di rilievo e nel complesso il Market Index, che raggruppa le tre macrocategorie è in miglioramento sia per l'Italia che per i paesi *benchmark*.

L'incremento del Market Index in Gran Bretagna e Svezia è praticamente nullo e cresce da 93 a 94 punti. La

situazione italiana è leggermente migliorata e tale indice cresce da 34 a 37 punti.

L'indice di liberalizzazione del Market Index, cioè la seconda parte presa in analisi nello studio è pari al 39% rispetto ai paesi *benchmark*; tale valore è dovuto principalmente al rallentamento del grado di liberalizzazione dei paesi *benchmark*, i quali, pur essendo in presenza di un mercato perfettamente concorrenziale, hanno attuato molte delle azioni necessarie per lasciar competere le diverse compagnie ferroviarie. L'incremento italiano è stato di due punti percentuali e il livello raggiunto è gravemente insufficiente.

I problemi rimangono sostanzialmente quelli evidenziati lo scorso anno e tra questi è importante segnalare la mancata separazione reale tra Trenitalia e RFI.

Nel complesso l'indice di liberalizzazione rimane invariato rispetto allo scorso anno, pari al 49%. Le problematiche maggiori rimangono tuttavia relative al mercato e non tanto alla legislazione, che risulta essere più avanzata di alcuni paesi, quali la Francia.

Il valore complessivo raggiunto, ancora una volta, è insufficiente e dimostra che il mercato italiano necessita di una reale apertura a nuovi operatori. Ci sarebbe bisogno di una riforma che apra realmente alla concorrenza.

Questa riforma non si è avuta tra il 2008 e il 2007, che in presenza di un leggero miglioramento dell'andamento del mercato, ha visto la parte normativa peggiorare a causa dell'innalzamento di barriere all'entrata da parte dell'*incumbent*.

## Trasporto ferroviario

Settore: Trasporto ferroviario Benchmark: Svezia / Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	85	77
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	85	
		Competenze dell'autorità	33	60	
Accesso	21	Barriere informative	7	85	64
		Barriere amministrative	36	47	
		Barriere operative	57	70	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	66	39
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	22	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	21	
<b>Valutazione complessiva</b>					<b>49</b>

### Note

1. Giorgio Stagni, "Liberalizzazione dei servizi ferroviari: *a che punto (non) siamo?*".

2. Si ricorda che la linea ad alta velocità francese non permette l'accesso ai treni merci.

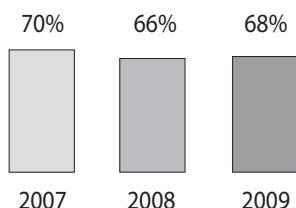


## Capitolo 6

---

### Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



#### L'evoluzione normativa nel 2008

Il 2008 è stato molto importante per il trasporto aereo europeo e italiano in particolare. Dapprima l'incremento del prezzo del petrolio e successivamente la crisi economica hanno impattato grandemente su un settore molto esposto agli shock esterni.

In Italia il settore è stato colpito dalla "privatizzazione" della compagnia di bandiera, Alitalia, che come vedremo nel prosieguo dell'analisi ha avuto effetti sia positivi che negativi per il mercato del trasporto aereo.

La regolamentazione ha conosciuto delle importanti modifiche sia a livello italiano che europeo: il Parlamento Europeo insieme al Consiglio hanno presentato il 24 settembre il nuovo regolamento, il 1008 del 2008, in tema di "Nuove norme per la prestazione di servizi aerei nella Comunità". Tale normativa abroga i regolamenti numero 2407, 2408 e 2409 del 1992 i quali avevano portato all'apertura del mercato aereo in tutta Europa.

Sostanzialmente tale nuova normativa tende a recuperare i punti più importanti dei precedenti regolamenti e nel complesso in Europa il grado di competizione non è compromesso dalla modifica legislativa.

I problemi di mancata liberalizzazione a livello europeo riguardano principalmente l'allocazione degli *slot* e il monopolio legale degli aeroporti. Su questi punti nel corso del 2008 è stato fatto poco in Europa e in Italia; proprio nel nostro paese la situazione di concorrenza nel non-mercato degli *slot* è stata peggiorata dalla Legge 166 del 2008.

A livello continentale la Commissione Europea è intervenuta sulla problematica degli *slot* con la comunicazione del 30 aprile 2008, che permette a tutti gli Stati membri di introdurre la possibilità di creare un mercato secondario; questi ultimi, attualmente, seguono i *grandfather's rights*, cioè vengono assegnati alle compagnie che li utilizzavano nella stagione precedente. Questa normativa favorisce i vettori "storici" e non permette di creare un mercato vero e proprio. La comunicazione della Direzione Generale dei Trasporti e dell'Energia della Commissione Europea, di fatto introduce almeno la possibilità di creare un mercato secondario. Il mercato londinese del trasporto aereo oggi è il solo ad avere una normativa tale per cui i vettori possono scambiarsi gli *slot* con un corrispettivo in denaro.

A livello di singoli paesi dell'Unione Europea è rimarcabile l'intervento della Competition Commission Britannica sulla posizione monopolistica dei gestori aeroportuali. Con tale intervento, preso nel corso del 2008, ma confermato solo nel marzo del 2009, la Gran Bretagna apre un nuovo fronte della concorrenza nel settore aereo: quello della competizione tra gli aeroporti. Probabilmente, vista la maggiore concorrenza nel trasporto aereo britannico, il Regno Unito è candidato a diventare il *benchmark* nel prossimo *Indice delle liberalizzazioni*, viste anche le difficoltà incontrate in Irlanda proprio nel settore aeroportuale.

Il 17 dicembre dello scorso anno, il Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee ha annullato la "famosa" sentenza circa l'aeroporto di Chaleroi. Lo scalo belga, sviluppatosi grazie alle compagnie *low cost* e in particolare a Ryanair, era stato condannato per aver dato aiuti di Stato al vettore irlandese per incrementare



il traffico. In seguito alla decisione, ora annullata, gli aiuti da parte degli aeroporti pubblici dovevano essere limitati al “lancio” delle nuove tratte.

L'aeroporto pubblico se si comporta come privato, può abbassare le tariffe aeroportuali o addirittura azzerarle; infatti l'accordo tra compagnia e aeroporto secondario normalmente prevede un annullamento dei costi aeroportuali per la compagnia *low cost* in cambio di un certo numero di passeggeri nello scalo; questi passeggeri spenderanno denaro nei negozi aeroportuali e in questo modo l'aeroporto non risulterà in perdita.

Il problema degli aiuti statali alle compagnie aeree in realtà è un altro; è il mantenimento pubblico della gestione aeroportuale che crea il problema, perché un singolo operatore è libero di fare gli sconti che ritiene necessari al fine di attrarre traffico. L'aeroporto valuta i costi e i benefici di uno sconto alla compagnia in funzione del proprio conto economico. Quando la gestione è pubblica, a volte un piccolo aeroporto vuole a tutti i costi svilupparsi provocando dei “buchi” di bilancio.

Se a livello europeo nel 2008 la tendenza è di un grado di concorrenza sostanzialmente stabile per quanto riguarda la normativa, lo stesso non può essere detto dell'Italia.

Infatti la Legge 166 del 2008, la cosiddetta “Salva Alitalia” di fatto pone enormi problemi di concorrenza nel settore aereo domestico e intercontinentale. Tale legge modifica e sospende la normativa antitrust per tre anni al fine di permettere la fusione tra le “ceneri” della defunta Alitalia e AirOne.

Si impone un triplicamento delle tasse governative aeroportuali ai danni di tutti i passeggeri che volano dagli aeroporti italiani con qualunque compagnia aerea italiana o estera per pagare la cassa integrazione speciale dei lavoratori Alitalia.

Si chiude il mercato domestico dove la nuova compagnia aerea ha una posizione dominante sulla gran parte delle rotte, impedendo di fatto la concorrenza. Il mercato intercontinentale ha conosciuto invece una maggiore liberalizzazione grazie all'effettiva entrata in

vigore dell'accordo "Open Skies" tra Stati Uniti ed Europa, ma la quasi totalità dei mercati rimangono fortemente non competitivi a causa degli accordi bilaterali esistenti. Tali accordi limitano di fatto il numero di frequenze, di destinazioni e di compagnie che possono operare tra due paesi. Il governo italiano nel corso del 2008 ha introdotto qualche miglioramento tramite l'inizio di trattative con paesi terzi per l'incremento di frequenze.

La situazione italiana nel 2008, dal punto di vista normativo, è peggiorata rispetto al *benchmark* che continua a essere l'Irlanda. Bisogna anche evidenziare un cambiamento dei pesi, che non permette un confronto diretto con l'anno precedente. Tale evoluzione dell'indice è dovuto al fatto che la modifica della normativa antitrust a livello italiano, di fatto limita gli interventi e la legislazione comunitaria, pur rimanendo quest'ultima superiore alla normativa italiana. Il cambiamento accentua il problema dell'offerta di *slot*, che ancora resta carente in Europa. Nel grado di libertà della normativa comunitaria nei confronti del *benchmark* Irlanda, la posizione italiana è peggiorata. Bisogna ricordare che la Gran Bretagna ha una normativa più sviluppata rispetto alla stessa Irlanda, ma il *benchmark* rimane l'Irlanda grazie allo sviluppo del mercato.

La normativa italiana è peggiorata significativamente rispetto al *benchmark* sia a causa della Legge 166 del 2008, sia a causa del triplicamento delle tasse aeroportuali governative, che per l'impossibilità dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di intervenire sulla posizione dominante venutasi a creare sulle principali rotte domestiche a seguito della fusione tra Alitalia e AirOne. L'idea della modifica delle leggi in funzione delle esigenze di fusione aumenta il grado di incertezza della legislazione italiana per gli investitori stranieri. L'abuso di posizione dominante del nuovo vettore, non è ancora stato dimostrato, ma l'incremento dei ricavi per posto chilometro offerto da parte del nuovo vettore sul mercato domestico del 32% rispetto alla vecchia Alitalia, come prospettato dal Piano Fenice, può

essere indicativo.

Nel complesso il Lex Index scende dal 98 al 90%, a causa del peggioramento del grado di libertà della normativa nazionale.

Indicatore: Lex				
Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio Parziale	Benchmark Irlanda
9%			90	100
	Normativa Comunitaria	75%	100	100
	Normativa Nazionale	25%	60	100

## Il mercato europeo

La normativa in sé è importante, ma altrettanto importante è l'accesso al mercato. Lo scorso anno, in tale indice si era data importanza all'apertura del mercato da e per la Sardegna, grazie alla sostanziale abolizione degli oneri di servizio pubblico. Nel corso del 2008 si è esplicitata sul mercato tale decisione europea e infatti il mercato sardo è andato in controtendenza rispetto alla crisi generalizzata del trasporto aereo italiano.

L'indice di accesso al mercato si compone di due sottoindicatori: quello relativo agli oneri di servizio pubblico e quello relativo agli *slot*. Se il primo sostanzialmente è rimasto invariato rispetto allo scorso anno, il secondo purtroppo ha visto una diminuzione.

La modifica dovuta alla Legge 166 del 2008 ha un impatto diretto sull'accesso al mercato per i concorrenti di Alitalia. La chiusura del mercato domestico e del mercato intercontinentale, laddove esistono ancora accordi bilaterali restrittivi, non permette ai vettori la libertà di effettuare i collegamenti voluti. Non è un caso che la succursale italiana di Lufthansa, sia obbligata a offrire voli da Milano Malpensa verso Roma Fiumicino, perché gli *slot* su Milano Linate non sono disponibili e non esiste nemmeno un mercato dove poterli acquistare.

È indispensabile segnalare alcuni casi locali preoccupanti, quali quello della Regione Lazio. La limitazione dei voli su Roma Ciampino, ha provocato una dimi-

nuzione dei passeggeri su tale scalo; la normativa è stata presa al fine di favorire la posizione di Alitalia secondo le stesse affermazioni del Presidente della Regione Lazio, Piero Marrazzo.

L'accesso al mercato, che pesa il 21% del totale, ha quindi una diminuzione rispetto al 92% raggiunto lo scorso anno, dovuto esclusivamente alla problematica degli *slot* e scende a un valore pari all'81%. Il sottoindicatore *slot* non può essere considerato insufficiente per il semplice motivo che i mercati interessati dalla restrizione sono solo quelli domestico e parte dell'intercontinentale. Nel trasporto aereo italiano rimane sempre più importante il trasporto aereo internazionale che è solo sfiorato dalla problematica *slot*.

Indicatore: Accesso				
Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio Parziale	Benchmark Irlanda
21%			81	100
	Oneri Pubblico Servizio	70%	90	100
	Slot	30%	60	100

Il trasporto aereo europeo nel 2008 ha visto una sostanziale stabilizzazione, dovuta alla crisi economica che si è fatta sentire maggiormente nella seconda parte dell'anno. I dati disponibili completi si riferiscono al 2007 e tali dati non dovrebbero discostarsi troppo rispetto a quelli del 2008.

Nel 2007 il trasporto italiano ha visto incrementare i passeggeri di circa il 10%, mentre nel 2008 vi è stata una diminuzione inferiore al 2%. In Irlanda, paese *benchmark*, nel 2007 l'aumento è stato del 7,2%, mentre nel corso del 2008 la tendenza sembra andare verso una diminuzione più veloce.

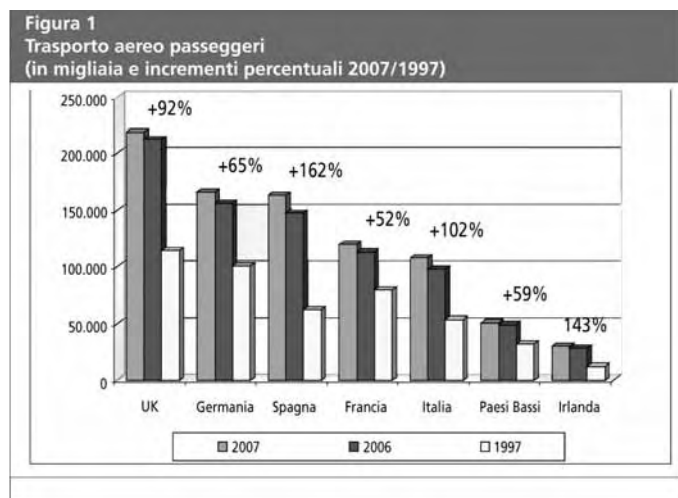
Dal momento della liberalizzazione europea, completata nel 1997, è evidente a oltre 10 anni di distanza l'incremento del numero di passeggeri trasportati in Europa.

Gli incrementi maggiori si sono avuti in Spagna e appunto in Irlanda, con una crescita di circa il 150% tra

il 1997 e il 2007. Il paese iberico è stato in grado di aprire ai vettori stranieri, i quali hanno portato turisti, principalmente *leisure*, verso le destinazioni turistiche della Spagna, mentre l'Irlanda ha visto un incremento dei passeggeri grazie alla concorrenza dei nuovi vettori *low cost* (principalmente Ryanair).

L'Italia stessa, nonostante la decennale crisi di Alitalia è stata in grado di sviluppare il mercato, pur partendo da una posizione di notevole sottosviluppo. La debolezza di Alitalia ha di fatto favorito l'entrata di vettori concorrenti, i quali hanno sviluppato il mercato.

La seguente tabella indica il numero di passeggeri e l'incremento percentuale degli stessi tra il 1997 e il 2007. La fonte dei dati è Eurostat.



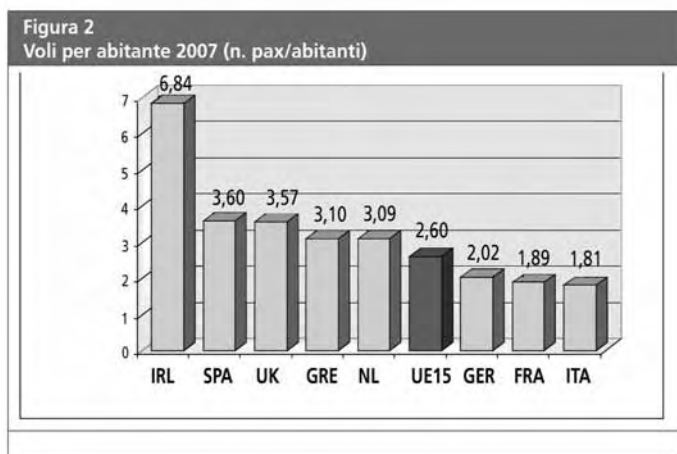
Il mercato italiano è il quinto in Europa per numero di passeggeri annui, ben distante dal principale mercato europeo, la Gran Bretagna.

Il mercato francese è quello che meno si è sviluppato, a causa della posizione dominante del *champion national*, Air France, tanto che l'Italia negli scorsi anni ha superato il paese Transalpino per numero di passeggeri intracomunitari.

Risulta evidente che Germania e Francia non sono

ottimi esempi per lo sviluppo del mercato aereo, ma questo è ancora più evidente andando ad analizzare il numero di voli per abitante che è preso in considerazione nel calcolo dell'indice delle liberalizzazioni.

Il seguente grafico calcola quanti voli sono effettuati in media da ogni cittadino di un determinato paese. I dati sono stati aggiornati tenendo conto anche dell'evoluzione demografica dei diversi Stati.



L'Irlanda è il paese leader per sviluppo del mercato aereo, pur avendo l'indubbio vantaggio geografico di essere un'isola. Si denota inoltre la posizione di sottosviluppo rispetto alla media UE 15 di Germania, Francia e Italia, con un indice prossimo ai 2 voli per abitante.

L'Italia ha quasi raggiunto la Francia, grazie allo sviluppo del mercato intracomunitario italiano, molto più sviluppato rispetto a quello francese.

Questi dati permettono di stimare una prima parte del nostro Market Index nel 2008. Il valore ottenuto per l'Italia è vicino a quello raggiunto lo scorso anno ed è pari dunque al 32%. Questo valore peserà per metà dell'indice di mercato ed è stato depurato per il fatto che l'Irlanda è un'isola. L'Italia si trova ancora in una posi-

zione di sottosviluppo rispetto al paese *benchmark* e in generale rispetto al mercato europeo. Tuttavia nel corso del 2007 si è avuto un leggero incremento e la stessa tendenza è riscontrabile nel 2008.

### **Il mercato italiano**

Nel corso del 2008 il mercato italiano ha avuto due effetti contrapposti; il fallimento di Alitalia e la relativa crisi hanno provocato una diminuzione della quota di mercato, lasciando spazio ai vettori concorrenti. D'altra parte, la modifica della normativa antitrust con la Legge 166 del 2008, ha permesso la nascita entro la fine dello scorso anno del nuovo vettore di bandiera. La nuova Alitalia ha una posizione di monopolio su molte delle rotte interne.

Nel complesso mentre il primo evento ha portato a una maggiore concorrenza nel mercato, il secondo ha annullato questa maggiore concorrenza, almeno sul mercato domestico, dove anzi la situazione è peggiorata notevolmente. Tuttavia gli effetti maggiori della concentrazione si avranno nei prossimi anni, come prevede lo stesso piano industriale della nuova Alitalia.

Questi due "accadimenti" e i loro effetti sulla concorrenza saranno analizzati dopo i dati del mercato italiano. È da ricordare inoltre che la caduta del governo di Romano Prodi ha di fatto bloccato la riforma del trasporto aereo proposta dal Ministro Bianchi, che di fatto avrebbe peggiorato notevolmente il grado di liberalizzazione nel settore.

La seguente tabella riporta i dati del numero di passeggeri in Italia tra il 2005 e il 2008, secondo i dati Assaeroporti.

Trasporto aereo in Italia dal 2005 al 2008				
Dati: passeggeri in migliaia				
Passeggeri	Anno			
	2005	2006	2007	2008
Nazionali	24.220	25.871	27.981	26.998
Internazionali	64.096	70.657	78.848	78.445
Totale	89.584	97.857	108.212	106.805
Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti				

Nel complesso il mercato italiano ha avuto un ottimo sviluppo passando da circa 89 a 107 milioni di passeggeri dal 2005 al 2008. Nell'ultimo anno la crisi economica ha mostrato tutti i suoi effetti andando a impattare negativamente sui dati di traffico. Se nel primo semestre il numero di passeggeri ancora aumentava, nel secondo semestre vi è stato un forte decremento del traffico aereo in Italia, così come in tutta Europa.

Entrando nel particolare è possibile vedere l'impatto del ridimensionamento e del fallimento di Alitalia.

La seguente tabella riporta i dati del mercato italiano e il numero di passeggeri del vettore Alitalia nel corso del 2008 secondo fonte AEA.

Trasporto aereo in Italia nel 2007 e 2008		
Dati: passeggeri in migliaia		
Passeggeri		
	2007	2008
Alitalia	26.606	18.048
Totale	108.212	106.805
% Alitalia	24,6%	16,9%
Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti e AEA		



La quota di mercato Alitalia è scesa di quasi 8 punti percentuali tra il 2007 e il 2008. Questa debolezza del vettore di bandiera ha di fatto lasciato maggiore spazio ai vettori concorrenti e in particolare ai vettori *low cost*, che oramai trasportano oltre un terzo del totale dei passeggeri italiani.

Anche in seguito alla fusione con AirOne, la nuova Alitalia difficilmente raggiungerà lo stesso numero di passeggeri del 2007 e dunque il mercato non avrà una concentrazione eccessiva in generale, ma si porranno grandi problemi per il mercato domestico.

Infatti se sul mercato internazionale la concorrenza è forte, sul mercato domestico la posizione di dominanza del nuovo vettore, derivante dalla fusione delle due compagnie italiane, provocherà una sostanziale diminuzione del grado di concorrenza.

Spesso si confonde il mercato italiano, con la Milano-Roma; il seguente grafico dimostra che i maggiori problemi si avranno su tante rotte e non su una singola rotta.

Indice delle liberalizzazioni 2009

Offerta di posti nel mercato domestico italiano: quote di mercato al terzo trimestre 2008 di Alitalia ed AirOne (1)			
Rotte sul mercato domestico		Peso della rotta nel mercato domestico in percentuale	Quota di mercato Alitalia + AirOne in percentuale
**Fiumicino	Milano Linate	9,8	98,2
*Fiumicino	Catania	5,6	66,8
**Fiumicino	Palermo	4,2	84,5
**Fiumicino	Torino	4,0	89,6
*Fiumicino	Altri aeroporti	3,8	62,5
Fiumicino	Cagliari	2,7	49,1
**Fiumicino	Venezia	2,7	100,0
*Fiumicino	Milano Malpensa	2,5	68,2
**Milano Linate	Napoli	2,2	85,9
**Fiumicino	Genova	2,1	100,0
**Fiumicino	Bari	2,1	100,0
**Fiumicino	Lamezia Terme	1,8	100,0
Milano Malpensa	Palermo	1,7	55,8
Milano Linate	Cagliari	1,6	52,3
Milano Malpensa	Napoli	1,5	45,4
*Fiumicino	Brindisi	1,5	100,0
Milano Linate	Catania	1,5	34,9
*Fiumicino	Trieste	1,4	100,0
*Fiumicino	Verona	1,3	82,1
*Milano Linate	Palermo	1,3	77,7
*Milano Malpensa	Altri aeroporti	1,2	85,0
*Milano Linate	Bari	1,2	100,0
*Fiumicino	Reggio Calabria	1,1	85,3
Milano Linate	Olbia	1,1	0,0
Milano Malpensa	Catania	1,1	37,9
(1) Calcolate sulla base dei posti settimanali offerti, stagione estiva lata 2008. I dati Alitalia includono Volare.			
*Le rotte con quota di mercato superiore al 60 %			
**Le rotte con quota di mercato superiore all'80 %			
Fonte: elaborazioni Ugo Arrigo e Andrea Giuricin.			

Si dimostra che la nuova Alitalia avrà una quota di mercato superiore all'80% su 14 delle prime 25 rotte nazionali e una quota di mercato superiore al 60% in ulteriori 4 rotte.

Il treno ad alta velocità porta la concorrenza sulla Milano Linate-Roma Fiumicino, che tuttavia incide per meno del 10% sul mercato nazionale del trasporto aereo.

Tale posizione monopolistica, dovuta sostanzialmente alla Legge 166 del 2008, non ha avuto un grande impatto nel corso dello scorso anno, ma gli effetti sulla concorrenza si avranno nel corso dei prossimi anni.

La seconda parte del Market Index è pari dunque al 90% della *best practice*, in diminuzione di 2 punti percentuali rispetto allo scorso anno. Tale leggera diminuzione è la combinazione di due effetti opposti, la diminuzione della quota di mercato di Alitalia e la posizione di monopolio sul mercato domestico del nuovo vettore venutosi a creare a fine 2008. Gli effetti di questa posizione dominante saranno molto importanti sul grado di liberalizzazione del mercato aereo nei prossimi anni e senza interventi a favore dell'apertura della concorrenza del mercato domestico si prevede che l'indice possa peggiorare.

Il Market Index, che pesa per il 70% sul totale dell'indice di liberalizzazione, rimane sostanzialmente stabile rispetto allo scorso anno, con un valore pari al 61%.

In sintesi è possibile ricavare il valore dell'indice di liberalizzazione del trasporto aereo civile. Rispetto al 2008, l'indice scende di 2 punti percentuali, arrivando al valore del 68%. Il peggioramento è dovuto all'evoluzione del grado di concorrenza del mercato interno principalmente nelle voci relative alla normativa di accesso al mercato. Il mercato intraeuropeo, il più importante per numero di passeggeri, continua ad avere un buon grado di liberalizzazione, mentre il mercato domestico ha peggiorato la propria situazione.

Le modifiche effettuate nel corso del 2008, se confermate, potrebbero avere un effetto molto negativo sull'indice del prossimo anno.

La tendenza è molto negativa in un settore nel quale la liberalizzazione ha permesso passi importanti verso una concorrenza molto agguerrita.

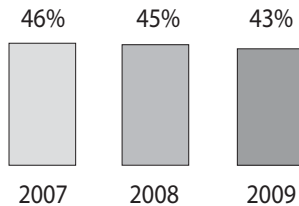
Settore: Trasporto aereo Benchmark: Irlanda				
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio parziale
Lex	9%			90
		Normativa Comunitaria	75%	100
		Normativa Nazionale	25%	60
Accesso	21%			81
		Oneri Pubblico Servizio	70%	90
		Slot	30%	60
Mercato	70%			61
		Sviluppo del Trasporto Aereo	50%	32
		Quota Mercato Liberalizzato	50%	90
<b>Valutazione complessiva</b>				<b>49</b>

# Capitolo 7

---

## Trasporto pubblico locale

di Andrea Giuricin



### L'evoluzione normativa nel 2008

Il trasporto pubblico locale (TPL) fa parte di quell'insieme che viene chiamato "Servizi pubblici locali". Tale settore ha subito nel corso del 2008 un'evoluzione a livello normativo, la quale ha dunque interessato anche il TPL. L'insieme dei servizi di servizio pubblico locale generano un fatturato stimabile intorno ai 35 miliardi di euro nel 2007.

Nel settore le inefficienze sono ingenti, in quanto è nell'interesse degli enti locali mantenere un controllo economico e politico di questi servizi piuttosto che orientarli all'efficienza. L'esempio chiaro è quello del trasporto pubblico locale che in Italia costa circa 2 volte quello inglese, dove esiste una deregolamentazione, ma anche il 60% in più rispetto alla Svezia, dove è presente una forte liberalizzazione, come è stato dimostrato nell'*Indice delle liberalizzazioni 2008*.

Il tema della liberalizzazione del trasporto pubblico locale, a lungo discusso nella campagna elettorale 2008, ha visto l'emanazione del Decreto Legge n. 112/2008 che prevedeva una riforma del settore. Tale normativa, riguardante l'insieme dei servizi pubblici

locali è stata poi convertita in legge tramite la Legge 133 del 2008.

L'apertura del mercato in questo settore economico è sempre risultata essere molto difficile, come dimostra l'esperienza della cd. "riforma Lanzillotta" durante il governo di Romano Prodi, poi caduto all'inizio del 2008. Il disegno di legge era stato presentato nel luglio del 2006, ma non venne mai alla luce e venne inoltre snaturato dall'opposizione interna al governo Prodi.

La Legge 133 del 2008 è un passo in avanti, ma non è sufficiente per introdurre una vera concorrenza e una vera liberalizzazione nel settore del trasporto pubblico locale.

La versione approvata, che comunque va a modificare la normativa nazionale, prevede un conferimento della gestione tramite procedure competitive a evidenza pubblica, lasciando tuttavia delle deroghe laddove il mercato non riesca a essere «utile ed efficace a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento». L'eccezionalità è diventata spesso la normalità e questa deroga potrebbe trasformarsi in un punto debole della liberalizzazione.

La legislazione prevede dunque che i privati potranno concorrere alle gare a evidenza pubblica, ma questo non significa che il settore verrà privatizzato. Un problema basilare rimane presente: quasi sempre le gare a evidenza pubblica si concludono con la vittoria dell'*incumbent* e questo deriva dal fatto che le istituzioni locali sono i gestori del servizio e contemporaneamente i decisori delle regole. Questo punto non è affrontato e difficilmente la gestione potrà essere più efficiente. Le regole delle gare, inoltre, spesso sono "tarate" sul vincitore con l'inserimento di clausole molto strette sul mantenimento del personale.

Attualmente il 70% dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali comunali avviene in

forma diretta. Questa riforma potrà modificare questa percentuale, abbassandola anche significativamente nei prossimi anni, ma senza dei regolamenti fortemente a favore della liberalizzazione non ci sarà alcun cambiamento sostanziale.

Il trasporto pubblico locale ha dunque subito una riforma, ma questa risulta essere insufficiente da un punto di vista sostanziale.

Le gare, laddove obbligatorie, dovranno essere effettuate non oltre il 31 dicembre 2010. Pertanto è evidente come tale riforma non abbia avuto degli effetti reali e sostanziali sul settore nell'*Indice delle liberalizzazioni 2009*.

La normativa europea anch'essa non ha fatto passi in avanti rispetto allo scorso anno, perché il regolamento 1370 del 2007 entrerà in vigore solamente il 3 dicembre del 2009. Tale normativa dunque non può essere presa in considerazione e in generale anche la legislazione europea non è molto coraggiosa nei confronti della liberalizzazione.

Il caso di successo, presentato lo scorso anno, da un punto di vista di liberalizzazione, rimane quello britannico, che vede una liberalizzazione completa nel servizio del trasporto pubblico locale escludendo la zona di Londra.

La normativa italiana, che già lo scorso anno era sufficiente, vede aumentare il grado di liberalizzazione in seguito alla riforma.

Rimangono punti di debolezza nella nuova normativa che pure introduce come ordinaria la gara a evidenza pubblica, ma lascia la possibilità di deroghe non indifferenti; infatti è possibile porsi la questione circa per quali servizi il mercato non sia sufficiente e si lascia una discrezionalità troppa ampia.

Rispetto alla Gran Bretagna, paese *benchmark*, l'Italia nella parte del Lex Index non ha un comportamento insufficiente; il punteggio raggiunto è pari al 71% di quello raggiunto dal Regno Unito, in leggero aumento rispetto al 67% raggiunto nel 2007. La parte normativa italiana non è particolarmente arretrata,

ma nonostante questo rimangono diversi punti di debolezza.

Indice di Liberalizzazione Normativa			
Aree	Peso	Benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
I. Struttura organizzativa del TPL	35%	100	55
Affidamento tramite gara	50%	100	55
Separazione	50%	100	55
II. Regolazione dell'accesso al Mercato	45%	100	70
Imprese straniere	50%	100	70
Imprese Nazionali	50%	100	70
II. Normativa Comunitaria	20%	100	100

## Il mercato in Gran Bretagna

Il trasporto pubblico locale in Europa, come mostrato nell'indice dello scorso anno, ha diversi livelli di liberalizzazione. Il caso inglese non è solamente quello nel quale la legislazione prevede, al di fuori dell'area urbana di Londra, una competizione tra diversi operatori, ma anche quello con i costi per veicolo chilometro inferiore a livello europeo.

La liberalizzazione inglese si è avuta a metà degli anni ottanta sotto il governo guidato da Margaret Thatcher e il mercato è stato deregolamentato. In altri paesi europei vi è la competizione per il mercato, così come succede a Londra.

La differenza tra Londra e il resto della Gran Bretagna e tra i due modelli è evidenziabile anche nel confronto di costi.

La seguente tabella mostra l'andamento dei costi operativi dal 1996 al 2007 in *pence* in Gran Bretagna, dividendo tra Londra e il resto del Regno Unito.



Bus Costi Operativi dal 1996 al 2007							
Dati: in pence, prezzi 2007/2008							
	Anno						
	1997	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Londra	197	210	232	233	239	251	258
Regno Unito	112	124	123	131	130	136	145
UK escluso Londra	101	112	105	110	106	111	121
Fonte: Elaborazione Dati Public Transport Statistics Bulletin GB							

Il trasporto nella zona londinese, sconta la maggiore congestione nell'area urbana. Nel complesso il costo per veicolo chilometro è aumentato in tutto il Regno Unito, tra il 2006 e il 2007; l'incremento è dovuto in parte all'aumento dei prezzi del carburante.

Il trasporto pubblico locale inglese continua tuttavia ad avere i costi operativi più bassi d'Europa, circa il 40% di quelli italiani, che superano ampiamente i 4 euro per veicolo chilometro.

La liberalizzazione britannica non ha solo comportato i costi operativi meno elevati d'Europa, ma anche uno sviluppo del mercato importante.

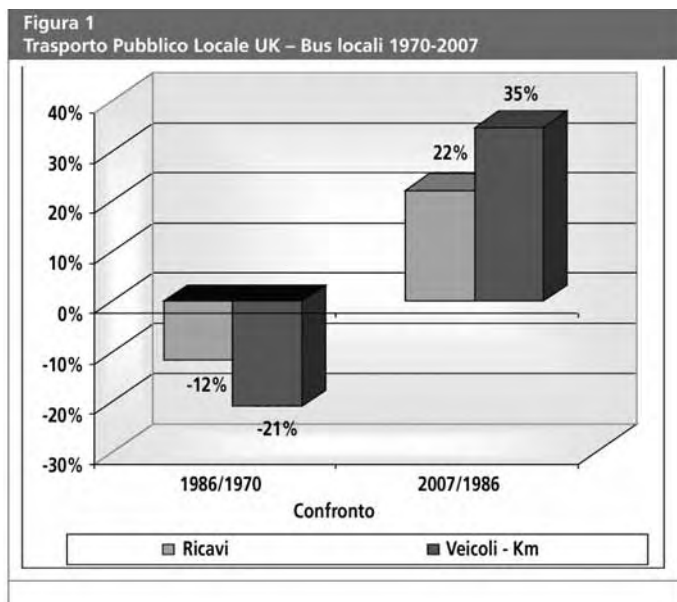
È possibile analizzare l'andamento dei ricavi del trasporto pubblico locale dei bus locali e i veicoli chilometri offerti.

La seguente tabella mostra l'evoluzione di queste due variabili tra il 1980 e il 2008, con l'anno di separazione, il 1986, evidenziato a causa della deregolamentazione.

TPL Bus Locali in Gran Bretagna		
Dati: ricavi in milioni di Sterline, Veicoli Km in milioni		
Anno	Indicatore	
	Ricavi dei Bus (1)	Veicoli Chilometri Offeriti
1970	3.867	2.623
1980	3.693	2.263
1986 (2)	3.420	2.077
1990	3.234	2.442
1995	3.200	2.650
2000	3.241	2.670
2002	3.374	2.622
2003	3.429	2.619
2004	3.582	2.590
2005	3.688	2.581
2006	3.873	2.573
2007	4.180	2.682
2008	n.d.	2.801
(1) Prezzi 2006/2007		
(2) Ottobre 1986 Deregolamentazione		
Fonte: Elaborazione Dati Public Transport Statistics Bulletin GB		

L'incremento rispetto lo scorso anno è stato marcato e si nota sia un aumento dei ricavi che dell'offerta di veicoli chilometri; la prima variabile ha superato 4 miliardi di sterline nel corso del 2007, mentre in numero di veicoli chilometri nel 2008 si è superata la soglia di 2800 milioni.

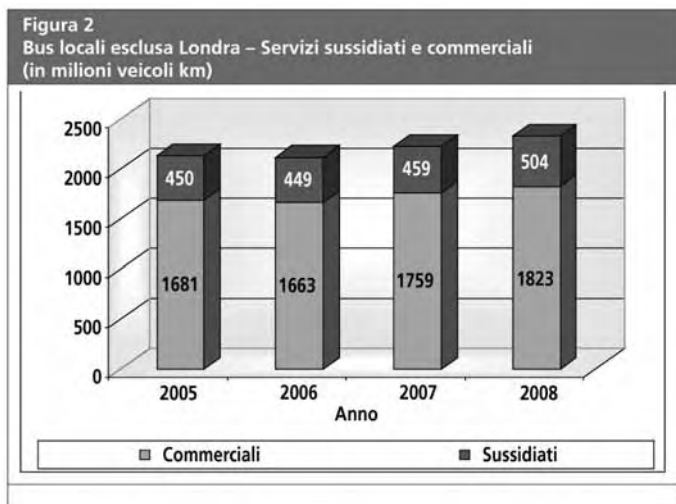
Il grafico seguente evidenzia l'effetto della deregolamentazione inglese, portando come anno di cesura il 1986.



Dal 1970 al 1986 il trasporto pubblico locale di bus locali era diminuito costantemente sia in termini di ricavi, -12%, che in termini di veicoli chilometri, -21%.

Dal 1986 allo scorso anno, in seguito alla deregolamentazione, invece si è avuta un'inversione di tendenza che ha visto il numero di veicoli chilometri aumentare del 35%, con un incremento di 7 punti percentuali rispetto all'anno precedente e al contempo maggiori ricavi per circa il 22%.

Il trasporto pubblico locale inglese continua a crescere costantemente e, come dimostra il grafico seguente, la maggior parte dei servizi continua a non essere sussidiata.



Il grafico, che non tiene conto della situazione londinese, vede un incremento nel 2008 di oltre 60 milioni di veicoli chilometri nei servizi commerciali, cioè quelli senza alcun intervento del pubblico, raggiungendo 1823 milioni di veicoli chilometri. I servizi sussidiati sono anch'essi in aumento di 43 milioni veicoli chilometri e superano di poco i 500 milioni.

Il sistema britannico rimane dunque un mercato deregolamentato, dove esiste una forte concorrenza tra gli operatori, che possono liberamente offrire i servizi laddove lo ritengono profittevole. Tali servizi hanno bisogno di bassi sussidi, anche grazie a dei costi molto bassi rispetto a tutti i paesi europei; tale livello poco elevato di costi operativi molto probabilmente è favorito dalla competizione tra gli operatori, che ha teso a ridurre al minimo gli sprechi, in seguito all'apertura del mercato.

Il livello di liberalizzazione è influenzato anche dalla libertà di accesso al mercato. Quest'ultima non è variata molto in Italia, pur in presenza di una normativa in evoluzione, perché rimangono sempre delle grandi barriere all'entrata. Tra queste si segna-

la il fatto che spesso chi mette a gara il servizio è anche il possessore dell'azienda pubblica – operatore storico. Questo conflitto d'interesse non a caso fa sì che sia sempre l'operatore storico a vincere la gara.

Nel trasporto pubblico locale su ferro esistono anche elevate barriere all'entrata dovute al costo molto elevato del materiale rotabile; inoltre difficilmente nuovi operatori vogliono investire ingenti somme in un mercato dove la legislazione non è stabile. Sempre nel trasporto ferroviario regionale si segnala l'asimmetria informativa che l'*incumbent* Trenitalia possiede a suo favore, tramite Ferrovie dello Stato.

In Gran Bretagna, la separazione tra rete e operatori ferroviari, fa sì che tali barriere informative siano molto meno elevate.

Il livello di liberalizzazione di accesso al mercato rimane insufficiente e peggiora rispetto allo scorso anno, non tanto per un peggioramento italiano, quanto per un miglioramento britannico, che tende sempre più verso un mercato completamente concorrenziale.

Il punteggio è in leggera diminuzione e passa dal 53% del 2008 al 51% del 2009. Rimangono elevate le barriere amministrative e operative che di fatto non permettono a operatori concorrenti di sopravanzare nelle gare, laddove sono svolte, l'azienda storica, spesso di proprietà dell'istituzione locale.

Indice di Liberalizzazione di Accesso al mercato			
Aree	Peso	Benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
IV. Barriere Informative	10%	100	65
V. Barriere Amministrative	30%	100	50
VI. Barriere Operative	60%	100	50

## Il mercato italiano

Il 2008 è stato un anno che non ha visto particolari miglioramenti effettivi nel mercato del trasporto

pubblico locale per quanto riguarda il livello di liberalizzazione del mercato.

Il primo gennaio 2008 è finito il periodo transitorio che prevedeva la proroga dell'obbligo della gara a evidenza pubblica; tale periodo provvisorio in realtà si protraeva dall'agosto del 2002.

Tale mancanza di proroga, poi supplita in parte dalla nuova normativa ha fatto sì che il trasporto pubblico locale si trovasse nell'impossibilità di affidare direttamente i servizi alle aziende. Tale situazione è stata disattesa da una moltitudine di Regioni, le quali si sono trovate a inizio del 2008 nella situazione di dover rinnovare il contratto con Trenitalia.

Tale situazione mostra l'incertezza normativa del settore, ma evidenzia inoltre che le leggi, anche se a favore del mercato, sono poco importanti se poi effettivamente non vengono seguite.

Per questo motivo il grado di liberalizzazione del mercato è più importante dell'accesso al mercato e della normativa.

In Italia la situazione della liberalizzazione del mercato non è migliorata, pur essendo migliorato il sistema di finanziamento pubblico con la Finanziaria 2008. Il settore continua a dipendere per oltre due terzi dal finanziamento di Regioni, enti locali o direttamente dallo Stato e questo è fonte indiretta di sprechi. La non responsabilizzazione delle aziende di trasporto pubblico locale in Italia causa i costi operativi più elevati di Europa.

Studiando l'evoluzione della domanda dell'offerta e della domanda di trasporto pubblico locale e in particolare il settore autolinee si nota un peggioramento dell'efficienza del settore.

La seguente tabella riporta i dati di domanda, misurata in termini passeggeri chilometri e di offerta, calcolata sia come posti chilometri offerti che veicoli chilometri in Italia, tra il 1990 e il 2007. I dati sono ufficiali e sono del Ministero dei Trasporti.

TPL (autolinee) in Italia - Servizi Urbani				
Dati: in milioni				
	Domanda	Offerta		
Anno	Passeggeri Km	Posti Km Offerti	Veicoli Km	Load Factor
1990	11.616	68.981	716	16,84%
1995	10.350	62.907	669	16,45%
2000	11.158	64.848	689	17,21%
2002	11.434	68.027	717	16,81%
2003	11.503	70.290	738	16,37%
2004	11.564	71.137	747	16,26%
2005	11.625	71.663	756	16,22%
2006	11.693	74.357	772	15,73%
2007	11.807	75.768	787	15,58%

Fonte: Ministero dei Trasporti

La domanda di trasporto pubblico locale di autolinee è aumentata nel corso del 2007 rispetto all'anno precedente di poco più di 100 milioni di passeggeri chilometri. Questo dato potrebbe essere positivo se al contempo l'offerta di posti chilometri non fosse aumentata di oltre 1400 milioni. Nel complesso il *load factor* degli autobus locali è diminuito nuovamente, come era già successo nell'anno precedente. Il "picco" raggiunto nel 2002 è ormai lontano 1,6 punti percentuali e il livello del 2007 è il più basso anche rispetto agli anni novanta.

Il quadro delle gare non è molto più confortante; ne sono state fatte diverse, ma quasi sempre è stato l'operatore storico, da solo, o in aggregazione con altri operatori, a vincerle.

La seguente tabella esamina al maggio 2008 le gare effettuate e quelle aggiudicate secondo i dati ISFORT.

Quadro Sintesi Gare nel 2008					
Dati: Anno 2008, Mese Maggio					
Regione	Num. di Gare	Aggiudicate	Regione	Num. di Gare	Aggiudicate
Abruzzo	0	0	Marche	4	4
Basilicata	2	0	Molise	1	1
Trentino Alto Adige	0	0	Piemonte	3	1
Calabria	0	0	Puglia	6	6
Campania	4	2	Sardegna	0	0
Emilia-Romagna	10	9	Sicilia	0	0
Friuli V.G.	5	4	Toscana	11	11
Lazio	7	7	Umbria	2	2
Liguria	4	3	Valle d'Aosta	1	1
Lombardia	25	20	Veneto	1	1

Fonte: Elaborazione Dati Isfort

Alcune regioni non hanno fatto alcuna gara e come ricordato quasi sempre è stato l'operatore storico a vincerla. Laddove è stata svolta la gara a evidenza pubblica non è stato quasi mai raggiunto uno sconto importante per la Regione concedente. Ad esempio, anche nel 2008 in Emilia Romagna, l'*incumbent* Trenitalia, è risultato essere il vincitore della gara unica per il trasporto regionale su ferro.

Se gli operatori concorrenti non riescono mai a vincere una gara il motivo è probabilmente legato alla mancanza di liberalizzazione effettiva del mercato.

L'Italia ha un valore dell'indice di liberalizzazione del mercato del trasporto pubblico molto basso rispetto al *benchmark* britannico, pari al 37%, in diminuzione di 5 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Il mercato risulta molto chiuso e tale diminuzione ancora una volta è da attribuirsi sia allo sviluppo del mercato britannico che alla sostanziale stagnazione del mercato italiano. Nel mercato britannico la deregolamentazione ha permesso e permette l'entrata degli operatori laddove lo ritengono profit-



tevole e nel caso talune tratte non siano di “mercato”, interviene un sistema trasparente di sussidi pubblici, comunque molto limitato. In Italia non c’è trasparenza e le gare si risolvono sempre con la vittoria dell’operatore storico, spesso partecipato a maggioranza dallo stesso Ente che bandisce la gara.

Non è un caso che la riforma, pur muovendosi nella giusta direzione, non abbia alcun effetto sul mercato italiano.

Nel complesso l’indice di liberalizzazione del trasporto pubblico locale nel 2008 in Italia è pari al 43%, in diminuzione di tre punti percentuali rispetto al 2007, rispetto al *benchmark* britannico.

La riforma dei servizi pubblici locali, nei quali è ricompreso il trasporto pubblico locale, porta a un leggero miglioramento del grado di libertà della normativa; tuttavia il grado di accesso e di libertà del mercato in Italia è rimasto sostanzialmente stabile nel 2008, mentre in Gran Bretagna non ha cessato di migliorare. Per tale motivo nel complesso la situazione italiana è peggiorata.

Indice di Liberalizzazione del Mercato			
Aree	Peso	Benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
I. Nuovi Operatori	30%	100	30
II. Sviluppo del TPL	20%	100	70
III. Quota di Mercato dei Nuovi Operatori	50%	100	28
Quota di Mercato dei Nuovi Operatori	50%	100	25
Crescita Quota di Mercato	50%	100	30
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100</b>	<b>37</b>

Indice delle liberalizzazioni 2009

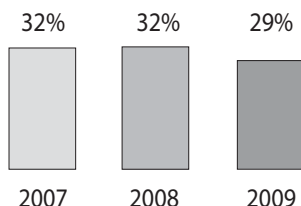
Settore: Trasporto pubblico locale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	55	71
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	70	
		Normativa Comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	65	51
		Barriere amministrative	30	50	
		Barriere operative	60	50	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	30	37
		Sviluppo del TPL	20	70	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	28	
Valutazione complessiva				43	

## Capitolo 8

---

### Infrastrutture autostradali

di Luigi Ceffalo



#### Premessa

Le infrastrutture sono generalmente ritenute beni pubblici di utilità generale caratterizzati dall'assenza di rivalità nel consumo e da inevitabili fenomeni di *free riding*. La possibilità che più soggetti ne beneficino contemporaneamente e la difficoltà di esigere da loro un corrispettivo fanno sì che la loro costruzione costituisca un esempio tipico di intervento pubblico in economia volto in funzione allocativa a sopperire a un c.d. fallimento del mercato.<sup>1</sup> La decisione della loro produzione, che altrimenti sarebbe subottimale, è quindi sempre sottratta all'iniziativa delle imprese e affidata alla politica; i loro elevati costi di realizzazione sono quindi di solito accollati alla collettività e coperti dalla fiscalità generale. La scelta di costruire o meno una determinata opera pubblica di servizio, in un posto ovvero in altro, può comportare anche il ricorso a strumenti autoritativi come l'esproprio di immobili e proprietà immobiliari per pubblica utilità, e pertanto non può che spettare alla pubblica amministrazione.

Tuttavia l'accentramento in mani pubbliche della pianificazione infrastrutturale seguito allo sviluppo della teoria dei beni pubblici e del concetto di esternali-

tà non implica che la gestione di strade, ponti e tunnel sia necessariamente affidata a soggetti pubblici e che siano i contribuenti a finanziarne l'esecuzione. Talvolta la gestione delle infrastrutture è affidata ai privati, che se ne sobbarcano i costi di realizzazione e di manutenzione nella prospettiva di ammortizzarli nel tempo richiedendo il pagamento di un prezzo agli utenti fino alla scadenza della concessione secondo il modello BOT (*Build, Operate and Transfer*). È il caso delle autostrade, per cui pare addirittura essere venuta meno la natura di bene pubblico. L'evoluzione tecnologica ha infatti reso spesso praticabile l'esazione dei pedaggi senza provocare particolari disagi, proprio mentre il dissesto dei bilanci dello Stato causato dall'esplosione della spesa sociale ha di fatto inibito gli investimenti pubblici.<sup>2</sup> Il risultato è stata una parziale privatizzazione delle infrastrutture che riserva all'autorità pubblica il ruolo di pianificatore e di regolatore e al mercato il compito di reperire attraverso l'istituto della "finanza di progetto"<sup>3</sup> le risorse necessarie alla costruzione di vie di collegamento terrestre veloci che, al contrario delle strade rurali e cittadine, sono in concorrenza con gli altri modi di trasporto (ferro, mare, aria) e che pertanto non sono finalizzate al perseguimento di un obiettivo di carattere sociale quale il rendere effettiva la libertà di movimento.

Le autostrade a pagamento per definizione subordinano il loro utilizzo al versamento di un corrispettivo e per esperienza sono soggette a fenomeni di congestionamento perché, dietro il pagamento di un prezzo, forniscono, in competizione con le compagnie di trasporto ferroviario, marittimo e aereo, un servizio particolare quale il materiale raggiungimento rapido della propria destinazione. Ciò le rende le infrastrutture con le maggiori possibilità di concorrenza e, in particolare, con la più marcata opportunità di coinvolgimento dei privati attraverso il ricorso a strumenti pro-concorrenziali. Considerata inattuabile la concorrenza "nel" mercato a causa dell'inseparabilità della gestione delle infrastrutture di proprietà pubblica dalla gestione del servizio,

allo Stato è attribuito, secondo il modello della concorrenza “per” il mercato,<sup>4</sup> il compito iniziale di scegliere tramite gara il soggetto cui affidare la costruzione e la gestione e, in seguito, quello di controllare la conformità del suo operato con la convenzione.

Finché anche la proprietà degli *asset* non sarà stata ceduta ai privati, potrà dirsi che quanto più il gestore autostradale è scelto attraverso meccanismi competitivi e può fare legittimo affidamento su un quadro normativo stabile e poco intrusivo, tanto più il settore infrastrutturale è da ritenersi liberalizzato. Per questa ragione le autostrade sono state scelte come privilegiato e esclusivo campo di indagine del grado di liberalizzazione di questo delicato comparto economico in cui la distinzione tra beni pubblici e beni privati non è definitiva né definita, e forse nemmeno definibile.

### **La metodologia**

In considerazione delle peculiarità del settore in esame la valutazione del grado di liberalizzazione non potrà ovviamente essere imperniata solo sulla presenza o meno di barriere legali e/o regolamentari all’ingresso, ma dovrà basarsi piuttosto sulla loro natura e sulle modalità della loro implementazione. In altre parole, poiché il contingentamento dell’accesso al mercato autostradale è scontato (e, al momento, giustificato dall’applicazione di un modello pro-concorrenziale a rete pubblica), l’indagine non può limitarsi all’accertamento dell’esistenza di tali barriere e alla misurazione della loro *quantità*: occorre ne consideri anche e soprattutto la *qualità*.

Per farlo, a una preliminare analisi normativa della disciplina del comparto, è necessario far seguire un esame del contesto entro il quale essa viene applicata, ovvero un’osservazione delle relative prassi amministrative e legislative che porta con sé valutazioni non di tipo tecnico ma di tipo politico in senso lato. Soprattutto quando i capitali richiesti per entrare in un mercato sono molto ingenti e la loro remunerazione molto diluita nel tempo, la libertà economica non è garantita da un

set di regole volto a promuovere la contendibilità del segmento, bensì dalla sua permanenza nel medio-lungo termine e dal suo rispetto anche da parte degli attori istituzionali coinvolti, in modo da consentire agli investitori di fare previsioni di rendimento senza includervi la voce passiva del “rischio politico” di una mutazione del quadro di riferimento in pendenza di concessione. Per paradosso può pertanto capitare, ad esempio, che un nuovo intervento legislativo possa al tempo stesso aumentare (nel merito, in astratto) e diminuire (nel metodo, in concreto) il grado di liberalizzazione del settore. Nella scelta degli indicatori non si è potuto fare a meno di tenerne conto.

## **Gli indicatori**

### *1) Contendibilità (Peso 40)*

La contendibilità esprime la libertà d’accesso a nuovi operatori. Misurata sulla base di quanto stabilito nella normativa vigente, quantifica l’apertura legale del mercato autostradale in considerazione degli ostacoli di tipo giuridico e istituzionale posti dallo Stato all’entrata nel settore.

Ne sono indice:

- la modalità di affidamento (Peso 40).  
In un sistema di concorrenza “per” il mercato la modalità di aggiudicazione della concessione mediante procedure competitive di selezione a evidenza pubblica riveste un ruolo fondamentale. La gara è lo strumento attraverso il quale si cerca di replicare artificialmente in una situazione di monopolio legale il meccanismo di mercato che fa emergere le soluzioni economicamente più efficienti;
- la durata delle concessioni (Peso 20).  
La scadenza ragionevolmente ravvicinata delle concessioni rende più difficile l’ottenimento di rendite di posizione e permette un ricorso più frequente allo strumento della procedura competitiva a evidenza pubblica. Una durata troppo breve

della concessione fa andare deserte le gare, ma una troppo lunga disincentiva l'efficienza;

- la natura dei concessionari (Peso 40).  
L'assenza di soggetti pubblici fra i concessionari e, quindi, dall'azionariato delle società autostradali è condizione essenziale di autentica concorrenza. Imprese e enti pubblici hanno ontologicamente mezzi e finalità differenti che non consentono una competizione ad armi pari. Senza privatizzazione sostanziale la parità di trattamento e la terzietà sono principi rispettati solo sulla carta e i rischi di cattura del regolatore aumentano esponenzialmente.

## 2) *Affidabilità (Peso 60)*

L'affidabilità esprime la libertà contrattuale degli operatori. Misurata sulla base di quanto accaduto nella prassi legislativa e amministrativa, quantifica il "rischio politico" in considerazione della stabilità normativa e della deferenza alle convenzioni necessarie al calcolo economico.

Ne sono indice:

- la frequenza degli interventi legislativi (Peso 40).  
La frequenza degli interventi del legislatore sul quadro normativo è il fattore che di più influenza la certezza del diritto nel medio-lungo termine indispensabile in un settore *capital-intensive* come quello infrastrutturale caratterizzato da lunghe curve di rendimento. Interventi sporadici l'aumentano, interventi continui la deprimono. Per sua natura, questo è un indicatore che è difficilmente compatibile con l'ottica di breve termine tipica dell'indice, quindi esso viene valutato attraverso il numero di interventi non programmati nel quinquennio precedente all'anno di riferimento.
- la confusione istituzionale (Peso 20).  
Il numero ridotto dei soggetti istituzionali coinvolti nella regolazione del settore e la chiarezza

delle funzioni loro attribuite contribuisce sensibilmente alla prevedibilità dell'applicazione del diritto.

- conflitti d'interesse (Peso 40).  
La commistione di ruoli regolatori e di gestione alimenta conflitti d'interesse che inferiscono un *vulnus* irreparabile alla trasparenza e all'imparzialità dell'azione amministrativa. L'identità di ente di vigilanza e concessionario diffonde fra gli operatori la percezione che l'applicazione delle norme sia subordinata al (o quanto meno influenzata dal) perseguimento dei propri interessi di gestore autostradale. L'identità di ente concedente e ente concessionario in via sussidiaria suscita l'idea che la permanenza della concessione sia pregiudizialmente ostacolata.

L'effettività dell'indicatore della *contendibilità* determinato in punta di diritto è influenzata negativamente dall'indicatore dell'*affidabilità* determinato in punta di fatto. Si è ritenuto pertanto opportuno dare un peso percentuale complessivo maggiore al secondo (60) rispetto al primo (40).

Indicatori di liberalizzazione			
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso
Contendibilità	40	Affidamento	40
		Durata concessioni	20
		Natura concessionari	40
Affidabilità	60	Interventismo legislativo	40
		Confusione istituzionale	20
		Conflitti d'interesse	40



### La ricerca del *benchmark*

Trovare un paese che potesse svolgere il ruolo di modello non è stato semplice. L'Unione Europea, sebbene dotata di competenze importanti nella politica comune dei trasporti,<sup>5</sup> ha lasciato un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri per quanto riguarda l'organizzazione del settore autostradale. A livello comunitario sono state emanate soltanto due direttive<sup>6</sup> di armonizzazione della disciplina dei pedaggi per i veicoli pesanti finalizzate a evitare, mediante l'individuazione di principi comuni di tariffazione, distorsioni alla concorrenza tra imprese di trasporto e più in generale a impedire intralci alla libera circolazione delle merci. La decisione se imporre o meno dei ticket agli utenti autostradali è rimasta invece ad appannaggio dei legislatori nazionali.

Di conseguenza, nonostante le istituzioni europee si siano espresse ripetutamente – con le succitate direttive e con un libro bianco<sup>7</sup> – in favore del coinvolgimento dei privati e dell'adozione di un sistema di pedaggi autostradali informato al principio del “paga chi usa” parametrato ai costi interni di realizzazione dell'infrastruttura e a quelli esterni di natura ambientale, le autostrade della maggior parte dei paesi europei sono gratuite (almeno per le automobili) e/o pubbliche.

Raffronto tra paesi europei		
Paese	Utenza	Gestione
Austria	Gratuita per le automobili; a pedaggio per veicoli pesanti	Gestione pubblica
Francia	A pedaggio	Gestione privata
Germania	Gratuita per le automobili; a pedaggio per veicoli pesanti	Gestione pubblica (con esazione affidata ai privati)
Grecia	A pedaggio	Gestione privata
Inghilterra	Gratuita	Gestione pubblica
Norvegia	A pedaggio	Gestione privata
Portogallo	Gratuita o a pedaggio a seconda delle tratte	Gestione privata
Spagna	Gratuita o a pedaggio a seconda delle tratte	Gestione pubblica o privata a seconda che le tratte siano gratuite o a pedaggio
Svizzera	Gratuita per le automobili; a pedaggio per veicoli pesanti	Gestione pubblica

In Inghilterra, paese a cui solitamente si fa riferimento in tema di liberalizzazioni, le autostrade (*motorways*) sono gratuite e finanziate dallo Stato attraverso la fiscalità generale. Limitato è infatti il ricorso al capitale privato che viene remunerato per mezzo di “pedaggi ombra” ossia trasferimenti pubblici in proporzione alle unità di traffico. La gestione è pubblica mentre ai privati è affidata solo la costruzione. Esiste un’unica autostrada inglese a pedaggio: l’M6, ma evidentemente costituisce un’eccezione poco significativa.

In Germania, Austria e Svizzera, invece, le autostrade (*autobahn*) sono gratuite esclusivamente per le automobili e a pedaggio per i veicoli pesanti che sono tenuti a pagare in ragione del superamento di una determinata soglia di tonnellaggio e della lunghezza delle tratte autostradali percorse. I ricavi così ottenuti confluiscono in fondi statali o regionali con i quali si finanziano la manutenzione delle reti esistenti e la realizzazione di nuove. In Germania la gestione è pubblica solo per quanto riguarda la manutenzione, perché la riscossione dei pedaggi è stata affidata tramite gara a privati che hanno diritto a una percentuale fissa dei ricavi del traffico pesante. In Austria avere cura delle infrastrutture autostradali è compito di una società pubblica, mentre in Svizzera spetta direttamente ai vari governi cantonali che, oltre che coi pedaggi, coprono le spese necessarie per il settore con una quota vincolata pari al 70% delle imposte sui carburanti.

A parte paesi minori come il Portogallo, dove le autostrade sono gestite da privati in alcuni casi con pedaggi reali e in altri con pedaggi ombra, la Norvegia, in cui le autostrade sono privatizzate solo sotto l’aspetto formale, e la Grecia, che ha tratte quantitativamente e qualitativamente non comparabili a quelle italiane, autostrade a pagamento si trovano soltanto in Francia e in Spagna.

In Francia l’accesso alla rete autostradale (*autoroutes*) è condizionato al pagamento di un pedaggio ogniqualvolta esista una strada alternativa gratuita, vale a dire quasi sempre. Le autostrade francesi sono date in con-

cessione di lavori e servizio pubblico sin dal 1955 a società di diritto privato che recentemente (nel 2005) sono state, con le eccezioni delle concessionarie a capitale misto dei trafori del Monte Bianco e del Frejus, sottratte al controllo pubblico e privatizzate attraverso la loro quotazione in borsa. In Spagna, invece, solo un quinto circa delle tratte autostradali (*autopistas*) sono a pagamento e affidate in costruzione e gestione a privati mentre le altre (*carreteras*) sono gratuite e gestite da un'agenzia governativa o dalle comunità locali. A differenza delle concessionarie francesi però le concessionarie spagnole di autostrade a pedaggio dal 2003 sono tutte in mano ai privati. E la durata massima delle concessioni è fissata a un limite più basso in Spagna (40 anni) che in Francia (70 anni), dove per di più è prevista anche la possibilità di erogare sussidi in favore dei concessionari che invece è esclusa oltre i Pirenei.

Prescindendo dalla singolare coesistenza di autostrade a pedaggio e a utenza gratuita, che pure costituisce una grave e inspiegabile incoerenza dell'assetto generale del settore improntato a una fattiva collaborazione coi privati, la Spagna costituisce un modello sia di *contendibilità* sotto il profilo giuridico che di *affidabilità* sotto quello politico-amministrativo.

### **Il modello spagnolo**

L'edificazione della rete autostradale spagnola è incominciata a fine degli anni Sessanta del secolo scorso su iniziativa del governo. Caso unico in Europa lo ha fatto avvalendosi da subito di capitali privati. Una volta redatto il *Plan de Autopistas*, il governo spagnolo ha infatti provveduto a implementarlo non tramite suoi enti, bensì per mezzo della concessione di costruzione, manutenzione e gestione di autostrade ai privati. Sia pure con la garanzia finanziaria dello Stato (in seguito abolita), il ricorso a questo istituto del diritto amministrativo ha permesso che lo sviluppo delle autostrade a pagamento in Spagna fosse sin dall'inizio riconosciuto al tempo stesso come un servizio pubblico di competenza dello Stato e come un'attività economica svolta a

proprio rischio e responsabilità dalle imprese selezionate tramite gara (*concurso*).

In un primissimo momento questo particolare tipo di concessione è stato regolamentato in decreti-legge specifici che sono dopo poco tempo confluiti in una disciplina generale, applicabile a tutte le autostrade, contenuta nella *ley 8/1972, de 10 de mayo* e tutt'ora vigente sebbene da allora lievemente modificata.

### **Modalità di affidamento**

La modalità di conferimento della concessione stabilita con «assoluto rispetto del principio di pubblicità e di libera concorrenza»<sup>8</sup> è la gara. Oggetto della gara è l'aggiudicazione della concessione di costruzione, manutenzione e gestione di autostrade non ancora realizzate ovvero la manutenzione e la gestione di autostrade già esistenti (art. 1, apdo. 1). Per la disciplina del procedimento di aggiudicazione si deve fare riferimento in funzione complementare alla *Ley de Contractos de Sector Publico*<sup>9</sup> (in gran parte subentrata alla vecchia *Ley de contratos de la Administraciones públicas*<sup>10</sup> cui rimanda l'art. 2) che disciplina il contratto di concessione di opere pubbliche. Tale legge, analogamente alla direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, stabilisce la regola generale della procedura aperta (artt. 141-145) o ristretta (artt. 146-152) e, in particolare, il criterio di valutazione delle offerte su cui si basa l'aggiudicazione che è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 134).

Le clausole generali dei contratti di concessione, in base al quale l'amministrazione concedente redige le clausole particolari delle singole convenzioni, sono fissate dalle norme di rango regolamentare contenute nel *Decreto 215/1973, de 25 de enero* che contiene, tra l'altro, la predeterminazione della portata e della forma delle procedure di revisione tariffaria (clausola 45).

### **Durata delle concessioni**

La durata delle concessioni è stabilita nelle singole convenzioni e varia a seconda delle tratte assegnate.

Nonostante il sistema tariffario prescelto non sia quello della tariffa-remunerazione, ma quello della tariffa-scommessa, il termine può essere prorogata in caso di forza maggiore o di modifiche delle condizioni per ragioni di interesse pubblico per ripristinare l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, anche se non può comunque superare il limite massimo di quarant'anni fissato dalla *Ley de Contractos de Sector Publico* (art. 244). Fino al 2008, anno dell'entrata in vigore della nuova legge sui contratti pubblici, la durata massima era stabilita in sessant'anni, comunque meno di quanto fosse previsto in Francia.

### **Assenza di soggetti pubblici concessionari**

Le concessionarie sono società di diritto privato. Nell'ottobre del 2003 è stata privatizzata, attraverso l'incorporazione in ITINERE Infraestructuras S.A., l'unica società concessionaria controllata dallo Stato (*Empresa Nacional de Autopistas S.A.*), cosicché attualmente tutti i soggetti gestori di autostrade sono formalmente e sostanzialmente privati.

### **La bassa frequenza degli interventi legislativi**

Dal 1972 esiste in Spagna una normativa di carattere speciale applicabile a tutte le concessioni autostradali contenuta in unico provvedimento legislativo. In ben trentasei anni di vigenza essa ha subito soltanto sette interventi modificativi/abrogativi, di cui due contenuti in provvedimenti settoriali e cinque in provvedimenti omnibus come le leggi finanziarie.

La prima incursione risale al 1988 quando è stata approvata la *Ley de Carreteras* e l'ultima al 2003 quando è stata riformata la legislazione sulla contrattualistica pubblica in materia di concessioni di opere pubbliche. Gli altri interventi invece sono stati apportati attraverso le leggi contenenti misure fiscali, amministrative e di ordine sociale approvate a fine anno nel 1997, nel 1999 e nel 2000.

Negli ultimi tre anni le modifiche del quadro legislativo riguardano soltanto la disciplina complementare

delle concessioni e sono state introdotte con il recepimento della direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi nella nuova *Ley de Contractos de Sector Publico* adottata nell'ottobre del 2007 e entrata in vigore dopo sei mesi.

### **Confusione istituzionale**

I soggetti istituzionali coinvolti nella regolazione sono tre e hanno competenze ben definite: il *Ministerio de Fomento* (già *Ministerio de obras públicas y urbanismo*) che è l'amministrazione concedente; la *Delegación del Gobierno en las sociedades concesionarias de autopistas nacionales de peaje* che è un organo amministrativo, dipendente dal ministero, di raccordo tra concessionari e esecutivo col compito di vigilare, controllare il rispetto della concessione e la *Dirección General de Carreteras* che è un altro organo dipendente dal ministero cui è attribuito, oltre il compito di vagliare i progetti di nuove autostrade, quello di effettuare le opportune verifiche di carattere tecnico sull'esecuzione dei lavori.

### **L'assenza di conflitti d'interesse**

Non c'è alcuna commistione tra ente concedente e enti concessionari e tra questi ultimi e gli enti regolatori.

### **La situazione italiana**

Le prime strade italiane riservate agli autoveicoli sono state realizzate alla fine degli anni venti a opera di società di progetto costituite da imprese interessate allo sviluppo della motorizzazione come la FIAT e la Italcementi. Ma la dotazione del paese di una vera e propria rete autostradale risale agli anni sessanta e settanta ed è il risultato di un consistente intervento dello Stato sotto il profilo finanziario e gestionale.

Nonostante si sia sempre fatto uso dello strumento concessorio e si sia tendenzialmente subordinato l'utilizzo delle nuove infrastrutture a un pedaggio, il ricorso al capitale privato è stato minimo e della gestione sono state incaricate tramite l'ANAS imprese in prevalenza pubbliche, tra cui spicca per dimensioni la Socie-

tà Autostrade controllata dell'Iri. Il principio dell'auto-finanziamento, pure sancito sin dalla prima normativa del settore firmata da Romiti,<sup>11</sup> ha pertanto subito deroghe importanti almeno fino alla privatizzazione della principale concessionaria pubblica avvenuta nel 1999. Prima di allora le nuove opere venivano quasi tutte affidate direttamente alla Società Autostrade che riceveva contributi dallo Stato e godeva di particolari agevolazioni fiscali, ma contestualmente comportava la fine dell'autonomia dei concessionari di stabilire le tariffe a vantaggio del Ministero dei Lavori Pubblici. Nel 1993 la natura privata dell'attività di gestione autostradale era stata riconosciuta dalla legge solo formalmente.<sup>12</sup>

Tuttavia la dismissione della Società Autostrade non è stata perfezionata per liberalizzare il comparto autostradale ma sotto il pungolo di stringenti esigenze di cassa. Così, al fine di massimizzare i ricavi (che comunque sono stati di gran lunga inferiori rispetto a quelli ottenuti con un'operazione analoga dal governo francese), sono state prorogate le concessioni fino al 2038<sup>13</sup> prima di procedere all'offerta pubblica di vendita adducendo la motivazione della risoluzione transattiva del contenzioso insorto tra governo e concessionari a causa del blocco delle tariffe deliberato in chiave anti-inflazionistica anni prima.<sup>14</sup> Grazie a questo pretesto il rinvio della scadenza della concessione è uscito indenne dal mirino della Commissione Europea, mentre l'effettiva contendibilità del settore ne è risultata grandemente pregiudicata anche se nel frattempo la disciplina dell'aggiudicazione di appalti è stata adeguata al diritto comunitario che prevede l'obbligo di gara.

Contemporaneamente al processo di privatizzazione si è anche provveduto a dare un nuovo assetto normativo e regolatorio al settore. Ciò è avvenuto inizialmente per mezzo delle delibere del CIPE cui la legge<sup>15</sup> attribuisce la funzione di emanare direttive per la revisione delle convenzioni e per la determinazione delle tariffe e successivamente, negli ultimi anni, con norme di rango primario.

## Modalità di affidamento

Come ricordato dalla Commissione Europea,<sup>16</sup> i principi del Trattato di Roma e i principi generali relativi ai contratti pubblici stabiliscono che il rilascio delle concessioni avvenga secondo criteri di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, e proporzionalità. Lo stesso prevede la direttiva interministeriale Costa-Ciampi del 1998 che ha ravvisato nella risoluzione di un contenzioso passato l'unica ragione giustificativa per la proroga delle concessioni in capo ai concessionari.

Anche in Italia il regime della concessione si trova disciplinato nel codice che regola i contratti pubblici (D.lgs. n. 163/2006). A differenza che in Spagna, però, la disciplina è diversa da quella degli appalti (e dunque meno stringente). Nel caso in cui si debba affidare la concessione di costruzione e gestione la normativa italiana prescrive l'istituto della finanza di progetto in cui la scelta del concessionario scaturisce dall'esperimento della gara secondo la procedura ristretta, ma viene perfezionata solo dopo un'ulteriore fase di trattativa privata con i due soggetti presentatori le migliori offerte, fermo il diritto di prelazione del soggetto promotore (artt. 153-159). Qualora oggetto della concessione sia solo il servizio è disposta invece una procedura diversa di gara informale dai contorni ancora incerti (art. 30).

Per di più le procedure italiane, oltre a essere più farraginose di quelle spagnole, sono anche costantemente disattese. Come scrive l'economista Andrea Boitani, «[p]er lungo tempo, le concessioni autostradali sono state affidate e poi rinnovate al medesimo concessionario senza ricorso a meccanismi di gara» e «[i]n anni più recenti, poi, è stato introdotto il principio dello 'scambio': le concessionarie autostradali rinunciano ai crediti a qualsiasi titolo vantati nei confronti dell'A.N.A.S. (per investimenti non finanziati, per tariffe non aumentate, ecc.) in cambio di un sostanzioso prolungamento della concessione. Concessione che veniva, comunque, automaticamente estesa a tutti i tronchi autostradali da



costruire, che si configurassero come completamenti di una tratta già in concessione al medesimo gestore». <sup>17</sup> In forza dell'incorporazione della maggior parte delle convenzioni A.N.A.S. in altrettanti provvedimenti legislativi la normativa generale in tema di appalti è derogata col sospetto di una violazione del diritto comunitario e, quindi, la possibilità di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.

Se le concessioni venissero generalmente affidate tramite gara nei termini prestabiliti come in Spagna il valore di questo indicatore sarebbe pieno (100%), mentre se lo stesso accadesse secondo le procedure italiane sarebbe di un poco inferiore a causa della minor trasparenza (90%). Se le gare fossero rimandate il valore andrebbe dimezzato (50%). Ma, poiché le gare non avvengono che occasionalmente e solo per la costruzione delle (poche) nuove tratte, la percentuale assegnata non può superare il 25% che diverrebbe zero qualora non fossero intraprese procedure competitive nemmeno per i tracciati non ancora realizzati.

Affidamento			
Anno	2007	2008	2009
Punteggio	25%	25%	25%

### Durata delle concessioni

Da quando è stato cancellato il limite massimo di trenta anni previsto nella Legge Romita (art. 3), <sup>18</sup> la durata dell'affidamento può superare quel tetto, variando caso per caso e in pendenza di concessione per conseguire l'equilibrio dei piani economico-finanziari. Con la delibera CIPE del 1996 sono state prorogate le concessioni di Autostrade s.p.a. e successivamente con altri provvedimenti anche le altre concessioni autostradali al fine di remunerare gli investimenti effettuati, nonostante la direttiva interministeriale Costa-Ciampi preveda che, anche in caso di nuove opere, la concessione non debba essere prorogata ma messa a

gara con indennizzo per gli investimenti non ancora ammortati. Tuttavia il rinnovo ha fissato una durata delle concessioni che non supera i quaranta anni e che pertanto non si distacca molto dal limite massimo spagnolo. Il problema è che la proroga delle concessioni di costruzione e gestione ha riguardato tratte autostradali in gran parte ammortizzate che potevano essere affidate in concessione di mera gestione di servizio, per cui in Spagna è prevista una durata che non supera i vent'anni. Alla luce di questa considerazione sono le sole durate delle concessioni di costruzione e gestione di nuove tratte a essere in linea con gli standard spagnoli.

Se le vecchie tratte fossero state affidate in concessione di gestione di servizio per vent'anni circa e le nuove in concessione di gestione e costruzione per quaranta il valore di questo indicatore sarebbe stato pieno (100%), ma siccome questi limiti in Italia sono rispettati solo per la concessione di nuove infrastrutture da realizzare il valore viene dimezzato (50%). Diversamente, se anche il limite dei quarant'anni per la concessione in costruzione e gestione di nuove autostrade fosse superato, il valore di questo indicatore sarebbe pari a zero.

Durata concessioni			
Anno	2007	2008	2009
Punteggio	50%	50%	50%

### **Presenza di soggetti pubblici concessionari**

Le concessionarie sono società di diritto privato anche in Italia. Ma a differenza che in Spagna una parte di loro (circa il 22% dei km in concessione) è controllata da soggetti pubblici.

Molti dei concessionari minori sono di proprietà o in ogni modo con partecipazioni di enti locali e altri soggetti istituzionali (Società delle Autostrade di Venezia e Padova s.p.a., Milano Serravalle-Milano Tangenziali s.p.a., Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta s.p.a.,

Autocamionale della Cisa s.p.a, Autovie venete s.p.a., Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova s.p.a., Autostrada del Brennero s.p.a., Autostrade Centropadane s.p.a., Società Autostrade Valdostane s.p.a., Consorzio per le Autostrade Siciliane, Società Italiana per il traforo del Monte Bianco s.p.a., Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus s.p.a., Raccordo Autostradale Valle d'Aosta s.p.a., Società Italiana traforo del Gran San Bernardo s.p.a.).

Da rilevare è altresì la partecipazione di A.N.A.S. s.p.a. (controllata al 100% dal Ministero del Tesoro) nel capitale azionario di alcune concessionarie, di cui si parlerà più diffusamente oltre in tema di conflitto d'interesse.

Gli assetti proprietari delle concessionarie sono stati negli ultimi tre anni tendenzialmente stabili.

Natura concessionari			
Anno	2007	2008	2009
Punteggio	78%	78%	78%

### **L'alta frequenza degli interventi legislativi**

In Italia a partire dagli anni novanta gli interventi legislativi nel settore autostradale si sono sempre fatti più frequenti, senza però arrivare a una normativa unica di riferimento. Dopo la privatizzazione si sono susseguiti provvedimenti incoerenti di carattere concreto, volti a conferire forza di legge alle modifiche unilaterali delle convenzioni (che pure sono contratti di natura privata) stipulate da A.N.A.S. con i suoi concessionari. E per di più, secondo una prassi discutibile, questi interventi sono sempre stati inseriti in decreti-legge omnibus allegati alla manovra finanziaria con il risultato di accrescere la confusione normativa che favorisce interpretazioni discordanti e di conseguenza alimenta il contenzioso. In questo modo, da una parte, la disciplina dell'affidamento delle concessioni auto-

stradali è stata sottratta all'applicazione delle regole generali del codice degli appalti e, dall'altra, la regolazione è stata abbandonata alle mutevoli volontà dei governi.

A partire dal 2004 fino al 2008 si contano ben cinque interventi, due dei quali con la forma della decretazione d'urgenza.

Nel 2004 è approvata la Legge n. 47 che risolve la contesa fra CIPE e ANAS. Il 2006 è l'anno del Decreto Legge n. 262 e della Legge n. 286 di conversione che stabiliscono a pena di decadenza la sostituzione delle singole convenzioni con una convenzione unica in occasione della prima revisione del piano economico-finanziario e il contestuale rafforzamento dei poteri di controllo dell'ANAS (art. 12 poi art. 2 c. 82-90). Da notare che le novità, pur finalizzate a una razionalizzazione del sistema oltre che a portare la procedura di tariffazione a attestarsi definitivamente sul modello tariffa-remunerazione, incidono su contratti già stipulati.

Nel 2007 non si ha alcun provvedimento, mentre nel 2008, una volta cambiata nuovamente la maggioranza in Parlamento, se ne hanno altri due. Con la Legge di conversione n. 101 "salva-infrazioni" (art. 8 duo-decies) si assiste all'ennesimo dietro-front con l'incorporazione legislativa della nuova convenzione ASPI che, abbandonando il sistema del *price-cap*, gli aumenti dei pedaggi fino alla fine della concessione all'inflazione effettiva secondo il modello della tariffa-scommessa. L'ultimo intervento del 2008 è contenuto nel Decreto Legge n. 185 che, in funzione anti-crisi, procrastina i legittimi incrementi tariffari alla primavera del 2009 (art. 3).

Se anche in Italia vi fosse un unico quadro normativo di riferimento, per dare una valutazione dell'interventismo legislativo si partirebbe dal valore pieno (100%), ma siccome questo non è presente è opportuno apportare preliminarmente una penalizzazione di venti punti percentuali (20%) al valore dell'indicatore che evidenzia questo segno di cattiva qualità dell'attività normativa. Dopodiché il valore iniziale ottenuto (80%) viene ulteriormente ridotto di una quota che è, a sua

volta, funzione del numero di interventi legislativi non programmati in eccedenza a quelli registrati nel paese *benchmark*. Quindi, il primo intervento fuori programma determinerà una riduzione del 50%, il secondo porterà al 75% (50+25), il terzo all'87,5% (50+25+12,5), e così via. L'unico intervento registrato in Spagna risale al 2003.

Poiché nel quinquennio che precede il 2007 si contano tre interventi la riduzione è pari a 60%, da calcolarsi sul plafond iniziale dell'80%: quindi, il valore di questo indicatore è 20%. Idem nel 2008. Per il 2009 la sottrazione è invece pari al 75% dal momento che gli interventi salgono a cinque. Per cui la valutazione di questo indicatore per quest'anno scende al 5%.

Interventismo legislativo			
Anno	2007	2008	2009
Punteggio	20%	20%	5%

### Confusione istituzionale

In base alla legge<sup>19</sup> i soggetti istituzionali coinvolti nella regolazione sono tre anche nel caso italiano: l'ANAS che è l'ente concedente e di vigilanza sul rispetto degli obblighi da parte dei concessionari; il CIPE che è l'organo amministrativo con il compito di emanare le direttive per la revisione dei pedaggi autostradali e il NARS che è un organo dipendente dal CIPE con funzioni di supporto tecnico alla definizione dei criteri di determinazione delle tariffe. Ma le competenze non si sono dimostrate ben definite, tanto che nei primi anni del duemila è sorta una controversia fra ANAS e CIPE proprio sulle attribuzioni in materia tariffaria risolta a favore della prima con un provvedimento di legge.<sup>20</sup> Anche per questo si può affermare che il Parlamento sia un quarto soggetto istituzionale coinvolto di fatto nella regolazione.

Se si sottraesse al valore pieno di questo indicatore una percentuale pari al 20% per il numero di enti ulte-

riori coinvolti rispetto al modello spagnolo, all'indicatore andrebbe assegnato 80%. Ma in considerazione della peculiarità del quarto soggetto regolatore coinvolto, che diversamente dagli altri il diritto non si limita ad applicarlo ma lo fa, occorre apportare una ulteriore diminuzione almeno pari al 20% come se gli enti in più fossero due.

Confusione istituzionale			
Anno	2007	2008	2009
Punteggio	60%	60%	60%

### La presenza di conflitti d'interesse

Il triplice ruolo di ANAS manifesta un grave conflitto d'interesse. L'Azienda Nazionale Autonoma della Strada è stata costituita nel 1928 per la gestione della rete stradale di rilevanza nazionale. Nel dopoguerra sono stati affidati a essa anche i compiti della gestione della rete autostradale in via diretta o tramite concessione e quelli di vigilanza sull'esecuzione dei lavori e di controllo sulla gestione dei concessionari. Nel 1994 è stata trasformata in ente pubblico economico e, da ultimo, nel 2003, in società per azioni.

L'accrescimento dei poteri di sorveglianza dell'ANAS contestuale alla previsione del trasferimento in capo a essa delle concessioni in caso di mancata sottoscrizione della convenzione unica da parte dei legittimi concessionari comportato dalle modifiche al quadro normativo volute dal Ministro Di Pietro nel 2006 ha reso ancora più evidente l'incompatibilità della veste di regolatore e di gestore. E inoltre, come non bastasse, «il fatto che questo soggetto bifronte [o meglio: trifronte] sia una *for profit organization* lo caratterizza come un *unicum* a livello internazionale».<sup>21</sup>

Conflitti d'interesse			
Anno	2007	2008	2009
Punteggio	0%	0%	0%

## Conclusioni

Negli ultimi tre anni i vari indicatori hanno avuto generalmente un valore stabile, eccetto quello dell'interventismo legislativo che quest'anno ha avuto un decremento a causa degli ultimi provvedimenti emanati dal Parlamento e dal governo i quali hanno confermato la grande incertezza aleggiante sulla disciplina del settore.

Settore: Infrastrutture autostradali Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Contendibilità	40	Affidamento	40	25	51
		Durata concessioni	20	50	
		Natura concessionari	40	78	
Affidabilità	60	Intervento legislativo	40	5	14
		Confusione istituzionale	20	60	
		Conflitti d'interesse	40	0	
Valutazione complessiva				29	

**Note**

1. Adam Smith, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, p. 714.
2. Vito Tanzi - Ludger Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo*, Firenze, Firenze University Press, 2007, pp. 166-173.
3. Anna Gervasoni - Roberto Del Giudice, *Il project financing per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto*, Roma, De Agostini Professionale, 2002.
4. Claudio De Vincenti - Adriana Vigneri, *Le virtù della concorrenza*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 30-33.
5. Cfr. TCE.
6. 1999/62/CE e 2006/38/CE.
7. Commissione Europea, *Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, 12 settembre 2001.
8. Ley 8/1972, de 10 de mayo, *Exposición de motivos*.
9. Ley 30/2007, de 30 de octubre.
10. Ley 13/1995, de 18 de mayo come modificata dal Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio e dalla Ley 13/2003, de 23 de mayo.
11. Legge n. 463/1955.
12. Legge n. 537/1993.
13. Decreto Ministeriale n. 314/1997.
14. Direttiva del Ministro dei Lavori Pubblici c.d. Costa-Ciampi.
15. Legge n. 498/1992.
16. Comunicazione Commissione Europea sulle concessioni nel diritto comunitario (pubblicata in GUCE 29/4/2000, c. 121/5).
17. Andrea Boitani, "Concorrenza e regolazione nei trasporti", in *Economia e politica industriale*, n. 124, 2004.
18. Legge n. 287/1971.
19. Legge n. 498/92 come modificata dalla Legge n. 286/2006.
20. Legge n. 47/2004.
21. Carlo Scarpa, "Lo strano caso di Autostrade - Abertis", in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1, aprile 2007.

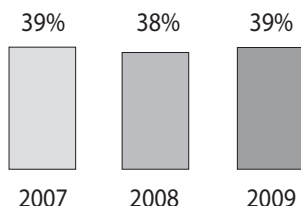


## Capitolo 9

---

### Servizi postali

di Ugo Arrigo



Nulla di nuovo nella buca delle lettere. Questo potrebbe essere il bilancio sintetico dell'anno 2008 per quanto riguarda la liberalizzazione del mercato postale nel nostro paese.

La buca delle lettere continua a rimanere vuota perché gli italiani continuano a non utilizzare i recapiti postali, tuttora caratterizzati da ritardi, smarrimenti e inefficienze varie, come quotidianamente i giornali e in particolare quelli locali mettono in evidenza. Il mercato, uno degli ultimi d'Europa sulla base dei pezzi annui per abitante, continua a essere dominato da Poste Italiane, azienda che è ormai ai primi posti nel nostro paese per raccolta bancaria e premi assicurativi percepiti, ma continua a rimanere agli ultimi posti nell'Unione per affidabilità e sviluppo dei servizi di recapito.

I pochi e piccoli operatori privati esistenti hanno in realtà provato nell'ultimo anno a occupare nuovi spazi, ma non potendo confidare sulla possibilità di detenerli stabilmente, lo hanno fatto con un'organizzazione non ancora adeguata, basata sull'utilizzo prevalente di personale precario, che si è rivelata sinora inadatta a garantire un'efficace alternativa allo storicamente problematico servizio dell'operatore pubblico. L'unica

novità di rilievo degli ultimi mesi è che accanto alle notizie sulle inefficienze di Poste Italiane hanno iniziato ad affacciarsi notizie sulle inefficienze degli operatori concorrenti. Certamente non un buon risultato per il mercato e i consumatori.

La buca delle lettere, tuttavia, è rimasta vuota anche per quei pochi che continuano ad aspettare la liberalizzazione, legale ed effettiva, del mercato assieme all'attivazione di regole e di un arbitro del mercato effettivamente neutrali rispetto ai giocatori in campo. Da questo punto di vista nulla di nuovo all'orizzonte. Il liberalizzatore deve pertanto accontentarsi di due sole notizie favorevoli, importanti ma non sufficienti per l'obiettivo che gli è caro: la prima proviene dall'Unione Europea e riguarda l'emanazione nel febbraio 2008 della terza direttiva sui servizi postali (Direttiva n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008); la seconda è di fonte interna ed è la tanto attesa abolizione del Ministero delle Comunicazioni il quale, con l'avvio del nuovo governo ma sulla base di una norma stabilita dal precedente, è stato inglobato nel Ministero delle Sviluppo Economico.

Entrambe sono in realtà delle mezze buone notizie. L'abolizione del Ministero, che poteva già essere stabilita nel lontano 1994, dopo che l'istituzione di Poste Italiane in forma di ente pubblico economico aveva completato il processo di deministerializzazione delle aziende pubbliche postali e di TLC, è un obiettivo ancora molto distante dall'affidamento delle funzioni regolatorie del mercato a un organismo indipendente, come invece avvenuto oltre un decennio fa per le TLC. Per quanto riguarda invece la terza direttiva postale, la versione approvata contiene numerose modifiche alla proposta originaria della Commissione U.E., in primo luogo lo slittamento di due anni della piena liberalizzazione del mercato, ora stabilita al 1° gennaio 2011. A partire da questa data gli Stati non potranno più concedere o mantenere diritti esclusivi sulla fornitura di servizi postali pur rimanendo l'obbligo per i medesimi di garantire, anche attraverso appalti a prestatori esterni, il servizio universale senza restrizioni territoriali e a

prezzi equi.

Il perimetro del servizio universale rimane invariato<sup>1</sup> così come le competenze degli organismi nazionali in tema di regolazione dei prezzi, della qualità e della densità dei punti di accesso alla rete. Gli oneri derivanti dal servizio universale potranno invece essere coperti tramite fondi pubblici o il fondo di compensazione già previsto dalla normativa precedente, il quale potrà essere finanziato mediante somme a carico degli operatori postali e/o degli utenti stessi dei servizi.

La buona notizia della fissazione della data della piena apertura legislativa del mercato postale europeo appare attenuata, oltre che dallo slittamento di due anni, dalla presenza di clausole e istituti che potranno essere utilizzati per ostacolare l'effettiva apertura dei mercati nazionali e la crescita dei processi competitivi. Non appare immotivato prevedere che nei paesi meno favorevoli alla liberalizzazione si manifesterà una tendenza a compensare la caduta della protezione legale con una crescita di barriere all'accesso di altra natura<sup>2</sup> così come, ma in questo caso nella generalità dei paesi, una tendenza a comportamenti sul confine dell'abuso di posizione dominante da parte dei monopolisti nazionali uscenti. La regolamentazione della compensazione dell'onere del servizio universale, modificata dalla nuova direttiva, lascia inoltre varchi ancora consistenti in grado di permetterne un utilizzo protettivo verso gli operatori dominanti da parte di regolatori nazionali compiacenti.

### **Gli indici di liberalizzazione**

Come nelle precedenti edizioni, il nostro obiettivo è di pervenire a una valutazione comparativa del grado di liberalizzazione dei servizi postali in Italia rispetto ai principali paesi europei, distinguendo tra liberalizzazione puramente legale da un lato e possibilità effettiva di accesso di nuovi operatori permessa dall'assenza di barriere diverse da quelle legali, ad esempio di tipo regolamentare, dall'altro.

Ripetendo inoltre quanto avvenuto nell'edizione

2007 (e non reiterato in quella del 2008) si perverrà a una valutazione di sintesi dei risultati effettivi conseguiti dai diversi mercati in termini di vantaggi per i consumatori (prezzi e qualità) e di sviluppo della domanda e della concorrenza.

Le differenti valutazioni sono basate sulla costruzione di indici, finalizzati a cogliere aspetti specifici della liberalizzazione di un mercato e dei risultati conseguiti e in grado di verificare il posizionamento relativo dell'Italia rispetto a un *benchmark* individuato tra gli altri Stati dell'Unione:

- *Lex Index*. Misura il grado di apertura legale del mercato postale sulla base di quanto previsto nella legislazione primaria dei diversi paesi. Risponde alla domanda: 'quali sono le basi legali per l'entrata sul mercato?' e valuta la cosiddetta 'law in the books'.<sup>3</sup>
- *Access Index*. Facendo riferimento alla cosiddetta 'law in action' valuta gli ostacoli normativi e regolamentari effettivamente posti all'entrata sul mercato che sono in grado di limitare anche notevolmente i potenziali effetti positivi delle aperture formalmente concesse dalla legge.
- *Liberalisation Index (Lib Index)*. Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lex Index per il 30% e l'Access Index per il 70%.
- *Market Index*. Valuta i risultati effettivamente conseguiti dal funzionamento del mercato. Per il mercato postale sono stati considerati i seguenti aspetti: (i) quota di mercato raggiunta complessivamente dai competitori dell'operatore dominante; (ii) sviluppo del mercato (domanda di invii postali in rapporto agli abitanti di ogni paese e al Pil); prezzi praticati e qualità garantita dal fornitore del servizio universale.

La costruzione, accanto agli indici di liberalizzazione, anche di un Market Index<sup>4</sup> finalizzato a valutare i

risultati conseguiti, è motivata dall'osservazione che esiti positivi ottenuti in un mercato nonostante una regolazione scadente possono anche ridimensionare il giudizio negativo sulla regolazione, mentre risultati scadenti del mercato sono in grado di generare dubbi su una regolazione apparentemente buona. Nella realtà ci attendiamo una correlazione positiva tra i due indicatori: a una più ampia apertura e migliore regolazione del mercato dovrebbero anche corrispondere performance migliori.

## Il Lex Index

Il Lex Index misura il grado di apertura legale del mercato postale nei diversi paesi, verificando i segmenti nominalmente aperti alla concorrenza sulla base della legislazione primaria. A ogni segmento è assegnato un peso, espresso in decimi, approssimativamente corrispondente alla quota che quel segmento rappresenta nel mercato comunitario dei servizi postali. Poiché tutti i paesi si sono uniformati alla seconda direttiva postale e dall'inizio del 2006 hanno liberalizzato almeno le corrispondenze con peso maggiore a 50g. o con tariffa superiore a 2,5 volte quella base, e poiché l'area pesa per circa il 30% nel mercato europeo, secondo stime della stessa Commissione, a tutti gli Stati sono stati assegnati nella Tabella 1 tre punti sui dieci complessivamente disponibili.

Al di là del perimetro minimo previsto dalla seconda direttiva, gli Stati avevano tuttavia facoltà di liberalizzare altri segmenti: ad esempio 11 paesi su 25 hanno deliberato una scelta di apertura per la pubblicità indirizzata (*direct mail*) e a essi sono stati assegnati ulteriori 1,5 punti; 14 paesi, inoltre, hanno liberalizzato la posta transfrontaliera in uscita e due quella in entrata ed essi è stato attribuito mezzo punto per ogni liberalizzazione ulteriore. Ai paesi completamente liberalizzati, inoltre, sono stati integralmente assegnati i 5 punti mancanti al punteggio pieno di dieci decimi, mentre alla Spagna sono stati assegnati 2,5 punti in relazione alla liberalizzazione, preesistente alle direttive comunitarie, della

posta urbana. Ai paesi che regolano l'accesso dei competitori alla rete postale del prestatore del servizio universale, permettendo in tal modo processi concorrenziali nei segmenti *upstream*, sono stati attribuiti ulteriori 0,5 punti.

Tab. 1 - Lex Index (Ampiezza del mercato legalmente liberalizzato)

Stato	Segmenti liberalizzati				Punteggio segmenti liberalizzati				
	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Punteggio totale
SVE	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
FIN	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
UK	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
GER	X		X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
SPA	X	X		Intracity	3	1,5		2,5	7
AUS	X	X	X		3	1,5	0,5		5
NL	X	X	X		3	1,5	0,5		5
ITA	X	X		Upstream	3	1,5		0,5	5
IRL	X		X	Upstream	3		0,5	0,5	4
BE	X		X		3		0,5		3,5
DK	X		X		3		0,5		3,5
FR	X		X		3		0,5		3,5
LUX	X			Upstream	3			0,5	3,5
GRE	X				3				3
PO	X				3				3

Fonte: elaborazioni su dati U.E. e singoli regolatori nazionali.

Si perviene in tal modo alla graduatoria generale del Lex Index, guidata con punteggio pieno dai cinque paesi pienamente liberalizzati. L'Italia, avendo scelto di liberalizzare diversi segmenti facoltativi, si colloca esattamente a metà strada, con 5 punti sui 10 massimi possibili, identico punteggio dello scorso anno, e figura da un punto di vista normativo come uno dei paesi più

liberalizzati tra coloro che non hanno ancora pienamente aperto il mercato (dopo la Spagna e al fianco dell'Olanda e dell'Austria). Occorre però notare che se l'Italia non avesse rimonopolizzato nel 1999 la posta urbana, cancellando le concessioni agli operatori privati, si sarebbe ritrovata ora immediatamente al seguito dei paesi pienamente liberalizzati con un punteggio di 7,5/10.

### **Access Index e Lib Index**

L'Access Index (Tab. 2) ha l'obiettivo di valutare l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte U.E., considera cinque fattori, pesati in maniera differenziata nel processo di aggregazione:

- L'ampiezza delle funzioni assegnate al regolatore indipendente dal governo, se esistente. Una regolazione affidata ad Autorità indipendenti anziché a uffici ministeriali appare infatti come garanzia di neutralità tra i concorrenti sul mercato (peso 30%).
- Il peso dello Stato nella proprietà dell'operatore dominante, nella consapevolezza che quanto esso è maggiore tanto più probabile sarà la tendenza ad adottare norme favorevoli all'impresa controllata (peso 25%).<sup>5</sup>
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati (peso 15%).
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi non universali (peso 15%).
- L'esistenza di eventuali regimi Iva agevolati per il prestatore del servizio universale (peso 15%).

Per quanto riguarda il primo indicatore, il punteggio si basa sulle funzioni del regolatore indipendente e assegna dieci punti al paese con più funzioni assegnate, punti proporzionali agli Stati con minor numero di funzioni e zero punti ai paesi che permangono con un

regolatore non indipendente.<sup>6</sup> Qualora una funzione regolatoria risulti non più necessaria a seguito della piena liberalizzazione di un paese, essa è stata conteggiata egualmente al fine di non generare distorsioni nell'indice.

In relazione al peso dello Stato nella proprietà del fornitore del servizio universale sono stati assegnati: (a) dieci punti nel caso di totale assenza di partecipazione pubblica; (b) otto punti in presenza di partecipazione pubblica inferiore al 50%; (c) sei punti in presenza di partecipazione pubblica superiore al 50% ma non totalitaria; (d) quattro punti nel caso di totale partecipazione pubblica; (e) due punti nel caso di azienda postale ancora di diritto pubblico; (f) zero punti nel caso di servizio postale organizzato nell'ambito di una direzione ministeriale.

Per quanto riguarda l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi universali non riservati, sono stati assegnati: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) otto punti ai paesi che prevedono solo un'autorizzazione generale, meno impegnativa in termini di vincoli rispetto alla licenza; (c) quattro punti agli Stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere le corrispondenze); (d) due punti agli Stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale. In maniera analoga al caso precedente, l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi non universali è stato costruito assegnando: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) sei punti ai paesi che prevedono l'autorizzazione generale; (c) due punti agli Stati che richiedono la licenza.



**Tab. 2 - Access Index (Regolazione dell'accesso)**

Stato	Fattori considerati					Punteggio assegnato (in decimi)					Punti Totali
	Numero funzioni del regolat. indip.	Propri. pubbl. oper. serv. univ.	Regol. accesso servizi univ.	Regol. accesso servizi non univ.	Servizi USP esenti IVA	Numero funzioni del regolat. indip.	Propri. pubbl. oper. serv. univ.	Accesso servizi univ.	Accesso servizi non univ.	Servizi prest. univ. esenti Iva	
	(USP)					(USP)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Pesì utilizzati per l'aggregazione					
						30%	25%	15%	15%	15%	
SVE	13	100	LM	L	N	9,3	4	4	10	10	7,4
NL	5	0	L	L	U	3,6	10	10	10	4	7,2
DK	10	>50	A	L	U	7,1	6	8	10	4	6,9
GER	9	<50	LM	L	U	6,4	8	4	10	4	6,6
FIN	9	100	LS	L	N	6,4	4	2	10	10	6,2
UK	13	100	LM	L	T	9,3	4	4	10	2	6,2
IRL	10	100	AG	A	T	7,1	4	8	6	2	5,5
BE	9	>50	LS	A	U	6,4	6	2	6	4	5,2
FRA	9	DP	LM	L	U	6,4	2	4	10	4	5,1
PO	9	100	LU	A	T	6,4	4	2	6	2	4,4
AUS	0	>50	A	A	T	0,0	6	8	6	2	3,9
GRE	10	DP	LU	LC	U	7,1	2	2	2	4	3,8
LUX	8	DP	LU	LC	U	5,7	2	2	2	4	3,4
SPA	1	DP	LU	A	R	0,7	2	2	6	8	3,1
ITA	0	100	LU	A	T	0,0	4	2	6	2	2,5

(1) Numero funzioni complessivamente considerate: 15.

(2) DP: Azienda di diritto pubblico; DM: Direzione di Ministero.

(3) L: Libero accesso; A: Autorizzazione generale; LM: Licenza per i soli servizi mail; LU: Licenza serv. universali.

(4) L: Libero accesso; A: Autorizzazione generale; LC: Licenza.

(5) N: Nessuno; R: Solo i servizi riservati; U: Solo i servizi universali; T: Tutti i servizi.

Fonte: elaborazioni su dati U.E.

È stata infine valutata l'esistenza di regimi Iva asimmetrici in favore del prestatore del servizio universale (*universal service provider, USP*) assegnando: (a) dieci punti ai paesi che non prevedono alcuna esenzione Iva per l'USP; (b) otto punti agli Stati che stabiliscono un regime preferenziale per i soli servizi riservati dell'USP;

(c) quattro punti nell'ipotesi di esenzione Iva per tutti i servizi universali dell'USP; (d) due punti nell'ipotesi di esenzione per la globalità dei servizi prestati dall'USP. È evidente come gli ultimi due casi realizzino distorsioni della concorrenza in mercati formalmente aperti, creando un vantaggio tariffario al prestatore del servizio universale in relazione alla clientela che non può recuperare l'Iva.

Attraverso l'aggregazione ponderata dei cinque indicatori si perviene nella Tab. 2 all'Access Index dal quale emerge il primato della Svezia, che con 7,4 punti su 10 si rivela come il paese caratterizzato dall'assetto regolatorio più favorevole. Seguono paesi quali l'Olanda, la Danimarca e la Germania. L'Italia riporta solo 2,5 punti e si colloca all'ultimo posto tra i 15 paesi considerati, penalizzata particolarmente dall'assenza di un regolatore indipendente oltre che da una regolazione non minimale dell'accesso dei nuovi operatori e dal trattamento Iva asimmetrico in favore dell'operatore pubblico. Il risultato dell'Italia nell'Access Index è sensibilmente inferiore a quello conseguito nel Lex Index, a conferma del fatto che la liberalizzazione legale realizzata non ha trovato seguito in un coerente adeguamento della regolazione.

Tab. 3 - Lib Index (Ampiezza del mercato liberalizzato e regolazione dell'accesso)

Stato	Lex Index	Access Index	Lib Index = Lex + Access Index	Lib Index Valore max = 100
Pesi utilizzati per l'aggregazione	30%	70%		
Svezia	10	7,4	8,2	100
Germania	10	6,6	7,6	93
Finlandia	10	6,2	7,4	90
Regno Unito	10	6,2	7,3	90
Olanda	5	7,2	6,5	79
Danimarca	3,5	6,9	5,9	72
Irlanda	4	5,5	5,1	62
Belgio	3,5	5,2	4,7	57
Francia	3,5	5,1	4,6	56
Spagna	7	3,1	4,3	52
Austria	5	3,9	4,2	51
Portogallo	3	4,4	4,0	49
Grecia	3	3,8	3,6	44
Lussemburgo	3,5	3,4	3,4	41
Italia	5	2,5	3,3	39

Fonte: elaborazioni su dati tabelle precedenti.

È importante notare che se il nostro paese avesse trasferito, come previsto nel disegno di legge decaduto con la chiusura anticipata della XV legislatura, i compiti di regolazione del settore postale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), la quale risponde a requisiti di indipendenza, il punteggio riportato nell'Access Index sarebbe stato invece di 4,5 anziché di 2,5, collocando l'Italia a metà della classifica anziché alle fine.

L'aggregazione ponderata, con pesi rispettivamente del 30% e del 70%, del Lex Index e dell'Access Index, porta alla costruzione del Lib Index, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione, non solo legislativa ma

anche regolamentare, del mercato postale. Il Lib Index, riportato nella Tab. 3, conferma il primato della Svezia (con 8,2 punti su 10), seguita dagli altri paesi pienamente liberalizzati, Germania, Finlandia e Regno Unito e, in quinta posizione, dall'Olanda. L'Italia, con 3,3 punti su 10, chiude la classifica dei 15 paesi esaminati.

Anche per questo indice è importante notare che con l'assegnazione dei compiti di regolazione all'Autorità delle comunicazioni il punteggio conseguito dall'Italia sarebbe stato più elevato e pari a 4,7, collocando il nostro paese alla metà della classifica. Se accanto a questa scelta fosse stato anche mantenuto per la posta urbana il regime pluralistico, per molti aspetti simile a quello spagnolo, vigente sino al 1999, il risultato sarebbe stato ancora migliore e pari a 5,4, ponendo l'Italia al settimo posto sui 15 paesi considerati.

*Se ribasiamo il dato della Svezia, nostro benchmark per il mercato postale, ponendolo al 100% il dato dell'Italia si colloca al 39%, invariato rispetto allo scorso anno. Come anticipato all'inizio, nulla di nuovo nella buca delle lettere: il voto sull'apertura legale ed effettiva del nostro mercato postale è ancora quello di una grave insufficienza.*

## **Il Market Index**

Mentre il Lib Index è finalizzato a valutare le procedure che regolano il mercato, il Market Index rappresenta un tentativo di sintetizzare i risultati conseguiti attraverso il funzionamento del mercato stesso. Premesso che il Market Index è passibile di affinamenti nel tempo, così come d'altra parte anche il Lib Index, per ora è realizzato per i servizi postali aggregando cinque diversi indicatori appartenenti a tre distinti gruppi, ai quali è assegnato un peso sostanzialmente simile:

- *Risultati conseguiti in termini di competizione sul mercato.* L'indicatore è uno solo (peso 30%) ed è dato dalla quota di mercato complessiva dei competitori del fornitore del servizio universale.
- *Grado di sviluppo del mercato.* È misurato attraverso due indicatori: il numero di corrispondenze

annue indirizzate rapportate agli abitanti (peso 15%) e il numero di corrispondenze annue indirizzate rapportate al Pil (peso 20%).<sup>7</sup> Il maggior peso assegnato al secondo indicatore è giustificato dalla preponderanza di corrispondenze spedite da mittenti business e finalizzate a obiettivi commerciali.

- *Vantaggi per i consumatori.* Sono misurati anch'essi in base a due indicatori: i livelli tariffari (peso 20%) e lo standard di qualità previsto per il recapito (peso 15%).

Per tutti gli indicatori il valore massimo assegnato, riferito al caso migliore, è sempre 10. Per quanto riguarda la competizione sul mercato, Olanda, Germania, Spagna e Svezia rappresentano i casi migliori, con quote di mercato raggiunte dai competitori del prestatore del servizio universale attorno al 10% in quantità. In relazione invece allo sviluppo del mercato, il paese a più alta densità di domanda è la Finlandia (seguita da Svezia e Olanda) se la valutiamo in rapporto al numero di abitanti e il Regno Unito (seguito dall'Olanda) se la valutiamo in rapporto al Pil. Per quanto riguarda le tariffe, il livello minore per la tariffa base si riscontra in Spagna, seguita da Olanda e Regno Unito; in relazione alla qualità, invece, in molti paesi il regolatore ha posto l'obiettivo del recapito a J+1 per il 95% delle corrispondenze e questo rappresenta il caso migliore.<sup>8</sup>

Tab. 4 – Market Index (Risultati del mercato)

Stato	Aspetti del mercato					Punteggio aspetti considerati					
	Quota % competitori	Sviluppo del mercato		Tariffa base	Qualità	Quota % competitors	Sviluppo del mercato		Tariffa base	Qualità	Punti totali
		CorrISP/ Abit.	CorrISP/ PIL				CorrISP/ Abit.	CorrISP/ PIL			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Pesi utilizzati per l'aggregazione					
					30%	15%	20%	20%	15%		
NL	12	326	13	0,4	95	10,0	7,9	7,2	8	10	8,7
UK	4	315	18	0,4	95	3,3	7,6	10,0	8	10	7,2
SVE	9	334	12	0,5	85	7,5	8,1	6,7	6	6	6,9
DK	5	269	9	0,45	95	4,2	6,5	5,0	7	10	6,1
SPA	10	117	8	0,3	(*)	8,3	2,8	4,4	10	0	5,8
GER	10	194	8	0,5	80	8,3	4,7	4,4	6	3	5,7
FRA	1	321	12	0,5	85	0,8	7,8	6,7	6	10	5,5
FIN	1	412	12	0,6	95	0,8	10,0	6,7	4	10	5,4
AUS	2	294	10	0,5	95	1,7	7,1	5,6	6	10	5,4
BE	1	223	8	0,5	95	0,8	5,4	4,4	6	10	4,7
IRL	0	188	7	0,4	95	0,0	4,6	3,9	8	10	4,6
PO	1	124	11	0,5	95	0,8	3,0	6,1	6	10	4,6
ITA	2	105	6	0,6	85	1,7	2,5	3,3	4	6	3,2

(1) Quota di mercato dei competitori del prestatore del servizio universale nel mercato mail (arrotondata al punto %).

(2) Corrispondenze annue indirizzate per abitante.

(3) Corrispondenze annue indirizzate per 1000 euro di PIL.

(4) Tariffa mail 20g della categoria più rapida (a parità di potere d'acquisto).

(5) Standard di qualità stabilito dal regolatore: % di recapiti a J+1 della categ. più rapida (arrotondata ai 5 punti %).

(\*) In Spagna non è previsto obiettivo di qualità a J+1.

Fonte: elaborazioni su dati U.E., Eurostat e imprese postali 2007.

A livello aggregato il Market Index evidenzia il primato dell'Olanda, con 8,7 punti su dieci, seguita dal Regno Unito con 7,2 e dalla Svezia, con 6,9 punti. L'Italia, penalizzata dalla bassa quota di mercato dei competitori, dal ridotto sviluppo della domanda di recapiti postali e da livelli tariffari elevati si colloca anche in

questo indice all'ultimo posto in graduatoria (con 3,2 punti), distanziando notevolmente nel punteggio l'Irlanda e il Portogallo che la precedono.

*A una bassa liberalizzazione effettiva corrisponde in conseguenza un mercato poco performante con rilevanti conseguenze negative per i consumatori, per le imprese quando debbono comunicare in forma cartacea e per i concorrenti dell'operatore dominante, stretti da un lato dalla scarsa liberalizzazione e dall'altro da un regolatore di parte.*

Settore: Servizi postali Benchmark: Svezia					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Lex	30				50
Access	70				34
Valutazione complessiva				39	

#### Note

1. Include la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione delle corrispondenze entro i 2 kg e i pacchi postali entro i 10 kg di peso, comprese le raccomandate e gli invii con valore dichiarato.

2. L'introduzione di un salario orario minimo specifico per il settore postale, avvenuta a fine 2007 in Germania, rappresenta un esempio di questo tipo e riduce la portata della piena liberalizzazione tedesca, anticipata all'inizio del 2008 rispetto alla scadenza comunitaria del 2011.

3. Conformemente a quanto effettuato nello studio di riferimento, rappresentato dal lavoro IBM-Kircher sulle ferrovie europee (2004, 2008).

4. Non abbiamo invece ritenuto di replicare quanto adottato nell'edizione 2007, cioè l'aggregazione di Market Index e Liberalisation Index in un Global Index.

5. La proprietà pubblica dell'operatore dominante non è di per sé un ostacolo all'accesso al mercato da parte dei competitori, ma è prevedibile che sia in grado di condizionare le politiche di regolazione dell'accesso che competono allo stesso soggetto pubblico. È difficile pensare che la mano regolatoria dello Stato e quella proprietaria agiscano senza alcun tipo di coordinamento e anche se la regolazione può essere affidata a un'Autorità indipendente, essa è comunque soggetta alle leggi che i governi possono modificare *ad hoc* se l'operato dell'Autorità non è gradito, come diversi esempi italiani hanno messo in evidenza.

6. Le funzioni considerate sono le seguenti: (1) definizione della frequenza del servizio universale; (2) definizione del servizio universale da assicurare per i pacchi; (3) ampiezza dell'area riservata; (4) definizione delle condizioni per le licenze e le autorizzazioni generali; (5) definizione del carattere uniforme delle tariffe; (6) definizione degli standard di qualità; (7) informazioni agli utenti; (8) assegnazione delle licenze e autorizzazioni generali; (9) regolazione dei prezzi dei servizi universali; (10) definizione di tariffe speciali; (11) separazione contabile del prestatore del servizio universale; (12) monitoraggio della qualità del servizio universale; (13) reclami degli utenti; (14) sussidi incrociati nell'area universale; (15) sussidi incrociati nell'area non universale.

7. Si è invece scelto di non considerare le dimensioni del mercato espresse in termini di fatturato in quanto esse risentono di prezzi che non sorgono in mercati concorrenziali, ma sono frutto di decisioni discrezionali dei regolatori.

8. I dati relativi alla qualità effettiva appaiono problematici in quanto frutto di rilevazioni nazionali non uniformi; per questa ragione si è preferito fare riferimento agli obiettivi di qualità stabiliti dai regolatori nazionali anche se neppure tale scelta appare pienamente soddisfacente (nei paesi di minori dimensioni è più facile recapitare la posta in J+1; inoltre un regolatore accondiscendente nei confronti del prestatore del servizio universale potrebbe alternativamente stabilire un obiettivo di qualità non particolarmente impegnativo oppure un obiettivo impegnativo senza tuttavia farlo effettivamente rispettare).

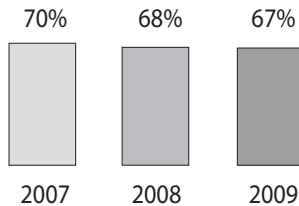


# Capitolo 10

---

## Televisione

di Massimiliano Trovato



L'impresa di valutare la concorrenzialità del mercato televisivo italiano è senz'altro ambiziosa. In primo luogo, per l'ovvia constatazione che – in questo paese – le discussioni in materia si risolvono spesso in un *referendum* sul *leader* del primo partito nazionale. In secondo luogo, però, anche in virtù di alcune peculiarità del settore, attinenti alla sua evoluzione storica e ai suoi principi fondanti.

In tutti i paesi europei, le trasmissioni televisive hanno preso avvio nel secondo dopoguerra in regime di monopolio pubblico sulla base di due ordini di considerazioni: si riteneva, infatti, che quella fosse l'unica modalità (a) compatibile con la scarsità delle frequenze e con gli ingenti investimenti richiesti per la predisposizione degli apparati trasmissivi; e (b) idonea a garantire i principi del pluralismo e della libertà d'espressione, a vario titolo tutelati dagli ordinamenti europei.

La premessa *sub* (a), poco persuasivamente argomentata, è smentita dall'evoluzione di altri mercati televisivi, a cominciare da quello statunitense, ed è stata superata timidamente solo a partire dagli anni ottanta. Le preoccupazioni ideologiche *sub* (b) sono state aggiornate per adattarsi al nuovo sistema, ma certo non

ripensate alle fondamenta.

Evidentemente, si può dubitare della ragionevolezza della pretesa di proteggere la libertà d'espressione mantenendo in capo ai pubblici poteri il monopolio di un mezzo potentissimo come la televisione; sfortunatamente, viviamo in un paese che ancora celebra la "lottizzazione" come l'ultima frontiera della democrazia compiuta.

Quel che appare maggiormente criticabile, però, è l'impostazione per cui tale apparato viene applicato, senza innovazioni sostanziali, in seguito all'apertura del mercato, anche alle televisioni private. Secondo alcuni osservatori, gli obblighi d'interesse generale che gravano sulle emittenti andrebbero considerati come un prezzo corrisposto per l'autorizzazione a trasmettere. Ma questo significa introdurre surrettiziamente un'ulteriore premessa nient'affatto pacifica e che necessita, perlomeno, di dimostrazione: e cioè l'esistenza di un diritto di proprietà originale dello Stato sulle frequenze.

Questo approccio alle trasmissioni televisive costituisce ovviamente un problema in sé, proprio alla luce di quelle preoccupazioni per la libertà d'espressione che esso pretende di tutelare: il rischio, neppure troppo velato, è che sia il potere politico a determinare cosa meriti di essere visto dalla popolazione.

Non è, però, questo ciò che più da vicino c'interessa in questa sede. Un grave effetto collaterale di questa linea di pensiero è quello di deviare l'attenzione dalle caratteristiche economiche del mercato televisivo, inficiandone un'analisi accorta, la cui preconditione necessaria è precisamente la consapevolezza che il settore televisivo è un mercato come tutti gli altri e che a esso si applicano senza eccezioni le leggi dell'economia.

Scendendo di un gradino, si possono individuare alcuni nodi teorici che hanno l'effetto di complicare la ricerca.

Il mercato televisivo (*rectius*: il mercato televisivo *free-to-air*) rientra nella categoria dei cosiddetti "mercati a due versanti": quelli, cioè, in cui gli operatori svolgono una sorta di mediazione tra due distinti gruppi di

utenti, talora – come nel caso di specie – fornendo al primo un servizio remunerato dal secondo, che attendono dalla sua diffusione un beneficio.

Le implicazioni della pubblicità sul servizio vanno considerate. In primo luogo, sebbene vi sia ovviamente una forte relazione tra *audience share* e raccolta pubblicitaria, esse non vanno esattamente di pari passo. Negli Stati Uniti, ad esempio, si riscontra un premio del 15% sulle inserzioni per il network che abbia vinto la stagione degli ascolti. Pertanto, osservare i dati sulla raccolta pubblicitaria con gli occhi del pluralismo – come sembrava fare la proposta di legge Gentiloni, quella del famoso 45% – sarebbe fuorviante.

D'altro canto, ridurre tutte le questioni del settore alla raccolta pubblicitaria mancherebbe di considerare la crescita impetuosa della *pay tv*, sul satellite – prima – e sul digitale terrestre – ora.

In un certo senso, la stessa relazione apodittica tra concentrazione del mercato televisivo e pluralismo dell'offerta andrebbe riconsiderata. Uno studioso del California Institute of Technology, Matthew L. Spitzer, ha dimostrato in un recente *working paper* ("Television Duopoly in Small Markets and Diversity of the Airwaves") che un certo livello di concentrazione del mercato televisivo è invece desiderabile proprio dal punto di vista dell'ampiezza dell'offerta, mentre la concorrenza favorirebbe l'appiattimento su una sorta di massimo comun denominatore dei contenuti.

È appena il caso di precisare che le questioni appena trattate e questa specie di "*bias pluralistico*" non sono una peculiarità italiana. Ciò complica notevolmente l'adeguata valutazione di elementi, per altro verso, non facilmente riducibili a indicatori.

Altro elemento da considerare è l'evoluzione tecnologica, che da un lato apre nuovi spazi alla concorrenza ma dall'altro sembra ridurre l'ambito globale della televisione. Il tema del momento è, senza dubbio, la transizione al digitale terrestre. Non si tratta, però, dell'unica novità del settore. Il satellite è in forte crescita tanto in termini di abbonati, quanto in termini di ricavi. L'IPTV

si espande tanto per utilizzo quanto per copertura e sempre più si presenta come un elemento qualificante nell'offerta degli operatori di telecomunicazioni. Anche il consumo di video *on line* registra un trend positivo, e si affacciano sul mercato i primi televisori *broadband*, forse destinati a rivoluzionare la nostra fruizione del mezzo.

Di tutte queste variabili è necessario, a nostro parere, tenere conto come della via maestra per l'apertura di un settore che ancora sconta la retorica del pluralismo, ma per cui un'effettiva liberalizzazione sembra davvero alla portata. Ovviamente, il DTT avrà da giocare un ruolo decisivo, a patto che non diventi – come sembra lecito temere – il pretesto per un nuovo approccio dirigistico.

### **Gli indicatori**

Per questa prima valutazione del settore, abbiamo optato per una serie di indicatori qualitativi e quantitativi, con una certa prevalenza di questi ultimi.

Coerentemente con la visione sin qui esposta, ci pare che il più grande ostacolo alla liberalizzazione del mercato televisivo vada individuato nel ruolo tuttora preponderante svolto dal pubblico nel settore: tanto con la propria diretta partecipazione, in qualità di operatore, quanto con una regolamentazione eccessivamente stringente. A questi elementi è dedicato il primo indicatore, che determina il 50% della valutazione finale. I due rimanenti si concentrano rispettivamente sulla concentrazione del mercato e sulle prospettive per una concorrenza tra piattaforme televisive.

È stata privilegiata l'analisi della conformazione del mercato rispetto a quella del quadro istituzionale, perché parsa maggiormente in grado di veicolare le differenze tra i sistemi. Per lo stesso motivo, sono stati trascurati gli elementi di matrice comunitaria (ad esempio, l'impatto della direttiva "Televisione senza frontiere").

### **Il paese benchmark**

Per le ragioni già esposte non è stato semplice individuare un paese europeo che rappresentasse un ade-

guato termine di paragone. Il rischio era di sottostimare le criticità del nostro sistema televisivo, che pure esistono. Nella fattispecie, abbiamo escluso il Regno Unito – che denota un ottimo livello di concorrenza infrastrutturale – per la presenza di un operatore pubblico che è forse il primo al mondo per rilevanza.

La Spagna si caratterizza, invece, per un operatore pubblico di dimensioni contenute e, soprattutto, finanziato in assenza di canone. Anche nel campo delle tecnologie Madrid presenta un buon livello di avanzamento, sebbene molta strada possa ancora essere fatta.

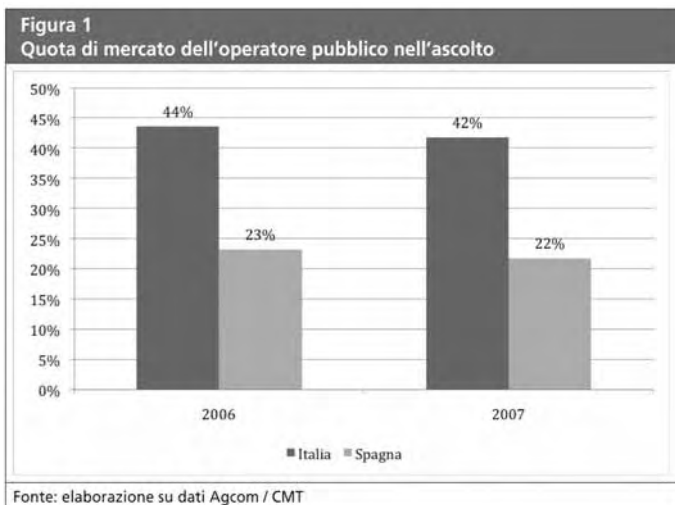
### **La valutazione 2008**

Sebbene il tema della televisione non formasse oggetto di analisi della scorsa edizione dell'*Indice*, è possibile stimarne una valutazione per l'anno passato. Il risultato è un 68%, che evidenzia una leggera flessione tra il 2007 e il 2008. Il maggior divario si può ricondurre alla crescita dei due canali terrestri di più recente creazione, *Cuatro* e *La Sexta*, stante la sostanziale stabilità degli altri indicatori, che rimangono invariati oppure variano in modo proporzionale nei due paesi.

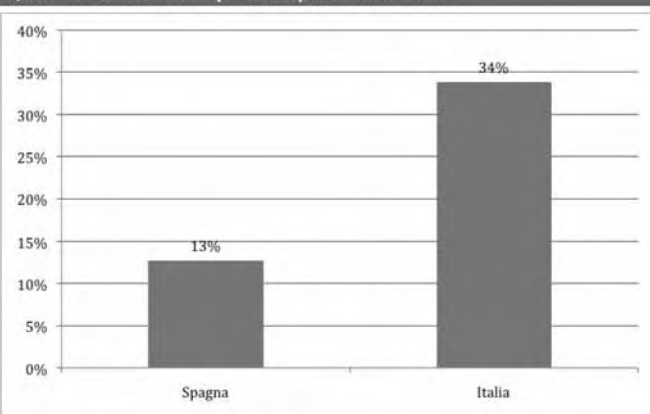
## TV INDICATORI

### A – Intervento pubblico 60%

#### 1) Operatore PBS 50%



**Figura 3**  
Quota di mercato dell'operatore pubblico nei ricavi

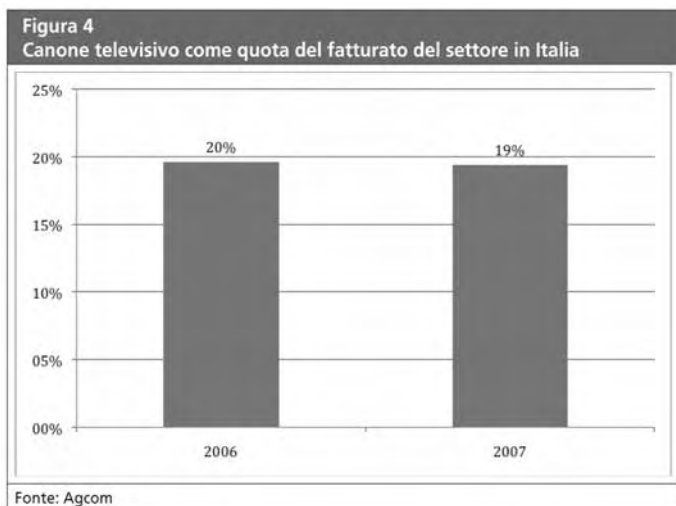


Fonte: elaborazione su dati Agcom / CMT

**Tabella 1**  
Finanziamento dell'operatore pubblico

Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oltre la metà dei ricavi dell'operatore pubblico deriva dal gettito di un'imposta sul possesso di apparecchi idonei alla ricezione di trasmissioni televisive, d'importo pari a 106 euro (importo 2008)</li> </ul>
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Non esiste alcun canone annuo, caso raro in Europa</li> <li>L'operatore pubblico viene finanziato da elargizioni tratte dalla fiscalità generale</li> <li>Nel 2007, l'operatore pubblico ha percepito dal governo un contributo di 700 milioni a titolo di capitale di debito</li> </ul>

Fonte: elaborazione su dati Agcom / CMT



### Valutazione

Mentre l'Italia si caratterizza per un operatore pubblico ipertrofico che si conferma, a tutto il 2007, il primo operatore televisivo del paese, tanto in termini di *audience* quanto in termini di ricavi complessivi, la Spagna è invece caratterizzata da un operatore pubblico di dimensioni più contenute e assai meno esoso per il contribuente. Lo stesso finanziamento a carico della fiscalità generale, a prescindere dalle assai differenti dimensioni del trasferimento, appare un'opzione più trasparente del ricorso ipocrita al canone. Va osservato che, considerando il solo mercato pubblicitario, come prevedibile la distanza si riduce notevolmente.



2) *Intervento pubblico nel mercato 70%*

Tabella 2 Politiche di sostegno alla transizione al DTT	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le sovvenzioni generalizzate per l'acquisto dei ricevitori DTT sono state considerate aiuti di stato illegittimi dalla Commissione Europea</li> <li>Sono state previste nuove sovvenzioni mirate per le zone di switch-off</li> <li>Nel 2007 sono stati elargiti alla RAI 33 milioni per la transizione al DTT</li> <li>È prevista la presenza obbligatoria del sintonizzatore DTT nei televisori prodotti e commercializzati</li> </ul>
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sono previste sovvenzioni per l'acquisto di ricevitori DTT per le fasce deboli della popolazione</li> <li>Sono stati elargiti dei contributi per l'ampliamento della copertura DTT</li> </ul>
Fonte: DGTVi	

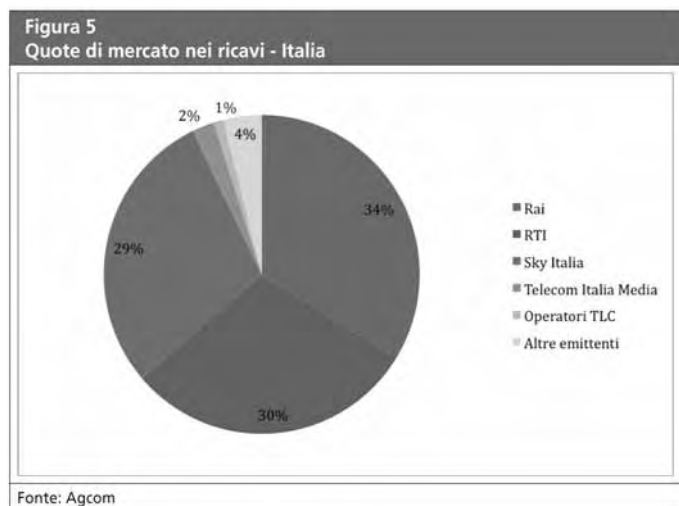
Tabella 3 Obiettivi d'interesse generale imposti agli operatori	
Italia	<p>Il Testo unico della radiotelevisione pone come principi generali del sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva</li> <li>la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere</li> <li>l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione</li> <li>l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose</li> <li>la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale</li> <li>il rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore</li> </ul>
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Costituzione garantisce l'accesso ai mezzi di comunicazione di gruppi sociali e politici rappresentativi</li> <li>La legge 4/1980 tutela come principi fondamentali: <ul style="list-style-type: none"> <li>l'obiettività, la verità e l'imparzialità dell'informazione</li> <li>la separazione di informazione ed opinioni, attraverso l'identificazione di chi le fornisce</li> <li>la libertà d'espressione entro i limiti costituzionali</li> <li>il rispetto per il pluralismo politico, religioso, sociale, culturale e linguistico</li> <li>il rispetto della riservatezza e degli altri diritti costituzionali</li> <li>la protezione dell'infanzia e dei minori</li> </ul> </li> </ul>
Fonte: Commissione Europea	

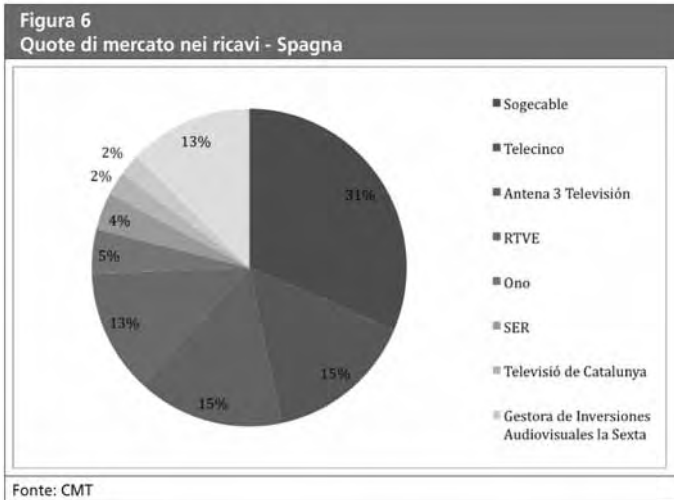
## Valutazione

Non è possibile ponderare adeguatamente l'imposizione alle trasmissioni televisive di obiettivi d'interesse generale, che – come detto – si presenta come una piaga diffusa. È però apprezzabile una divaricazione tra Italia e Spagna nelle politiche industriali che accompagnano la transizione al DTT. Vanno penalizzate, in particolare, le decisioni del governo italiano di distribuire sussidi indiscriminati per l'acquisto dei ricevitori DTT (sussidi poi ritenuti illegittimi da Bruxelles) e di vietare la produzione e la vendita di televisori sprovvisti di sintonizzatore DTT, strade che la Spagna non ha – per il momento – seguito.

## B – Concentrazione del mercato 66%

### 1) Concentrazione del mercato 70%

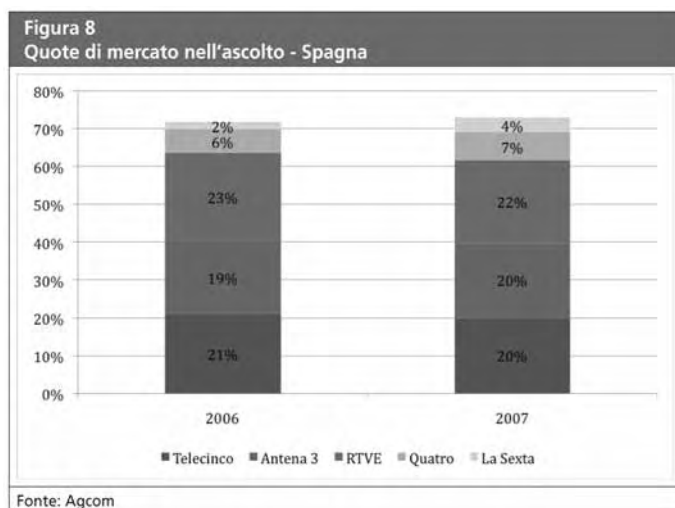
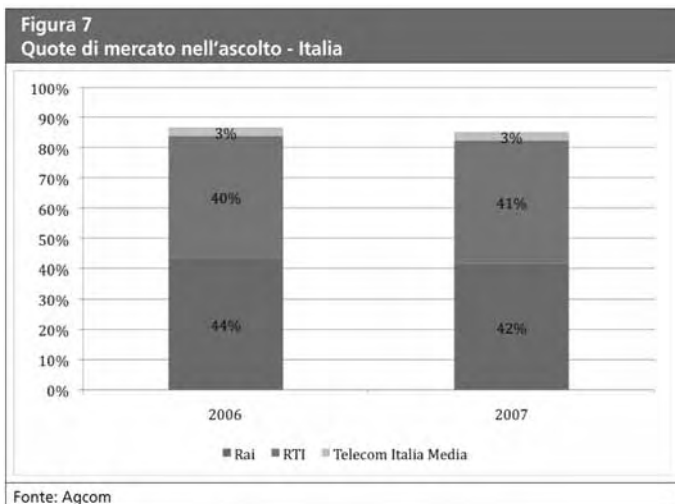




### Valutazione

Nel mercato italiano, tre operatori – incluso quello pubblico, che anzi si caratterizza come il *player* principale – totalizzano quote di mercato di circa il 30%, mentre un quarto raggiunge una quota apprezzabile del 4%. Un unico operatore, Sogecable, raggiunge in Spagna le medesime dimensioni, mentre il resto del mercato presenta un'immagine sensibilmente più frammentata.

2) Concentrazione del mercato dell'ascolto 50%

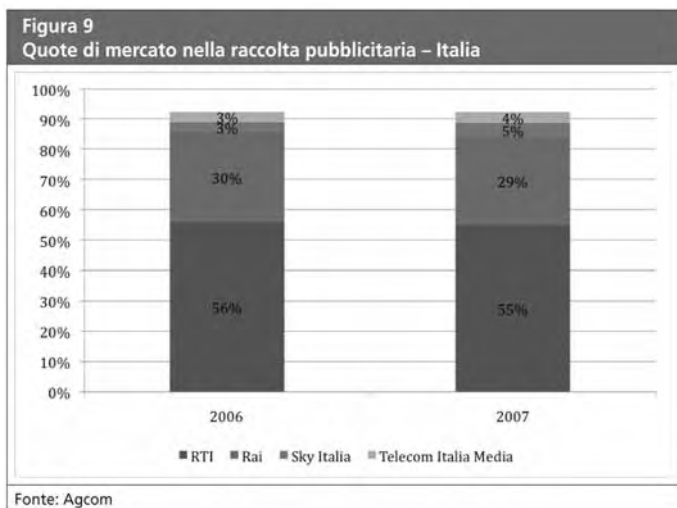


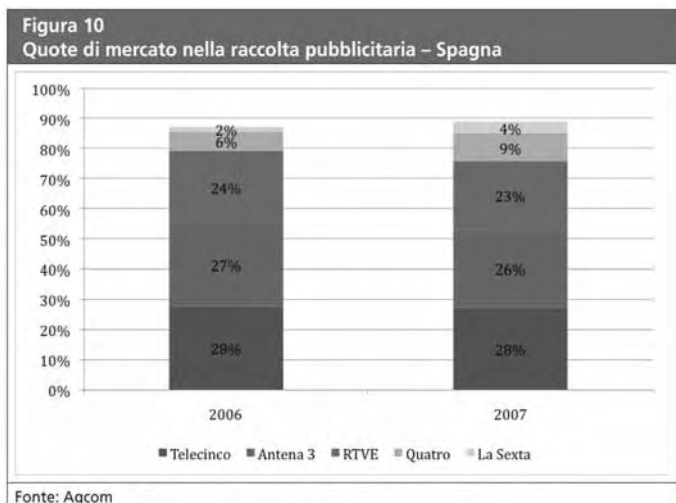
## Valutazione

La situazione sul mercato dell'ascolto è caratterizzata da un gap più ampio tra Italia e Spagna.

Nel caso italiano, due operatori ottengono una quota complessiva di oltre l'80%; in Spagna, i primi cinque operatori non riescono a raggiungere la medesima soglia. Da segnalare l'evoluzione di Quatro e La Sexta, operatori di recente introduzione che già hanno conquistato una considerevole fetta del mercato.

### 3) Concentrazione del mercato pubblicitario 50%

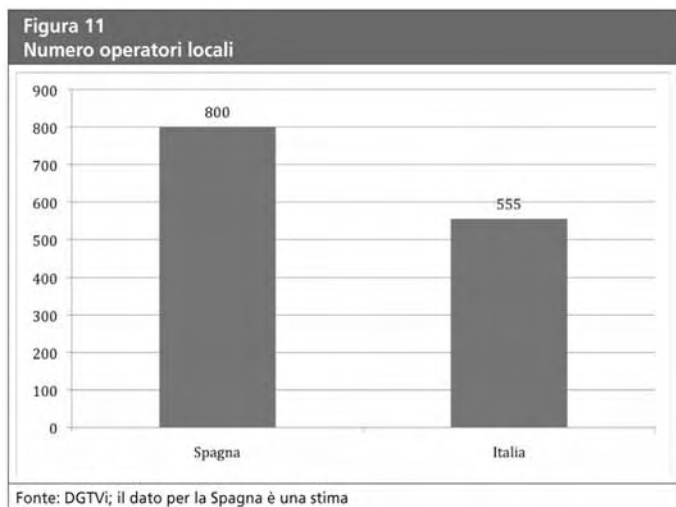




### Valutazione

Il mercato della raccolta pubblicitaria appare – prevedibilmente – più concentrato in entrambi i paesi, sebbene ciò sia assai più evidente in Italia, dove un operatore si aggiudica oltre metà della torta.

#### 4) Televisione locale 90%

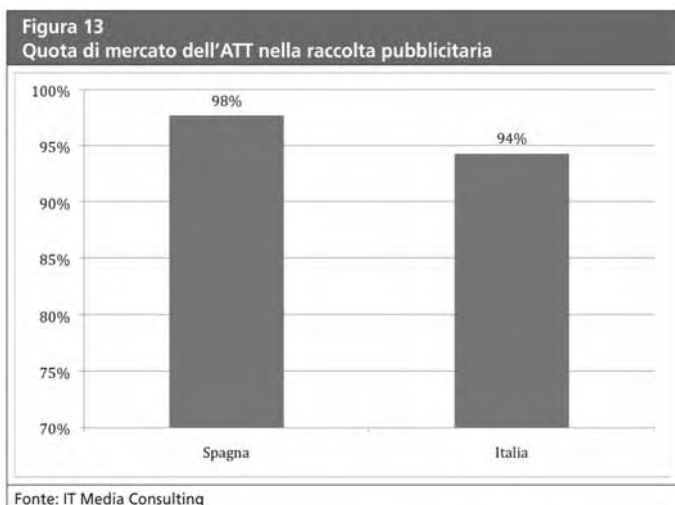
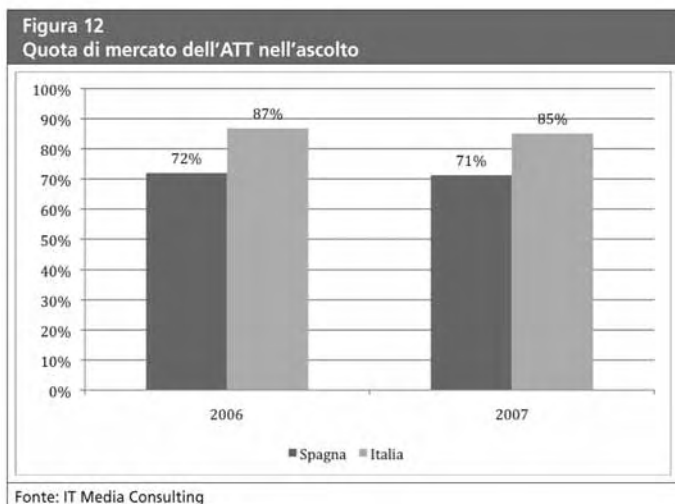


#### Valutazione

Entrambi i paesi si caratterizzano per un mercato delle televisioni locali estremamente affollato, con diverse centinaia di operatori diversi. Appare leggermente superiore il risultato spagnolo, anche in virtù della diversa popolosità, e pure al netto dell'intervento pubblico a sostegno delle reti locali come mezzo di preservazione delle lingue e delle culture delle autonomie.

## C – Concorrenza infrastrutturale 83%

### 1) Mercato ATT 95%

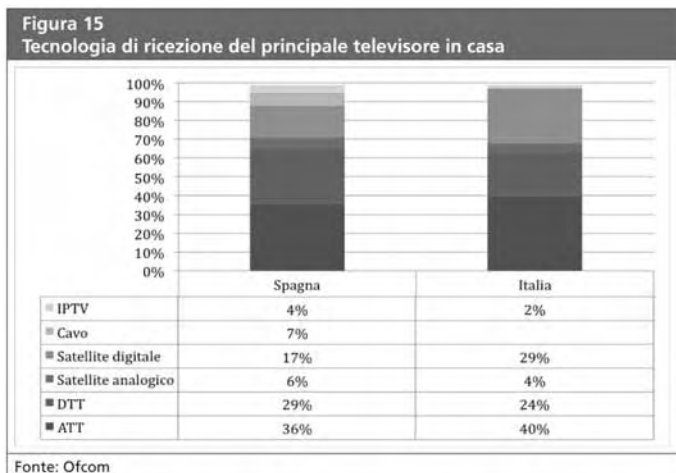
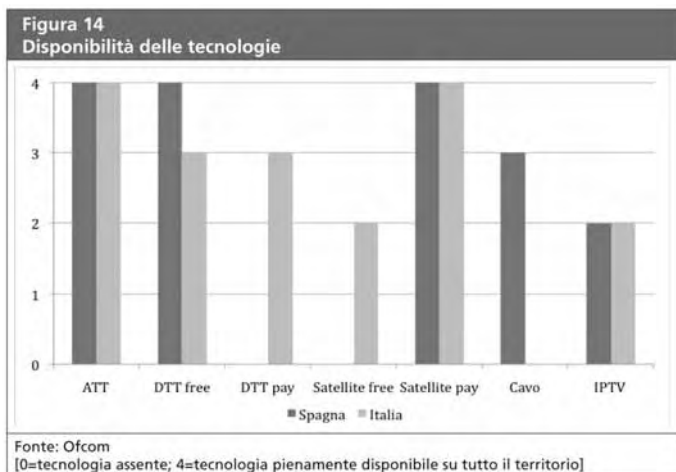




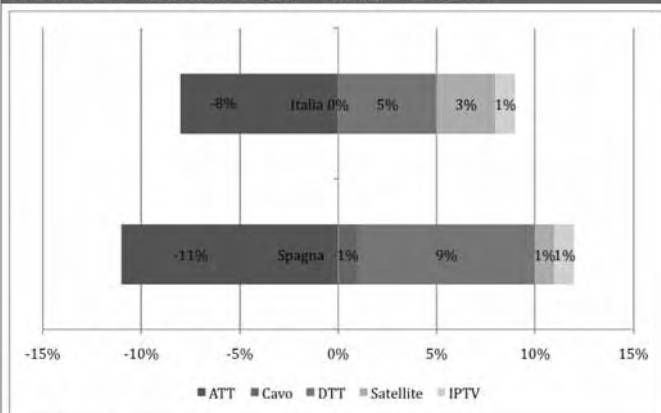
## Valutazione

Quasi coincidente la valutazione in merito al mercato della televisione analogica terrestre, perché a un risultato ancora superiore in termini di *audience share* per l'Italia, fa da contraltare la minor incidenza sul mercato pubblicitario.

### 2) Diffusione delle tecnologie 75%

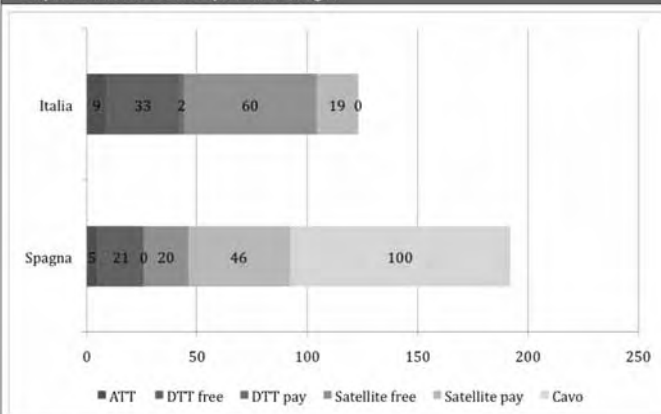


**Figura 16**  
**Variation take-up delle diverse tecnologie, 2006-2007**



Fonte: Ofcom / Idate

**Figura 17**  
**Disponibilità di canali per tecnologia**

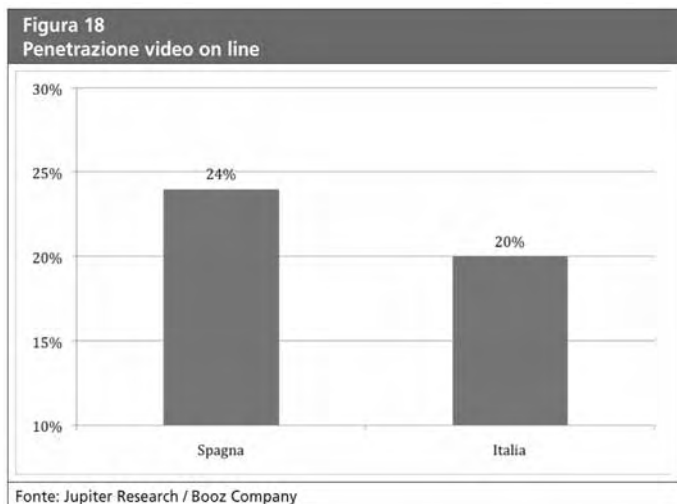


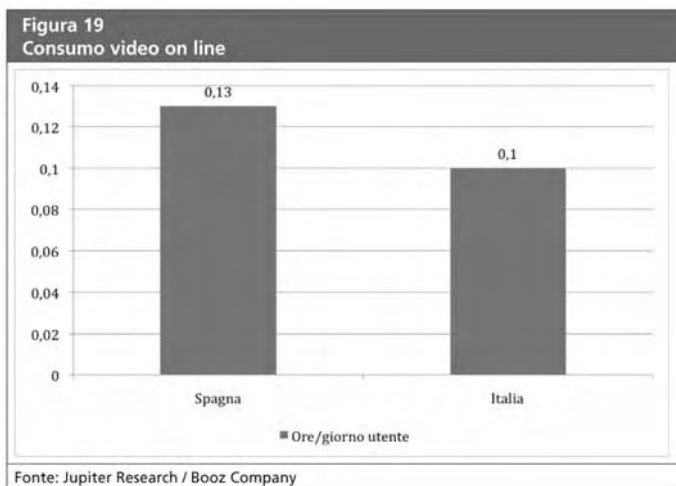
Fonte: Ofcom

## Valutazione

I dati mostrano un certo equilibrio nei *mix* tecnologici dei due paesi, con la Spagna che si fa preferire per un più rapido *take-up* delle modalità di distribuzione e per la presenza del cavo. A svantaggio del paese iberico, la preclusione delle offerte a pagamento sul digitale terrestre (che dovrebbe essere abrogata nel corso del 2009).

### 3) Internet 75%





## Valutazione

La Spagna ha un vantaggio apprezzabile, seppure tutto sommato contenuto, tanto nella penetrazione del video *on line* quanto nell'utilizzo giornaliero.

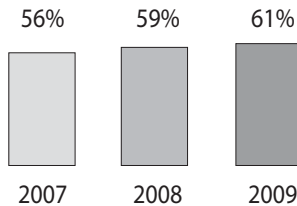
Settore: Televisione Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Punteggio %
Intervento pubblico	50	Operatore PBS	50	50	60
		Intervento pubblico	50	70	
Concentrazione del mercato	25	Concentrazione del mercato	40	70	66
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	50	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	50	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	25	Mercato ATT	40	95	83
		Disponibilità tecnologie alternative	40	75	
		Video <i>on line</i>	20	75	
Valutazione complessiva					67

# Capitolo 11

---

## Servizi finanziari

di Christian Pala e Paolo Pamini



### INTRODUZIONE

Il grado di liberalizzazione della borsa italiana che descriviamo nelle pagine seguenti è la combinazione di un'analisi quantitativa e di una qualitativa. Un buon mercato finanziario è tale quanto minori sono le barriere di entrata per i singoli investitori privati, quanto minore è l'intromissione dello Stato e quanto più indipendenti e credibili sono gli organi di sorveglianza.

Accanto a misure d'*input* (essenzialmente gli aspetti istituzionali e le capitalizzazioni in mano governativa o vincolate) abbiamo deciso di considerare anche determinati aspetti dell'*output* del processo borsistico, ovvero il risultato delle contrattazioni sul mercato. La nostra scelta è coerente con l'approccio economico delle preferenze rivelate, secondo cui le azioni degli individui tradiscono le loro convinzioni. Ecco perché la nostra misura della liberalizzazione borsistica tiene pure conto del volume relativo delle transazioni (si commercia solo laddove ci siano determinate premesse e garanzie), della capitalizzazione complessiva in relazione al prodotto interno lordo (una misura dell'importanza del mercato finanziario nell'intermediazione di capitali) o ancora della capitalizzazione in mani straniere.

Benché la misurazione dei parametri sia assoluta, la ripetiamo per un paese scelto come benchmark (nel nostro caso la Svizzera) al fine di permettere un'analisi comparata. Grazie ai dati storici, ricostruiamo l'indice per l'Italia e per la Svizzera dal 2006 al 2008.

## ANALISI QUANTITATIVA

### Dati

I dati che permettono la nostra analisi quantitativa della borsa italiana (con l'indice da noi scelto S&P Mib per i calcoli su base aziendale con 40 società) e della borsa svizzera (con l'indice SMI Expanded per i calcoli su base aziendale con 50 società) provengono dalle seguenti fonti. La Consob ([www.consob.it](http://www.consob.it)) e la SIX Swiss Exchange ([www.six-swiss-exchange.com](http://www.six-swiss-exchange.com)) mettono a disposizione dati aggregati storici per l'intero mercato borsistico. Qui si trovano anche le esatte composizioni aziendali degli indici. I dati aziendali ed i tassi di cambio tra euro e franchi svizzeri provengono da Datastream. Il prodotto interno lordo svizzero è stato scaricato dall'ufficio federale di statistica ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)).

### Metodologia e scelta del benchmark

#### *Metodologia*

L'analisi quantitativa della borsa italiana e di quella svizzera si divide in due grandi parti. La prima prende in considerazione vari aspetti legati alla capitalizzazione borsistica, la seconda il volume delle transazioni borsistiche.

Mettiamo la capitalizzazione borsistica in relazione al prodotto interno lordo nazionale; analizziamo la distribuzione e la concentrazione delle capitalizzazioni aziendali; consideriamo la capitalizzazione direttamente nelle mani dello Stato, quella nelle mani di investitori stranieri e quella non liberamente commerciabile perché vincolata per motivi strategici.

Analizziamo il volume borsistico dell'intero mercato azionario e ci concentriamo poi sui singoli volumi aziendali. In particolar modo, ci chiediamo in quale misura il volume complessivo delle transazioni sull'in-

tero mercato borsistico sia riconducibile alle aziende più commerciate.

### *Rappresentatività degli indici*

Quando possibile, lavoriamo con dati relativi all'intero mercato finanziario nazionale. Nel caso di statistiche più dettagliate sulla base di dati aziendali, ci limitiamo alla considerazione delle aziende italiane che compongono lo S&P Mib (40 titoli quotati) e a quelle svizzere che compongono lo SMI Expanded (50 aziende). Questi indici coprono per l'Italia il 75% della capitalizzazione complessiva e per la Svizzera addirittura l'85%, il che li rende assai rappresentativi dell'intero mercato. Non si dimentichi da ultimo che lo S&P Mib e lo SMI Expanded comprendono le aziende con la maggior capitalizzazione e la maggior liquidità del mercato finanziario nazionale.

### *Svizzera come benchmark*

Abbiamo scelto la borsa svizzera come benchmark per vari motivi. La piazza finanziaria svizzera ha una capitalizzazione borsistica relativa al PIL estremamente alta che manifesta in termini relativi ed assoluti il suo alto grado di sviluppo. La legislazione svizzera è in generale paragonabile e compatibile con quella europea, il che esclude invece le grandi piazze finanziarie d'oltre oceano. La vicinanza anche geografica con l'Italia, la conoscenza personale della Svizzera da parte degli autori e le massicce manovre pubbliche che il Regno Unito ha recentemente varato nel proprio mercato finanziario ci hanno infine portato ad abbandonare Londra come benchmark alternativo, l'unico a nostro avviso in Europa che sarebbe potuto essere preso in considerazione.

### **Analisi della capitalizzazione**

L'analisi della capitalizzazione borsistica comprende i seguenti aspetti: la capitalizzazione di mercato in rapporto al prodotto interno lordo (PIL); la distribuzione e concentrazione delle capitalizzazioni aziendali all'in-

terno dell'indice di mercato; la capitalizzazione in mano straniera, quella in mano statale e quella vincolata per obiettivi strategici.

### *Capitalizzazione e PIL*

Il rapporto tra capitalizzazione dell'intero mercato azionario di una nazione e il suo prodotto interno lordo (PIL) dà subito un'idea del ruolo che la borsa gioca nell'intermediazione finanziaria. La figura 1 confronta l'ancora modesto ruolo della borsa italiana con quello in stadio più che avanzato di quella svizzera. Le scale logaritmiche permettono di confrontare le dimensioni relative della contrazione che sia il mercato italiano sia quello svizzero hanno vissuto nel 2008.

### *Distribuzione della capitalizzazione*

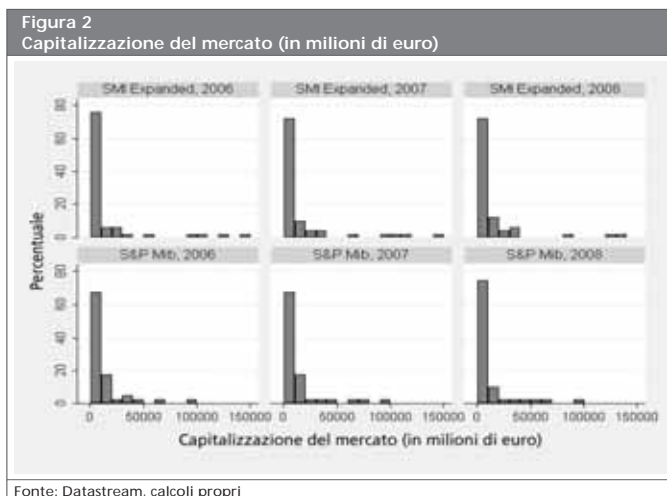
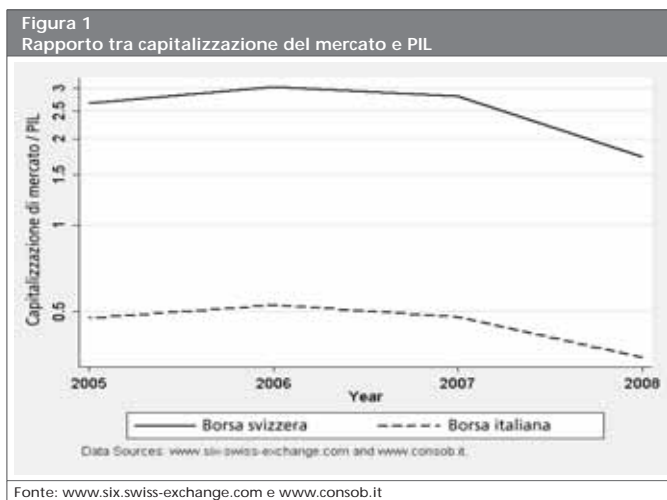
Riteniamo molto interessante analizzare le capitalizzazioni delle singole aziende che compongono l'indice azionario (quindi i 40 titoli dello S&P Mib per l'Italia e i 50 titoli dell'SMI Expanded per la Svizzera). Le figure 2 e 3 visualizzano le distribuzioni di frequenza delle capitalizzazioni. Per permetterne il paragone, le capitalizzazioni svizzere (in franchi svizzeri) sono state espresse in euro al cambio di mercato medio dell'anno in esame. I boxplot della figura 3 permettono un miglior paragone delle capitalizzazioni mediane, dei quartili e dei casi estremi. Italia e Svizzera non differiscono sostanzialmente l'una dall'altra; la prima ha una maggiore dispersione e un minor numero di grandi imprese.

### *Concentrazione della capitalizzazione*

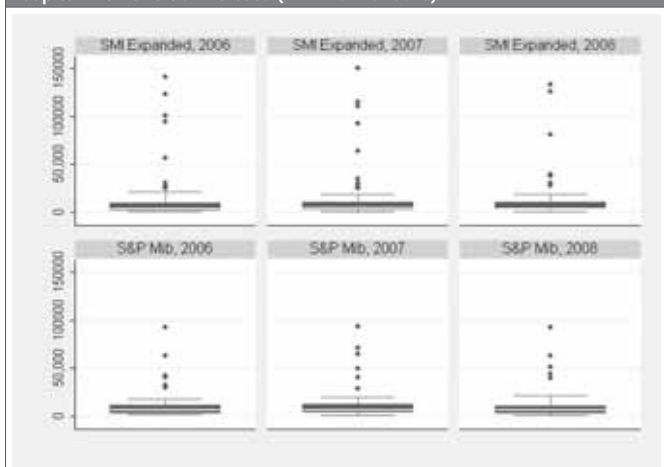
Una statistica utile per caratterizzare la capitalizzazione delle aziende quotate è il coefficiente di Gini, che con un valore da 0 a 1 ne indica il grado di concentrazione. Nel caso in cui tutte le aziende avessero la stessa capitalizzazione, il coefficiente di Gini varrebbe 0. Quale un'unica ditta ricoprisse praticamente l'intero mercato, il coefficiente di Gini sarebbe molto vicino ad 1. Fatta questa premessa, un minore coefficiente di Gini è



un buon segno per un mercato ben differenziato. La figura 4 mostra l'evoluzione della concentrazione aziendale nel corso degli anni per SMI Expanded e S&P Mib. La concentrazione è stabile nel tempo e l'indice svizzero è leggermente più concentrato di quello italiano.

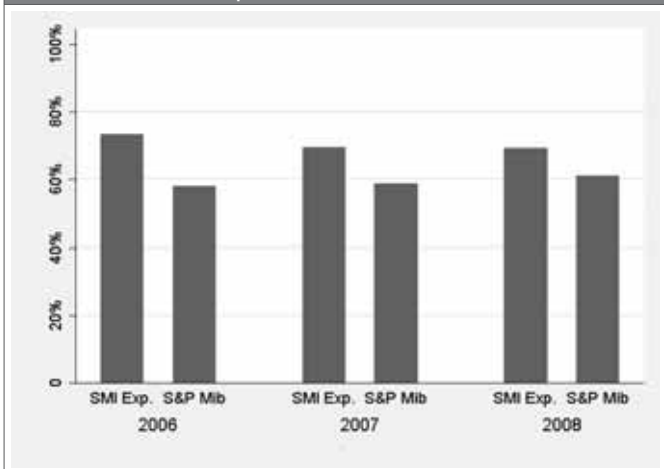


**Figura 3**  
Capitalizzazione del mercato (in milioni di euro)



Fonte: Datastream, calcoli propri

**Figura 4**  
Coefficiente Gini della capitalizzazione aziendale

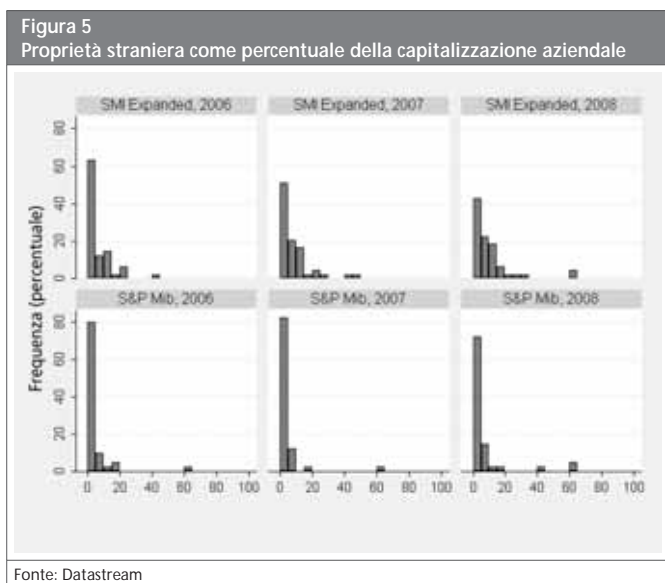


Fonte: Datastream, calcoli propri

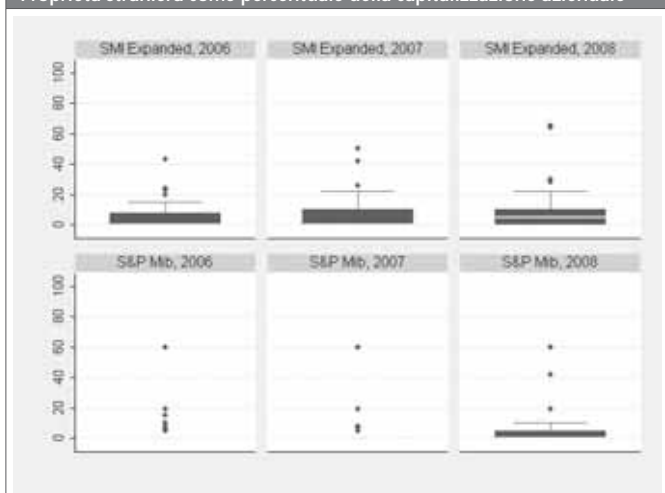
### Capitalizzazione in mano straniera

Un ulteriore indicatore dello sviluppo di un mercato finanziario è la capitalizzazione in mani straniere. Migliori istituzioni ed opportunità finanziarie di un paese si esprimono anche in una maggiore permeabilità ai capitali stranieri. Possiamo osservare nelle figure 5 e 6 quale percentuale della capitalizzazione di ogni singola azienda sia in mani straniere. Da entrambe le rappresentazioni risulta che le aziende svizzere abbiano tendenzialmente una maggior quota della loro capitalizzazione in mani straniere.

Aggregando gli equivalenti dati monetari possiamo calcolare nella figura 7 la capitalizzazione aggregata in

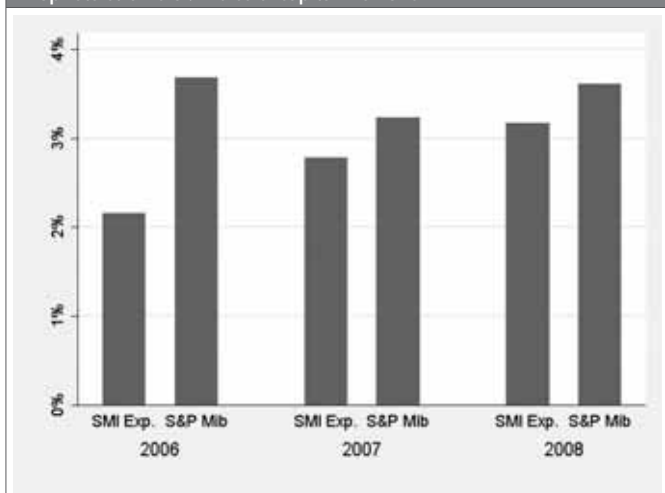


**Figura 6**  
Proprietà straniera come percentuale della capitalizzazione aziendale

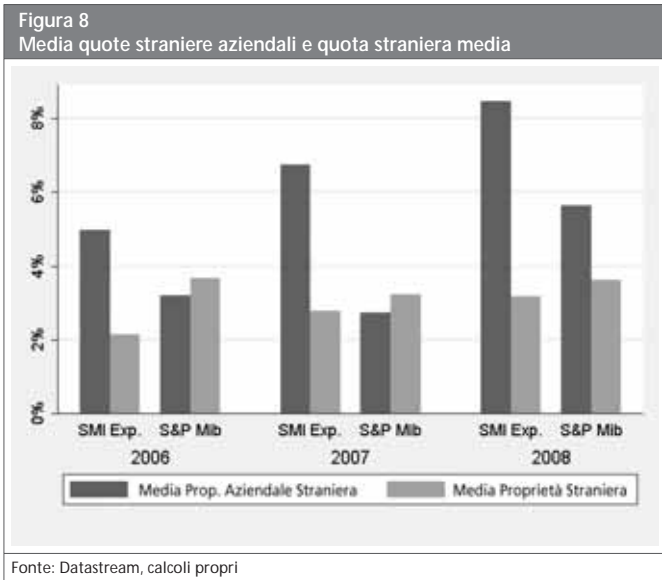


Fonte: Datastream

**Figura 7**  
Proprietà straniera / Indice di capitalizzazione



Fonte: Datastream, calcoli propri



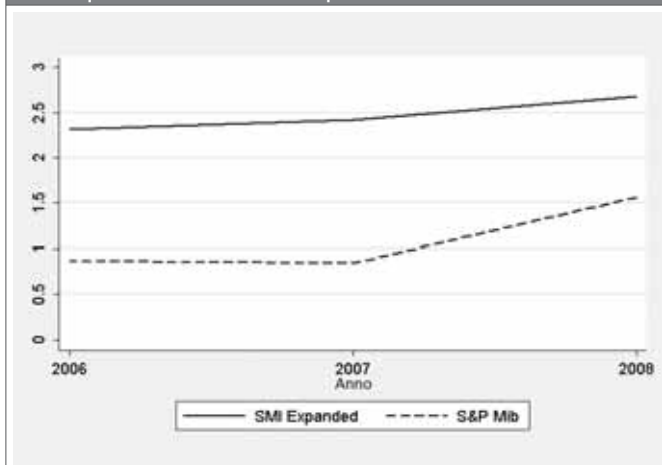
mani straniere e rapportarla alla capitalizzazione dell'intero indice borsistico. L'analisi è molto interessante, perché nel complesso sembra essere ora la borsa italiana quella più permeabile ai capitali stranieri. È tuttavia fortemente possibile che solo poche grosse aziende italiane abbiano una marcata capitalizzazione straniera. In questo caso le aziende italiane non sarebbero nel loro complesso molto permeabili ai capitali d'oltre confine. Le figure 5 e 6 già lasciavano presagire una tale realtà dei fatti, che la figura 8 conferma. Per ogni anno e mercato, le due colonne indicano la media delle singole quote straniere aziendali a confronto con la quota straniera media dell'indice già vista in 7. Nel caso di un mercato generalmente poco penetrato da capitali stranieri (presenti solo in poche determinate aziende), la seconda colonna è maggiore della prima: è il caso italiano. Qualora figurino capitali stranieri in molte aziende quotate (anche in quelle piccole), la prima colonna è maggiore della seconda: è il caso svizzero. È rallegrante osservare il netto miglioramento mostrato dallo S&P Mib nel 2008.

Tutto quanto detto si può riassumere nella statistica riportata nella figura 9: il rapporto tra media delle quote straniere aziendali e la quota straniera media dell'indice, ovvero delle altezze delle due colonne messe di volta in volta a confronto nella figura 8. Un valore minore di 1 è un cattivo segnale, maggiore di 1 un buon segnale.

#### *Capitalizzazione in mano pubblica*

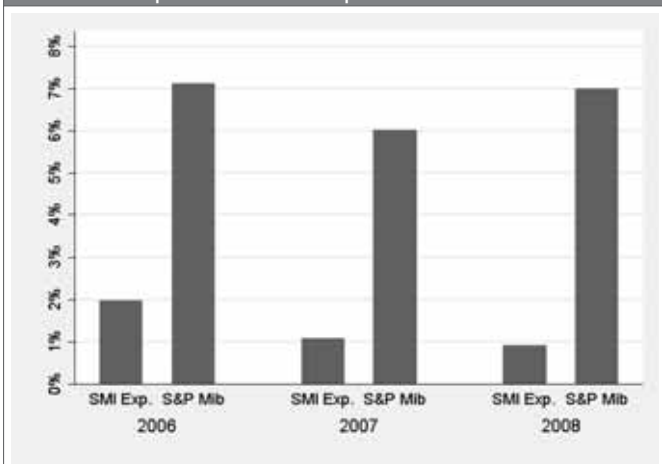
Un aspetto particolarmente importante per un'analisi del mercato finanziario è il grado di commistione diretta dello Stato attraverso la detenzione di azioni delle aziende quotate. La figura 10 mostra una realtà molto triste per il mercato italiano: tra il 6% ed il 7% dell'intera capitalizzazione dell'S&P Mib è direttamente in mano pubblica. A titolo di paragone, in Svizzera oscilliamo tra l'1% ed il 2%, riconducibili alla partecipazione della Confederazione in Swisscom, l'ex monopolio delle telecomunicazioni. La presenza dello Stato italiano è molto forte in A2A (55% nel 2008), Finmeccanica (32% nel 2008), ENEL (22% nel 2008) ed ENI (20% nel 2008). Fino al 2007 spiccava pure Alitalia (50% nel 2007). La figura 11 mostra le distribuzioni delle quote relative in mano pubblica delle capitalizzazioni aziendali. Le statistiche sono conservative perché non tengono conto della capitalizzazione in mano a comuni e regioni (o cantoni, per la Svizzera).

Figura 9  
Media quote straniere aziendali e quota straniera media



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 10  
Quote in mano pubblica / Indice di capitalizzazione



Fonte: Datastream, calcoli propri

*Capitalizzazione vincolata*

Quando parte della capitalizzazione aziendale è vincolata per scopi strategici, diventa più difficile per gli investitori non dominanti influenzare la conduzione aziendale ed il management è esposto ad una minore pressione di mercato. Le figure 12 e 13 mostrano la distribuzione delle quote aziendali vincolate, quindi il grado di rigidità del capitale aziendale. Stupisce sia nel caso italiano sia in quello svizzero l'estrema eterogeneità. Alcune aziende sono totalmente aperte a qualsiasi investitore, altre hanno vincolato addirittura l'80% del proprio capitale. I boxplot della figura 13 mostrano in modo chiaro la maggior tendenza in Italia a vincolare per scopi strategici parte della capitalizzazione aziendale, riducendo così il grado di libertà e di influenza dei singoli investitori.

L'aggregazione di questi dati a livello di indice (figura 14) mostra la drammaticità di quanto già accennato per l'Italia: circa il 30% dell'intera capitalizzazione dell'indice è in realtà vincolata per questioni strategiche e quindi direttamente non commerciabile, mentre in Svizzera questa quota si aggira attorno al 10%.

**Analisi del volume**

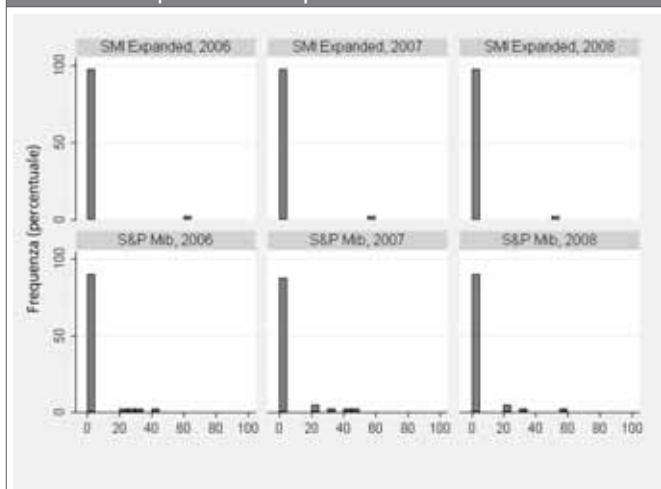
Il volume delle transazioni sulla piazza finanziaria, esprimibile in unità monetarie o in numero di titoli commerciati, è un'importantissima misura della vitalità e del grado di sviluppo di un mercato. Dopo aver considerato il volume aggregato dell'intero mercato, andremo ad analizzare nel dettaglio i volumi aziendali. Cercheremo di capire se vengano commerciate solo alcune aziende, un classico sintomo di un mercato ancora immaturo, o se molte aziende siano corrispondenti del volume aggregato.

*Volume aggregato*

Se consideriamo l'intera borsa italiana e l'intera borsa svizzera possiamo osservare delle dinamiche molto simili tra loro. La figura 15, con scale logaritmiche per facilitare il confronto di variazioni relative,

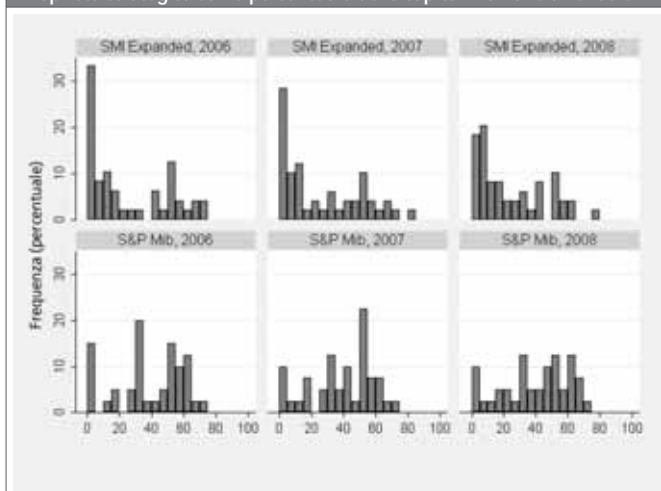


**Figura 11**  
Quote in mano pubblica delle capitalizzazioni aziendali



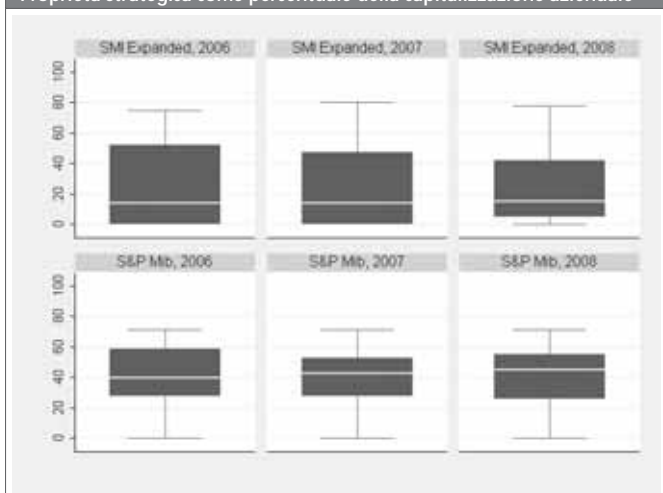
Fonte: Datastream

**Figura 12**  
Proprietà strategica come percentuale della capitalizzazione aziendale



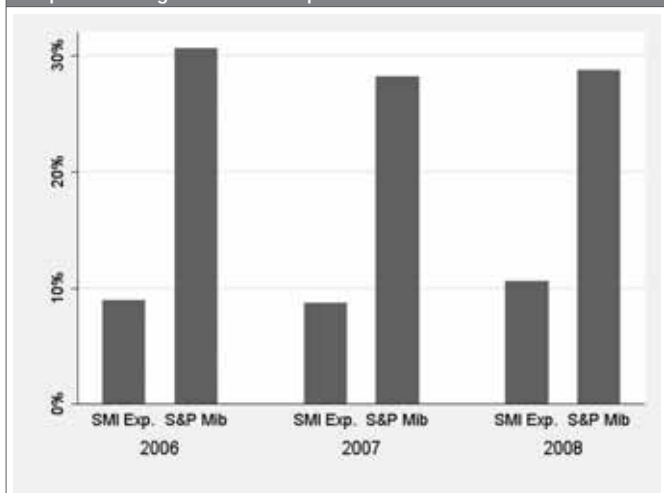
Fonte: Datastream

**Figura 13**  
Proprietà strategica come percentuale della capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream

**Figura 14**  
Proprietà strategica / Indice di capitalizzazione



Fonte: Datastream, calcoli propri

mostra da una parte la già accennata maggiore attività della borsa svizzera (sia in termini di capitalizzazione, sia di volume), dall'altra indica tendenze simili nel corso degli anni. A difesa di Piazza Affari si noti che la borsa svizzera è sì più importante in termini assoluti, ma che il volume di scambio relativo è maggiore per quella italiana. Il rapporto tra volume di mercato e capitalizzazione è esplicitamente tracciato nella figura 16.

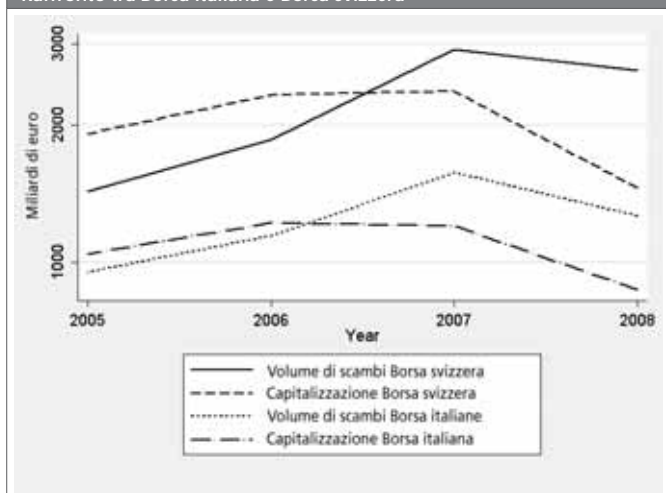
*Distribuzione dei volumi di compravendita aziendali e loro concentrazione*

Possiamo guardare più nel dettaglio quanto sia viva la compravendita dei singoli titoli. Le distribuzioni dei volumi relativi sono rappresentate nelle figure 17 e 18, dalle quali risulta che SMI Expanded e S&P Mib hanno distribuzioni simili, con in Svizzera qualche azienda in più che polarizza il *turnover*.

Possiamo confrontare il volume monetario delle 10 aziende più trattate con quello delle 40 aziende più trattate. Scegliamo 40 aziende per paragonare lo S&P Mib (40 titoli) con lo SMI Expanded (50 titoli). La figura 19 mostra un'importante realtà: il 25% delle aziende più commerciate genera più dell'80% del volume delle 40 aziende più commerciate!

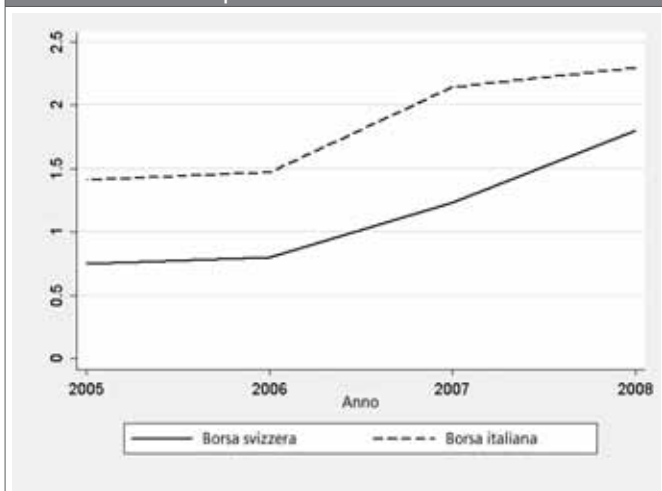
Per ottenere una misura qualitativa sui volumi aziendali possiamo applicare la stessa metodologia già scelta per l'analisi della capitalizzazione aziendale: confrontiamo la media dei volumi aziendali relativi con il volume medio dell'indice e ci chiediamo se poche aziende generino la maggior parte del volume complessivo. La figura 20 visualizza questo confronto, da cui risulta un'interessante particolarità: la polarizzazione dei volumi della borsa italiana è maggiore di quella svizzera. In altre parole, nello S&P Mib succede ancor più che nello SMI Expanded che poche aziende causino gran parte del volume. Lo si capisce confrontando per ogni mercato ed anno le due colonne della figura 20: buon segno è se la media non ponderata dei volumi relativi aziendali (prima colonna) è maggiore del volume medio (seconda colonna). Il confronto mostra chia-

Figura 15  
Raffronto tra Borsa italiana e Borsa svizzera



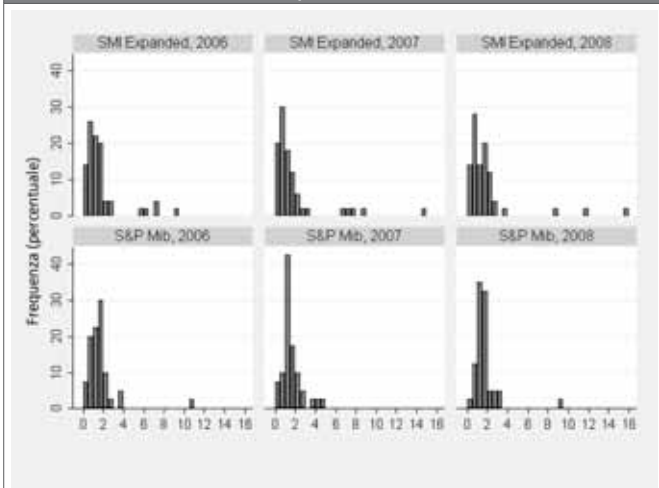
Fonte: [www.six.swiss-exchange.com](http://www.six.swiss-exchange.com) e [www.consob.it](http://www.consob.it), calcoli propri

Figura 16  
Volume di mercato e capitalizzazione



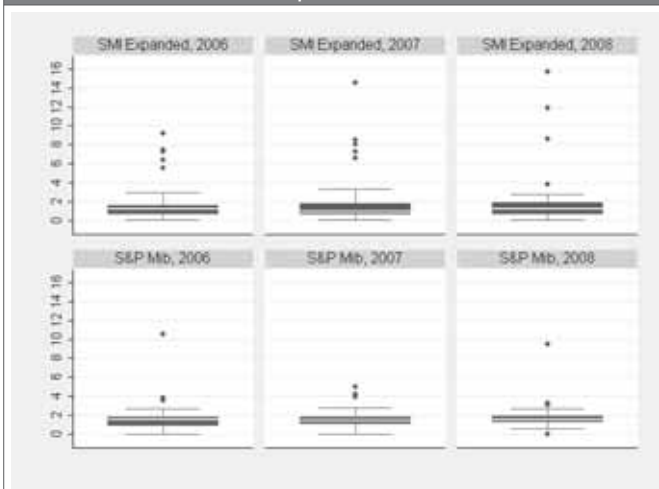
Fonte: [www.six.swiss-exchange.com](http://www.six.swiss-exchange.com) e [www.consob.it](http://www.consob.it), calcoli propri

Figura 17  
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream, calcoli propri

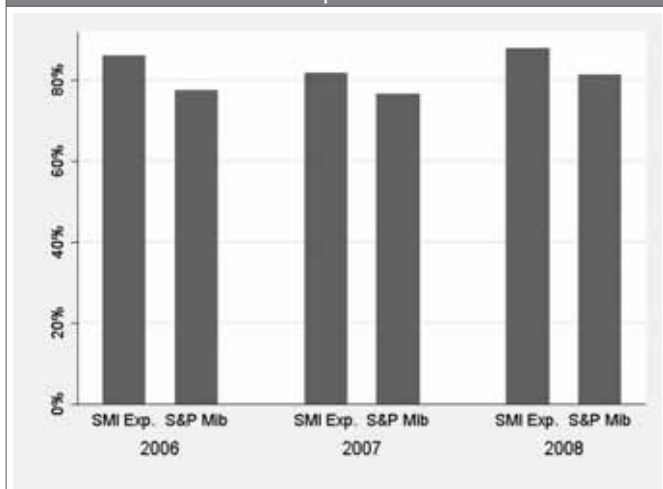
Figura 18  
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 19

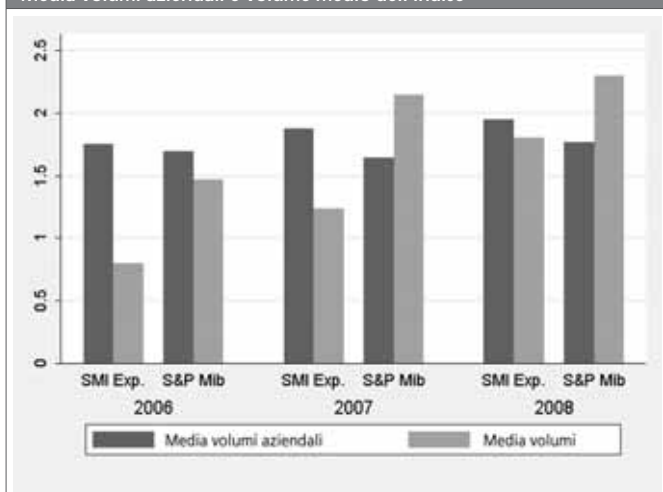
Tasso di turnover delle 40 aziende più attive



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 20

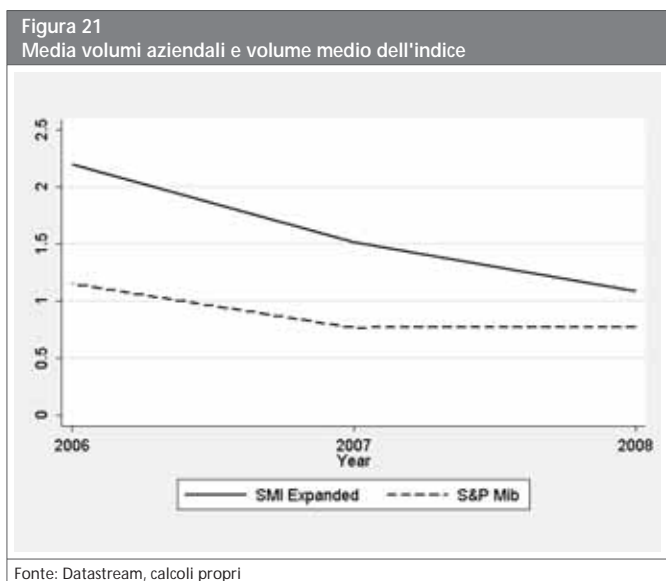
Media volumi aziendali e volume medio dell'indice



Fonte: Datastream, calcoli propri

ramente che nella borsa italiana poche aziende generano gran parte del volume complessivo delle compravendite.

Il rapporto tra le due colonne della figura 20 è mostrato nella figura 21. Se la statistica è minore di 1 abbiamo un cattivo segnale (poche aziende dominanti), se maggiore di 1 un buon segnale (volume disperso tra molte aziende). La borsa italiana non è certamente messa bene, e purtroppo quella svizzera ha peggiorato la propria posizione negli ultimi anni (molto probabilmente a causa delle molte transazioni di titoli bancari in netta crisi).



#### ANALISI QUALITATIVA

Per quanto riguarda la parte qualitativa abbiamo deciso di concentrarci sull'apparato regolatore in materia di finanza, un argomento delicato quando si parla di liberalizzazione. Ci preme rispondere al più importante quesito che chiunque si occupi di liberalizzazioni dovrebbe porsi, ossia per quale motivo e come regola-

re? Secondo la nota metafora della mano invisibile, l'azione individuale puramente egoistica contribuisce in ultima istanza al bene di tutti i partecipanti. Questo non implica tuttavia l'assenza di regole che permettano l'interazione tra individui. Come tutti i mercati, anche quelli finanziari necessitano infatti di istituzioni che risolvano il problema delle informazioni asimmetriche e che per esempio garantiscano lo scambio non distorto di risorse quando le controparti non si conoscano. La domanda centrale non è quindi se la borsa debba avere un apparato giuridico-istituzionale di supporto e monitoraggio, bensì chi lo fornisce e come. Questo compito di garante non deve necessariamente essere esercitato dallo Stato.

### Metodologia

Analizziamo gli organi di controllo della borsa italiana (la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa e dove è competente anche la Banca d'Italia) per poi paragonare la situazione italiana con quella svizzera come abbiamo fatto nella parte quantitativa. Ci siamo posti il problema di come rendere il più trasparente possibile il nostro lavoro in modo da permetterne la replicabilità e ridurne l'arbitrarietà. Abbiamo adottato uno standard internazionale di valutazione per gli organismi regolatori, fornito dall'International Organisation of Securities Commissions ([https://www.iosco.org/webmeth\\_pub/Assess.cfm](https://www.iosco.org/webmeth_pub/Assess.cfm)), del quale abbiamo preso la parte rilevante per la valutazione dei regolatori e che in alcuni casi abbiamo adattato segnalandone debitamente il modo. Questo approccio rispetta quella che secondo noi dovrebbe essere una visione liberale della funzione del regolatore. Per facilitare la composizione dell'indice e la comparazione con i dati quantitativi abbiamo convertito le osservazioni qualitative di ogni principio guida in valori numerici secondo questa mappatura:

- Broadly Implemented = 0,66
- Partially Implemented = 0,33
- Not Implemented = 0



## Principi qualitativi e valutazione

L'International Organisation of Securities Commissions evidenzia trenta principi per valutare la regolazione di un mercato finanziario. Di questi, scegliamo i primi tredici che riguardano le funzioni del regolatore e consolidiamo i principi 3-8-9-10 nel principio iii della lista sotto presentata. A nostro avviso questi quattro principi di natura interventistica dovrebbero avere un peso minore. L'analisi qualitativa della liberalizzazione della borsa italiana si basa sui seguenti criteri:

- Essere indipendente.
- Avere poteri e risorse adeguate al compito ed usarli in modo credibile.
- Adottare dei processi decisionali chiari e coerenti nel tempo.
- Implementare degli standard professionali di livello internazionale.
- Essere un organismo autogestito.
- Avere degli standard per l'autogestione.
- Nel caso di più enti avere un canale per la condisione delle informazioni.
- Nel caso di più enti avere dei meccanismi per lo scambio delle informazioni.
- Avere e favorire i rapporti internazionali con gli altri enti.

La tabella 1 riporta per Italia e Svizzera i valori dei dieci indici qualitativi e denota notevoli lacune nel sistema italiano. In particolare la borsa italiana non ha il giusto grado d'indipendenza rispetto al legislatore e questo si evince dai principi ii, vi e vii. Per contrasto la situazione svizzera è molto migliore, la supervisione del mercato si basa su un meccanismo di autoregolazione sorvegliato dall'autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA (<http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/Pages/aufsicht-ueber-die-boersen-und-maerkte.aspx>). La comunicazione e la suddivisione di competenze fra la Banca d'Italia e la CONSOB non sembrano essere un problema. Perlomeno sulla carta, le

competenze sono chiaramente esposte e regolate (<http://www.borsaitaliana.it/documenti/rubriche/sottolalente/chifacosa.htm>).

Tabella 1 Indici qualitativi			
Principio	Descrizione	Valutazione IT	Valutazione CH
i	Responsabilità	1,00	1,00
ii	Indipendenza	0,67	1,00
iii	Poteri e risorse	0,33	1,00
iv	Processi	1,00	1,00
v	Standard Professionali	1,00	1,00
vi	Autoregolamentazione	0,00	1,00
vii	Standard di autoregolamentazione	0,00	1,00
viii	Scambio di informazioni	1,00	1,00
ix	Meccanismi di condivisione	1,00	1,00
x	Rapporti internazionali	1,00	1,00
Fonte: calcoli propri			

## INDICE DELLA LIBERALIZZAZIONE BORSISTICA

### Struttura dell'indice

Abbiamo diviso l'indice in tre parti, ognuna delle quali rappresenta uno degli indicatori presentati sopra, secondo noi rappresentativi del grado di liberalizzazione del mercato finanziario. La prima parte comprende misure di capitalizzazione quali quella statale, quella in mano straniera e quella vincolata. Ponderiamo al 51% questa prima parte dell'indice.

La seconda parte è dedicata al *turnover* (volume di transazione), importante per valutare il grado di liquidità e quindi la vivacità del mercato borsistico, cui assegniamo il 24% del valore totale. Questa seconda parte comprende nella fattispecie il *turnover* aggregato e le

statistiche sui *turnover* aziendali sopra descritte.

La terza ed ultima parte si concentra sull'analisi qualitativa dei regolatori e permette di valutare l'apparato legale e burocratico attorno ai mercati finanziari.

Calcoliamo l'indice italiano e quello svizzero in termini assoluti rispetto ad un valore teorico (Tabella 2). Per permettere una visione più dettagliata del sistema finanziario italiano procediamo poi con il calcolo dell'indice relativo italiano rispetto alla Svizzera (Tabella 3).

### Trasformazioni

Alcuni dei dati raccolti sono per loro natura espressi in milioni o in migliaia di unità e non si muovono nell'intervallo da 0% a 100%. Per permetterne l'aggregazione nella costruzione dell'indice li abbiamo trasformati usando una funzione logistica inversa

$$y = \frac{e^{-\alpha(x-\beta)}}{1 + e^{-\alpha(x-\beta)}}$$

che fornisce dei valori compresi fra zero e uno. La figura 22 rende graficamente l'idea per vari valori di alfa e beta. Calibriamo di caso in caso la trasformazione logistica inversa in modo da associare al minimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,1 ed al massimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,9.

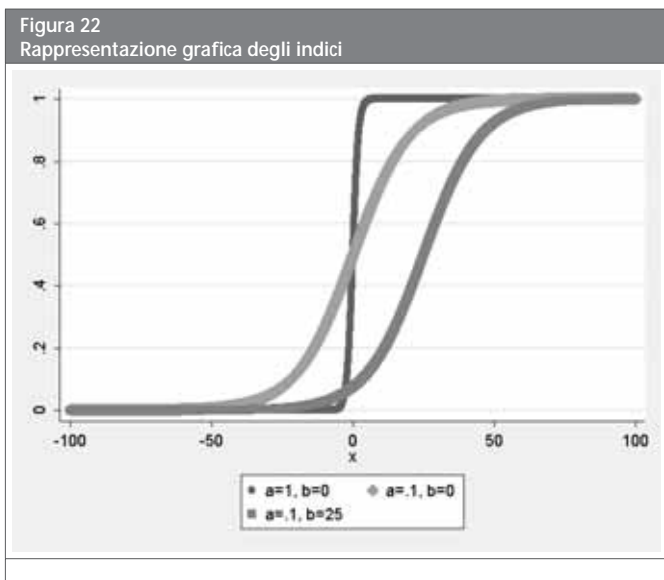
Qui di seguito elenchiamo quali dati sono stati trasformati e quali funzioni abbiamo usato per modificarli.

- Rapporto tra capitalizzazione del mercato e PIL: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
- Rapporto tra media delle quote straniere e quota straniera media dell'indice: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
- *Turnover* aggregato: limite superiore posto a 3.000 miliardi di euro; limite inferiore posto a 1.000 miliardi di euro.
- Rapporto fra *turnover* e capitalizzazione del mercato: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.

- Rapporto fra media ponderata e media non ponderata del *turnover*: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.

### Valutazioni per 2006, 2007 e 2008

Poiché calcoliamo per la prima volta l'indice della liberalizzazione dei mercati finanziari, alleghiamo le due tabelle 4 e 5, che permettono di valutare l'andamento della piazza finanziaria italiana e di quella svizzera, sia in termini assoluti sia a confronto fra loro.



Servizi finanziari

Tabella 2 Calcolo degli indici rispetto a un valore teorico									
Composizione	Peso (%)	Indicatore	Peso (%)	Sottindicatore	Peso (%)	Parziale IT (%)	Parziale CH (%)	Parziale Indicatore IT (%)	Parziale Indicatore CH (%)
Analisi quantitativa	75	Capitalizzazione	51	Generata	8	0,95	3,02	15,27	29,14
				Peso nell'economia	6	0,84	2,55		
				Concentrazione	8	3,11	2,45		
				In mano pubblica	12	3,61	10,90		
				In mano straniera	3	1,08	0,95		
					1	0,57	0,85		
					3	1,08	1,08		
		Vincolata	5	1,91	3,39				
		Turnover	24	Generato	10	5,06	7,98	7,39	11,98
				Non polarizzato	14	2,34	4,00		
Analisi quantitativa	25	Regolatori	25	Responsabilità	2,5	2,50	2,50	17,50	25,00
				Indipendenza	2,5	1,68	2,50		
				Poteri e risorse	2,5	0,83	2,50		
				Struttura dei processi	2,5	2,50	2,50		
				Standard professionali	2,5	2,50	2,50		
				Autoregolamentazione	2,5	0,00	2,50		
				Standard di autoregolamentazione	2,5	0,00	2,50		
				Scambio di informazioni	2,5	2,50	2,50		
				Meccanismi di condivisione	2,5	2,50	2,50		
				Rapporti internazionali	2,5	2,50	2,50		
<b>Valore assoluto degli Indici:</b>								<b>40,17</b>	<b>66,12</b>

Indice delle liberalizzazioni 2009

Tabella 3 Indice relativo dell'Italia rispetto alla Svizzera				
Indicatore	Peso(%)	Sottindicatore	Parziale sottindicatore (% CH)	Parziale indicatore (% CH)
Capitalizzazione	51	Generata	31,29	52,42
		Rapporto PIL	32,82	
		Dispersione	126,70	
		Non in mano pubblica	33,13	
		In mano straniera	84,29	
		Non vincolata	53,87	
Turnover	24	Generato	63,36	61,71
		Non polarizzato	58,40	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70,00
		Indipendenza	67	
		Poteri e risorse	33	
		Struttura dei processi	100	
		Standard professionali	100	
		Autoregolamentazione	0	
		Standard di autoregolamentazione	0	
		Scambio di informazioni	100	
		Meccanismi di condivisione	100	
		Rapporti internazionali	100	
Valore relativo dell'Indice:				60,75

Servizi finanziari

Tabella 4 Liberalizzazione del mercato italiano e svizzero			
Indice assoluto	2007	2008	2009
Italia	41,22%	44,06%	40,17%
Svizzera	73,12%	74,98%	66,12%
Indice relativo	2007	2008	2009
Italia / Svizzera	56,37%	58,77%	60,75%

Settore: Servizi finanziari Benchmark: Svizzera					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatore	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Capitalizzazione	51	Generata	8	31,29	52,42
		Rapporto PIL	6	32,82	
		Dispersione	8	126,70	
		Non in mano pubblica	12	33,13	
		In mano straniera	12	84,29	
		Non vincolata	5	53,87	
Turnover	24	Generato	10	63,36	61,71
		Non polarizzato	14	58,40	
Regolatori	25	Responsabilità	2,5	100	70,00
		indipendenza	2,5	67	
		Poteri e risorse	2,5	33	
		Struttura dei processi	2,5	100	
		Standard professionali	2,5	100	
		Autoregolamentazione	2,5	0	
		Standard di autoregolamentazione	2,5	0	
		Scambio di informazioni	2,5	100	
		Meccanismi di condivisione	2,5	100	
		Rapporti internazionali	2,5	100	
Valutazione complessiva					60,75



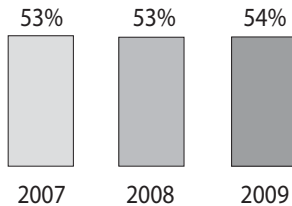


# Capitolo 12

---

## Ordini professionali

di Silvio Boccalatte



### Premessa

Il quadro generale del sistema normativo in materia di professioni non risulta mutato rispetto all'anno scorso: per l'analisi generale si rinvia integralmente, quindi, all'edizione 2008.

Il disegno di legge delega per la riforma del mondo delle professioni presentato nella scorsa legislatura (c.d. "D.D.L. Mastella", dal nome dell'allora Ministro della Giustizia) è ora decaduto e il governo attualmente in carica non sembra intenzionato a sviluppare un intervento omnicomprensivo, tale da coinvolgere (almeno) le professioni intellettuali "tradizionali". Più probabili sembrano, al contrario, riforme dedicate alla riorganizzazione di singole professioni, prima tra tutti l'avvocatura: della riforma dell'ordinamento forense, peraltro, si discute da decenni senza essere mai giunti a un qualche esito. Ad oggi nessun testo risulta approvato, nemmeno da un solo ramo del Parlamento, comunque alcune considerazioni possono essere già svolte:

- rispetto alla legislatura precedente si consolida la tendenza a sviluppare riforme "di concerto" con i rispettivi Consigli degli ordini interessati e ciò

può portare naturalmente al rafforzarsi di posizioni neo-corporative;

- l'esigenza di superare la frammentarietà della disciplina delle professioni sembra trovare una risposta possibile nella configurazione di ampie deleghe a favore del governo finalizzate alla redazione di testi unici per singole professioni. Da un lato, questo modo di procedere costituisce comunque un miglioramento rispetto alla situazione in cui si versa adesso; dall'altro lato, però, l'idea di una normativa uniforme per ogni professione intellettuale sarebbe preferibile sia sotto il profilo materiale della reperibilità della normativa sia sotto il profilo sostanziale costituito dall'omogeneità di trattamento nei confronti di situazioni spesso tra loro assimilabili;
- ancor più che nella XV Legislatura, adesso la quasi totalità delle forze politiche rappresentate in Parlamento è assolutamente contraria ad abbandonare il regime ordinistico: pare prevalere nettamente l'orientamento di aumentare la complessità delle barriere all'ingresso, e dunque, in prospettiva, ridurre la concorrenza tra i soggetti "abilitati".

### **La scelta delle professioni di riferimento, la "quota di ordinismo" e il paese di confronto**

A differenza delle edizioni precedenti, le professioni considerate nella presente analisi sono sei:

- avvocati;
- contabili;
- architetti;
- ingegneri;
- assistenti sociali;
- giornalisti

mentre il paese che costituisce il parametro di confronto rimane la Gran Bretagna, e, più specificamente, l'Inghilterra. Per le motivazioni che hanno portato alla

scelta delle prime quattro categorie, nonché dell'ordinamento giuridico straniero di riferimento si richiama senz'altro alla versione 2007 dell'*Indice delle liberalizzazioni* (pp. 114-115), così come vi si rinvia anche per la scelta degli indicatori e per il calcolo della media ponderata (pp. 115-117): tutto ciò è riprodotto in questa edizione senza alcuna modifica.

La scelta delle due nuove professioni che si aggiungono per la prima volta nella presente edizione è caduta su assistenti sociali e giornalisti: si tratta di due attività dissimili sotto moltissimi aspetti, e forse accomunate esclusivamente, nel diritto italiano, dalla necessità di iscrizione a un ordine per poter esercitare professionalmente. Va notato, peraltro, che queste due professioni si pongono strutturalmente in modo pressoché opposto nei confronti dell'operatore pubblico: i giornalisti svolgono un lavoro in strutture private o forniscono i propri servizi in regime libero-professionale; gli assistenti sociali, al contrario, sono normalmente incardinati nel sistema socio-sanitario che, nella realtà italiana è prettamente pubblico, in altre parole essi sono, molto spesso, dipendenti pubblici. Da queste considerazioni discendono due riflessioni: l'esistenza di un Ordine per i giornalisti non contraddice la logica in cui si esplica l'attività lavorativa, ma è completamente inaccettabile sotto il profilo della regolamentazione della libertà di manifestazione del pensiero; l'Ordine degli assistenti sociali, invece, appare addirittura incomprensibile: o gli iscritti sono soggetti al regime del pubblico dipendente, oppure sono privati che svolgono un'attività di sostegno basata su un rapporto profondamente personale e sull'empatia con il cliente e la sua famiglia.

L'introduzione di due nuove professioni rende non più accettabile il dato percentuale dell'anno scorso (46%) quale termine di paragone cui confrontare la valutazione di quest'anno: quindi, dopo il calcolo dei singoli indicatori e prima di esprimere le considerazioni e le comparazioni finali, si procederà alla variazione del dato del 2008, che sarà modificato integrandolo con i risultati degli assistenti sociali e dei giornalisti.

Oltre il calcolo per ciascuna delle professioni considerate, si presenterà anche una valutazione complessiva del sistema italiano, la quale sarà effettuata tenendo conto di un dato decisamente rilevante: in Italia tutte le professioni intellettuali sono organizzate tramite “ordini”, mentre in Inghilterra le organizzazioni professionali parimenti definibili come “ordini” sono pochissime. Si è quindi reputato necessario inserire un parametro che tenesse conto di questo elemento: si tratta della “quota di ordinismo”, ottenuta calcolando il rapporto tra il numero degli ordini inglesi rispetto a quelli italiani (per ulteriori precisazioni sul punto si rinvia all’edizione 2007 dell’*Indice delle Liberalizzazioni*, pp. 117 e 130-131).

### **I cambiamenti interscisi nell’arco dell’anno**

Nel corso dell’anno sono da considerarsi rilevanti solo alcune modifiche nel codice deontologico degli avvocati e dei contabili.

#### *Avvocati*

Nel giugno 2008 il Consiglio Nazionale Forense ha approvato alcune minime modifiche al Codice deontologico, rigettando in gran parte i puntuali rilievi mossi a tale atto normativo da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In particolare:

- l’Authority aveva contestato l’assenza della menzione del principio di «libera determinazione del compenso», mentre il CNF si è limitato a introdurre un rinvio all’art. 2233 c.c., secondo il quale la misura del compenso deve «in ogni caso... essere adeguata all’importanza dell’opera e al decoro della professione»;
- in materia di pubblicità, l’Authority aveva ritenuto essere restrizioni non giustificabili, sotto il profilo della tutela della concorrenza, i divieti di pubblicità comparativa ed elogiativa, nonché il riferimento al rispetto e al decoro della professione; il CNF ha rigettato interamente tali considerazioni

ritenendo che «il divieto di pubblicità comparativa e quello di pubblicità elogiativa s[ia]no funzionali all'interesse generale che l'informazione data dall'avvocato risponda a principi di correttezza e di verità». Secondo il massimo organo di autogoverno dell'avvocatura, insomma, tali norme «integrano una restrizione giustificata, in funzione dell'interesse generale alla corretta amministrazione della giustizia e della dignità della professione, dal momento che tale limitazione è volta a evitare che gli iscritti all'albo professionale possano compiere azioni di promozioni o propaganda capaci di compromettere la fiducia dei soggetti che a loro si rivolgono e di pregiudicare la dignità della professione. L'informazione, infatti», prosegue il Consiglio Nazionale Forense, «è ammessa nei limiti in cui è data per favorire la conoscenza pubblica di notizie utili a far conoscere l'esistenza e l'identità del professionista e il luogo ove svolge l'attività, oltre che il tipo di prestazioni che egli è in grado di garantire; l'informazione non può eccedere tale funzione perché, se ciò si ammettesse, l'informazione sarebbe almeno in parte motivata dall'interesse economico del professionista a promuovere le proprie prestazioni, anche a prescindere dalla loro necessità o dalla utilità che esse possono avere per il cliente»;<sup>1</sup>

- in materia di rapporti con i colleghi, l'Autorità Garante aveva auspicato che il divieto di "accaparramento della clientela" (cioè, precisamente, i divieti di offerta di prestazioni al domicilio degli utenti, o in luoghi pubblici o aperti al pubblico o a persone determinate, senza esserne richiesti, per uno specifico affare) venisse circoscritto a una casistica limitata, contraddistinta da situazioni di svantaggio o di debolezza fisica o psichica dei potenziali clienti; il CNF ha rigettato le osservazioni con le medesime motivazioni illustrate al punto precedente.

Complessivamente, le modifiche apportate al Codice Deontologico da parte del Consiglio Nazionale Forense non cambiano il quadro preesistente.

### *Contabili*

Dopo l'unificazione degli Ordini dei Commercialisti e dei Ragionieri e Periti Commerciali, disposta con il D.lg. 139/2005, la categoria attendeva il nuovo Codice deontologico, emanato nell'aprile del 2008 e aggiornato (positivamente) nel novembre dello stesso anno.<sup>2</sup>

Tale atto normativo va considerato con un favore perché risulta innovativo sotto più profili:

- non è presente la nozione di “accaparramento della clientela”, ma solo un blando (e tutto sommato condivisibile) obbligo «di astenersi da iniziative o comportamenti tendenti ad acquisire in modo scorretto un cliente assistito da alto collega» (art. 15, comma 5, Cod. Deon.). Permane, però, il dovere del tirocinante di «astenersi con il massimo scrupolo, dal tentativo di acquisire clienti attingendoli dalla clientela dello studio presso il quale ha svolto il tirocinio» (art. 36, comma 1, Cod. Deon.). Ciò sembra avere, però, un valore poco più che simbolico, poiché non configura un divieto di accettazione di incarichi da clienti conosciuti durante lo svolgimento della pratica professionale: infatti il successivo art. 36, comma 3, prevede che «il professionista e il tirocinante poss[a]no concordare che il tirocinante non potrà, per un determinato periodo di tempo successivo alla cessazione del rapporto di tirocinio, accettare incarichi da clienti conosciuti presso lo studio durante il tirocinio stesso, senza l'esplicito consenso del titolare»;
- per quanto riguarda la determinazione dei compensi professionali, l'art. 25, comma 1, Cod. Deon., si allinea alle disposizioni legislative vigenti, e, specificamente, all'art. 2233 c.c., prevedendo che esso, pur «liberamente determinato

dalle parti», debba «essere commisurato all'importanza dell'incarico, alle conoscenze tecniche e all'impegno richiesti, alla difficoltà della prestazione, tenuto conto anche del risultato economico conseguito e dei vantaggi, anche non patrimoniali, derivati al cliente»;

- in materia pubblicitaria, va notato che proprio l'espressione "pubblicità" entra a far parte del Codice deontologico, sostituendo il termine "comunicazione". Tale modifica linguistica risulta dotata, già in sé, di un certo significato, soprattutto alla luce delle resistenze opposte alla parola "pubblicità" da parte di altre organizzazioni professionali, quali l'Ordine degli Avvocati. La disciplina della pubblicità, peraltro, si orienta verso una tendenziale liberalizzazione: ai sensi dell'art. 44, Cod. Deon., «la pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente a oggetto l'attività professionale, le specializzazioni e i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio e i compensi delle prestazioni, è libera», e la disposizione si limita a precisare e aggiungere che «il messaggio pubblicitario e la scelta dei mezzi devono in ogni caso ispirarsi al buon gusto e all'immagine della professione» e che «le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivocate, ingannevoli, denigratorie». La pubblicità rimane legata all'aggettivo "informativa", ma tale elemento letterale non deve essere sopravvalutato, sia perché l'informazione è esplicitamente estesa ai "compensi" sia perché, sul punto, la relazione precisa che vi sono «i soli limiti previsti dalla legislazione vigente, del buon gusto e dell'immagine della professione. Si renderanno quindi applicabile alla pubblicità informativa dei professionisti le norme vigenti in materia di pubblicità». La medesima relazione si riferisce esplicitamente al divieto di pratiche commerciali scorrette, quali la pubblicità ingannevole e le pratiche commerciali aggressive.

**LA VALUTAZIONE DI CIASCUNA PROFESSIONE CONSIDERATA****Architetti**

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 58%*

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
<b>Si</b>	<b>No</b>
Valutazione al maggio 2009: 60%	
valutazione al maggio 2008: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
<b>Si</b>	<b>No</b>
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
<b>No</b>	<b>No</b>
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
<b>Si</b>	<b>Si, ma non sono necessari titoli di studio</b>
Valutazione al maggio 2009: 50%	
Valutazione al maggio 2008: 50%	



2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 53%*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 50%	
Valutazione al maggio 2008: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità. Italia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 40%	
Valutazione al maggio 2008: 40%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 95%*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 95%	
Valutazione al maggio 2008: 95%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 95%	
Valutazione al maggio 2008: 95%	

**Avvocati***1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 42%*

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2009: 60%	
Valutazione al maggio 2008: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2009: 30%	
Valutazione al maggio 2008: 30%	

C) servono autorizzazioni o concessioni da enti pubblici?	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 85%	
Valutazione al maggio 2008: 85%	

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione al maggio 2009: 35%	
Valutazione al maggio 2008: 35%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57%*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 45%	
Valutazione al maggio 2008: 45%	

B) La promozione: libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì, in parte
Valutazione al maggio 2009: 45%	
Valutazione al maggio 2008: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 80%	
Valutazione al maggio 2008: 80%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 87%*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì, in parte
Valutazione al maggio 2009: 80%	
Valutazione al maggio 2008: 80%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 95%	
Valutazione al maggio 2008: 95%	

## Contabili

### 1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 35%

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2009: 60%	
Valutazione al maggio 2008: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2009: 65%	
Valutazione al maggio 2008: 65%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 85%	
Valutazione al maggio 2008: 85%	

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2009: 20%	
Valutazione al maggio 2008: 20%	

### 2) Libertà di conduzione dell'attività professionale = 50%

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2009: 50%	
Valutazione al maggio 2008: 40%	

**Motivazione:** dall'unificazione degli ordini dei commercialisti e dei ragionieri non è stato ancora emanato

un tariffario unificato, per cui sono ancora in vigore le tariffe dei commercialisti (D.P.R. 645/1994) e dei ragionieri (D.P.R. 100/1997): l'esistenza del tariffario implica -75%, la derogabilità del minimo stabilito dalla tariffa comporta solo un +25% perché rimangono i parametri dell'art. 2233, comma 2, c.c., riprodotti quasi testualmente nell'art. 25, comma 1, del Codice Deontologico. Il superamento della normativa deontologica particolarmente restrittiva che contraddistingueva l'Ordine dei Ragionieri e Periti Commerciali (la quale implicava un'ulteriore diminuzione del 10%) fissa la percentuale di liberalizzazione al 50%.

B) Libertà di concorrenza e pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 80%	
Valutazione al maggio 2008: 45%	

**Motivazione:** è stata modificata la regola deontologica sulla limitazione della concorrenza dei neo-commercialisti nei confronti dei professionisti nel cui studio hanno svolto il tirocinio: dal -25% dell'anno scorso, si stima equo limitare la riduzione a -5%. La disciplina deontologica in materia di pubblicità è divenuta ora, probabilmente, la più liberalizzata tra le professioni analizzate, soprattutto alla luce delle indicazioni chiarificatrici contenute nella relazione illustrativa alle modifiche del Codice Deontologico; rimane il concetto di pubblicità "informativa", sebbene stemperato (nella relazione illustrativa) dal riferimento alla normativa comune in materia di pubblicità (-15%).

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 20%	
Valutazione al maggio 2008: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 50%	
Valutazione al maggio 2008: 50%	

## Ingegneri

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 37%*

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2009: 60%	
Valutazione al maggio 2008: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2009: 20%	
Valutazione al maggio 2008: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 37%*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 45%	
Valutazione al maggio 2008: 45%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 45%	
Valutazione al maggio 2008: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 20%	
Valutazione al maggio 2008: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 95%*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 95%	
Valutazione al maggio 2008: 95%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 95%	
Valutazione al maggio 2008: 95%	

## Assistenti sociali

### 1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 73%

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2009: 60%	
Valutazione al maggio 2008: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 80%	
Valutazione al maggio 2008: 80%	

**Motivazione:** l'art. 9, D.M. 615/1994, prevede la necessità di avere la residenza in una o più regioni costituenti l'ambito territoriale dell'Ordine: a differenza delle previsioni normative simili per altri Ordini professionali, in questo caso al requisito della residenza non è posto, come alternativa, il domicilio. Ciò significa che si applica il disposto dell'art. 16, L. 526/1999, secondo il quale «per i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea, ai fini dell'iscrizione o del mantenimento dell'iscrizione in albi, elenchi o registri, il domicilio professionale è equiparato alla residenza»: per i cittadini extraeuropei, dunque, il requisito del domicilio non è alternativo alla residenza, e ciò giustifica una riduzione complessiva del 20%.



D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

**Motivazione:** dal 2000 (*Care Standards Act*, artt. 54 ss.) la professione di assistente sociale (“social worker”) è protetta anche in Inghilterra: ogni soggetto che voglia esercitare professionalmente tale attività ha l’obbligo di registrarsi presso il General Social Care Council. A differenza della disciplina italiana, però, non è previsto un esame di Stato, ma basta ottenere un titolo di studio al termine di corsi universitari approvati dal Council, ciò implica un -20%. Si segnala un ulteriore -10% rispetto alla valutazione inerente tale professione a causa di una norma veramente curiosa presente nell’art. 55 del Codice Deontologico degli Assistenti Sociali: ciascun iscritto all’Ordine ha l’obbligo di segnalare (all’Ordine stesso e in forma scritta) i casi di esercizio abusivo della professione di cui sia venuto a conoscenza. Si badi: non i casi di esercizio abusivo della professione di cui l’assistente sociale sia venuto a conoscenza «per causa della professione», ma sempre e a qualunque titolo, a prescindere del motivo per cui ne sia venuto a conoscenza. Sebbene la portata pratica di tale disposizione appaia piuttosto limitata, la sua presenza va valutata con estrema severità: sembra addirittura – in un certo qual modo – la trasposizione sul piano deontologico di un aspetto che è inerente l’attività della polizia giudiziaria, i cui membri hanno obbligo di denuncia per tutte le notizie di reato di cui siano venuti a conoscenza, a qualunque titolo.

## 2) Libertà di conduzione dell'attività professionale = 78%

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 50%	
Valutazione al maggio 2008: 50%	

**Motivazione:** il quadro normativo italiano è confuso e, per certi versi, contraddittorio. Nella vigenza dell'art. 2233, comma 2, c.c., la regola stabilita dall'art. 57 Cod. Deon. sembrerebbe orientata a un mero rinvio alla legge, poiché si sancisce che «nel rispetto delle leggi che regolano l'esercizio professionale privato, vale il principio generale dell'intesa sull'onorario fra l'assistente sociale e il cliente». Nel seguente art. 58 Cod. Deon., al contrario, si intima perentoriamente che «nella determinazione degli onorari l'assistente sociale deve attenersi alle indicazioni fornite in materia dal Consiglio Nazionale dell'Ordine». L'incertezza interpretativa rende oggettivamente vasta la discrezionalità dell'Ordine sulla politica dei compensi elaborata da ciascun professionista, il che implica un -50%.

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, ma solo informativa	Sì
Valutazione al maggio 2009: 85%	
Valutazione al maggio 2008: 85%	

**Motivazione:** non vi è alcuna regola in materia di limitazione della concorrenza o di "accaparramento della clientela", mentre, in materia di pubblicità, il Codice Deontologico opera sostanzialmente un rinvio alla normativa legislativa vigente. Vi è comunque, la presenza del concetto di pubblicità "informativa", che implica un -15%.

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

**Motivazione:** in ambedue gli ordinamenti le regole di deontologia sono amministrate dall'Ordine e anche il sistema sanzionatorio è similmente determinato dalla legge e da atti normativi subordinati determinati di concerto con l'Ordine. In Inghilterra, peraltro, il codice deontologico è molto più sintetico di quello italiano: esattamente al contrario della tecnica legislativa di area anglofona, che indulge a dettagliate elencazioni di fattispecie allo scopo di ridurre la discrezionalità dei giudici, gli autori del Codice Deontologico dei social workers hanno scritto disposizioni sintetiche e generali, più simili al canone di "semplicità" inaugurato, nell'Europa continentale, dal Codice Civile napoleonico. Va anche rilevato che una sezione del Codice Deontologico inglese è espressamente rivolta ai datori di lavoro degli assistenti sociali, il che è una stranezza se si pensa che un codice deontologico, per sua natura, può regolare direttamente solo l'attività degli iscritti all'ordine (anche se, magari, imponendo loro di richiedere determinati comportamenti da parte dei datori di lavoro, come accade in Italia).

### 3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100%

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

**Motivazione:** la professione di assistente sociale è scarsamente liberalizzata anche in Inghilterra, ove è presente un Ordine esattamente come in Italia. La presenza di un parametro particolarmente basso, dunque, determina una percentuale di liberalizzazione che risulta la più alta tra le professioni analizzate.

## Giornalisti

1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 73%

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

**Motivazione:** la Costituzione italiana non si riferisce alla professione dei giornalisti, sancendo, al contrario, la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.). L'applicazione letterale dell'art. 21 Cost. avrebbe dovuto condurre alla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge istitutiva dell'Ordine dei Giornalisti. Si stima equa una riduzione del 30%, e non del 40%, come per le altre professioni, perché da una parte si deve considerare l'interpretazione della Legge Fondamentale fornita dalla Corte costituzionale, che si è rifiutata di dichiarare l'illegittimità dell'Ordine sulla base di argomentazioni del tutto criticabili, ma dall'altra parte si deve anche valutare che la stessa Corte ha giudicato

ammissibile il referendum per l'abolizione dell'Ordine, che (fortunatamente) non è considerato essenziale per la qualità dell'informazione, al contrario di quanto ritenuto per gli altri ordini professionali (perlomeno per quelli "tradizionali".

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 85%	
Valutazione al maggio 2008: 85%	

**Motivazione:** per l'iscrizione all'Albo, il giornalista straniero deve dimostrare la condizione di reciprocità tramite dichiarazione del Ministero degli Affari Esteri (art. 36, L. 69/1963, che peraltro va coordinato con le disposizioni sulla libera circolazione delle persone nell'ambito dell'Unione Europea), ciò implica una riduzione del 10%. Inoltre, ai sensi dell'art. 33 D.P.R. 115/1965, lo straniero che voglia iscriversi nell'apposita sezione dell'albo ha l'onere di «comprovare il possesso della qualificazione professionale mediante esibizione... di una documentazione da cui risulti che il richiedente abbia esercitato la professione giornalistica in conformità alle leggi dello Stato di appartenenza», da questo requisito discende un ulteriore -5%.

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2009: 85%	
Valutazione al maggio 2008: 85%	

**Motivazione:** la legge professionale imporrebbe di iscriversi all'albo ove è posta la residenza. Nondimeno, il Consiglio dell'Ordine ha deciso di applicare a tutti i giornalisti (e non solo ai giornalisti cittadini dell'Unione) la norma di cui all'art. 16, L. 526/1999, che equipara il requisito del domicilio a quello della residenza. Il

dispositivo della delibera è probabilmente frutto di un errore giuridico, poiché in motivazione si indica espressamente che l'equiparazione del domicilio alla residenza viene compiuta allo scopo di «evitare un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei cittadini italiani e quelli degli altri Stati membri dell'Unione Europea», e contrasta con il combinato disposto degli artt. 26 e 37, L. 69/1963, ma comunque legittima l'applicazione di una riduzione solo del 15%.

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

**Motivazione:** la situazione dei giornalisti è, per certi versi, paradossale. Per esercitare la “professione di giornalista” è necessario iscriversi al relativo albo, peraltro articolato in due distinti elenchi, quello dei giornalisti “professionisti” e quello dei giornalisti “pubblicisti”. Per l'iscrizione nell'albo dei professionisti bisogna superare un esame di idoneità professionale, mentre per i pubblicisti basta un periodo di pratica della durata di diciotto mesi; per ambedue gli elenchi non sono necessari titoli di studio particolari. Detto ciò, il paradosso sta proprio nel contenuto stesso del lavoro del giornalista, che consiste nel comunicare informazioni: tale attività è un diritto costituzionale di tutti (cittadini o meno) e non può essere subordinato a nulla. Quindi, chi non è iscritto all'albo non potrà dichiararsi “giornalista”, ma certamente potrà continuare a comunicare informazioni di ogni genere e in ogni modo, cioè, in altre parole, potrà compiere il lavoro del giornalista: l'assurdità della situazione è testimoniata da alcune vicende, peraltro piuttosto note, in cui alcuni soggetti sono stati radiati dall'albo ma hanno potuto tranquillamente continuare a scrivere articoli su quotidiani, esattamente come prima. L'art. 1, L. 69/1963, prevede,

comunque, che coloro che «esercitano in modo esclusivo e continuativo» la professione di giornalista sono de iure professionisti, mentre il pubblicista è colui che svolge «attività giornalistica non occasionale e retribuita», anche se esercita altre professioni: nelle situazioni ambigue, quindi, un soggetto potrebbe essere chiamato a rispondere di esercizio abusivo della professione. Non essere iscritti all'albo dei giornalisti comporta un solo effetto giuridico automatico: non si può dirigere una testata giornalistica. Peraltro la Corte costituzionale (sent. 2-10 luglio 1968, n. 98) ha dichiarato l'incostituzionalità delle disposizioni della legge professionale nella parte in cui vietavano che un giornalista pubblicista potesse divenire direttore, dunque attualmente chiunque può dirigere una testata giornalistica senza aver superato alcun esame di abilitazione, ma solo dimostrando di aver svolto un anno e mezzo di pratica. L'esistenza dell'Ordine è comunque un retaggio inaccettabile a causa del quale l'attività lavorativa di un soggetto può, per ipotesi, essere soggetta a condanna penale: ciò comporta, in sé e per sé, una diminuzione del 15%. Il divieto di dirigere un giornale senza essere iscritto all'albo implica un ulteriore -15%.

## 2) Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57%

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No per i giornalisti lav. autonomi	Sì
Valutazione al maggio 2009: 70%	
Valutazione al maggio 2008: 70%	

**Motivazione:** il giornalista che eserciti la propria attività in rapporto di lavoro subordinato riceve uno stipendio determinato sulla base della contrattazione collettiva, mentre il giornalista lavoratore autonomo è soggetto a un tariffario emanato dal Consiglio dell'Or-

dine: ciò implica una diminuzione del 40%. La valutazione complessiva deve però considerare che il compenso per un'attività oggettivamente giornalistica svolta da un soggetto che non sia giornalista è lasciato alla libera contrattazione: dunque si stima equa una riduzione totale del 30%.

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	No
Valutazione al maggio 2009: 80%	
Valutazione al maggio 2008: 80%	

**Motivazione:** la legge, il regolamento esecutivo e le norme deontologiche non contengono limitazioni alla concorrenza o alla pubblicità; nondimeno, l'art. 48, L. 69/1963, attribuisce al Consiglio dell'Ordine il potere disciplinare di reprimere «fatti non conformi al decoro e alla dignità professionale, o... fatti che compromettano la... reputazione o la dignità [del giornalista]». Dunque, un giornalista che voglia pubblicizzare le proprie prestazioni permane sotto la spada di Damocle costituita dalla valutazione discrezionale dell'Ordine sulla correttezza delle comunicazioni pubblicitarie (-15%). Per questa professione, però, l'intreccio con la tematica della pubblicità si esplica soprattutto sotto un profilo diverso, costituito dalla possibilità del giornalista di veicolare messaggi pubblicitari di terzi: sul punto vige, in particolare, un Protocollo d'intesa del 1988 stipulato tra l'Ordine e gli operatori del settore pubblicitario che, oltre a stabilire alcune regole generali sul divieto di pubblicità ingannevole, prevede anche alcune limitazioni specifiche, tra cui il divieto di «accettare, richiedere od offrire... compensi di alcun genere che possano confondere o sovrapporre i ruoli professionali» (complessivamente -5%).



C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2009: 20%	
Valutazione al maggio 2008: 20%	

**Motivazione:** per la metodologia di calcolo si rinvia a quanto detto per contabili e ingegneri nell'edizione 2007 dell'*Indice delle Liberalizzazioni*.

### 3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100%

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti ed altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2009: 100%	
Valutazione al maggio 2008: 100%	

**Motivazione:** la situazione dei giornalisti italiani è del tutto peculiare. A differenza di tutte le altre categorie, l'esistenza di un Ordine non impedisce comunque la possibilità per chiunque di svolgere attività (pur retribuite) tipicamente inerenti la professione stessa (scrivere articoli, collaborare testate giornalistiche...) perché la comunicazione di informazioni è un diritto costituzionalmente tutelato. Ai fini della presente valutazione, ciò si rispecchia necessariamente in una libera-

lizzazione intrinsecamente più elevata rispetto a quanto si può constatare per le altre professioni; inoltre la normativa ordinistica risulta, in sé e per sé, decisamente meno restrittiva di molte altre.

### **Attualizzazione del dato percentuale riferito al 2008**

Come precisato nelle premesse, l'edizione 2009 di questo capitolo dell'*Indice delle Liberalizzazioni* presenta un ampliamento di un certo rilievo in quanto sono inserite due nuove professioni rispetto alle quattro valutate sia nel 2007 sia nel 2008. Ciò implica che il dato percentuale calcolato nel 2008 non sia più adeguato come termine di paragone, ma necessita di essere modificato applicando retroattivamente le variazioni che sarebbero dipese dal considerare anche la professione degli assistenti sociali e dei giornalisti.

Per compiere tale operazione bisogna, in primo luogo, valutare la percentuale di liberalizzazione dei due nuovi settori nell'anno 2008: sul punto si deve rilevare che non constano variazioni normative di rilievo, di conseguenza si possono utilizzare gli stessi dati che si sono esposti in questa edizione, cioè 80% per gli assistenti sociali e 72% per i giornalisti.

In virtù di questa constatazione, la media della liberalizzazione delle sei professioni nel 2008 era del 60%: ponderando tale dato con la quota di ordinismo del 25%, si ricava che il dato inerente l'anno scorso, e corretto parametro utilizzabile per confrontare i risultati del 2009, era del 53%.

### **La liberalizzazione nelle professioni analizzate**

La percentuale di liberalizzazione nelle professioni analizzate può essere efficacemente presentata nella tabella seguente:

PROFESSIONE	ARCHITETTI	AVVOCATI	CONTABILI	INGEGNERI	ASS. SOC.	GIORNALISTI
<b>Complessivo</b>	<b>63 (63)</b>	<b>57 (57)</b>	<b>45 (40)</b>	<b>49 (49)</b>	<b>80 (80)</b>	<b>72 (72)</b>
1) Avvio	58 (58)	42 (42)	35 (35)	37 (37)	73 (73)	73 (73)
a) Costituzione	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)	70 (70)
b) Cittadinanza	70 (70)	30 (30)	65 (65)	70 (70)	100 (100)	85 (85)
c) Autorizzazioni	100 (100)	85 (85)	85 (85)	100 (100)	80 (80)	85 (85)
d) Ordine	50 (50)	35 (35)	20 (20)	20 (20)	70 (70)	70 (70)
2) Conduzione	53 (53)	57 (57)	50 (35)	37 (37)	78 (78)	57 (57)
a) Prezzi	50 (50)	45 (45)	50 (40)	45 (45)	50 (50)	70 (70)
b) Pubblicità	40 (40)	45 (45)	80 (45)	45 (45)	85 (85)	80 (80)
c) Deontologia	70 (70)	80 (80)	20 (20)	20 (20)	100 (100)	20 (20)
3) Organizz.	95 (95)	87 (87)	60 (60)	95 (95)	100 (100)	100 (100)
a) Società-ass.	95 (95)	80 (80)	70 (70)	95 (95)	100 (100)	100 (100)
b) Extraprofess.	95 (95)	95 (95)	50 (50)	95 (95)	100 (100)	100 (100)

Emerge, quindi, che la media di liberalizzazione dei settori considerati è pari al 61%, cioè l'1% in più del dato (integrato) rilevato nel 2008: tale aumento dipende dalle positive modifiche apportate dal Codice deontologico dell'Ordine di Commercialisti e dei Revisori Contabili alla disciplina della regolamentazione dei prezzi, della concorrenza e della pubblicità

### **La liberalizzazione nel settore delle professioni: valutazione sintetica finale**

La quota di ordinismo rimane quella calcolata l'anno scorso – cioè il 25% –, di conseguenza la valutazione sintetica finale, attraverso approssimazione aritmetica all'intero, è 54%, dunque un punto percentuale in più del 2008.

Se nella scorsa legislatura la liberalizzazione (o perlomeno la riforma) delle professioni intellettuali era un argomento ben presente nell'agenda politica, dopo le elezioni dell'aprile 2008 la questione sembra essere passata in secondo piano. Non è da escludersi, però, che tra la seconda metà del 2009 e i primi mesi del 2010 si verificino novità piuttosto rilevanti per quanto riguarda l'ordinamento forense.

Indice delle liberalizzazioni 2009

Settore: Professioni intellettuali Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatore	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Architetti	20	Avvio	40	58	63
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	20	Avvio	40	42	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	20	Avvio	40	35	45
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	20	Avvio	40	37	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Assistenti sociali	20	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	20	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Ordinismo	20				25
Valutazione complessiva					54

**Note**

1. Delibera N. 15-A del 12 giugno 2008, reperibile su internet nel sito del Consiglio Nazionale Forense alla pagina [www.consiglionazionaleforense.it/files/5259/N.%2025-C-2008%20.PDF](http://www.consiglionazionaleforense.it/files/5259/N.%2025-C-2008%20.PDF), p. 4.

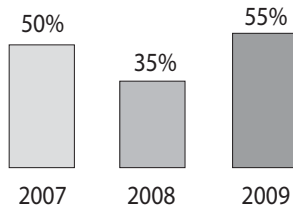
2. Reperibile su internet nel sito ufficiale dell'Ordine dei Commercialisti e dei Revisori Contabili alla pagina [www.cndcec.it/PORTAL/home/jsp/cndc.jsp?cndct=0000004050&cndcp=0000000217](http://www.cndcec.it/PORTAL/home/jsp/cndc.jsp?cndct=0000004050&cndcp=0000000217).

# Capitolo 13

---

## Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



Durante l'anno 2008 al governo del paese si sono avvicendati due diversi schieramenti politici, con una concezione e una visione teleologica del diritto del lavoro diametralmente opposta. L'una incentrata su una rigida tutela del lavoratore basata sul rispetto di rigorosi adempimenti formalistici, l'altra ispirata alla ricerca di un bilanciamento dell'esigenza di flessibilità e competitività dell'impresa con l'esigenza di garantire al lavoratore tutele di carattere sostanziale e non meramente formale. L'attuale Consiglio dei Ministri, insediatosi a seguito della vittoria conseguita dal relativo schieramento nelle elezioni dello scorso aprile, ha abbracciato quest'ultima visione e gli interventi legislativi in materia lavoristica da esso proposti mirano a porre rimedio a quanto realizzato dal precedente governo di centro sinistra, senza tuttavia eliminare quanto di positivo sia stato introdotto (come la semplificazione avvenuta con le comunicazioni obbligatorie *on-line*).

I più importanti interventi attuati nel corso del 2008 sono contenuti nel Decreto Legge del 25 giugno n. 112, che è stato convertito con modifiche nella Legge 6 agosto 2008, n. 133. Questo decreto realizza un'importante

opera di razionalizzazione e di semplificazione della disciplina del mercato del lavoro su vari fronti.

Dal punto di vista contrattuale, la semplificazione consiste nel facilitare il ricorso alle figure contrattuali *non-standard*, come il lavoro a termine, il lavoro a domicilio, il lavoro accessorio, ivi comprese figure contrattuali che erano state espunte dal nostro ordinamento dal precedente governo. Il riferimento specifico riguarda, in quest'ultimo caso, il lavoro a chiamata. Ma analizziamo più da vicino il merito di tali interventi.

Per quanto riguarda il contratto a tempo determinato, si consente l'apposizione del termine anche per ragioni connesse all'ordinaria attività del datore di lavoro, quindi normali e ricorrenti e non più necessariamente a carattere temporaneo o sostitutivo. Del resto anche la normativa comunitaria in tema si pone l'esclusivo obiettivo di impedire la reiterazione di contratti a termine a scopo fraudolento, vale a dire allo scopo di non stabilizzare i rapporti di lavoro. Nonostante la premessa che il rapporto di lavoro si intende a tempo indeterminato (premesse poste dalle parti sociali europee durante la stipulazione dell'Accordo quadro recepito nella direttiva sul lavoro a termine e richiamata dalla Legge sul Protocollo Welfare), essa infatti consente che il primo contratto a termine che viene stipulato tra un datore di lavoro e un lavoratore possa anche non avere alcun tipo di giustificazione. Un'ulteriore modifica alla disciplina del lavoro a termine riguarda il riconoscimento alla contrattazione collettiva di un potere derogatorio sia per la disciplina del tetto massimo di durata del rapporto a seguito di rinnovi contrattuali, sia per la disciplina del diritto di precedenza nelle assunzioni, in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia delle parti sociali. Queste ultime, infatti, si collocano in una posizione privilegiata per valutare le esigenze del settore, del territorio o delle singole aziende.

Per quanto riguarda il lavoro accessorio, come sottolineato dai primi commentatori, il D.L. 112/08 si è proposto di semplificare il quadro normativo di questa figura contrattuale attraverso la quale è possibile l'uti-

lizzo dei buoni lavoro come modalità di pagamento della prestazione lavorativa. Occorre premettere che lo strumento del buono lavoro, di per sé, consente il contestuale adempimento delle obbligazioni amministrative, retributive e contributive di cui è gravato colui che ricorre al lavoro accessorio, garantendo così la massima semplificazione possibile. Con il D.L. n. 112, è stato ridisegnato l'ambito di applicazione sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo; nel primo caso, estendendo a tutti i lavoratori la possibilità di utilizzare questa figura contrattuale e, nel secondo caso, ampliando l'elenco delle attività che possono costituire oggetto di lavoro accessorio (come il lavoro domestico, i lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi, etc). Sulla base dell'esperienza maturata nella fase di sperimentazione, il D.L. 112/08 assegna un ruolo primario all'INPS, quale concessionario del servizio di distribuzione dei buoni lavoro. L'Istituto previdenziale ha provveduto a dare attuazione alle norme sul lavoro accessorio con una serie di circolari specifiche e ha monitorato i dati sull'utilizzo dei buoni lavoro, rilevando il successo di questo strumento che in precedenza era rimasto inutilizzato.

Le modifiche apportate alla disciplina del contratto di apprendistato mirano invece a rendere effettiva la funzione formativa di questo strumento contrattuale, che può anche rivelarsi strategica per incrementare la competitività delle imprese stesse. In particolare, si prevede la possibilità per le imprese di offrire ai lavoratori una formazione esclusivamente aziendale, che nei suoi profili formativi verrà interamente regolata dalla contrattazione collettiva svolta ai vari livelli (che vengono così parificati) oppure dagli enti bilaterali. Altro aspetto positivo delle ultime evoluzioni normative in materia è la scomparsa del limite minimo di durata, precedentemente fissato in due anni. In alcuni settori, infatti – come per esempio quello del turismo che è attivo solo in alcune stagioni dell'anno – l'obbligo di rispettare quel limite minimo si poneva come particolarmente gravoso perché l'esigenza formativa non si protraeva

per tutto l'arco di tempo previsto. In presenza di particolari esigenze avvertite in un certo settore o sulla base delle caratteristiche formative di ciascun percorso formativo, il contratto di apprendistato potrà quindi avere una durata variabile, anche inferiore ai due anni. Rimane invece fermo il limite massimo dei 6 anni. Questa modifica, come anche l'ampia valorizzazione dell'autonomia normativa collettiva, hanno il pregio di attribuire all'istituto dell'apprendistato maggiore flessibilità.

Per quanto riguarda la tipologia di apprendistato di alta formazione, il D.L. 112/08 interviene innanzitutto con un'estensione ai dottorati di ricerca, anche se autorevole dottrina vi ha ravvisato un semplice intervento di matrice interpretativa. Inoltre, al fine di evitare che l'assenza di specifiche normative regionali – a cui la normativa nazionale rinvia – possa bloccare l'operatività di questo strumento, l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione è rimessa ad apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le università e le altre istituzioni formative.

Il D.L. 112/08 contiene inoltre una serie di modifiche che portano a una disciplina sull'orario di lavoro di carattere più flessibile. In via sussidiaria, vale a dire qualora sul punto non intervenga la contrattazione collettiva, il decreto fornisce una definizione di lavoratore notturno, per il quale si deve intendere qualsiasi lavoratore che svolga lavoro notturno per almeno tre ore per un minimo di ottanta giorni in un anno. Lo stesso decreto poi prevede una deroga al godimento non frazionato del riposo giornaliero, prevedendo che le undici ore di riposo previste debbano essere godute in modo consecutivo a esclusione delle attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità. In quest'ultimo caso, infatti, sarà sufficiente che il lavoratore fruisca delle undici ore di riposo e non sarà invece richiesto che tale periodo di riposo sia interrotto. In tema di riposo settimanale, disciplinato all'art. 9 del D.Lgs. 66/03, si prevede che il lavoratore fruisca del riposo di ventiquattro ore ogni sette giorni come media su un periodo di riferimento



non superiore a quattordici giorni. In tal modo, quindi è possibile che il riposo settimanale cada su un giorno della settimana che solo in via tendenziale coincide con la domenica. Rimangono però fermi i principi relativi alla consecutività delle ventiquattro ore del riposo settimanale e del cumulo con il riposo giornaliero di undici ore.

Sempre in tema di orario di lavoro, la semplificazione si realizza con anche l'abolizione di una serie di obblighi di comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro in relazione al superamento della durata massima settimanale dell'orario di lavoro e in relazione all'esecuzione di lavoro notturno in modo continuativo o compreso in regolari turni periodici.

Vengono infine offerti nuovi spazi alla contrattazione collettiva, poiché, in materia di riposi giornalieri, pause, modalità di organizzazione e durata del lavoro notturno, essa può introdurre delle deroghe anche ai livelli territoriali e aziendali, in assenza di specifiche disposizioni nei contratti collettivi nazionali.

In tema di appalto, l'attuale governo è intervenuto con il D.L. 97/08 convertito con modifiche nella L. 2 agosto 2008, n. 129, al fine di abrogare la quasi totalità delle norme in materia contenute nell'art. 35 del decreto Bersani (D.L. 223/06, convertito con modifiche nella L. 4 agosto 2006, n.248). Tale ultimo decreto, infatti, aveva introdotto un farraginoso meccanismo di preteso controllo sulla regolarità dei rapporti di lavoro alle dipendenze dell'appaltatore per il tramite di un obbligo in capo al committente (a appaltatore) di acquisizione documentale. Tale obbligo avrebbe dovuto divenire effettivo con il D.M. del 25 febbraio 2008, n. 74 che individuava i documenti da acquisire ma che non è mai divenuto operativo per il sopravvenire dell'abrogazione a opera della disciplina in esame. Va poi segnalato che tale abrogazione ha anche comportato il venir meno della solidarietà del committente rispetto agli obblighi del sostituto di imposta. Rimane invece in vigore il comma 28 dell'art. 35 citato regola la solidarietà di appaltatore e subappaltatore con riferimento agli obbli-

ghi contributivi, assicurativi e fiscali connessi all'utilizzo dei lavoratori alle dipendenze del subappaltatore..

Sempre in tema di appalti interviene anche il D.L. 112/08 che abroga i c.d. indici di congruità, introdotti dalla Legge finanziaria per il 2007 ma non ancora operativi per la mancata emanazione delle previste norme attuative. Tali indici avrebbero dovuto costituire il parametro di riferimento per la valutazione dell'apporto di lavoro necessario per la realizzazione dell'opera o del servizio con la finalità di evidenziare situazioni di incongruità tra il lavoro denunciato e quello che, secondo una pretesa misura di normalità, sarebbe stato necessario per la realizzazione di opere e servizi con standard qualitativi analoghi. Posto che gli eventuali costi di esternalizzazione non avrebbero trovato riscontro a fronte di una corrispondente contrazione del costo del lavoro rispetto a un preteso standard di normalità, tali indici avrebbero, di fatto, costituito dei limiti al ricorso a strategie di esternalizzazione produttiva, in aggiunta a quelli di legittimità chiaramente previsti dall'ordinamento.

Dal punto di vista della gestione documentale dei rapporti di lavoro e degli adempimenti di tipo amministrativo che gravano sul datore di lavoro, è da segnalare con particolare enfasi l'introduzione del Libro unico del lavoro (nel prosieguo LUL). Questa nuova forma di registrazione delle vicende istitutive, modificative ed estintive dei rapporti di lavoro sostituisce tutte le precedenti e implica l'abolizione del libro matricola, del registro d'impresa – previsto per i datori di lavoro agricoli – e del libro paga in entrambe le sue sezioni, paga e presenze. Tutti i datori di lavoro, quindi, a eccezione dei soli datori di lavoro domestico, sono adesso obbligati all'istituzione, alla tenuta e alla compilazione del solo Libro unico del lavoro. L'opera di razionalizzazione e semplificazione realizzata dal D.L. 112/08 in questo ambito è notevole. Infatti, oltre a rendere più agevole per i datori di lavoro la gestione documentale dei rapporti con i propri lavoratori, viene anche abrogato tutto il previgente e complesso sistema di norme.

L'immediata abolizione del libro matricola si giustifica in quanto la funzione di contrasto al lavoro sommerso, nel nostro ordinamento, è stata assegnata dalla Legge finanziaria 2007 al sistema delle comunicazioni obbligatorie *online* istituito da quella stessa legge. Tali comunicazioni devono aver luogo il giorno antecedente l'effettivo inizio dei relativi rapporti di lavoro e vanno rivolte al Servizio competente per territorio, mediante documentazione avente data certa riportante i dati anagrafici, la data di assunzione, la data di eventuale cessazione prevista (qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato), la tipologia contrattuale, la qualifica professionale, il trattamento economico e normativo applicato. A seguito dell'introduzione di tale sistema di comunicazioni, infatti, si era venuta a creare una gravosa duplicazione di oneri amministrativi a carico del datore di lavoro, poiché anche il libro matricola assolveva già alla stessa funzione, fornendo la fotografia dell'organizzazione aziendale agli organi ispettivi e di vigilanza. La compilazione del libro paga, invece, è stata consentita fino al 16 gennaio 2009, termine del periodo transitorio stabilito al fine di consentire ai datori di lavoro l'adeguamento alle nuove prescrizioni normative.

Il D.L. 112/08 detta una nuova disciplina anche per quanto riguarda il luogo di conservazione del LUL, che può adesso essere conservato o nella sede legale dell'impresa oppure nello studio del consulente del lavoro o di altro professionista abilitato. L'intento di questa norma è evidente: deflazionare il contenzioso che si era generato tra servizi ispettivi e datori di lavoro a causa dello stringente obbligo di tenuta dei vecchi libri obbligatori sul posto di lavoro. I libri di lavoro dovevano trovarsi sul luogo di lavoro nell'immediata disponibilità degli organi di vigilanza al fine di consentire loro una reale verifica sulla regolarità dei rapporti di lavoro.

Meno gravose appaiono anche le modalità e i termini prescritti per le registrazioni nel LUL, che devono avvenire entro il sedicesimo giorno del mese successivo.

Viene riconfigurato anche tutto l'apparato sanzionatorio, precedentemente caratterizzato da una totale assenza di sistematicità. Ora è stata data un'impostazione di tipo sostanziale, essendo sanzionate soltanto quelle condotte illecite tenute dal datore di lavoro, le quali incidano in modo sostanziale sulle fattispecie o sugli istituti di tutela dei lavoratori. Innanzitutto si reintroduce l'istituto della diffida obbligatoria, quale strumento per incentivare la regolarizzazione di quelle inosservanze compiute dal datore di lavoro che configurano un illecito di carattere amministrativo e che sono ancora sanabili; un esempio è dato dalle omissioni nella registrazione sul LUL. L'adempimento alla diffida determina l'ammissione del datore di lavoro al pagamento di una sanzione ridotta. In secondo luogo, viene abrogata la maxisanzione collegata all'utilizzo di lavoratori che non risultassero nelle scritture obbligatorie e quindi nel libro matricola. Infatti, come già ricordato, il fine della lotta al sommerso che presiedeva a quel sistema, è adesso garantita dalle comunicazioni obbligatorie preventive.

Il D.L. 112/08, all'art. 39 interviene inoltre ad abrogare la Legge 188/2007 in tema di dimissioni volontarie e a seguito di tale abrogazione la validità delle dimissioni non è più subordinata alla compilazione dell'apposito modulo predisposto dal D.I. 21 gennaio 2008, disponibile presso le direzioni provinciali del lavoro, gli uffici comunali, nonché i centri per l'impiego oppure disponibile sul sito internet del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. La forma per rassegnare le dimissioni è quindi nuovamente libera.

Argomento	Legge	Effetti	
Appalto	<p>Art. 3 D.L. 3 giugno 2008, n. 97, convertito con modifiche nella L. 2 agosto 2008, n. 129</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• elimina il farraginoso meccanismo di preteso controllo sulla regolarità dei rapporti di lavoro alle dipendenze dell'appaltatore per il tramite di un obbligo in capo al committente (a appaltatore) di acquisizione documentale, precedentemente introdotto dal c.d. Bersani;</li> <li>• alla precedente abrogazione ha anche comportato il venir meno della solidarietà del committente rispetto agli obblighi del sostituto di imposta.</li> </ul>	
	<p>Art. 39, comma 10, lett. n) D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abrogazione degli indici di congruità, che avrebbero dovuto costituire il parametro di riferimento per la valutazione dell'apporto di lavoro necessario per la realizzazione dell'opera o del servizio con la finalità di evidenziare situazioni di incongruità tra il lavoro denunciato e quello che, secondo una pretesa misura di normalità, sarebbe stato necessario per la realizzazione di opere e servizi con standard qualitativi analoghi-</li> </ul>	
Apprendistato			<ul style="list-style-type: none"> <li>• si prevede la possibilità per le imprese di offrire ai lavoratori una formazione esclusivamente aziendale, che nei suoi profili formativi verrà interamente regolata dalla contrattazione collettiva svolta ai vari livelli</li> <li>• viene eliminato il limite minimo di durata</li> </ul>
		di alta formazione	<p>Art. 23 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133</p>

## Indice delle liberalizzazioni 2009

Dimissioni	Art. 39, comma 10, lett. l) D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolizione del vincolo di forma – previsto dalla L. 17 ottobre 2007, n. 188 – per la rassegnazione delle dimissioni volontarie, costituito dall'obbligo di compilazione di apposito modulo disponibile sul sito del Ministero del lavoro.</li> </ul>
Gestione documentale dei rapporti di lavoro	Art. 39, commi da 1 a 5 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viene introdotto e disciplinato il libro unico del lavoro, quale unica scrittura obbligatoria che sostituisce tutte le precedenti forme di registrazione dei lavoratori e dei rapporti di lavoro.</li> </ul>
Lavoro accessorio	Art. 22 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133	<ul style="list-style-type: none"> <li>• è stato ridisegnato l'ambito di applicazione sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo.</li> <li>• si assegna un ruolo primario all'INPS, quale concessionario del servizio di distribuzione dei buoni lavoro.</li> </ul>
Lavoro intermittente	Art. 39, commi 10, lett. ,m), e 11 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riviviscenza della normativa, contenuta nella c.d. Riforma Biagi, che prevedeva e disciplinava la presente figura contrattuale.</li> </ul>
Lavoro a termine	Art. 21, commi da 1 a 3 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133	<ul style="list-style-type: none"> <li>• si consente l'apposizione del termine anche per ragioni connesse all'ordinaria attività del datore di lavoro, quindi normali e ricorrenti e non più necessariamente a carattere temporaneo o sostitutivo</li> <li>• si riconosce alla contrattazione collettiva di un potere derogatorio sia per la disciplina del tetto massimo di durata del rapporto a seguito di rinnovi contrattuali, sia per la disciplina del diritto di precedenza nelle assunzioni</li> </ul>

Lavoro a tempo parziale		
Orario di lavoro	<p>Art. 41 D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche nella L. 6 agosto 2008, n. 133</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• si definisce in via sussidiaria, vale a dire qualora sul punto non intervenga la contrattazione collettiva, la nozione di lavoratore notturno, per il quale si deve intendere qualsiasi lavoratore che svolga lavoro notturno per almeno tre ore per un minimo di ottanta giorni in un anno;</li> <li>• si introduce una deroga al godimento non frazionato del riposo giornaliero di undici ore di riposo, ad esclusione delle attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità;</li> <li>• in tema di riposo settimanale si prevede che il lavoratore fruisca del riposo di ventiquattro ore ogni sette giorni come media su un periodo di riferimento non superiore a quattordici giorni;</li> <li>• si abolisce una serie di obblighi di comunicazione alla Direzione provinciale del lavoro in relazione al superamento della durata massima settimanale dell'orario di lavoro e in relazione all'esecuzione di lavoro notturno in modo continuativo o compreso in regolari turni periodici;</li> <li>• vengono infine offerti nuovi spazi alla contrattazione collettiva, poiché, in materia di riposi giornalieri, pause, modalità di organizzazione e durata del lavoro notturno, essa può introdurre delle deroghe anche ai livelli territoriali e aziendali, in assenza di specifiche disposizioni nei contratti collettivi nazionali.</li> </ul>

Indice delle liberalizzazioni 2009

Settore: Mercato del lavoro Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatore	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			60
		Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice			
		Causali tassative per la somministrazione di lavoro			
		Staff leasing			
Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro	50	Obbligo di giustificare il licenziamento			50
		Conseguenze del licenziamento ingiustificato			
		Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo			
Valutazione complessiva				55	

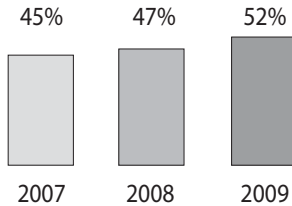


# Capitolo 14

---

## Fisco

di Piercamillo Falasca



### Introduzione

A partire dalla scorsa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni* è stato introdotto, tra i vari settori oggetto dell'indagine, il fisco. È stata una scelta sicuramente particolare, che dunque richiede una giustificazione specifica: a differenza della maggior parte dei settori considerati, il fisco rappresenta un oggetto anomalo. L'anomalia sta nel fatto che il sistema fiscale non è un "settore economico" – vale a dire un insieme di differenti attività economiche accorpate secondo caratteristiche comuni (come possono essere i trasporti, le telecomunicazioni, le professioni intellettuali) – per il quale va stimato l'impatto della regolazione e di cui va valutato il grado di apertura rispetto a un paese europeo scelto come modello.

Se non è un settore come la gran parte degli altri parametri usati per costruire l'indice, il fisco rappresenta però un criterio di valutazione robusto, da cui non si poteva prescindere nella prospettiva globale che viene qui adottata: la tassazione è una forma di limitazione della libertà economica alternativa alla regolazione, ma altrettanto determinante. I due ambiti cui rivolgiamo la nostra analisi sono la tassazione delle imprese e quella

delle persone fisiche.

Partiamo dalla tassazione delle persone fisiche per notare come il fisco condizioni fortemente la libertà di scelta degli individui e delle famiglie. Anzitutto, maggiore è la pressione fiscale, minore è la quantità di risorse a disposizione dei singoli affinché possano compiere in piena autonomia le proprie scelte di consumo e di investimento. Secondo uno studio pubblicato dalla BCE,<sup>1</sup> il settore pubblico italiano preleva circa il 66% del reddito prodotto dalle famiglie italiane. C'è un aspetto che merita di essere approfondito a riguardo. Una quota cospicua di queste risorse private che lo Stato preleva viene impiegata per finanziare la scuola, l'università e il welfare *lato sensu* (la sanità, le pensioni, i servizi alle famiglie e all'infanzia, le assicurazioni sugli infortuni). Si tratta di servizi tendenzialmente sottratti all'iniziativa privata e consegnati alla gestione prevalente del settore pubblico. In altri termini, sono "pezzi" enormi del prodotto interno lordo (circa un terzo)<sup>2</sup> non liberalizzati. Affinché il sistema educativo e il welfare sperimentino dinamiche di mercato sono necessarie tre condizioni:

- in primis, che sia permesso al privato di operare in quel dato settore;<sup>3</sup>
- che sia possibile per l'individuo-consumatore scegliere tra l'erogatore pubblico e quello privato del servizio in questione;
- infine, che non vi sia una contribuzione fiscale obbligatoria tanto pesante da limitare di fatto lo sviluppo dell'offerta privata. Ciò vuol dire essenzialmente questo: se le risorse private prelevate con le tasse per finanziare l'offerta pubblica di quel dato servizio sono eccessive, i consumatori potranno indirizzarsi verso l'offerta privata solo qualora abbiano risorse aggiuntive sufficienti per farsi carico – oltre che della tassazione – anche del prezzo richiesto dall'erogatore privato.

Per meglio comprendere l'argomento, concediamoci qualche riflessione su due settori in particolare: il sistema previdenziale e la scuola. Nel primo caso, nessuno vieta a un lavoratore di "affiancare" alla pensione pubblica un fondo pensione privato. In termini generali, nonostante i molti vincoli e la pesante regolazione, la previdenza è un ambito "aperto" al privato. Ma se la prima delle tre condizioni è rispettata, non lo sono la seconda e la terza. Un lavoratore non può esercitare un *opting-out* dal sistema previdenziale pubblico, la qual cosa limita alla radice lo sviluppo della previdenza privata. In più, il peso della contribuzione pubblica e della pressione fiscale è tanto elevato da inibire la possibilità, soprattutto per i lavoratori più giovani, di godere dei maggiori interessi consentiti nel medio-lungo periodo dal mercato finanziario rispetto al sistema contributivo pubblico. Nel caso del sistema scolastico, sebbene sia formalmente rispettata la seconda condizione, non lo è la terza: se infatti c'è spazio per l'iniziativa privata e per una scelta sostanzialmente libera tra scuola statale e scuola parificata, la contribuzione fiscale obbligatoria in favore della scuola statale riduce la libertà di scelta delle famiglie, in particolare di quelle a reddito medio-basso. È un circolo vizioso: le tasse finanziano oggi un'offerta scolastica pubblica sostanzialmente inefficiente e molto rigida (per il costo delle strutture e per l'illicenziabilità degli insegnanti e del personale non docente). Tale rigidità rende molto difficile, se non impossibile, la riduzione della spesa e, di conseguenza, delle tasse, il cui livello elevato orienta quasi inevitabilmente la domanda delle famiglie verso la scuola statale. Tutto ciò determina un paradosso: poiché il "prezzo" che si paga per l'istruzione di uno studente della scuola statale è molto superiore a quello che si sostiene in una scuola paritaria<sup>4</sup> (e, quindi, converrebbe anche allo Stato finanziare un "travaso" di studenti verso la scuola non statale, attraverso un sistema di *voucher*), la rigidità della spesa pubblica<sup>5</sup> impedisce alle famiglie una scelta autonoma. In più, come accade nei casi di monopolio legale, il "prezzo" dell'istruzione resta più eleva-

to di quello che s'imporrebbe sul mercato. Sia per il sistema pensionistico che per la scuola (ma avremmo potuto analizzare gli altri servizi sopra richiamati), insomma, il fisco accompagna la regolazione e ne accentua gli effetti di "chiusura" del mercato.

Ancora, il sistema fiscale condiziona le scelte di lavoro e di tempo libero: all'aumentare del grado di progressività dell'imposta sul reddito personale, aumenta il disincentivo al lavoro e alla crescita della produttività. È come se la tassazione finisse per disincentivare, via via che aumenta l'aliquota, l'offerta di lavoro degli individui, condizionando le loro decisioni in ordine alla quantità e alla qualità del tempo da destinare al lavoro.<sup>6</sup>

Volgiamo ora lo sguardo al mondo delle imprese, l'ambito più importante dell'analisi di questo capitolo. L'assunto da cui partiamo è che la tassazione rappresenta in sé un restringimento della libertà di mercato. Anzitutto, più è alto il carico fiscale sulle imprese, più elevate saranno le barriere all'ingresso, a discapito di potenziali concorrenti interni ed esteri in un certo settore economico. Una tassazione elevata disincentiva inoltre gli investimenti, frenando così la spinta all'innovazione. Non solo, quanto più complesso, frammentato e discrezionale è il sistema di tassazione di un dato settore, tanto più risultano distorte le dinamiche competitive: vengono favorite le grandi aziende rispetto alle piccole (per le quali il peso della *compliance* fiscale è maggiore) e viene incentivata l'evasione, perché quanto più sono alti i costi degli adempimenti fiscali, tanto più si riduce il rischio relativo della violazione.

La presenza di troppe "eccezioni" fiscali<sup>7</sup> – sussidi diretti, agevolazioni fiscali, contributi in conto interessi e altri – vincolate a qualche particolare condizione dell'impresa (il numero dei dipendenti, l'età degli stessi, la localizzazione, una certa voce di bilancio, etc.) finisce per influenzare e distorcere il comportamento delle aziende e premiare di fatto l'inefficienza a discapito dell'efficienza. Accade, per fare un esempio, quando il fisco premia con un "bonus" fiscale le imprese in base

al numero di dipendenti impiegati. Immaginiamo due ipotetiche imprese, Alfa e Beta, che producono lo stesso bene X, ma che lo realizzano con un diverso numero di ore lavorate per unità di prodotto: Alfa impiega 10 ore e Beta 15. Per realizzare un certo numero di unità di X, Alfa risparmierà così il 50% del costo del lavoro, realizzerà profitti maggiori per i propri azionisti e potrà effettuare più investimenti. Di fronte a un evidente caso di maggiore efficienza, però, il sistema fiscale premia l'azienda che "spreca" più ore di lavoro. Reagendo razionalmente al contesto esterno, le imprese – anziché operare per la riduzione dei costi di produzione del bene X – sceglieranno strategicamente quella struttura produttiva che permetterà loro di ridurre i costi di X ma con il maggior impiego possibile di dipendenti per beneficiare del bonus fiscale. Il risultato è dato da costi e prezzi più alti, minore spinta all'efficienza, più bassa produttività del lavoro. Così facendo, le imprese "scaricano" sulla fiscalità, vale a dire su tutti i contribuenti, l'inefficienza.

Infine, quando il sistema fiscale di un paese appare farraginoso e poco comprensibile, è ridotta l'appetibilità di quella realtà economica per gli investimenti esteri.

### **La metodologia**

Basandoci sulle considerazioni espresse in introduzione, questo capitolo propone una valutazione quantitativa del livello di liberalizzazione per via fiscale dell'Italia. Il paese *benchmark* con cui confronteremo l'Italia è – come nel 2008 – il Regno Unito, realtà simile al Belgio per dimensione demografica ed economica. Il Regno Unito non è il paese europeo con il maggior livello di liberalizzazione fiscale (un dato su tutti per capirlo: l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito personale in Italia è del 43% e in Gran Bretagna il 40, poco meno, a fronte del 32% della Repubblica Ceca o il 22 dell'Estonia o, ancora, il 19 della Slovacchia). La scelta del Regno Unito è stata fatta perché nel caso del fisco a noi pare che le dimensioni del paese e le sue caratteristiche demografiche costituiscano un elemento che è

importante tener in conto per poter effettuare un confronto significativo. Tuttavia, come noteremo più avanti, nel 2007 si nota un certo deterioramento delle performance del Regno Unito, che pare destinato a proseguire, stante le politiche implementate dal governo Brown nell'ultimo anno. Sarà opportuno verificare la sostenibilità del Regno Unito come *benchmark* per gli anni a venire.

Abbiamo già chiarito che la nostra analisi si basa sui due ambiti: tassazione delle persone fisiche e tassazione delle imprese. La struttura portante della valutazione resta quella del 2008, per ovvie esigenze di stabilità delle misurazioni. Per il 2009 abbiamo apportato solo alcuni lievi aggiustamenti al sistema di valutazione e di pesi. Tali modifiche, se utilizzate per ricalcolare il valore del 2008, non cambiano in misura significativa, ma colgono alcuni segnali altrimenti trascurati (come è stato dichiarato fin dalla prima edizione di questo *Indice* nel 2007, non consideriamo significative differenze inferiori al 5%).

Come nel 2008, alla tassazione delle imprese assegniamo un peso pari al 60% del totale, alla tassazione delle persone il 30% e il restante 10% all'indicatore "pressione fiscale complessiva in relazione al Pil". Il terzo criterio serve per intercettare nella nostra valutazione le forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori: l'Iva, le accise sui carburanti, le imposte locali, le tariffe amministrative. I dati sono relativi all'anno 2007: c'è una discrepanza temporale di due anni<sup>8</sup> tra dati e valutazione. Ciò può ingenerare qualche confusione nel lettore, portato ad associare il risultato dell'*Indice* con l'attualità: da parte di chi redige il lavoro, c'è l'obbligo di evidenziarlo opportunamente.

Per la valutazione del grado di liberalizzazione per via fiscale della tassazione delle imprese consideriamo tre criteri:

- (criterio LF<sub>1.1</sub>) la somma di tutte le tasse, inclusi gli adempimenti burocratici, gravanti su una media azienda in un anno, calcolata in percen-

tuale ai profitti;<sup>9</sup> rispetto all'anno passato, nel calcolo abbiamo incluso i contributi sociali: sebbene si tratti di risorse dei lavoratori e non dell'azienda (li considereremo anche nell'ambito della tassazione personale), è indubbio che le imprese valutino il livello dei contributi prima di effettuare un investimento in un dato paese, anzitutto perché ne affrontano l'esborso finanziario;

- (criterio LF<sub>1.2</sub>) il tempo medio dedicato agli adempimenti fiscali;<sup>10</sup>
- (criterio LF<sub>1.3</sub>) la quota, in rapporto al gettito della *corporate tax*, di "eccezioni" del sistema fiscale, ossia l'insieme di vantaggi assicurati selettivamente da un'autorità statale o sub-statale alle imprese.<sup>11</sup>

Per la tassazione delle persone fisiche, consideriamo nel calcolo tre componenti:

- (criterio LF<sub>2.1</sub>) l'imposizione sul reddito, i contributi sociali a carico del lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro;<sup>12</sup> più specificamente, usiamo la pressione fiscale e contributiva a carico di un lavoratore medio single e senza obblighi di famiglia, che guadagna il 67% del salario medio;<sup>13</sup>
- (criterio LF<sub>2.2</sub>) un indice di progressività del sistema fiscale costruito sulla base di tre fattori: a) il numero di aliquote; b) la distanza tra l'aliquota più alta e quella più bassa; c) la base – individuale e familiare – del sistema di tassazione del reddito);
- (criterio LF<sub>2.3</sub>) l'aliquota massima dell'imposta sul reddito.

L'ultimo indicatore è la pressione fiscale complessiva in relazione al Pil,<sup>14</sup> usata come "aggregatore" di tutte le altre forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori: l'Iva, le imposte locali, le accise sui carburanti, le tariffe amministrative.

Nella Tabella 1, abbiamo schematizzato gli indicato-

ri, le componenti degli stessi e i rispettivi pesi.

Tabella 1 Indicatori e componenti		
1. Tassazione delle imprese		(peso sul totale: 0,6)
1.1 Tassazione totale (% sui profitti)		(peso criterio: 0,6)
1.2 Adempimenti fiscali (ore)		(peso criterio: 0,3)
1.3 Eccezioni fiscali		(peso criterio: 0,1)
2. Tassazione delle persone		(peso sul totale: 0,3)
2.1 Pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio		(peso criterio: 0,6)
2.2 Progressività del sistema		(peso criterio: 0,3)
	a) Numero aliquote	
	b) Distanza tra aliquote	
	c) Base della tassazione	
2.3 Aliquota massima		(peso criterio: 0,1)
3. Pressione fiscale sul PIL		(peso sul totale: 0,1)

Per ogni sottocriterio dei tre parametri abbiamo sviluppato una formula matematica in grado di rappresentare la performance dell'Italia (LF, ossia liberalizzazione per via fiscale) come percentuale di quella britannica:

$$LF_{(ITA; x)} / LF_{(UK; x)}$$

dove con  $x$  indichiamo, di volta in volta, il numero del criterio analizzato. Alla fine, costruiremo il grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale del nostro paese come media ponderata dei risultati dei tre indicatori stimati (che, a loro volta, saranno delle medie ponderate dei singoli criteri).

In appendice al capitolo (e sul sito [www.liberalizzazioni.it](http://www.liberalizzazioni.it)), riportiamo e spieghiamo tutte le formule usate. Nella tabella che segue presentiamo i risultati:

L'Italia ha pertanto un grado di liberalizzazione per



Tabella 2 Confronto con i valori dell'anno precedente		
	2009 (dati 2007)	2008 (dati 2006)
Tassazione delle imprese	45%	36%
Tassazione totale (% sui profitti)	53%	48%
Adempimenti fiscali (ore)	18%	16%
Eccezioni fiscali (sussidi, agevolazioni, etc.)	85%	21%
Tassazione delle persone	70%	73%
Pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio	66%	66%
Progressività del sistema	79%	86%
Aliquota marginale massima	72%	72%
Pressione fiscale complessiva	73%	78%
<b>VALUTAZIONE COMPLESSIVA</b>	<b>56%</b>	<b>51%</b>

via fiscale di poco superiore alla metà di quello del Regno Unito. C'è stato un complessivo miglioramento rispetto alla valutazione dell'anno scorso, determinato da alcune "luci" italiane, ma anche da alcune "ombre" britanniche. La media ponderata ci consegna un livello complessivo di liberalizzazione fiscale dell'Italia pari al 52%. Nel 2008 eravamo al 47, nel 2007 al 45.

Come abbiamo già sottolineato, incide sul risultato il deterioramento del *benchmark*: quasi tre quinti dell'incremento complessivo dell'indice dal 47 del 2008 al 52% del 2009 sono dovuti all'aumento degli aiuti di Stato britannici (se il loro peso fosse rimasto invariato rispetto al 2008, oggi parleremmo di un risultato finale del 49%). A ogni modo, cosa ci dice il risultato? Che l'Italia resta al palo. I timidi avanzamenti in materia di tassazione delle imprese (insieme ai peggioramenti del Regno Unito, in realtà) vanno sottolineati e salutati con favore, ma la strada da percorrere è ancora lunga. La riduzione delle ore di *compliance* fiscale da 360 a 334 è molto positiva: sono mediamente circa due ore al mese risparmiate per le imprese italiane. Ma in valore assoluto il dato resta critico, se consideriamo che una media

azienda italiana è costretta a occuparsi degli adempimenti fiscali per un tempo più di tre volte superiore a quanto necessario a un'impresa inglese.

Voce per voce, scopriamo che la performance dell'Italia rispetto al passato è ambigua. Peggiora di circa due punti il dato concernente la tassazione delle persone fisiche (da 65 a 63% il grado di liberalizzazione rispetto al Regno Unito). Non ci aspettavamo nulla di diverso: il 2007 ha visto un aumento della tassazione per le persone fisiche decretato dalla prima Finanziaria del governo Prodi, la manovra economica che – a ben guardare – ha condannato il governo di centrosinistra a quella impopolarità che lo ha portato alla sconfitta elettorale del 2008. A dir la verità, a decretare la diminuzione del grado di liberalizzazione rispetto alla tassazione degli individui non è stato l'aumento della pressione fiscale e contributiva sui lavoratori, ma la riforma Irpef. La Finanziaria per il 2007, infatti, ha aumentato il grado di progressività del sistema, aumentando il numero di aliquote (da 4 a 5) e sostituendo la *no tax area* con un sistema di deduzioni e detrazioni. Si è avuto in Italia un lieve aumento della pressione fiscale e contributiva sui lavoratori, ma il contestuale aggravio della pressione in Gran Bretagna ha lasciato pressoché invariata la distanza tra i due paesi. Non ci sono stati, poi, cambiamenti nella distanza tra la prima e l'ultima aliquota né nella base della tassazione, che resta individuale e non familiare. È un bene: sistemi di tassazione congiunta dei coniugi (*splitting* o quoziente familiare) disincentivano l'offerta di lavoro del secondo percettore e rappresentano di fatto una barriera al lavoro femminile. C'è da sottolineare come, a partire dal 2008, la Gran Bretagna abbia riformato l'imposizione sulle persone fisiche, eliminando la prima delle tre aliquote (quella del 10%), riducendo dal 22 al 20% la vecchia aliquota intermedia e ampliando l'area di esenzione totale. Una benefica semplificazione di cui avrebbe bisogno anche il nostro paese. Per riassumere: l'analisi mostra una situazione sostanzialmente immutata, nonostante l'intera classe politica italiana denunci ormai da anni

l'esistenza della "questione fiscale", declinandola in ogni sua accezione (la pressione fiscale sulle famiglie è troppo elevata, il "cuneo fiscale e contributivo" è eccessivo, i tributi locali non commisurati ai servizi erogati e così via) e facendone costantemente oggetto del dibattito politico-elettorale. La pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio è arrivata in Italia al 42% del salario, con un differenziale di più di 11 punti percentuali rispetto al suo omologo britannico. Uno scarto non equivoco, che mostra quanto siano concrete le considerazioni dell'introduzione di questo capitolo: gli italiani hanno una ridotta possibilità di scegliere il destino del reddito che producono. Merita una rapida considerazione uno dei criteri di analisi utilizzati, il valore dell'aliquota massima dell'imposta sul reddito personale. Italia e Gran Bretagna non sono molto distanti, come abbiamo già osservato: nel nostro paese l'aliquota massima è il 43%, in Gran Bretagna il 40%. Non va però sottovalutato il valore di ogni punto percentuale, quando si tratta dell'aliquota marginale più elevata: i lavoratori a reddito medio-alto sono anche i soggetti a più alta mobilità, quelli più sensibili alla competizione tra diversi sistemi fiscali. D'altro canto, i redditi medio-alti non sono più appannaggio di nobili o proprietari terrieri, ma di imprenditori, lavoratori specializzati e professionisti, i quali rappresentano il motore della crescita economica, della produttività e dell'innovazione di un paese. Se il tentativo delle forze di sinistra che componevano la maggioranza parlamentare del governo Prodi di introdurre un'aliquota del 45 o 47% fosse andato a buon fine, ci sarebbe stato un inconfutabile danno per il nostro paese.

Nella nostra analisi, il passo in avanti più evidente per l'Italia riguarda la tassazione delle imprese: con il nuovo metodo di calcolo, si passa in un anno dal 36% al 47 rispetto al dato inglese. C'è un lieve miglioramento statistico del criterio della tassazione totale a carico delle imprese (il peso dell'imposizione fiscale, tributaria e contributiva sui profitti delle imprese passa in Italia dal 76,2% dell'anno scorso al 73,3). Ma di salto stati-

stico si tratta, perché il “dramma” italiano resta quello di sempre: se in Gran Bretagna la somma di tutte le imposizioni fiscali e contributive gravanti sulle imprese è del 35,3% dei profitti, in Italia il valore arriva al 73,3. Più del doppio. Si registrano comunque due progressi. Il primo, più significativo, è la già richiamata riduzione delle ore di *compliance* fiscale: da 360 a 334, pur restando a distanze siderali dal Regno Unito, dove le ore dedicate agli adempimenti fiscali sono in media 105. Il secondo progresso è la riduzione del peso delle “eccezioni fiscali” rispetto al gettito dell’imposta sul reddito d’impresa. È opportuno spendere qualche parola sull’argomento delle eccezioni fiscali, almeno per commentare il robusto miglioramento del parametro, passato in un anno dal 29%<sup>15</sup> all’85%. Da un lato, è peggiorata la condotta del Regno Unito: se nel 2008 (con dati 2006) le eccezioni fiscali rappresentavano poco più del 6% del gettito della tassazione sul reddito d’impresa, nel 2009 (dati 2007) sono salite al 9%, pari a un aumento relativo del 50%. Di contro, il dato italiano è migliorato, con le eccezioni passate dal 17% circa stimato l’anno scorso al 10%, cioè quasi la metà: vi è stata una positiva contrazione in valore assoluto delle eccezioni, accompagnata dall’effetto del cosiddetto extragettito (che ha ridotto il valore relativo delle eccezioni).

Se sul fronte imprese c’è una schiarita, ritroviamo le ombre quando guardiamo il dato sulla pressione fiscale complessiva: si peggiora di ben 7 punti rispetto alla Gran Bretagna, con un livello di liberalizzazione che passa dal 61% al 54% (era il 70% nel 2007, con dati 2005), frutto soprattutto dell’aumento della pressione fiscale e contributiva sui lavoratori, del significativo aumento dei tributi locali (soprattutto addizionale comunale Irpef<sup>16</sup> e Tarsu), dell’aumento del gettito Iva. Nelle cifre ritroviamo il dibattito politico sul “tesoretto”: con il senno di poi, si acuisce il rammarico di aver visto quelle risorse destinate all’aumento della spesa pubblica e non al taglio delle tasse.

Per riassumere: sul fronte delle imprese, il grado della liberalizzazione per via fiscale dell’Italia passa dal

36 al 47%;<sup>17</sup> per le persone fisiche, si va dal 65% del 2008 al 63%; la pressione fiscale complessiva italiana mostra un deterioramento pronunciato, dal 61% in relazione a quella del *benchmark* nel 2008 (dati 2006) al 54 nel 2009 (dati 2007).

Cosa ci possiamo aspettare per i prossimi anni? Nel 2010 stimeremo l'effetto della politica fiscale per il 2008, in parte messa in campo dal governo Prodi con la Legge Finanziaria (da valutare l'effetto della riduzione dell'aliquota Ires dal 33% al 27,5, con il contestuale ampliamento della base imponibile), in parte dal governo Berlusconi con la manovra correttiva di luglio, che ha abolito l'Ici sulla prima casa, ha detassato straordinari e premi di produttività ma ha introdotto la *Robin Hood Tax* per le banche, le assicurazioni e le società del comparto energetico. Accanto agli effetti determinati da queste scelte, nei prossimi anni percepiremo gli effetti sull'indice della crisi economica e delle relative misure implementate dai governi, soprattutto in materia di sussidi alle imprese. Se Sparta piange, Atene non ride: il Regno Unito – nel 2008 e soprattutto nel 2009 – ha compiuto una robusta inversione di marcia rispetto al passato, scegliendo la via dell'interventismo. Valuteremo a tempo debito se il Regno Unito potrà ancora rappresentare un *benchmark* adeguato.

L'altra grande incognita dei prossimi anni si chiama federalismo fiscale. Il ridisegno del sistema di tassazione in chiave federale – se sarà effettivo – contribuirà a una sana competizione tra le regioni italiane, producendo una riduzione della pressione fiscale e una semplificazione del sistema tributario. Ma sarà vero federalismo? Vedremo.

Settore: Fisco Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Tassazione delle imprese	60	Tassazione totale	50	53	47
		Adempimenti fiscali	25	18	
		Eccezioni fiscali	25	85	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	60	47	63
		Progressività	30	79	
		Aliquota massima	10	86	
Pressione sul PIL	10				54
Valutazione complessiva				52	

## APPENDICE - FORMULE

### *Critério LF<sub>1.1</sub>*

Usiamo la seguente equazione quadratica, mutuata dall'*Index of Economic Freedom* dell'Heritage Foundation

$$LF_{(i; 1.1)} = 100 - \alpha (T_i)^2$$

dove con  $LF_{(i; 1.1)}$  indichiamo la liberalizzazione fiscale (espressa su base 100) nel paese  $i$  rispetto al criterio 1.1,  $\alpha$  un coefficiente pari a 0,01 e  $T_i$  la somma di tutte le tasse in percentuale del profitto ( $T$  è un numero compreso tra 0 e 100). Il coefficiente  $\alpha$  è quel valore che porta LF a 0 quando la tassazione  $T$  arriva al 100%.

### *Critério LF<sub>1.2</sub>*

Nel caso del numero di ore necessario per gli adempimenti fiscali, usiamo una formula con la quale il grado di liberalizzazione fiscale si riduce più che direttamente all'aumentare delle ore di *compliance* fiscale:

$$LF_{(ITA; 1.2)} / LF_{(UK; 1.2)} = \sqrt{(HC_{UK} / HC_{ITA})^3}$$

**Criterio LF<sub>1.3</sub>**

Per le cosiddette eccezioni fiscali, che consideriamo in percentuale al gettito dell'imposta sul reddito d'impresa (*corporate tax*) dei due paesi, ci serviamo della stessa formula usata per le ore di *compliance*

$$LF_{(ITA; 1.3)} / LF_{(UK; 1.3)} = \sqrt{(ETC_{UK} / ETC_{ITA})^3}$$

dove con ETC indichiamo la quota di eccezioni di ogni paese in rapporto al gettito della *corporate tax*.

**Criterio LF<sub>2.1</sub>**

Spostandoci sul lato della tassazione degli individui, il primo criterio è la pressione fiscale e contributiva che complessivamente grava su un lavoratore medio. La formula cui ci riferiamo è la medesima usata per la pressione fiscale a carico delle imprese, calcolata per l'Italia e per la Gran Bretagna:

$$LF_{(i; 2.1)} = 100 - \alpha (T_i)^2$$

Il valore di  $\alpha$  è 0,04. In questo modo, il grado di libertà fiscale si riduce a zero quando la pressione è del 50% del reddito. L'idea di fondo è che ogni punto di pressione fiscale e contributiva in prossimità o successiva alla soglia del 50% sia intollerabile. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello della Gran Bretagna

$$LF_{(ITA; 2.1)} / LF_{(UK; 2.1)}$$

otteniamo la percentuale rispetto alla pressione fiscale e contributiva a carico dei lavoratori.

**Criterio LF<sub>2.2</sub>**

Per il grado di progressività dei due sistemi, scegliamo una formula che, al crescere della progressività, fa diminuire la libertà fiscale:

$$LF_{(ITA; 2.2)} / LF_{(UK; 2.2)} = 0,4 (NA_{UK} / NA_{ITA}) + \\ 0,4 (DA_{UK} / DA_{ITA}) + 0,2 (BT_{UK} / BT_{ITA}).$$

dove NA è il numero delle aliquote, DA la distanza tra l'aliquota più alta e quella più bassa e BT la base della tassazione.

### ***Criterio LF<sub>2.3</sub>***

Per il terzo criterio da analizzare, l'aliquota marginale più alta, calcoliamo il valore della formula usata per le aliquote al livello  $T_{max}$ , ossia al livello dell'aliquota massima nei due paesi.

$$LF_{(i; 2.3)} = 100 - \alpha (T_{MAX})^2$$

Il valore di  $\alpha$  è 0,03, come per l'Heritage Foundation (trattandosi dell'aliquota massima, scegliamo un valore di  $\alpha$  meno "severo" di quanto facciamo per valori medi come la pressione fiscale e contributiva sui lavoratori o, come vedremo, la pressione fiscale complessiva). Dividendo il risultato dell'Italia della formula precedente per quello della Gran Bretagna:

$$LF_{(ITA; 2.3)} / LF_{(UK; 2.3)}$$

otteniamo la percentuale di liberalizzazione per via fiscale rispetto a quest'ultimo criterio.

### ***Criterio LF<sub>3</sub>***

La formula per la pressione fiscale complessiva è la medesima usata per la pressione fiscale a carico delle imprese, calcolata per l'Italia e per la Gran Bretagna:

$$LF_{(i; 3)} = 100 - \alpha (T_i)^2$$

Il valore di  $\alpha$  è 0,04, affinché LF sia pari a zero per un livello della pressione fiscale pari (o superiore) al 50%.



**Note**

1. Günter Coenen, Peter McAdam e Roland Straub, *Tax reform and labour-market performance in the euro area: a simulation-based analysis using the New Area-Wide Model*, ECB Working paper 747, aprile 2007, <http://www.ecb.int/publ/pdf/scpwps/ecbwp747.pdf>.

2. Alcuni di questi servizi in relazione al Pil: scuola 4,5% (2007, Min. Istruzione); pensioni 15,7% (2007, Istat); sanità 9% (2008, Ocse).

3. In altre parole, che non vi sia un monopolio pubblico imposto per legge.

4. Il differenziale di costo è stimabile in 2600 euro pro-capite, secondo i calcoli del Comitato per la liberalizzazione della scuola coordinato dall'associazione "Libertiamo".

5. Insieme, probabilmente, a un condizionamento ideologico in favore della scuola pubblica.

6. Per una riflessione generale sul tema, si veda Wilfried Prewo, *Oltre lo Stato assistenziale*, Soveria Mannelli, CZ, Rubbettino e Facco, 2005.

7. Usiamo la definizione di "aiuto di Stato" della Commissione UE, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/what\\_is\\_state\\_aid.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/what_is_state_aid.html)

8. Più precisamente di un anno e mezzo, dalla fine del 2007 alla redazione dell'Indice nel primo semestre del 2009.

9. Fonte: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org). I dati si intendono tratti da questa fonte laddove non viene specificamente indicata una fonte diversa.

10. L'indicatore misura il tempo necessario per preparare, compilare e pagare l'imposta sul reddito d'impresa, l'imposta sul valore aggiunto, le imposte sul lavoro, inclusi i contributi.

11. Fonte: nostra rielaborazione su dati Commissione Europea, statistiche sugli aiuti di Stato (per maggiori dettagli: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/index_en.cfm)), e agenzie fiscali di Italia e Regno Unito.

12. Dal punto di vista economico i contributi a carico del datore di lavoro rappresentano una parte del reddito da lavoro.

13. Fonte: Eurostat e Ocse.

14. Fonte: Eurostat e Ocse.

15. Nella scorsa edizione il dato era del 21%. Si arriva al 29 grazie all'aggiornamento al 2007 dell'anno base, come effettuata da Eurostat.

16. La Finanziaria per il 2007 ha ampliato la forchetta per l'addizionale a disposizione dei Comuni: non più 0 - 0,4%, ma 0 - 0,8%. Molti Comuni ne hanno approfittato.

17. Ribadiamo: stiamo applicando il nuovo metodo di calcolo, ma avremmo ovviamente avuto lo stesso trend anche con il vecchio sistema.

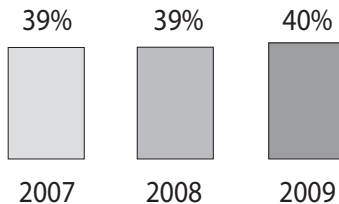


# Capitolo 15

---

## Pubblica Amministrazione

di Ugo Arrigo



### Premessa

Nell'introdurre il capitolo sulla Pubblica Amministrazione della scorsa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni* avevamo precisato che non si può parlare di 'liberalizzazione' della Pubblica Amministrazione allo stesso modo della liberalizzazione di un mercato nel quale sussistono restrizioni, legali o amministrative, all'accesso.

Nel secondo caso la liberalizzazione consiste nell'eliminazione, o significativa riduzione, delle barriere normative che in un determinato settore produttivo impediscono od ostacolano il libero accesso degli imprenditori. Essa riduce il grado di regolamentazione, provvedendo in particolare a eliminare la regolamentazione ridondante, e, accrescendo le possibilità di scelta grazie al maggiore pluralismo degli operatori, aumenta tanto la libertà dei produttori quanto quella dei consumatori.

Nel caso della Pubblica Amministrazione è evidente che questi effetti non sono possibili: i servizi della P.A. non sono liberi ma definiti dai pubblici poteri con strumenti normativi e, almeno per i servizi 'core', quelli relativi ad atti amministrativi, il citta-

dino che si avvale della P.A. non ha libertà di scelta ma è obbligato a servirsi degli specifici uffici designati.

Dopo aver chiarito queste caratteristiche specifiche è tuttavia possibile indirizzare la riflessione su quali siano e come risulti possibile accrescere le libertà dei diversi attori coinvolti nella P.A.; ad esempio, è possibile aumentare le libertà dei cittadini-utenti della P.A. riducendo il perimetro di quest'ultima?

Una volta identificate le differenti forme di libertà (dei differenti attori) è possibile, attraverso appositi indici delle medesime, effettuare confronti spaziali e temporali e verificare se le libertà indagate sono maggiori o minori in Italia rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea e se esse tendono a crescere nel tempo o a ridursi.

### **Le libertà che interessano la pubblica amministrazione**

Come nell'edizione dello scorso anno consideriamo le seguenti forme di libertà:

- *Libertà della P.A.* intesa come autonomia, come libertà da interferenze 'esterne' che la distolgano dal suo mandato. Si tratta in primo luogo dell'indipendenza dell'amministrazione dall'illegittima interferenza della politica ed è una forma di libertà che assume un rilievo forte nel modello weberiano di burocrazia.
- *Libertà dello Stato dallo Stato dalla P.A.*, cioè libertà del committente dei servizi burocratici dalle specifiche organizzazioni che sono al suo servizio. Questa libertà è realizzabile se lo Stato può chiudere organizzazioni burocratiche inefficienti, se può affidare compiti a organizzazioni pubbliche potenzialmente alternative tra di loro, attivando forme di concorrenza comparativa (*yardstick competition*) attraverso una valutazione delle specifiche performance.
- *Libertà del cittadino dalla P.A.* Questa libertà è

intesa come minimizzazione della dipendenza del cittadino da apparati burocratici obbligatori e, conseguentemente, come minimizzazione dello Stato burocratico. Un modo per misurarla è quello di pesare la spesa pubblica per servizi generali della P.A., quelli non finalizzati a specifiche politiche di intervento, rispetto al Pil e/o rispetto alla spesa pubblica complessiva.

- *Libertà della P.A. locale da quella centrale.* È intesa come autonomia nella definizione della tipologia, qualità e quantità dei beni pubblici locali da fornire alle collettività locali e delle relative modalità di finanziamento. Questa libertà si può anche chiamare federalismo, ma il termine federalismo può essere fuorviante poiché potrebbe essere utilizzato per identificare un centralismo su scala regionale, con scarsa autonomia dei livelli di governo inferiori alle regioni.
- *Libertà delle amministrazioni pubbliche nella scelta della funzione di produzione,* cioè nella scelta del mix, quantità e caratteristiche dei fattori produttivi impiegati per realizzare i compiti assegnati (con particolare riferimento all'utilizzo del fattore lavoro). Questa libertà, che ipotizziamo essere tanto maggiore in funzione della prima e della seconda del nostro elenco, trova vincoli ad esempio nell'inamovibilità dei dipendenti pubblici dalle funzioni originariamente assegnate e, in generale, in tutte le forme di 'tutela' di prerogative dei dipendenti che non trovano riscontro nel settore privato dell'economia.

Come nella scorsa edizione, delle cinque libertà precedenti riferite alla P.A. è stato possibile costruire indicatori quantitativi in relazione solo alla prima, alla terza e alla quarta e su di esse è stato costruito il Lib Index 2009 di sintesi per le amministrazioni pubbliche dei 15 paesi dell'Unione Europea pre allargamento.

## Il Lib Index per la P.A. 2009

Il Lib Index per la P.A. 2009 (Tab. 1) aggrega indicatori parziali attraverso i quali si valutano le tre tipologie di libertà indicate in precedenza.

La prima tipologia è data dalla *'Libertà della P.A.'* intesa come coesione interna delle organizzazioni burocratiche, autonomia dal controllo politico e impermeabilità agli interessi esterni. Per misurare questa tipologia di libertà sono stati utilizzati due indicatori:

- Come nello scorso anno una valutazione del modello burocratico nazionale sulla base dell'indice di *'Tradizione burocratica weberiana'* elaborato da Hooghe<sup>1</sup> il quale classifica i diversi paesi in tre gruppi: a) a tradizione weberiana debole (Austria, Belgio, Finlandia, Grecia, Italia e Lussemburgo); b) a tradizione weberiana media (Germania, Danimarca, Olanda, Svezia, Spagna e Portogallo); c) a tradizione weberiana forte (Gran Bretagna, Irlanda e Francia). Utilizzando una scala che ha per valore massimo 15 punti, si è scelto di attribuire il valore massimo di 15 ai paesi a tradizione weberiana forte, un punteggio minimo di 3 ai paesi a tradizione weberiana debole e un punteggio intermedio di 9 ai paesi a tradizione weberiana media.
- Poiché il modello burocratico di un paese non cambia nel breve periodo, si è scelto di ridurre dal 40% al 25% il peso del precedente indicatore nella costruzione del Lib Index aggregato per destinare il 15% così liberato a un indicatore più variabile nel tempo, in grado di misurare la stessa tipologia di libertà. L'indicatore in questione è ricavato dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna<sup>2</sup> in relazione al singolo quesito: *The public service is independent from political interference?* Al paese col risultato

migliore, la Danimarca, sono stati assegnati 15 punti (colonna della Tab. 1 'Indipendenza della P.A. dalla politica') e così via seguendo la classifica dell'IMD sino a pervenire al risultato peggiore che è quello dell'Italia, alla quale è stato assegnato un solo punto.

Tabella 1 Lib Index Pubblica Amministrazione 2009								
Stato	Punti assegnati (max 15 per variabile)						Punteggio totale (in quindicesimi)	Punteggio totale (in centesimi)
	Modello burocratico	Indipendenza P.A. dalla politica	Spesa per serv. pub. generali		Sviluppo e-govern.	Spesa pub. locale in % sp. pubbl.		
			In % Pil	In % sp. pub. tot.				
Pesi utilizzati per l'aggregazione:	25%	15%	15%	15%	15%	15%		
UK	15	5	14	15	11	11	12,2	100
IRL	15	13	15	14	7	5	11,9	98
DK	9	15	7	12	14	11	11,1	91
GER	9	12	12	13	5	12	10,4	85
FRA	15	6	5	6	12	11	9,8	80
SVE	9	11	2	4	15	15	9,3	77
SPA	9	7	13	11	6	5	8,6	70
NL	9	14	3	2	13	9	8,4	69
AUS	3	10	8	7	8	9	7,1	58
PO	9	3	11	10	2	5	6,9	57
FIN	3	8	4	5	9	11	6,3	52
LUX	3	9	1	1	10	13	5,9	48
BE	3	5	9	9	4	5	5,6	46
ITA	3	1	10	8	3	5	4,8	40
GRE	3	2	6	3	1	5	3,3	27

La seconda tipologia presa in considerazione è data dalla *'Libertà dei cittadini dagli apparati burocratici obbligatori della P.A.'*. Questa libertà è stata interpretata principalmente come capacità degli Stati di minimizzare la spesa pubblica per i servizi burocratici di carattere generale, non inclusivi degli specifici programmi di spesa pubblica. Si tratta, in sostanza, della capacità di contenere le dimensioni dello Stato burocratico necessario (una sorta di Stato ultramínimo che esclude anche la spesa per la difesa e per la sicurezza e giustizia).<sup>3</sup> Questa tipologia di libertà è stata valutata attraverso tre indicatori: a) la spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil; b) la spesa per servizi pubblici generali in rapporto alla spesa pubblica totale; c) lo sviluppo dell'*e-government* (inteso quale strumento per migliorare il rapporto tra cittadini e P.A. e ridurre i costi degli apparati burocratici).

Per ognuna delle variabili è stato creato un ordinamento dei quindici paesi dell'U.E. prima dell'allargamento, assegnando al paese con la migliore performance<sup>4</sup> il punteggio massimo di 15 punti, al secondo classificato 14 punti e così via sino ad assegnare un solo punto nel caso peggiore. Per quanto riguarda la classifica dei paesi per sviluppo dell'*e-government* si è utilizzata direttamente quella annuale delle Nazioni Unite, in origine implementata in collaborazione con l'American Society for Public Administration (ASPA).<sup>5</sup>

La terza tipologia di libertà considerata è la *'Libertà della P.A. locale da quella centrale'* ed è valutata sulla base dell'autonomia delle politiche di spesa realizzate dagli enti locali, quelli più prossimi ai bisogni specifici dei cittadini. L'indicatore utilizzato è la quota percentuale della spesa pubblica locale in rapporto alla spesa pubblica complessiva e per esso i punteggi sono stati assegnati per fasce di valori riscontrati.<sup>6</sup>

Il Lib Index aggregato assegna il 40% del peso alla *'libertà della P.A.'*, valutata sulla base della tradizione burocratica weberiana, il 45% del peso alla *'liber-*



tà dei cittadini dalla burocrazia pubblica' (attribuendo il 15% all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil, il 15% all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto alla spesa pubblica totale e il 15% all'indicatore di sviluppo dell'*e-government*), e il 15% alla 'libertà della P.A. locale da quella centrale' (indicatore relativo alla quota di spesa pubblica locale su quella totale).

Il Lib Index per i 15 paesi considerati vede ancora una volta la Gran Bretagna in testa alla classifica ma con un punteggio inferiore rispetto allo scorso anno;<sup>7</sup> essa riporta infatti un voto medio di 12,2/15 (mentre nel 2008 era di 13,8/15) che diviene il nostro *benchmark* e viene posto uguale a 100. La Gran Bretagna è seguita come nello scorso anno dall'Irlanda, ma con brevissimo distacco (98% il suo punteggio relativo), e quindi da Danimarca, Germania, Francia, Svezia e Spagna.

L'Italia nel 2008 si collocava al penultimo posto, dopo il Belgio e prima della sola Austria (ma allora non eravamo riusciti a classificare Grecia e Lussemburgo per indisponibilità di alcuni dati); anche nella valutazione 2009 l'Italia è penultima ma questa volta è seguita dalla Grecia. Posto uguale a 100 il Lib Index P.A. per la Gran Bretagna, l'Italia ottiene un voto di 40/100, il quale risulta identico a quello del 2008 se lo ricalcoliamo con la nuova metodologia.

È tuttavia necessario precisare che, se andiamo a esaminare le singoli componenti dell'indice, la P.A. italiana risulta mantenere invariato il suo distacco rispetto al *benchmark* britannico solo grazie al fatto che entrambe le burocrazie peggiorano rispetto all'anno precedente (in particolare sul fronte dell'indipendenza dal potere politico). È solo l'arretramento del paese *benchmark* che ci permette di non perdere posizioni relative. Nulla di cui stare allegri per il futuro.

Settore: Pubblica amministrazione Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale %	Punteggio %
Modello burocratico	25				20
Indipendenza dalla politica	15				20
Spesa per servizi / Pil	15				71,4
Spesa per servizi / Spesa pubblica	15				53,3
E-government	15				27,3
Spesa pubblica locale / Spesa pubblica	15				45,5
Valutazione complessiva					52

### Note

1. Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

2. [www.worldcompetitiveness.com](http://www.worldcompetitiveness.com).

3. Si è invece ritenuto di non considerare il livello della spesa per specifici programmi di intervento pubblico, in quanto più che la loro dimensione finanziaria occorrerebbe valutare la loro efficacia in termini di effetti di benessere e verificare se i cittadini ritengono i servizi pubblici ricevuti di maggior valore rispetto alla tassazione subita. Nel nostro indicatore è quindi possibile che uno Stato con programmi di welfare anche consistenti possa riscontrare un punteggio elevato, qualora si riveli in grado di contenere le sue spese generali di funzionamento.

4. La più contenuta spesa pubblica per servizi generali rispetto al Pil e rispetto alla spesa pubblica totale, il maggior sviluppo dell'*e-government*.

5. UN E-Government Survey 2008 ([www.unpan.org](http://www.unpan.org)).

6. 15 punti alla Svezia che ha una quota di spesa pubblica locale compresa tra il 30 e il 35%, 13 punti ai paesi con una quota compresa tra il 25 e il 30%, 11 punti ai paesi compresi tra il 20 e il 25% e così via.

7. Il minor punteggio deriva dal cambiamento delle variabili utilizzate per costruire il Lib Index 2009 rispetto al 2008 e alla rivisitazione dei pesi ponderali.

## Note biografiche

**Fabiana Alias** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e Dottoranda di ricerca della Scuola internazionale di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

**Ugo Arrigo** è Professore associato di Politica economica presso l'Università di Milano-Bicocca e Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Massimo Beccarello** è Professore associato di Economia industriale presso l'Università di Milano-Bicocca.

**Rosamaria Bitetti** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Silvio Boccalatte** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Piercamillo Falasca** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e vicepresidente dell'associazione di cultura politica Libertiamo.

**Andrea Giuricin** è assistente per i corsi di Politica economica pubblica e Finanza pubblica presso l'Università di Milano-Bicocca ed è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Stephen Littlechild** è Professore emerito alla University of Birmingham e Fellow della Judge Business School della University of Cambridge.

**Christian Pala** è studente della Facoltà di economia all'Università di Zurigo specializzando nei settori bancario e finanziario.

**Paolo Pamini** è ricercatore in Law & Economics all'ETH di Zurigo e Research Fellow del Liberales Institut.

**Carlo Stagnaro** è direttore Ricerche e studi dell'Istituto Bruno Leoni.

**Massimiliano Trovato** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Andrea Villa** è economista presso l'Università di Milano-Bicocca.

## **Mercato, Diritto e Libertà**

Richard Epstein,  
 *Mercati sotto assedio. Cartelli, politiche e benessere sociale*

Benjamin Constant,  
 *Conquista e usurpazione*

## **Policy**

Václav Klaus,  
 *Pianeta blu, non verde. Cosa è in pericolo: il clima o la libertà?*

Arnold Kling,  
 *La sanità in bancarotta. Perché ripensare i sistemi sanitari*

Andrea Giuricin,  
 *Alitalia. La privatizzazione infinita*

Alberto Mingardi (a cura di),  
 *La crisi ha ucciso il libero mercato?*

## **Report**

Andrea Giuricin e Massimiliano Trovato (a cura di),  
 *La telefonia mobile e il laboratorio Italia. Primo rapporto sulla telefonia mobile in Italia*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
 *Indice delle liberalizzazioni 2009*



L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e divulgare gli ideali del libero mercato, della proprietà privata e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira a orientare il processo decisionale, a informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

L'IBL vuole essere per l'Italia ciò che altri think tank sono stati per le nazioni anglosassoni: un pungolo per la classe politica e un punto di riferimento per il pubblico in generale. Il corso della storia segue dalle idee: il liberalismo è un'idea forte, ma la sua voce è ancora debole nel nostro paese.

IBL Libri è la casa editrice dell'Istituto Bruno Leoni.

La collana *Report* presenta le più importanti ricerche realizzate dall'Istituto.

Istituto Bruno Leoni  
Via Bossi 1-10144 Torino, Italy  
Tel. 011-070.2087  
Fax: 011-437.1384  
E-mail: [info@brunoleoni.it](mailto:info@brunoleoni.it)  
[www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it)



---

Finito di stampare nel mese di maggio 2009 da  
Rubbettino Industrie Grafiche e Editoriali