

Indice delle liberalizzazioni 2012



Report

Istituto Bruno Leoni

INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI 2012

a cura di Carlo Stagnaro

con un saggio di Bruce Yandle



AD

Uliva Foà

Copertina

Timothy Wilkinson

© 2012 IBL Libri

IBL Libri

Via Bossi, 1

10144 Torino

info@ibl-libri.it

www.ibl-libri.it

Prima edizione: settembre 2012

ISBN 978-88-6440-109-6

Indice

Lavoro, lavoro, lavoro: da dove vengono i posti di lavoro? di <i>Bruce Yandle</i>	7
Introduzione di <i>Carlo Stagnaro</i>	27
Tabelle riassuntive	49
Capitolo 1 Mercato elettrico di <i>Massimo Beccarello e Daniela Floro</i>	59
Capitolo 2 Mercato del gas naturale di <i>Massimo Beccarello e Daniela Floro</i>	81
Capitolo 3 Servizi idrici di <i>Rosamaria Bitetti</i>	101
Capitolo 4 Telecomunicazioni di <i>Massimiliano Trovato</i>	111
Capitolo 5 Trasporto ferroviario di <i>Ugo Arrigo</i>	125
Capitolo 6 Trasporto aereo di <i>Andrea Giuricin</i>	137
Capitolo 7 Trasporto pubblico Locale di <i>Andrea Giuricin</i>	149
Capitolo 8 Infrastrutture autostradali di <i>Luigi Ceffalo</i>	159

Capitolo 9 Servizi postali di <i>Ugo Arrigo e Andrea Giuricin</i>	169
Capitolo 10 Televisione di <i>Massimiliano Trovato</i>	181
Capitolo 11 Servizi finanziari di <i>Christian Pala e Paolo Pamini</i>	191
Capitolo 12 Ordini professionali di <i>Silvio Boccalatte</i>	217
Capitolo 13 Mercato del lavoro di <i>Fabiana Alias</i>	243
Capitolo 14 Fisco di <i>Piercamillo Falasca e Marco Valerio Lo Prete</i>	249
Capitolo 15 Pubblica amministrazione di <i>Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia</i>	263
Capitolo 16 Mercato dell'arte di <i>Filippo Cavazzoni e Martha Friel</i>	271
Note biografiche	283

Lavoro, lavoro, lavoro: da dove vengono i posti di lavoro?¹

di Bruce Yandle

1. Introduzione

Nel dicembre del 2010, il Bureau of Labor Statistics (BLS) aveva riferito che negli USA c'erano 131 milioni di lavoratori dipendenti.² I disoccupati erano circa 14,5 milioni. Fra costoro, 6,4 milioni erano senza un'occupazione da 27 settimane o più. Il tasso di disoccupazione di dicembre si era leggermente abbassato, attestandosi al 9,4%. Le prospettive occupazionali erano desolanti. Ma in questo scenario tetro c'era un piccolo motivo di speranza: il BLS rilevava che nel settore privato, nel corso dell'anno appena concluso, erano stati creati 1,1 milioni di nuovi posti di lavoro.

Secondo Eurostat, anche la situazione occupazionale in Europa e in Italia è critica. Nel 2011, il tasso di disoccupazione medio era pari al 9,7% nei 27 paesi dell'Unione, e all'8,4% in Italia. Rispetto al totale dei disoccupati, la percentuale di chi risultava in tale condizione da lungo tempo era pari rispettivamente al 42,9% e al 51,9%. E la disoccupazione sembrava destinata a crescere ulteriormente. Nel maggio del 2012, il tasso di disoccupazione in Italia era superiore al 10%; negli Stati Uniti era invece migliorato, attestandosi sull'8,2%.

Festeggiando le buone notizie sulla crescita occupazionale del 2010, il presidente Obama aveva specificato chiaramente di non esserne comunque soddisfatto. Infatti, osservò: «La nostra missione deve essere quella di accelerare le assunzioni e la crescita. E questo dipende dalla capacità di rendere più competitiva la nostra economia, così dobbiamo favorire la creazione di nuovi posti di lavoro in nuovi settori economici e formare i lavoratori perché siano preparati. Dipende dalla nostra capacità di continuare a combattere per ogni posto di lavoro, per ogni azienda e per ogni opportunità di stimolare la crescita».³ In un'occasione precedente, il presidente Obama aveva sottolineato il fatto che il governo non era in grado di creare posti di lavoro da solo: «Ora, il governo

1. Il saggio è un adattamento di Bruce Yandle, "Jobs, Jobs, Jobs: Where Do Jobs Come From?", Mercatus Center, George Mason University, *Working Paper* n. 11-02, gennaio 2011. Traduzione di Diana Mengo.

2. Bureau of Labor Statistics, *The Employment Situation-December 2010*, BLS Press Release, 7 gennaio 2011, <http://www.bls.gov/news.release/pdf/empst.pdf>.

3. Office of the Press Secretary, *Remarks by the President on the December Jobs Report and Economic Personnel Announcements*, The White House, 7 gennaio 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/07/remarks-president-december-jobs-report-and-economic-personnel-announcement>.

non può creare posti di lavoro, ma può contribuire a creare le condizioni migliori affinché le piccole aziende possano crescere, prosperare e assumere nuovi dipendenti». ⁴ I leader politici europei hanno affermato cose simili. In Italia, per esempio, la lamentela più comune è che il governo non abbia le “risorse per la crescita”, come se lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro potessero essere frutto della spesa pubblica e del processo decisionale politico.

Secondo l'organizzazione Gallup, nel gennaio 2011 la disponibilità di posti di lavoro era la principale preoccupazione che affliggeva la popolazione statunitense. ⁵ Sulla stessa linea, l'Eurobarometro del 2011 mostrava che anche in Europa la disoccupazione era una delle maggiori priorità.

Tornando agli USA, pare che un certo numero di governatori statunitensi di nuova elezione abbia raccolto il messaggio lanciato dal Presidente. Il primo giorno del suo incarico, John Hickenlooper, nuovo governatore del Colorado, dichiarò: «Il nostro primo compito, la nostra principale priorità, è il lavoro». ⁶ Nell'insediarsi come governatrice dell'Oklahoma, Mary Fallin disse: «Troppi cittadini dell'Oklahoma sono disoccupati o sotto-occupati. Questo è il motivo per cui la mia amministrazione assieme all'assemblea legislativa si concentrerà sulle politiche che creano occupazione». ⁷ E il neo-eletto governatore della Florida, Rick Scott, promise: «Come prima cosa, ho intenzione di creare posti di lavoro. L'unico modo per superare la crisi dei mutui è creare più posti di lavoro all'interno del nostro stato». ⁸

Ma gli uomini politici possono davvero creare posti di lavoro? Così, dal nulla? Dei lavori sostenibili che siano in grado di proseguire autonomamente una volta terminato il supporto da parte della politica? L'intervento diretto da parte del settore pubblico, come nei casi di finanziamento di progetti infrastrutturali, può alzare il livello dell'occupazione in maniera permanente? E se è così, qual è il costo-opportunità, vale a dire, da dove arriva il vero potere d'acquisto per finanziare i posti di lavoro creati dallo Stato? Andranno perduti altri posti di lavoro quando i contribuenti ridurranno la propria spesa privata per finanziare le opere pubbliche? Oppure, come suggeriscono il presidente Obama e i suoi colleghi europei, si tratta di formulare delle politiche pubbliche amiche del mercato che stimolino la crescita economica, portando così a nuovi posti di lavoro? E le persone che lavorano per conto proprio? E coloro che avviano nuove ditte? Sono abbastanza da contare qualcosa?

Da dove vengono allora i posti di lavoro? Da dove viene quella vera occupazione che può essere sostenuta da una normale attività economica? Esiste un possibile ruolo del

4. Tim Fernholz, “Get back to Work”, *The American Prospect*, 26 maggio 2010, http://www.prospect.org/cs/articles?article=get_back_to_work.

5. Lydia Saad, *In U.S., Jobs Are Top Problem, While New High Cite Deficit*, Gallup Organization, 13 gennaio 2011, <http://www.gallup.com/poll/145571/Jobs-Top-Problem-New-High-Cite-Deficit.aspx>.

6. Tim Hoover, “On First Day as Governor, Hickenlooper already at Work on Jobs”, *The Denver Post*, 12 gennaio 2011, http://www.denverpost.com/news/ci_17071030.

7. Michael McNutt, “Gov. Mary Fallin Pledges to Focus on Creating Jobs”, *NewsOK*, 10 gennaio 2011, http://www.newsok.com/gov-mary-fallin-pledges-to-focus-on-creating-jobs/article/3531096?custom_click=pod_headline_politics.

8. “Governor Rick Scott Lays Out His Plan For Florida”, *Public Broadcasting System*, 10 gennaio 2011, http://www.pbs.org/nbr/sitelonair/transcripts/governor_rick_scott_of_florida_110111/.

governo in questo processo? In che modo le politiche pubbliche accelerano o rallentano il ritmo della creazione di occupazione?

Sono le questioni che affrontiamo in questo saggio. Originariamente scritto come valutazione della situazione occupazionale statunitense, il testo è stato arricchito con dati inerenti l'Europa e l'Italia forniti da Carlo Stagnaro dell'Istituto Bruno Leoni. La prossima sezione si concentra su dove e come si possano creare dei posti di lavoro, ed esplora il processo decisionale intrapreso dai datori di lavoro che aggiungono dipendenti ai loro libri paga. Una parte importante di questo processo è rappresentata dagli incentivi per i datori di lavoro e i dipendenti, incentivi dei quali discutiamo sempre nella prossima sezione. Si presta attenzione anche all'enorme numero di aziende individuali esistenti in America, vale a dire a quelle persone che si creano da sé il lavoro. In ogni caso, sia in piccoli che in grandi contesti, in una società libera in definitiva i posti di lavoro sono creati dai consumatori e dai cittadini disposti a pagare per beni e servizi che ritengono abbiano valore.

La seconda sezione si conclude con un riepilogo delle misure che i governi possono mettere in atto per creare un ambiente favorevole alla creazione di posti di lavoro. La terza sezione esamina nel dettaglio le dinamiche del mercato del lavoro statunitense. Qui l'economia viene descritta come un enorme rimescolamento che produce beni e servizi, e, con essi, posti di lavoro. Man mano che si attua questo sommovimento, vengono distrutti alcuni posti di lavoro in determinati settori e posizioni e ne vengono ampliati altri. Il risultato netto può essere una crescita occupazionale. La sezione discute anche dell'ascesa dell'economia della conoscenza e descrive le principali forze che spiegano la migrazione lavorativa da una parte all'altra dell'America, il che rappresenta un altro importante modo per capire da dove vengono i posti di lavoro. Infine, l'ultima sezione del saggio offre delle considerazioni conclusive sui cambiamenti nel mondo del lavoro.

2. Dove e come si creano i posti di lavoro nel settore privato?

Benché la recessione sia finita ufficialmente nel giugno del 2009, esiste ancora una crescente preoccupazione in merito ai posti di lavoro. I giornalisti, fra gli altri, hanno fatto notare al presidente Obama di non aver mantenuto la promessa per cui se fosse stato trasformato in legge il pacchetto di stimoli formulato dall'Amministrazione nel 2009, la disoccupazione statunitense non avrebbe superato l'8,8%.⁹ Il pacchetto è stato approvato, eppure, per la prima volta dal 1982, il tasso di disoccupazione ha infranto il muro del 10% e non è ancora sceso al di sotto del 9%.¹⁰ Gli economisti dell'amministrazione Obama avevano sostenuto che senza gli stimoli, alla peggio, l'economia avrebbe mostrato una disoccupazione intorno al 9%.

2.1 Le persone si preoccupano per il posto di lavoro

L'esperienza della Grande Depressione ci insegna che i progetti di opere pubbliche finanziati dal governo federale sono sì in grado di dare lavoro ai disoccupati, ma producono poco in termini di veri benefici. Mi ricordo bene che da bambino stavo a

⁹ Andrew Malcolm, "It's all about Jobs", *The Los Angeles Times*, 16 gennaio 2011, <http://articles.latimes.com/2011/jan/16/nation/la-na-ticket-20110116>.

¹⁰ Malcolm, "It's all about Jobs".

guardare gli operai che rigiravano le mattonelle della pavimentazione delle strade di Wilmington, nella Carolina del Nord. Erano gli anni Trenta. All'epoca, m'interrogavo sullo scopo della cosa. E mi ricordo di grandi progetti per l'ampliamento di parchi e il miglioramento delle autostrade. Agli occhi di un bambino, quelle attività sembravano avere più senso del girare le mattonelle. Eppure in seguito imparai che quei progetti si inchiodavano non appena il governo metteva un freno ai suoi programmi. La disoccupazione aumentò moltissimo. Quei lavori non erano sostenibili. A questo proposito gli italiani hanno una bella espressione per indicare la creazione di posti di lavoro non produttivi, dicendo che si vanno a costruire "cattedrali nel deserto". Secondo i miei amici italiani, è deludente anche l'esperienza del loro paese con i "lavori socialmente utili". La gran parte del dibattito pubblico in Italia oggi s'incentra sul sovradimensionamento dell'amministrazione pubblica e delle aziende a controllo statale.

Da bambino non capivo che alla fin fine tutti i lavori pubblici dovevano essere pagati con il denaro delle tasse. Questo significa che quando vengono attuati i progetti di opere pubbliche per creare posti di lavoro, si perde quella crescita occupazionale che si potrebbe avere nel settore privato.

La mia incapacità di capire aveva a che fare con il problema di ciò che si vede e ciò che non si vede. Vedevo gli operai di Wilmington che giravano le mattonelle. Non potevo vedere i risultati di lavori che non si creavano affatto a causa dell'aumento delle tasse che serviva a pagare proprio quei lavori stradali. Il problema di ciò che si vede e ciò che non si vede ci affligge sempre quando pensiamo alle azioni che il governo potrebbe intraprendere per migliorare il benessere generale.

Ciò nonostante, possiamo essere certi che i posti di lavoro che forniscono vero potere d'acquisto, vale a dire salari in dollari che non vengano erosi dall'inflazione, non si creano mai dal nulla.

Infatti, quando le aziende private decidono di dare lavoro a dei dipendenti, e le persone rispondono positivamente, la storia si dimostra molto diversa. Le aziende che assumono devono guadagnare dai consumatori il denaro necessario a pagare i propri dipendenti e a coprire le indennità accessorie, che possono includere benefici di assistenza medica, contributi pensionistici e la quota a carico del datore di lavoro delle tasse per la previdenza sociale. Se il datore di lavoro sbaglia a fare i calcoli, i costi vengono sostenuti dai proprietari dell'azienda e dall'intera impresa. Anche le persone che iniziano nuovi lavori si trovano a dover affrontare un costo: tralasciano altre opportunità. Se fanno uno sbaglio nell'accettare un lavoro sgradevole, sono loro a sostenerne il costo.

In questo processo entrano in gioco degli incentivi di ricerca che tendono a far sì che i datori di lavoro e i possibili dipendenti del settore privato prestino la dovuta attenzione alle proprie decisioni occupazionali. Il nuovo dipendente deve produrre abbastanza valore aggiunto da coprire il costo pieno dei salari, delle indennità accessorie e del profitto aziendale. Soprattutto, il dipendente deve pagare le tasse sui propri guadagni. Gli errori di valutazione o i costi della semplice sfortuna vengono sostenuti sia dal datore di lavoro che dal dipendente.

La ricerca empirica condotta dagli economisti conferma quello che suggerisce anche il buon senso, vale a dire che quando chi lavora è in grado di trattenere per sé una parte importante del proprio guadagno, un numero maggiore di lavoratori entra a far parte

della forza lavoro.¹¹ Sappiamo anche che, quando diminuiscono le imposte sulle attività economiche, le aziende si espandono e, alla fine, assumono più dipendenti se c'è una domanda di più beni e servizi da parte dei consumatori. E possiamo ben immaginare che se c'è incertezza sulle tasse, sulla ripresa economica e sulla responsabilità normativa, allora i datori di lavoro esiteranno a espandere la loro produzione e ad aumentare i propri dipendenti.¹² Al contrario, ed è quello che accade ora, i profitti aumentano, il denaro si accumula e l'occupazione langue.¹³

Per i capi famiglia al di fuori del mondo del lavoro e per i giovani che entrano nel novero della forza lavoro, trovare un'occupazione è cruciale. La nostra vita economica e sociale ruota intorno all'occupazione e ai posti di lavoro. Eppure ciò che in realtà cerchiamo non sono i posti di lavoro in sé e per sé, solamente per amore del lavoro. Ciò che vogliamo è il reddito monetario, che si traduce nei beni, nei servizi e nelle esperienze che possiamo ottenere con quel reddito. Le politiche governative che danno l'impressione di essere in grado di creare più posti di lavoro, possono invece non conciliarsi con quei lavori in crescita a livello nazionale che producono più reddito. Per esempio, mettere degli scogli economici nei nostri porti tramite quote volte a limitare l'importazione di merci e servizi prodotti su suolo straniero può servire a proteggere dei posti di lavoro nei settori economici minacciati, ma quelle politiche riducono i redditi di tutti gli americani presi nel loro insieme. I redditi crollano per tutti quando si alzano i prezzi, perché i consumatori non trovano le merci a prezzo più basso. Nella maggioranza dei casi, il potere d'acquisto perso dai consumatori che devono sostenere prezzi più alti supera di parecchio i redditi guadagnati da quel piccolo gruppo di lavoratori protetti. Le azioni intraprese per proteggere i posti di lavoro di alcuni rendono più povera l'intera nazione e riducono la crescita globale del lavoro.

2.2 Uno sguardo alla crescita occupazionale statunitense

Nella sezione che segue esamino i dati relativi al mercato del lavoro statunitense. Benché le dinamiche esistenti in Europa possono essere molto diverse – in virtù dei vincoli fiscali e legali differenti – il messaggio che si può trarre è comunque lo stesso.

Dal settembre 1992 fino al marzo 2005, l'economia statunitense ha generato poco più di 20 milioni di nuovi posti di lavoro.¹⁴ Ognuno di questi lavori si è realizzato a seguito della decisione di una persona alla ricerca di occupazione e di un datore di lavoro che cercava un dipendente, vale a dire si è trattato di un incontro volontario e di reciproco consenso. Dei 20 milioni di posti, circa 13,5 milioni, il 65%, è emerso da aziende con meno di 500 dipendenti. Quasi il 50% della crescita è derivato da aziende con meno di 99 dipendenti. Ovviamente, il periodo 1992-2005 ha preceduto la Grande Recessione,

11. Edward C. Prescott, "Why Do Americans Work so Much More than Europeans?", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28 luglio 2004, pp. 2-13.

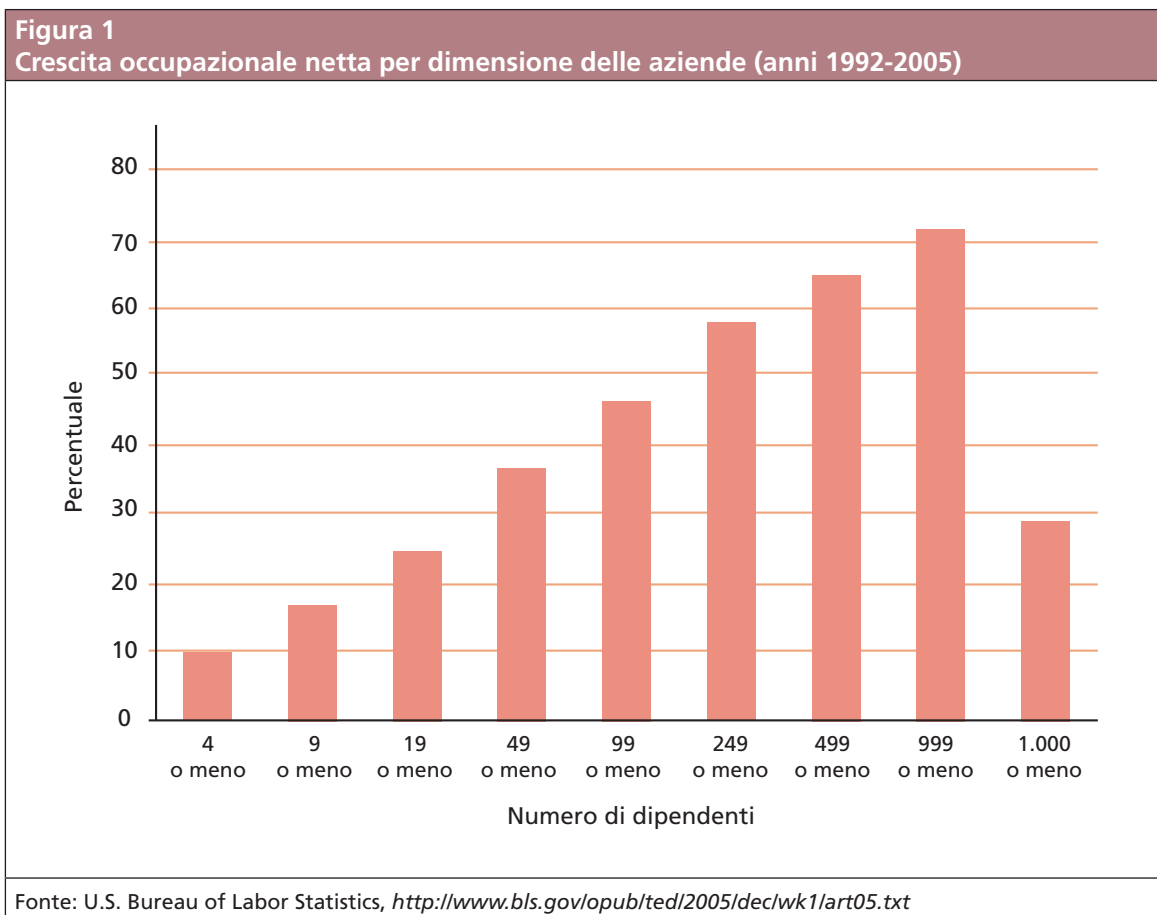
12. Matt Mitchell, "What are the Costs of Political Uncertainty?", *Neighborhood Effects*, Mercatus Center, George Mason University, 2 novembre 2010.

13. Michael Powell, "Profits are Booming. Why aren't Jobs?", *The New York Times*, 8 gennaio 2011, <http://www.nytimes.com/2011/01/09/weekinreview/09powell.html>.

14. Bureau of Labor Statistics, "Job Growth and Firm Size", *The Editor's Desk*, 9 dicembre 2005, <http://www.bls.gov/opub/ted/2005/dec/wk1/art05.htm>.

iniziata nel dicembre del 2007. Il fatto di concentrarci su questo periodo ci permette di capire come genera dei posti di lavoro un'economia che funziona normalmente.

L'importanza delle aziende più piccole sulla produzione di occupazione si può vedere nella Figura 1. La maggior parte delle imprese nasce di piccole dimensioni. Poco meno del 29% della crescita occupazionale deriva da aziende veramente grandi, quelle con 1.000 dipendenti o più.



Un'altra testimonianza dell'importanza occupazionale delle piccole aziende viene dall'*ADP Small Business Report*,¹⁵ che fornisce dati basati sui clienti dell'ADP. Nel dicembre del 2010, l'ADP ha rilevato che 48,4 milioni di persone lavoravano in aziende con meno di 50 impiegati. Altri 59 milioni lavoravano per ditte con 50 o più dipendenti. La cosa interessante era che la categoria delle ditte più piccole clienti dell'ADP da dicembre 2007, inizio della recessione, al dicembre 2010, registrava un calo dell'occupazione pari al 5,1%. Le aziende con 50 o più dipendenti, invece, assistevano a un calo del 7,5%. Le ditte più piccole quindi continuavano a crescere più velocemente (o ad affondare più lentamente) delle aziende più grandi.

Da dove vengono quindi i posti di lavoro? La maggior parte deriva da aziende con meno di 500 dipendenti. Una rilevante percentuale di questi posti, poi, viene da ditte con meno di 50 dipendenti.

15. <http://www.adpemploymentreport.com/indexsbr.aspx>.

2.3 Ditte individuali senza dipendenti

C'è ancora un altro modo in cui vengono generati posti di lavoro. Alcune persone decidono di assumere se stesse e danno vita a nuove imprese individuali. Dal momento che queste micro imprese non hanno dipendenti, vengono chiamate "nonemployer firms" dal Bureau of the Census. Nel 2008, l'anno più recente per il quale abbiamo dei dati, negli Stati Uniti c'erano 21,3 milioni di ditte di questo tipo.¹⁶ Il totale era sceso dai 21,7 milioni del 2007. La recessione aveva presentato il suo conto. Si tenga presente che prima abbiamo detto che nel dicembre 2010 nei libri paga di tutte le aziende c'erano 131 milioni di lavoratori. Ma le ditte individuali non hanno nessun libro paga e quindi non sono contate nei 131 milioni. Il numero di persone che lavorava autonomamente nel 2008 era il 16% del totale degli occupati in attività economiche del 2010. In Italia, nel 2011, le partite IVA individuali erano 389.000 su un totale di nuove partite IVA di 535.000 (un 3% in meno rispetto al 2010).¹⁷ Si tratta di tantissimi posti di lavoro.

Le imprese individuali, spesso trascurate e raramente celebrate, nel 2008 generarono quasi un miliardo di dollari in entrate.¹⁸ Compresi nel conteggio ci sono i 3 milioni di aziende che offrono servizi professionali e scientifici, una delle categorie più vaste, 2 milioni di ditte immobiliari e 2,5 milioni di imprese di costruzioni. Il fatto che queste imprese non abbiano dipendenti non significa esattamente che i proprietari lavorino da soli. Significa che non hanno libri paga e non compilano modelli W-2. Tuttavia questi operatori economici spesso impiegano altre persone come lavoratori a contratto e a fine anno presentano dei modelli 1099. I proprietari spesso non hanno uffici; lavorano da casa propria o in caffè locali.

Da dove vengono dunque i posti di lavoro? Nel 2008, circa 21 milioni sono arrivati dalla decisione presa da alcune persone di assumere se stessi. Quando hanno successo, queste persone pagano se stesse grazie alla fornitura di beni e servizi a consumatori e clienti.

2.4 Creare un nuovo posto di lavoro in un'azienda con meno di 50 dipendenti

All'inizio degli anni Sessanta dirigevo un'attività con poco meno di 50 dipendenti. Questi lavoratori erano nel libro paga di una divisione di reparto di macchine industriali che gestivo ad Atlanta; avevamo anche delle ramificazioni in altre due città. Conoscevo bene ciascuno dei miei dipendenti. Lavoravamo assieme, giocavamo assieme e mangiavamo assieme. Alcuni dei miei dipendenti erano mogli di amici e figli di vicini; altri erano persone con le quali avevo lavorato in altri posti da più di un decennio. Andavo ai loro matrimoni quando si sposavano, ai funerali quando moriva qualcuno della loro famiglia e facevo visita alle madri in ospedale quando nasceva un nuovo figlio. Quello che facevo era quello che ogni giorno fa la gran parte degli operatori delle piccole ditte. La nostra attività, come molte altre, aveva i suoi alti e bassi. Nel complesso, attraverso i cicli economici, eravamo in crescita.

Assumere un nuovo dipendente è una questione importante quando i propri lavora-

16. U.S. Census Bureau, *2008 Nonemployer Statistics*, 2011, <http://censtats.census.gov/cgi-bin/nonemployer/nonsect.pl>. Sito visitato il 18 gennaio 2011.

17. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Osservatorio sulle Partite IVA. Sintesi dei dati 2011*, http://www.finanze.it/export/download/Osservatorio_piva/Sintesi_annuale_2011.pdf.

18. U.S. Census Bureau, *2008 Nonemployer Statistics*.

tori sono meno di 50. Prima di aggiungerne un altro dovevo essere sicuro che la nostra azienda fosse abbastanza forte da potersi permettere quella persona in più. Per dirla diversamente, dovevo credere che il nuovo lavoratore avrebbe apportato all'azienda abbastanza valore produttivo da guadagnarsi lo stipendio. Questo significava che il dipendente doveva produrre delle entrate addizionali sufficienti a coprire i propri salari, le indennità accessorie e a fruttare anche un profitto per l'azienda. In generale, per assumere una nuova persona aspettavamo fino a quando non eravamo sicuri delle nostre prospettive future. Evitavamo di aumentare i rischi per l'attività. Odiavo licenziare delle brave persone.

Avevamo alcuni autisti di camion che lavoravano per noi. Assumere un nuovo autista significava comprare anche un altro camion. Meno costava il mezzo, più facile era assumere un nuovo autista. Se essere proprietari di camion fosse diventato più costoso, il ritmo di assunzione degli autisti sarebbe crollato. Se fossero aumentati i costi delle indennità accessorie, sarebbe cresciuto anche il costo dell'assunzione di nuovi dipendenti. Se la concorrenza fosse divenuta così agguerrita da far calare i profitti sulle vendite, avremmo dovuto tagliare sul numero di assunzioni pianificate. I lavoratori fortemente motivati che facevano degli sforzi extra erano i primi ad avere degli aumenti di stipendio. E se non riconoscevamo la loro produttività, qualche altra azienda avrebbe attirato le nostre persone migliori.

Mentre l'aggiunta di un nuovo dipendente era sempre un momento felice per me, il momento del licenziamento di un lavoratore era triste e difficile per tutti, soprattutto se la cosa era dovuta alla mancanza di lavoro. Sono poche le cose più difficili del dire a un bravo lavoratore che l'azienda è in difficoltà. Licenziare brava gente è un modo per minimizzare i danni. Per evitare di licenziare personale, lavoravamo di più, tagliavamo le spese e cercavamo di espandere le vendite dei prodotti a maggior profitto.

Alla fine era il mercato a determinare quando potevamo creare un nuovo posto di lavoro. Noi sapevamo da dove venivano i posti di lavoro. Venivano dai nostri clienti.

2.5 Il discorso sullo stato dell'Unione del presidente Obama

Probabilmente fu per la mia esperienza aziendale che mi esaltai quando sentii il discorso pronunciato dal presidente Obama sullo stato dell'Unione nel 2010.¹⁹ «Propongo un nuovo credito d'imposta per le piccole attività – un credito che andrà a più di un milione di piccole imprese che assumono nuovi lavoratori o aumentano i salari», disse il Presidente. «Mentre ci occuperemo di questo, elimineremo anche tutte le imposte sui guadagni in conto capitale per gli investimenti nelle piccole attività e forniremo un incentivo fiscale a tutte le grandi attività e a tutte le piccole aziende affinché investano in nuovi impianti e attrezzature».

Successivamente il Presidente spiegò che ci sarebbe stato un credito d'imposta pari a 5.000 dollari per l'assunzione di un nuovo dipendente, la remissione della quota del 6,2% delle imposte per la previdenza sociale a carico del datore di lavoro sui salari dei nuovi assunti e sugli altri aumenti di stipendio, uno stop all'imposizione sul *capital gain* sugli investimenti e una prosecuzione delle misure di ammortamento accelerato per i nuovi investimenti. Il tutto rivolto alle piccole attività. In fin dei conti, erano loro il

19. Bruce Yandle, "Producing Jobs: Thoughts on Obama's Plan for Small Businesses", *The Freeman*, giugno 2010, <http://www.thefreemanonline.org/featured/producing-jobs-thoughts-on-obama%e2%80%99s-plan-for-small-businesses/>.

motore principale dell'America. Personalmente ritenevo che, sì, lo speciale trattamento fiscale era assolutamente una buona cosa, ma che i cambiamenti offerti avrebbero dovuto essere estesi a un periodo di tempo più lungo. E se queste misure andavano bene per un'azienda con 50 dipendenti, perché non estenderle a quelle più grandi? Dopo tutto, un'economia in crescita è in grado di generare da altre fonti maggiori entrate per l'erario federale.

Quando la relativa regolamentazione venne approvata e ratificata in legge nel marzo 2010, la nuova norma prevedeva l'esenzione dalle imposte sui salari solo per il 2010, nei casi di assunzione di lavoratori rimasti al di fuori del mondo del lavoro per almeno 60 giorni.²⁰ La legge stabiliva anche degli ammortamenti immediati per gli investimenti di capitale fino a 250.000 dollari. E, ovviamente, si rivolgeva alle piccole attività.

Quando venne intervistata in merito al piano di stimoli per l'occupazione del presidente Obama, Susan Eckerly, vice presidente senior per le politiche pubbliche federali della National Federation of Independent Business, affermò che le piccole aziende non avrebbero iniziato ad assumere persone fino a quando non fossero aumentati i guadagni.²¹ «È improbabile che un datore di lavoro assuma una persona solo per ottenere un credito di 5.000 dollari», disse. E poi c'era l'incertezza sulla durata di questi provvedimenti speciali. C'erano già stati i programmi Cash for Clunker, le agevolazioni fiscali per chi comprava la prima casa e un'enorme legge di stimolo per l'economia. La mancanza di continuità di questi programmi rendeva difficile per i datori di lavoro capire cosa fosse solo uno stimolo temporaneo e cosa potesse invece essere sostenibile.

Aggiungere anche solo un nuovo dipendente a tempo pieno quando riesci a malapena ad arrivare a fine mese in quella che è una profonda coda di recessione è una questione rischiosa. Tutti i datori di lavoro vogliono evitare lo spiacevole compito di licenziare un lavoratore. Questo significa che nel bel mezzo delle recessioni, quando le aziende sembrano migliorare, i datori di lavoro aspettano prima di assumere nuovi dipendenti a tempo pieno. Si fanno carico dell'aumento della domanda incrementando le ore di straordinario o assumendo lavoratori a tempo determinato. La riassunzione di vecchi dipendenti o l'aggiunta di nuovi è un qualcosa che viene dopo.

2.6 Modificare il costo delle assunzioni

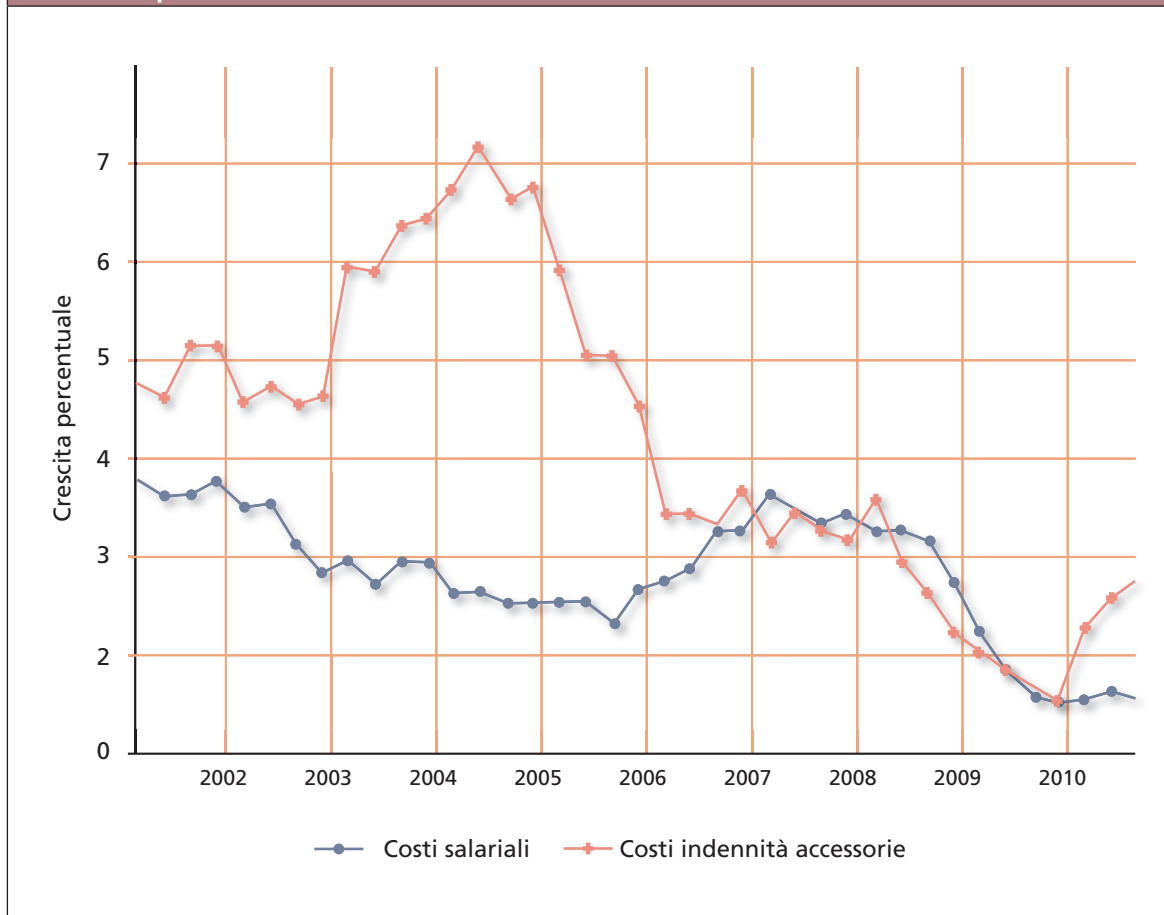
A parità di condizioni, si può prevedere che le aziende assumano più lavoratori quando scende il costo delle assunzioni. Sembra ovvio ma, come abbiamo già detto, nel costo delle assunzioni c'è di più del pagamento dei salari. I costi delle indennità accessorie vanno pagati, e il nuovo assunto con il suo lavoro deve fruttare sufficienti nuove entrate da coprire questi costi. Nella Figura 2 viene illustrata la crescita di un indice di costo dell'occupazione del Bureau of Labor Statistics per gli Stati Uniti, per gli anni che vanno dal 2001 al 2010. Possiamo notare l'esplosione dei costi delle indennità accessorie avvenuta fra il 2002 e il 2006. Poi, dal 2007 circa al 2009, gli anni che hanno racchiuso la recente recessione, il costo delle indennità accessorie è aumentato parallelamente agli aumenti di salario. Nel periodo più recente, vediamo come i costi delle indennità acces-

20. Sheryl Gay Stolberg, "Obama Calls Jobs Bill a First Step", *The New York Times*, 18 marzo 2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/19/us/politics/19jobs.html>.

21. Kent Hoover, "Businesses Pan Most of Obama's Tax Proposals", *Phoenix Business Journal*, 5 febbraio 2010, <http://www.bizjournals.com/phoenix/stories/2010/02/01/daily44.html>.

sorie stiano di nuovo sorpassando gli aumenti degli stipendi. Generalmente, il ritmo di crescita più veloce di questi costi è trainato dai costi dell'assistenza sanitaria. Quando si chiedono indennità di assistenza medica addizionali, aumentano i costi delle indennità accessorie. E a meno che ciò che il lavoratore medio produce non aumenti esattamente nello stesso momento, saranno gli aumenti di stipendio a soffrirne. Le persone che lavorano devono produrre abbastanza da coprire entrambi i costi.

Figura 2
Indice del costo dell'occupazione per i lavoratori statunitensi.
Variatione percentuale annua



Fonte: Bureau of Labor Statistics, http://data.bls.gov/IPDQ/servlet/SurveyOutputServlet?request_action=wh&graph_name=EC_ectbrief

Per quanto concerne l'Italia, ci sono per lo meno due grandi ostacoli alla creazione di posti di lavoro. Il primo è il livello del cuneo fiscale: il carico fiscale e contributivo sulla forza lavoro è, in media, 11 punti percentuali al di sopra della media OCSE (46,9% contro il 34,9%). Nel 2008, l'Italia fu anche il paese OCSE con i requisiti più stringenti per i licenziamenti collettivi.²² Per quanto riguarda i licenziamenti individuali, l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori pone una grande incertezza in merito alla giustificazione e al costo del licenziamento di un dipendente. Da come mi sembra di capire, la "riforma

22. OCSE, 2011 *OECD Employment Outlook*.

Fornero” non rappresenta una soluzione definitiva del problema.²³ Benché possa apparire contro-intuitivo, costi di licenziamento più elevati implicano costi di assunzione più alti. Logicamente i datori di lavoro evitano di ricorrere alla forza lavoro se il farlo riduce la flessibilità della produzione in funzione dei cambiamenti della domanda.

L'aumento di produzione del lavoratore medio può derivare da diverse ragioni. I lavoratori possono diventare più produttivi quando stanno meglio, quando sono più istruiti e quando hanno più esperienza lavorativa. Si possono rendere più produttivi anche quando nel luogo di lavoro si immette del capitale aggiuntivo, compresa l'*information technology*. È importante anche una buona gestione aziendale, come il riconoscimento dei miglioramenti lavorativi. Ovviamente, una produttività più elevata in genere può portare a guadagni maggiori, il che può includere anche maggiori indennità addizionali.

2.7 Trovare dei modi per aumentare l'occupazione

Se fossimo interessati solo ad aumentare il numero dei posti di lavoro nella nostra economia, potremmo farlo imponendo spese ridotte sull'istruzione post-secondaria e sulla sanità, e aumentando le imposte sui redditi da capitale. Queste azioni spingerebbero le imprese ad assumere più lavoratori per ottenere la stessa quantità di utili. L'occupazione aumenterebbe certamente, ma lavoratori meno sani non sono produttivi come i lavoratori più sani, e quando il costo del capitale aumenta vengono sì assunti più operai, ma guadagnano meno. I salari e i redditi calerebbero. Ho imparato una lezione importante in questo senso durante una visita in Bangladesh nel 1986.

All'epoca ero impegnato in un progetto della Banca Mondiale che comprendeva uno studio degli effetti della regolamentazione sull'esportazione di merci provenienti da paesi in via di sviluppo.²⁴ Uno dei paesi in cui mi recai fu il Bangladesh. In un'intervista, il responsabile dell'industria tessile di proprietà del governo del Bangladesh mi parlò di un nuovo grande mulino in costruzione che potevo vedere dall'ufficio in cui mi trovavo in visita. Il responsabile mi disse di aver acquistato per il nuovo impianto “nuovi” macchinari tessili d'epoca, esattamente degli anni Cinquanta, dalla Cina (eravamo nel 1986). Perché installare delle macchine obsolete degli anni Cinquanta? Il manager mi spiegò subito che volevano ottenere più posti di lavoro. Volevano dei lavori a bassa retribuzione, anche se riconoscevano che le merci così prodotte non potevano competere sui mercati mondiali. I responsabili dell'impresa governativa erano motivati a raggiungere un obiettivo politico di breve termine e, naturalmente, evitare delle rivoluzioni può essere considerato un obiettivo politico comprensibile.

I leader del Bangladesh avevano le loro idee su come creare posti di lavoro.

2.8 Politiche che coadiuvano una crescita occupazionale sostenibile

I governi possono creare posti di lavoro in almeno tre modi. In primo luogo, possono costruire fabbriche obsolete che impiegano molti lavoratori, come è stato fatto

²³ Emilio Rocca, “Abolire l'Articolo 18. “I costi dell'Articolo 18 sul lavoro dipendente, sulla dinamicità e sulla espansione dell'impresa”, Istituto Bruno Leoni, *Focus* n. 110, 27 febbraio 2012, http://www.brunoleoni.it/upload/IBL_BP_110-Lavoro.pdf.

²⁴ Simon Rottenberg - Bruce Yandle, *The Regulation of the Quality of Traded Commodities and Services*, Report n. IDP 11, Washington (DC), The World Bank, 1987.

in Bangladesh. Questi lavori non sono sostenibili in un regime concorrenziale. Poi, i governi possono usare i soldi delle tasse o la spesa in deficit per mettere più persone nel loro libro paga. In questo modo si possono creare più posti di lavoro, sempre che il governo produca benefici reali che i contribuenti apprezzano. Questi lavori, infatti, possono essere sostenibili se i contribuenti decidono di continuare a trasferire denaro dai loro conti personali allo Stato per pagarli. Se il deficit sfugge di mano, però, i contribuenti saranno meno disposti a farlo.

I governi possono anche assumere persone per eseguire attività marginali che non incontrano l'approvazione dei contribuenti. Possono assumere delle persone per girare le mattonelle della pavimentazione. Quando per finanziare dei progetti di lavori pubblici si pagano delle tasse, la creazione di quei lavori marginali può distruggere più occupazione di quanta ne crea.²⁵ Di nuovo, è il problema di ciò che si vede e ciò che non si vede. Infine, i governi possono intraprendere delle azioni che migliorano il clima economico per le imprese del settore privato, in modo che aumentino le persone che cercano lavoro e le imprese assumano più lavoratori. Queste politiche includono:

- la riduzione delle imposte che gravano sugli individui e sui datori di lavoro per posto di lavoro;
- l'eliminazione dei requisiti di licenza statale obsoleti;
- la riduzione dei costi associati all'occupazione;
- l'eliminazione delle regolamentazioni onerose che condizionano il ricorso alla forza lavoro;
- la riduzione delle imposte sui guadagni in conto capitale, di modo che le aziende accelerino il ricorso alle tecnologie più recenti, il che incrementerà la produttività della forza lavoro;
- la possibilità di deroghe ai livelli salariali stipulati dal governo, di modo che datori di lavoro e lavoratori possano contrattarli sulla base di un reciproco accordo;
- il sostegno alla competitività dell'economia, evitando la formazione di monopoli e incoraggiando l'espansione del commercio internazionale.

Liberalizzare l'economia è una componente fondamentale di questo mix. Per liberalizzare l'economia il governo deve farsi da parte e lasciare più spazio al funzionamento dell'economia di mercato. Come risultato, beni e servizi verranno prodotti in modo più efficiente, e i fattori di produzione verranno impiegati laddove sono più produttivi. A questo proposito, penso che l'*Indice delle liberalizzazioni* dell'Istituto Bruno Leoni possa fornire un'utile guida per la creazione di posti di lavoro in Italia. L'Indice fornisce in-

25. Infatti, c'è un certo numero di studi empirici internazionali che identifica esattamente quanto possono essere vaste le perdite occupazionali quando il settore pubblico espande le assunzioni. Secondo uno studio, le espansioni del settore pubblico che generano 100 posti di lavoro portano alla perdita di 150 posti di lavoro nel settore privato. Su questo punto si veda Matt Mitchell, "The Government (Un)employment Effect", *Neighborhood Effects*, Mercatus Center, George Mason University, 14 luglio 2010, <http://neighborhoodeffects.mercatus.org/2010/07/14/the-government-unemployment-effect/>. In Europa, l'esperienza dei sussidi rinnovabili sembra mandare lo stesso messaggio. Si veda Gabriel Merino Raquel Calzada - Juan Ramon Rallo, *Study of the Effects on Employment of Public Aid to Renewable Energy Sources*, Universidad Rey Juan Carlos, marzo 2009, <http://www.juandemariana.org/pdf/090327-employment-public-aid-renewable.pdf> e Luciano Lavecchia - Carlo Stagnaro, "Are Green Jobs Real Jobs? The Case of Italy", Istituto Bruno Leoni, *Working Paper*, maggio 2010, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/WP/WP-Green_Jobs-May2010.pdf.

dicazioni per rendere l'economia più competitiva rimuovendo la protezione data dal governo alle imprese relativamente meno produttive. Nel breve periodo, l'aria fresca della concorrenza può anche distruggere dei posti di lavoro improduttivi nei settori da poco liberalizzati, ma si tratta di una pre-condizione necessaria per creare posti di lavoro sostenibili in altri settori dell'economia. L'efficienza nel lungo periodo porterà a una riduzione dei prezzi e a merci di migliore qualità. Il conseguente aumento della ricchezza, poi, stimolerà la crescita di una domanda che a sua volta genererà un'economia dell'occupazione più elevata.

3. Le dinamiche dell'economia statunitense

Nel novembre del 2010, il Bureau of Labor Statistics ha pubblicato una relazione trimestrale sulla creazione di posti di lavoro nell'economia degli Stati Uniti.²⁶ Un grafico presente in questo rapporto contiene la storia di quello che io chiamo il "rimescolamento" del lavoro americano: l'enorme e dinamico processo fatto di aperture, chiusure, assunzioni e licenziamenti che nel corso del tempo genera più, meno o pari posti di lavoro all'interno di una economia.

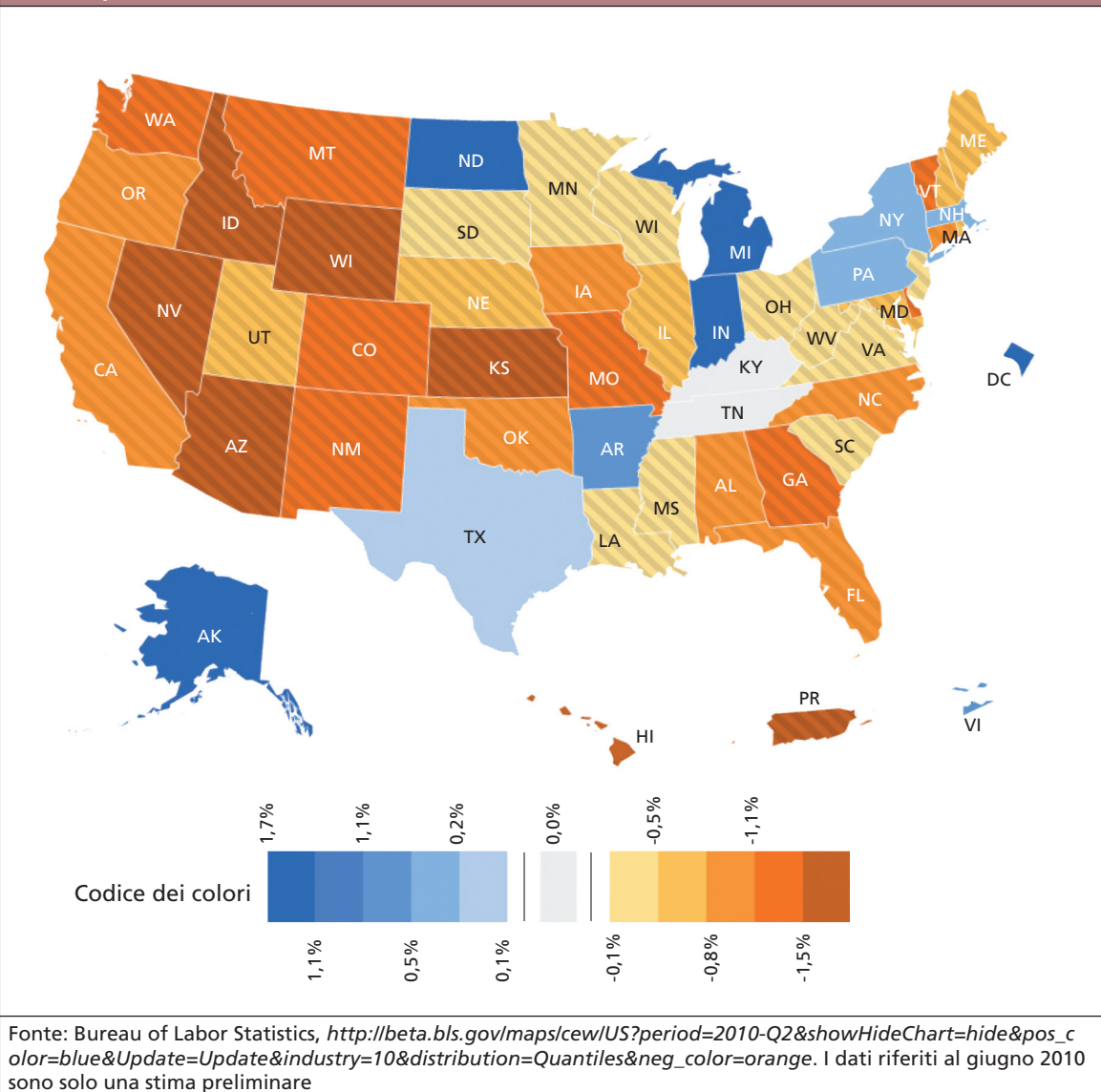
Un rapido vaglio dei dati contenuti nella relazione del BLS rivela che nei tre mesi terminati nel marzo del 2010, negli Stati Uniti sono stati persi 311.000 posti di lavoro. Questa cifra derivava da un lordo di 6.421.000 posti di lavoro persi e di 6.110.000 posti guadagnati. Nel novero dei 6.421.000 posti di lavoro c'erano 1.190.000 posti persi a causa della chiusura delle aziende e altri 5.231.000 soppressi quando le ditte ancora operanti avevano ridotto la dimensione della loro forza lavoro. I 6.110.000 posti guadagnati venivano da aziende di recente apertura per un totale di 1.114.000 lavoratori, e da aziende in espansione che hanno apportato altri 4.996.000 posti di lavoro. A titolo di confronto, in tre mesi fino al marzo del 2005, molto prima che la recessione iniziasse, ci furono 7.620.000 posti guadagnati e 7.220.000 posti di lavoro persi. La recessione ha rovinato questo processo positivo, ma in quel trimestre si erano registrati comunque ancora più di 6 milioni di nuovi posti di lavoro.

3.1 Il rimescolamento e la geografia della crescita occupazionale

A volte siamo portati a pensare all'economia statunitense come a un sistema statico che le politiche dello Stato possono spingere a espandersi o a contrarsi. I politici fra gli altri parlano della necessità di intraprendere delle azioni per creare posti di lavoro, quasi come se l'economia reagisse come un prato che riceve fertilizzante e pioggia. Ma, come indicano i dati appena citati, l'economia non è affatto statica. Persino nelle acque profonde della recessione si sono creati milioni di nuovi posti di lavoro, benché siano andate perdute occupazioni in numero ancora maggiore. Una persona che cerca un posto di lavoro ha bisogno solo di un lavoro. Trovare un lavoro fra i 6 milioni di nuovi posti ha molto a che fare con il trovarsi nel posto giusto al momento giusto. La Figura 3 identifica gli stati che hanno offerto il terreno più fertile per la ricerca di un lavoro in un recente periodo di 12 mesi.

²⁶ Bureau of Labor Statistics, *Business Employment Dynamics-First Quarter 2010*, BLS Press Release, 19 novembre 2010, <http://www.bls.gov/news.release/cewbd.t01.htm>.

Figura 3
 Variazione percentuale su 12 mesi dell'occupazione nel settore privato (giugno 2009-giugno 2010)



Questa rappresentazione della crescita economica coglie la ripresa della produzione automobilistica nell'Indiana e nel Michigan, fa capire l'importanza della produzione di energia e grano duro nel North Dakota, così come della produzione di energia in Alaska e Texas, e capta la ripresa della produzione di automobili nel Tennessee e nel Kentucky. Le variazioni nei tassi di disoccupazione dei 50 stati, mostrate nella Figura 4, forniscono altre indicazioni in merito al nostro interrogativo: da dove vengono i posti di lavoro? Vediamo qui il pesante segno lasciato dalla bolla immobiliare scoppiata in California, Nevada, Georgia e Florida. E troviamo anche le prove dell'esistenza di economie più forti negli stati collocati al centro della nazione.

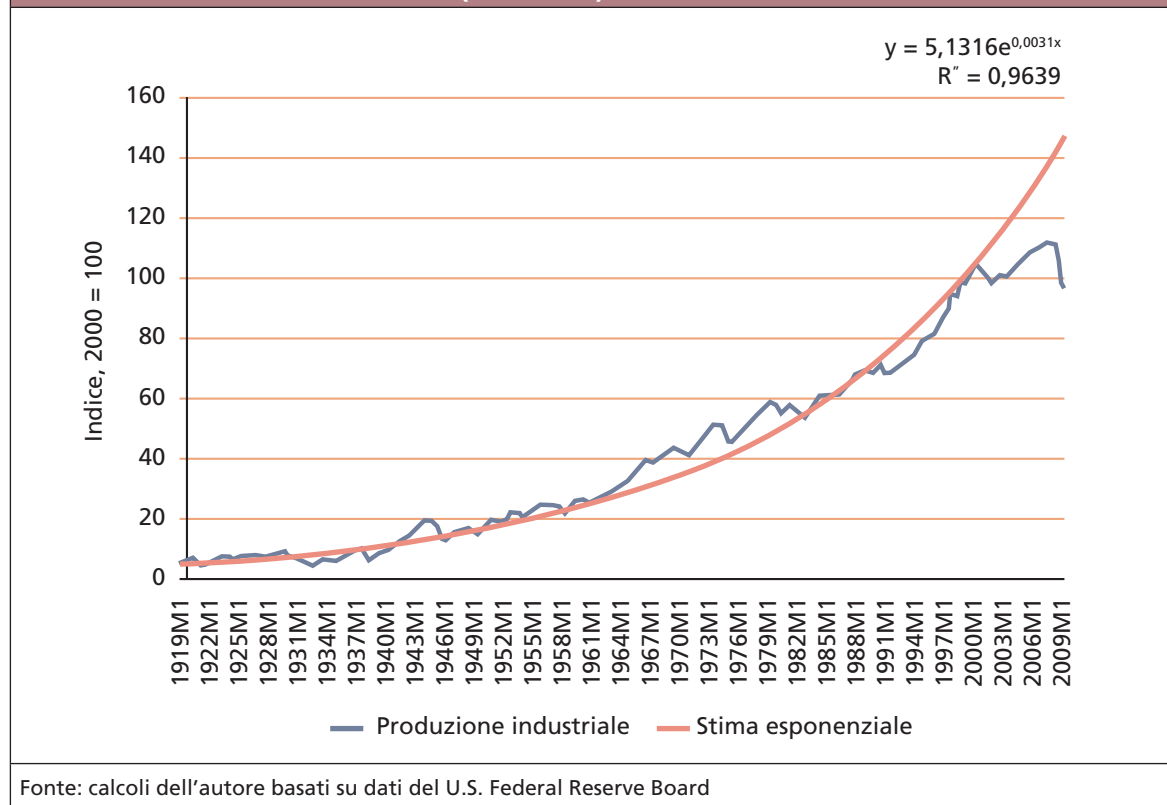
zione industriale statunitense è andata aumentando a ritmo crescente, ad eccezione, ovviamente, dei periodi segnati dalle recessioni. Nonostante la rapida ascesa del settore industriale della Cina, gli USA sono ancora il più grande produttore mondiale di beni manifatturieri.²⁷ E ci riescono con sempre meno persone ogni anno. Ma dove vanno i posti di lavoro del settore manifatturiero? In Cina?

L'analisi delle variazioni mondiali nel settore manifatturiero nel corso degli anni 1992-2003 mostra che l'occupazione del settore come percentuale dell'occupazione totale è diminuita di più in Asia che negli Stati Uniti.²⁸ Infatti, l'aumento della produttività sembra aver portato alla caduta dell'occupazione manifatturiera in tutti i paesi industrializzati, e di sicuro lo ha fatto negli Stati Uniti.²⁹ Naturalmente ciò non significa che la produzione manifatturiera sia rimasta ancorata. Ci dice piuttosto che, mentre la produzione è andata spostandosi da un paese all'altro, l'occupazione manifatturiera complessiva è comunque diminuita.

Ma dove sono andati a finire i lavori manifatturieri? Sono scomparsi in una nuvola di incrementi di produttività.

Figura 5

Indice della Produzione Industriale (1919-2009)



27. "Maybe it isn't China", *The Economist* (Free Exchange), 23 aprile 2010, <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2010/08/manufacturing>.

28. William A. Ward, "Manufacturing Jobs: Mid-term Strategies for Long-term Realities", *Economic Development Journal*, inverno 2006, pp. 18-21.

29. Congressional Budget Office, "What Accounts for the Decline in Manufacturing Employment?", *Economic and Budget Issue Brief*, 18 febbraio 2004.

3.3 La crescita dell'economia della conoscenza

Il lavoro nei moderni impianti industriali richiede livelli di istruzione più alti rispetto al passato. Lo stesso vale per l'economia dei servizi. I lavoratori di quasi tutti i settori utilizzano processi, macchinari e tecnologie dell'informazione più sofisticati. Di conseguenza, il mercato oggi premia i livelli d'istruzione più alti. Nel dicembre 2010, quando il tasso di disoccupazione del paese era pari al 9,4%, il tasso di disoccupazione tra gli americani di 25 anni di età o più con un diploma di laurea, o superiore, era solo del 4,8%.³⁰ Il tasso di disoccupazione per lo stesso gruppo di popolazione in possesso di un diploma di scuola superiore era del 9,8%. E coloro che non avevano un diploma di scuola superiore registravano una disoccupazione pari al 15,3%.

Nel tentativo di comprendere meglio la crescita dell'occupazione nell'economia della conoscenza, assieme a Tate Watkins abbiamo costituito un Indice dell'Economia della Conoscenza (KEI, *Knowledge Economy Index*) per i 50 stati degli USA con dati del 2008, e successivamente abbiamo utilizzato l'indice insieme ad altre variabili per spiegare la migrazione di persone fra i 25 e i 39 anni fra i diversi stati americani, nel periodo 2004-2008.³¹ Il nostro lavoro si occupava sia della migrazione da altri paesi verso i 50 stati, sia di quella interna. Il nostro KEI, che è stato sviluppato statisticamente, utilizza tre variabili, che sono, per ogni stato, le spese delle imprese per ricerca e sviluppo, i livelli d'istruzione e il numero di imprese a rapida crescita.

Abbiamo incluso il KEI nei nostri modelli statistici assieme a un indice del costo della vita per ogni stato, il reddito pro capite, un indice di creatività, la popolazione media nel periodo 2004-2008 e un indice di libertà economica sviluppato per il Mercatus Center alla George Mason University.³² I solidi risultati statistici da noi ottenuti ci permettono di dedurre che i migranti nella fascia d'età 25-39 anni sono fortemente attratti da: 1) stati più urbanizzati, 2) stati con livelli elevati di libertà economica, 3) stati con un'economia della conoscenza e 4) luoghi con un alto indice di creatività. I nostri dati, quindi, affrontano direttamente l'interrogativo che ci siamo posti in questo lavoro, vale a dire, da dove provengono i posti di lavoro? I posti di lavoro si creano laddove potenziali datori di lavoro e potenziali lavoratori trovano un accordo. Questi accordi sono il risultato della ricerca e della migrazione verso i luoghi in cui si trova lavoro. I nostri risultati ci dicono che gli stati con meno tasse e una regolamentazione meno onerosa hanno possibilità migliori di attirare e trattenere i lavoratori della conoscenza. Ovviamente, questo è vero in generale, non solamente per gli stati americani.

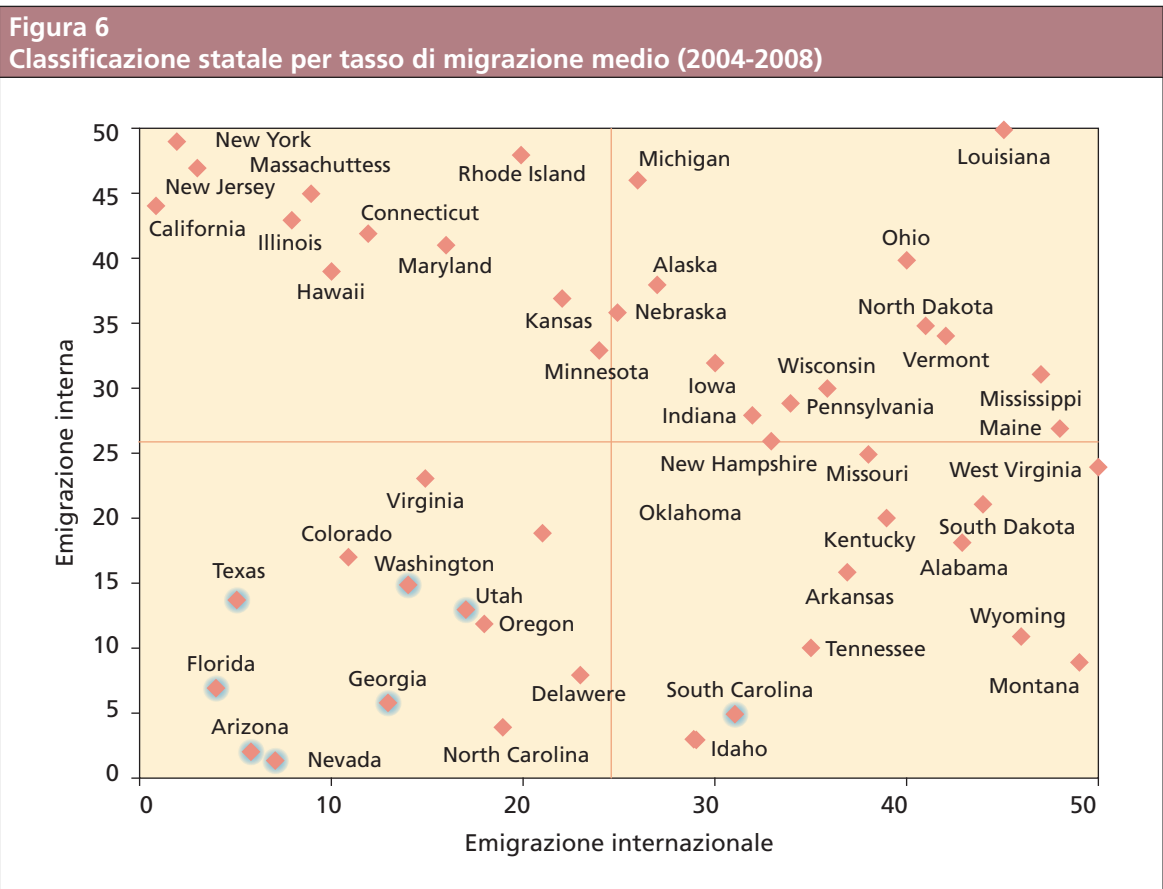
La Figura 6 mostra una mappatura delle classifiche statali per le migrazioni nazionali e internazionali che abbiamo sviluppato dal nostro studio. Il quadrante sud-ovest contiene gli stati che si collocano in cima alla classifica di attrazione sia nazionale che internazionale nell'arco di tempo 2004-2008. È piuttosto interessante notare che sette degli otto stati che nel 2010 hanno beneficiato di seggi supplementari alla Camera dei Rappresentanti si trovano proprio nel quadrante sud-ovest del grafico.

30. Bureau of Labor Statistics, *The Employment Situation-December 2010*.

31. Tate Watkins - Bruce Yandle, "Can Freedom and Knowledge Economy Indexes Explain Go-Getter Migration Patterns?", *Journal of Regional Analysis and Policy*, 40, n. 2, 2010, pp. 104-115; Tate Watkins - Bruce Yandle, "Tracking 'Go-getters' Across America", *Regulation*, estate 2010, pp. 10-13.

32. William P. Ruger - Jason Sorens, *Freedom in the 50 States*, Fairfax (VA), Mercatus Center, George Mason University, febbraio 2009.

Sapere dove va la gente quando è alla ricerca di occupazione e di una nuova vita è un altro modo per capire da dove vengono i posti di lavoro.



4. Considerazioni finali

Da dove vengono i posti di lavoro?

- I posti di lavoro possono essere creati quando i governi decidono di finanziare progetti di opere pubbliche che impieghino lavoratori, ma ciò può distruggere più occupazione di quanta ne produce;
- i lavori si creano quando i governi espandono la fornitura di servizi apprezzati dai contribuenti. Fra questi, la protezione della vita delle persone e della proprietà privata e la fornitura di beni pubblici che non possono essere prodotti economicamente da aziende private;³³
- i posti di lavoro nascono ogni giorno quando le imprese private assumono nuovi lavoratori affinché si occupino della loro attività;

³³ L'espressione "beni pubblici" ha un significato preciso in economia. Un bene pubblico puro è un prodotto, un'attività o un servizio che non può essere razionato e che, quando prodotto, è a disposizione di un utente o di un gran numero di utenti simultaneamente. La difesa nazionale è il caso più estremo. Una nazione sicura è sicura per una singola persona e per tutte, simultaneamente, e una volta prodotta la sicurezza non può essere negata a un cittadino che non la paga. Un altro esempio è la riduzione del traffico. Molti altri beni e servizi prodotti dal settore pubblico non sono tecnicamente dei beni pubblici, come ad esempio l'acqua potabile e il sistema fognario.

Introduzione

- i posti di lavoro si creano quando gli individui decidono di assumere se stessi in imprese individuali di loro proprietà.

Alcuni lavori sono temporanei, altri possono durare a lungo. Quali sono i più adatti per proseguire nel tempo?

- Quei lavori che emergono spontaneamente quando delle aziende sane assumono degli individui tramite un reciproco accordo;
- i lavori pubblici che impiegano lavoratori nella produzione di servizi apprezzati dai cittadini;
- i lavori autonomi in ditte individuali che forniscono prodotti e servizi richiesti dal mercato;
- i posti di lavoro che si trovano in regioni con un'economia in crescita;
- i lavori che non sono generati da programmi governativi temporanei.

Cosa determina il ritmo con cui il settore privato crea i posti di lavoro?

- Il ritmo dell'occupazione aumenta quando le economie locali e nazionali si espandono;
- il ritmo accelera quando cresce la produttività del lavoratore grazie a miglioramenti di capitale, maggiore esperienza, migliore gestione e livelli di competenza più elevati;
- si formano più posti di lavoro quando le imposte che pesano su lavoratori e aziende vengono ridotte;
- l'occupazione aumenta quando le autorizzazioni per l'apertura di nuove attività vengono semplificate e le barriere legate a licenze ammorbidite;
- si generano più posti di lavoro quando scende il costo del capitale grazie a tassi d'interesse più bassi e imposte sui guadagni in conto capitale più basse;
- il ritmo accelera quando aumenta la libertà economica e cresce la mobilità;
- il ritmo accelera quando c'è maggior certezza sul lungo termine in merito a imposte e regolamentazioni.

Cosa può fare il governo per migliorare l'occupazione nel settore privato? Alcune delle risposte a questa domanda si trovano nei punti appena esposti. Altre azioni più importanti e basilari che possono contribuire a creare un mercato dell'occupazione più sano comprendono:

- Proteggere i diritti di proprietà, ridurre le frodi, far rispettare i contratti;
- fornire livelli netti positivi di beni pubblici che non possono essere forniti in maniera adeguata dalle aziende private, assieme ad altri servizi pubblici normalmente forniti: fra questi, i servizi idrici e il trattamento delle acque reflue a sostegno della vita industriale e comunale; il controllo del traffico e le infrastrutture di trasporto per migliorare la mobilità delle persone e delle merci; livelli netti positivi di qualità ambientale;³⁴

34. La qualità ambientale può essere garantita tramite la fornitura e la protezione di diritti di proprietà da parte

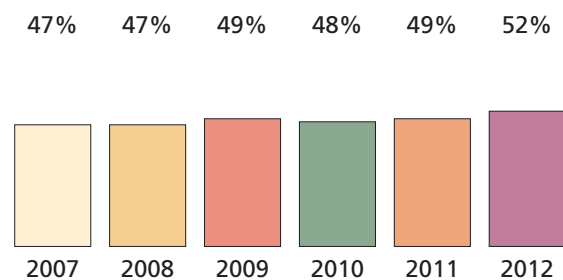
Indice delle liberalizzazioni 2012

- mantenere la stabilità dei prezzi, di modo che l'inflazione non eroda i guadagni e la ricchezza;
- ridurre l'incertezza evitando la violazione delle regole basilari del gioco, che sono formate da statuti e regolamenti che definiscono e proteggono i diritti di proprietà;
- liberalizzare l'economia di modo che l'espansione dell'innovazione in settori rinvigoriti frutti beni e servizi a prezzi inferiori, che si trasformano in *input* per la produzione di altri beni e servizi.

dei tribunali, per risolvere le cause mosse da individui e governi nei casi in cui degli inquinatori arrecano dei danni alle persone e alle proprietà. Questa sicurezza può essere migliorata se i governi esercitano un potere di polizia per proteggere i cittadini contro le catastrofi naturali o causate dall'uomo.

Introduzione

di Carlo Stagnaro



Quest'anno l'*Indice delle liberalizzazioni* subisce la variazione più rilevante da quando viene realizzato (2007). Nel 2012, l'economia italiana nel suo complesso risulta liberalizzata al 52%, tre punti in più rispetto all'anno precedente e 5 punti al di sopra del livello registrato nel primo anno del nostro "censimento della concorrenza".

L'*Indice delle liberalizzazioni* è un progetto finalizzato a valutare il grado di apertura di sedici settori dell'economia italiana – sedici "mercati" – rispetto ai paesi più liberalizzati d'Europa. Una variazione nel grado di liberalizzazione può dunque indicare un duplice movimento: o del nostro paese, oppure di quello assunto come *benchmark*. Se quest'ultimo riduce il suo tasso di competizione, automaticamente noi rileviamo un avanzamento italiano, anche se nulla è cambiato nel nostro paese. La prima domanda da porsi di fronte a un cambiamento importante, dunque, è quale ne sia la causa. La risposta, seppure debba essere articolata caso per caso, è abbastanza univoca: il grado di liberalizzazione cresce nel 2012 perché l'Italia, finalmente, ha preso alcune misure allo scopo di introdurre più concorrenza. Misure timide in alcuni casi, meno timide in altri (in particolare i trasporti e le professioni). Laddove, nelle nazioni di riferimento, vi sono stati degli arretramenti molto importanti, la metodologia è stata adeguata e in un caso addirittura si è scelto di cambiare la nazione di riferimento. Quindi, nel 2012, l'*Indice delle liberalizzazioni* porta una buona notizia, per quanto piccola e per quanto vada adeguatamente qualificata e messa nella giusta prospettiva.

La giusta prospettiva è: resta moltissimo da fare, ma qualcosa è stato fatto; e nel 2011 è stato fatto più che nel passato, sebbene non ancora abbastanza.

Naturalmente, queste valutazioni rispecchiano l'orientamento intellettuale dell'Istituto e degli autori dei singoli capitoli. I quali ritengono che la maggiore liberalizzazione sia un fenomeno desiderabile perché più concorrenza implica, nel medio termine, più innovazione, prezzi più bassi e maggiore libertà di scelta per i consumatori. Tuttavia, il nostro Indice può tranquillamente essere utilizzato da chi la pensa diversamente per documentare dei cambiamenti che in ogni caso sono avvenuti, a prescindere da come

vengono giudicati. Anche chi ritenga che una maggiore apertura alla concorrenza non sia la soluzione ai problemi italiani – o ad alcuni problemi italiani – ha interesse a monitorare l'andamento dei mercati per comprendere se essa divenga più o meno "selvaggia" (come dicono i suoi detrattori), ossia se al mercato venga delegato con maggiore o minore convinzione il compito di stabilire chi debbano essere i produttori di un certo bene o servizio e quali debbano essere i loro margini di profitto; ovvero, per esprimere lo stesso concetto in modo più ampio, quali siano il prezzo e la quantità di equilibrio in alcuni mercati. In tal senso, il nostro Indice è uno strumento eminentemente descrittivo: prima ancora che valutare i processi, esso intende coglierne direzione, verso e intensità.

Come emerge da una rapida lettura del sommario di questo volume, nel parlare di liberalizzazione ci concentriamo essenzialmente su una serie di servizi, con caratteristiche molto diverse gli uni dagli altri. La ragione di ciò sta nel fatto che, per loro natura, i servizi tendono ad avere una mobilità inferiore rispetto ai beni. Ciò significa che, in assenza di barriere protezionistiche o di legislazioni speciali, la liberalizzazione nella maggior parte dei mercati dei beni è un dato di fatto che si può considerare acquisito, se non altro perché uno dei portati positivi dell'unificazione europea – a fianco dei quali ne convivono altri meno desiderabili – sta nel sostanziale superamento di ogni barriera agli scambi intra-comunitari, che valgono attorno al 65% del totale degli scambi.¹ Permangono vincoli alle importazioni da altre nazioni (cioè l'unificazione europea è per certi versi un ostacolo alla piena globalizzazione dei mercati) ma questi ultimi sono relativamente meno significativi, e talvolta anche meno efficaci, rispetto alle precedenti barriere nazionali.

Vale la pena inoltre sottolineare che, nel 2011, il settore dei servizi pesava sulla composizione del valore aggiunto nazionale per il 73,4%.² I servizi qui studiati possono essere prodotti dal settore pubblico o da quello privato ma in tutti i casi o è possibile introdurre (maggiore) concorrenza, oppure il modo in cui essi sono regolamentati può determinare la presenza di maggiori o minori barriere all'ingresso in tutti gli altri settori dell'economia italiana. Questo giustifica l'analisi di una serie di ambiti che, per definizione, non possono essere esposti alla concorrenza (non in senso classico, almeno) quali l'organizzazione del sistema tributario e la pubblica amministrazione.

Prima di illustrare i risultati dell'Indice 2012, può tuttavia essere utile definire più precisamente il contesto all'interno del quale ci muoviamo, le sfide all'orizzonte e la metodologia adottata.

1. La situazione generale

Il 2012 è un anno di crisi profonda. Secondo l'OCSE, il prodotto interno lordo italiano

1. L'Italia, peraltro, è uno dei paesi per i quali gli scambi extra-europei pesano relativamente di più, raggiungendo quota 45%. Si veda Eurostat, *External and Intra-European Union trade. Data 2004-2009*, Bruxelles, Eurostat, 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CV-10-001/EN/KS-CV-10-001-EN.PDF

2. ISTAT, *Rapporto annuale 2012*, Roma, ISTAT, 2012, p. 89, <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

subirà una contrazione dell'1,7%.³ Altre organizzazioni sono ancora più pessimiste.⁴ La nostra è la quarta peggiore *performance* attesa dei paesi OCSE (peggio di noi staranno Grecia, Portogallo e Slovenia), contro una crescita media per le nazioni industrializzate dell'1,6% e una sostanziale stagnazione dell'eurozona (-0,1%). Nel 2011, l'Italia aveva dietro di sé solo quattro paesi, e nel 2013 sarà ancora quartultima. Ma soprattutto, se guardiamo allo svolgimento della crisi e al suo decorso atteso, il tasso di crescita medio italiano tra il 2007 e il 2013 (-0,71%) è in assoluto il peggiore dopo quello greco (-2,49%). Segno che, nel nostro paese, la crisi finanziaria globale e la crisi europea del debito si sovrappongono a una crisi più antica e più radicata, che potremmo chiamare la crisi della produttività.

Due dati sono particolarmente utili a capire il fenomeno in atto. Uno è la formazione di capitale fisso lordo: nel 2012 scenderà del 4,7% rispetto all'anno precedente, mentre nel periodo 2007-2013 si è ridotta a un tasso medio del 2,7%. Non ha mai avuto segno positivo tranne che nel 2007 (1,3%) e nel 2010 (1,7%). In entrambi i casi, però, si è trattato di valori contenuti rispetto alla media OCSE, pari rispettivamente a 2,8 e 2,4%. Ancora più impressionante è allargare lo sguardo all'intero periodo della crisi: nell'OCSE la formazione di capitale fisso lordo è rimasta sostanzialmente stabile, nell'eurozona si è ridotta a un tasso dell'1,2% annuo – meno della metà del nostro.

L'altro indicatore preoccupante è la disoccupazione: pari nel 2012 al 9,4%, in crescita ininterrotta dall'esplosione della crisi. Sebbene il dato italiano non sia, in questo caso, fuori scala rispetto a quanto si riscontra in altri paesi, ciò che solleva dubbi è non solo il suo continuo aumentare, ma anche le numerose criticità esistenti nel nostro mercato del lavoro – e ben fotografate nel capitolo curato da Fabiana Alias – relative, per un verso, al basso tasso di occupazione della nostra forza lavoro, per l'altro alla situazione di giovani⁵ e donne, tra i quali la disoccupazione raggiunge picchi stratosferici. A giugno 2012, a fronte di un tasso di disoccupazione complessivo del 10,8%, il tasso di occupazione complessivo era pari ad appena il 56,9%, mentre i giovani disoccupati erano più di un terzo del totale.⁶

Dietro questi dati allarmanti c'è una drammatica crisi di produttività. Non solo la produttività non cresce: la produttività crolla. Come si legge nel rapporto annuale dell'ISTAT, «tra il 2000 e il 2011 il costo del lavoro per unità di prodotto italiano aumenta mediamente di 1,2 punti percentuali all'anno in più rispetto a quello medio dell'Unione [Europea]: tale andamento è interamente imputabile a una minore dinamica della produttività in termini reali, mentre la crescita nominale del costo unitario del lavoro è stata

3. OECD, *OECD Economic Outlook*, vol. 2012/1. Tutti i dati citati in questo paragrafo provengono da questa fonte, salvo dove diversamente indicato.

4. Per esempio il Fondo Monetario Internazionale prevede un calo dell'1,9%. Si veda Fondo Monetario Internazionale, "Italy. 2012 Article IV Consultation", IMF, *Country Report*, n. 12/167, 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12167.pdf>.

5. Sul tema dell'occupazione giovanile, in particolare, si veda Michele Tiraboschi, "Young Workers in Recessionary Times: A Caveat (to Continental Europe) to Reconstruct its Labour Law?", *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 1, n. 1-2, 2012, pp. 3-24, http://www.adapt.it/contributions_1.pdf.

6. ISTAT, "Occupati e disoccupati. Giugno 2012", *Statistiche flash*, 31 luglio 2012.

in linea con quella europea». ⁷ Non si è trattato, tuttavia, di un “furto di plusvalore” ai danni dei lavoratori dipendenti. Infatti, nello stesso periodo anche la produttività totale dei fattori ha subito un decremento (-0,9% all’anno tra il 2000 e il 2009). ⁸

Questa crisi di produttività dipende da una serie di ragioni che non è possibile – e che sarebbe fuori luogo – esaminare nell’ambito di questo breve scritto. Quello che è importante sottolineare è che una delle cause ovvie sta nel fatto che il nostro è un paese poco concorrenziale. La concorrenza *costringe* i produttori (imprese e lavoratori) a migliorare la propria produttività perché, se non lo fanno, altri soggetti più efficienti prenderanno il loro posto, e i consumatori cambieranno le proprie scelte di consumo. ⁹ A sua volta la produttività totale dei fattori è correlata con l’occupazione. ¹⁰ Ne segue che la radice di molti problemi italiani deriva da una crisi di produttività che, a sua volta, dipende da una molteplicità di motivi – inclusi l’elevata pressione fiscale e l’inefficienza del settore pubblico, esaminata da Ugo Arrigo nel capitolo di questo volume sulla Pubblica Amministrazione – ma che, in generale, deriva da un insufficiente grado di competizione nel mercato.

Il meccanismo attraverso cui ciò avviene è intuitivo: in un contesto liberalizzato, i produttori devono competere per guadagnare fette di mercato. A tale scopo, devono fornire ai consumatori ciò di cui hanno bisogno, e per farlo possono intervenire o sui prezzi (riducendoli) oppure sulla qualità dei prodotti (migliorandola), oppure ancora differenziando i propri prodotti allo scopo di intercettare domande finora inavase. Tutti questi processi hanno l’effetto di rendere questi prodotti – che sono, spesso, fattori di produzione all’interno di altri processi produttivi – meno costosi. Ciò si traduce in una maggiore competitività dei prodotti a valle e così via. Tale processo favorisce sia i consumatori finali, che possono contare su una più ampia gamma di prodotti tra cui scegliere a prezzi più accessibili, sia l’industria nazionale, che può in tal modo essere più competitiva sul mercato domestico e sui mercati esteri. L’esempio principe, in tal senso, è quello dell’energia, dove la liberalizzazione consente, a parità di altri elementi, di recuperare i *gap* di costo, ma lo stesso principio vale in molti altri settori.

La domanda che è lecito porsi, a questo punto, è se l’aumentata concorrenza e la riduzione dei costi (attraverso la diminuzione degli “sprechi” nei processi produttivi) non sia incompatibile con l’obiettivo di rispondere alla crisi italiana nel breve termine creando nuova occupazione. In fondo, l’esperienza comune è che, ogni volta che si discute se liberalizzare un settore e, magari, privatizzare gli *incumbent* pubblici, i lavoratori scendono in piazza temendo licenziamenti di massa o altre angherie. Quindi, la liberalizzazione implica necessariamente disoccupazione e, dunque, è un processo da evitare nel bel mezzo di una recessione?

7. ISTAT, *Rapporto annuale 2012*, p. 100.

8. ISTAT, “Misure di produttività. Anni 1980-2009”, 3 agosto 2010.

9. Si veda, per esempio, Sandra Ospina - Marc Schifffbauer, “Competition and Firm Productivity: Evidence from Firm-Level Data”, IMF, *Working Paper*, n. WP/10/67, marzo 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp1067.pdf>; Paolo Buccirossi - Lorenzo Ciari - Tomaso Duso - Giancarlo Spagnolo - Cristiana Vitale, “Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment”, *Review of Economics and Statistics*, di prossima pubblicazione.

10. Christopher A. Pissarides - Giovanna Vallanti, “Productivity Growth and Employment: Theory and Panel Estimates”, CEP, *Discussion Paper*, n. 663, dicembre 2004, http://eprints.luiss.it/876/1/dp0663_vallanti-2004.pdf.

2. Liberalizzare per creare lavoro

La recessione italiana, per riassumere, deriva dal sovrapporsi della crisi europea e internazionale a una pre-esistente crisi nazionale. Quest'ultima è legata all'eccessivo peso dello Stato, all'enorme debito pubblico (che i mercati scontano come tassazione futura), alla percezione di forte incertezza normativa e all'inefficiente organizzazione di molti settori dell'economia. Quest'ultima, che si traduce in un maggior costo dei fattori di produzione per altri settori (in particolare quelli esposti alla concorrenza internazionale),¹¹ è appunto la conseguenza del permanere di rendite economiche non scalpite dalla competizione.

In questo senso aprire il paese alla concorrenza rappresenta uno degli strumenti obbligati per mettere l'Italia nella condizione di tornare a crescere. Su questo punto vi è sostanziale unanimità da parte degli osservatori. Per esempio, secondo il Fondo Monetario Internazionale, «le [nostre] stime suggeriscono che un pacchetto completo di riforme dei mercati dei prodotti e del lavoro potrebbe far crescere il livello del PIL del 5,75% dopo cinque anni e del 10,5% nel lungo termine».¹² L'OCSE afferma che «le politiche strutturali dovrebbero restare nell'agenda. Tutte le questioni identificate nei rapporti precedenti rimangono importanti. Le liberalizzazioni che sono state avviate nei servizi dovrebbero essere completate ed estese ad altre aree, quali i trasporti e i servizi locali».¹³ La stessa lettera inviata nell'agosto 2011 all'ex premier italiano, Silvio Berlusconi, dall'allora presidente uscente della Banca Centrale Europea, Jean-Claude Trichet, e dal presidente entrante, Mario Draghi, poneva l'enfasi sul tema delle liberalizzazioni: «Vediamo l'esigenza di misure significative per accrescere il potenziale di crescita [...]. Le sfide principali sono l'aumento della concorrenza, particolarmente nei servizi, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e il ridisegno di sistemi regolatori e fiscali che siano più adatti a sostenere la competitività delle imprese e l'efficienza del mercato del lavoro».¹⁴ La maggior parte di questi temi è al centro dell'analisi dell'*Indice delle liberalizzazioni*, il quale non solo indaga una serie di mercati, ma mette sotto la lente pure il Fisco (con Piercamillo Falasca e Marco Valerio Lo Prete) e la Pubblica Amministrazione (con Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia).

Ora, tutte le misure di cui si parla sarebbero state probabilmente più efficaci se adottate per tempo e in una fase meno critica del ciclo economico. Tuttavia, i governi italiani degli ultimi vent'anni, con poche eccezioni e quasi casuali, hanno piuttosto preferito rimandare o fare il meno possibile laddove erano obbligati dalle direttive europee a intervenire. Il caso postale, esaminato da Ugo Arrigo e Andrea Giuricin, è a questo proposito emblematico: l'apertura del mercato imposta dalle direttive comunitarie è stata interpretata come un mandato a fare il minimo indispensabile, e in alcuni casi addirittura a fare passi indietro rispetto a un quadro regolatorio precedentemente sotto alcuni aspetti relativamente più concorrenziale di quanto strettamente richiesto. Fenomeni simili si sono verificati nei mercati elettrico e, soprattutto, del gas, di cui qui

11. Per una discussione sulle ragioni della crisi italiana e sulle riforme necessarie a uscirne si veda, per esempio, Fondo Monetario Internazionale, "Italy. 2012 Article IV Consultation".

12. Fondo Monetario Internazionale, "Italy. 2012 Article IV Consultation", p. 17.

13. OECD, *Economic Survey of Italy 2011*, 9 maggio 2011, <http://www.oecd.org/eco/47769054.pdf>.

14. Jean-Claude Trichet - Mario Draghi, lettera al Primo Ministro italiano, 5 agosto 2011.

si occupano Massimo Beccarello e Daniela Floro.

Proprio perché quello che poteva essere fatto non è stato fatto, ci troviamo oggi costretti a “ricuperare”, a dispetto dello scenario tutt’altro che roseo. Da qui deriva una domanda ovvia: liberalizzare può essere una politica per l’occupazione, oltre che per la crescita?

Gli organismi internazionali ci chiedono di introdurre più competizione e flessibilità in tutti i mercati dei beni e dei servizi, incluso il mercato del lavoro. In realtà, su questo fronte sono stati fatti importanti passi avanti nell’ultimo decennio, come testimonia l’analisi di Fabiana Alias. Lo stesso vale per i servizi professionali che, per il modo in cui sono regolamentati, possono essere associati allo sforzo di creare maggiore mobilità del capitale umano, come spiega Silvio Boccalatte. Le riforme del mercato del lavoro, per quanto incomplete, hanno contribuito sia a creare nuova occupazione, sia a far emergere una parte del lavoro nero, e in questo senso si può sostenere che siano state riforme di successo. Questo è vero sia a livello internazionale,¹⁵ sia a maggior ragione nel nostro paese.¹⁶ Pertanto, portare a termine la riforma del lavoro è indubbiamente una strategia tesa a migliorare competitività e occupazione in Italia.¹⁷

È apparentemente più controverso il tema dell’effetto occupazionale delle liberalizzazioni di singoli settori economici. Infatti, un mercato non liberalizzato tende a non avere particolare riguardo alla definizione di una struttura dei costi efficiente all’interno delle imprese attive in quel mercato (o dell’unica impresa nel caso di monopoli o quasi-monopoli). Specialmente in presenza di monopolisti pubblici, generalmente si osserva un eccessivo costo del lavoro che si traduce o in un numero di occupati esagerato, o in un sovradimensionamento dei salari per unità di prodotto, oppure in entrambe le cose. Si legge per esempio nel rapporto dell’OCSE sulle privatizzazioni nel ventunesimo secolo: «I redditi dei dipendenti pubblici possono essere maggiori delle loro controparti private oppure no, ma generalmente i primi godono di garanzie occupazionali e schemi pensionistici superiori alla media. A questo si aggiunge il fatto che le aziende pubbliche tendono a essere sovra-organico. Gli studi empirici sulle privatizzazioni generalmente identificano la riduzione del costo del lavoro tra le principali fonti di maggiore efficienza – *sebbene vada aggiunto che i cambiamenti di lungo termine possano essere positivi o negativi a seconda dei casi e delle condizioni dei singoli mercati*». ¹⁸ Esistono numerosi esempi di processi di liberalizzazione e privatizzazione

15. Si vedano per esempio: Alejandro Cuñat - Marc Melitz, “Volatility, Labor Market Flexibility, and the Pattern of Comparative Advantage”, NBER, *Working Paper*, n. 13602, aprile 2007, http://www.nber.org/papers/w13062.pdf?new_window=1; Hilary Ingham - Mike Ingham, “Job Creation and Labour Market Flexibility: Miracle or Mirage on the Polish Labour Market?”, *Industrial Relations Journal*, vol. 42, n. 4, luglio 2011, pp. 339-357; David S. Kaplan, “Job Creation and Labor Reform in Latin America”, World Bank, *Policy Research Working Paper*, n. 4708, settembre 2008, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6774/WPS4708.pdf?sequence=1>.

16. Tito Boeri - Pietro Garibaldi, “Two Tier Reforms of Employment Protection: A Honeymoon Effect?”, *Economic Journal*, vol. 117, n. 521, 2007, pp. 357-385; Michele Tiraboschi, “Tre anni di legge Biagi: bilanci e prospettive”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4, 2006, pp. 1097-1106; CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2006*, 18 luglio 2007; Anita Guelfi, “Il mercato del lavoro italiano nel 2007 tra risultati positivi e l’emergere di criticità”, ISAE, *Nota mensile*, marzo 2008.

17. Pietro Ichino, *Inchiesta sul lavoro*, Milano, Mondadori, 2011.

18. OECD, *Privatisation in the 21st Century. Summary of recent experiences*, 2010, <http://www.oecd.org/daf/corpo->

a valle dei quali l'occupazione, dopo essere stata riqualificata, tende ad aumentare: è il caso delle ferrovie britanniche e svedesi dopo l'apertura alla concorrenza.¹⁹

La ragione è, al tempo stesso, banale e complessa. Complessa nelle sue articolazioni, ma banale nel suo fondamento che è quello che qui interessa: l'occupazione non è un *fine* dell'economia, ma un fattore di produzione. È relativamente facile creare occupazione nell'immediato (basta sussidiare un singolo settore o anche solo creare occupazione fittizia attraverso "lavori socialmente utili" e strumenti simili). È però difficile creare occupazione sostenibile nel lungo termine. Infatti, la prima è soggetta all'unico vincolo della disponibilità di risorse (pubbliche) – vincolo che, nel decorso della presente crisi, si è fatto del resto ineludibile. L'altra è invece soggetta a un vincolo assai più sfidante: l'occupazione, per essere sostenibile, deve essere produttiva.

Per meglio comprendere questo punto è di grande utilità la lettura del saggio di Bruce Yandle che apre questa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*. I posti di lavoro non vengono dal nulla né possono discendere, nel lungo termine, da una spesa pubblica fine a se stessa. Essi nascono dalle intuizioni degli imprenditori che individuano una possibilità di soddisfare una domanda; cioè nascono dall'esigenza di dare ai consumatori quel che desiderano al prezzo che sono disposti a pagare. I costi di produzione devono essere compatibili con tale prezzo: non il contrario. Pertanto, per essere sostenibile, l'occupazione deve essere produttiva. La concorrenza aiuta a distinguere i posti di lavoro (e le attività) realmente produttivi e a riallocare i diversi fattori nel modo più conveniente. Spiega Yandle: «Per liberalizzare l'economia, il governo deve farsi da parte e lasciare più spazio al funzionamento dell'economia di mercato. Come risultato, beni e servizi verranno prodotti in modo più efficiente, e i fattori di produzione si trasformeranno in occupazione e verranno impiegati laddove sono più produttivi [...]. Nel breve periodo, l'aria fresca della concorrenza può anche distruggere dei posti di lavoro improduttivi nei settori da poco liberalizzati, ma si tratta di una pre-condizione necessaria per creare posti di lavoro sostenibili in altri settori dell'economia. L'efficienza nel lungo periodo porterà a una riduzione dei prezzi e a merci di migliore qualità. Il conseguente aumento della ricchezza, poi, stimolerà la crescita di una domanda che a sua volta genererà un'economia dell'occupazione più elevata».²⁰

Come emerge anche dalle parole di Yandle, possono esservi dei problemi relativi alla *transizione* da un contesto protetto a uno competitivo. La transizione sarà tanto più complessa e dolorosa quanto più sono state efficaci le protezioni (o i sussidi) nell'impedire un aggiustamento graduale dal lato dell'offerta ai mutati scenari di mercato. Tuttavia è importante rendersi conto che rimandare le riforme *non* è un'alternativa concreta al disegnare processi di aggiustamento che siano ragionevolmente accettabili dal punto di vista sociale e che sappiano offrire un'opportunità anche a coloro che, fino a oggi, hanno goduto di una posizione di rendita che gli ha consentito di continuare a percepire uno stipendio per svolgere mansioni relativamente poco produttive. Anzi: rimandare l'inevitabile ha l'unica conseguenza di rendere i cambiamenti più

nateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/43449100.pdf. Corsivo aggiunto.

19. Ugo Arrigo - Vittorio Ferri, "La separazione delle reti ferroviarie. Insegnamenti per l'Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna", Istituto Bruno Leoni, *Special Report*, 14 maggio 2012, http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL-Special_Report-Ferrovie.pdf.

20. *Infra*, pp. 18-19.

traumatici e socialmente costosi.

In questo senso, le politiche del lavoro devono anche porsi il problema di come riqualificare il personale e di come favorire la riallocazione delle risorse, piuttosto che impedirle o renderla più difficile. Tutto ciò ha a che vedere col modo in cui vengono condotti i processi di liberalizzazione (e privatizzazione): non con l'opportunità di metterli in atto né tanto meno con l'esigenza di farlo a fronte di una crisi che affonda le sue radici proprio nell'assenza di concorrenza.

Per riassumere, esiste ampia evidenza del fatto che la liberalizzazione dei settori economici sia positivamente correlata con la crescita della produttività dei fattori, degli investimenti e dell'occupazione.²¹ L'idea che le liberalizzazioni abbiano l'effetto di produrre occupazione è ormai ampiamente accettata: l'occupazione, appunto, nasce dall'opportunità di creare valore e di rispondere a una domanda resa sempre più libera ed esigente dall'ampliarsi delle offerte disponibili sul mercato. Non solo l'occupazione ma anche i salari reali crescono come conseguenza di un mercato più competitivo, al punto che qualcuno suggerisce di anteporre i processi di liberalizzazione dei mercati di beni e servizi all'introduzione di maggiore flessibilità nel mondo del lavoro, proprio per rendere quest'ultima riforma socialmente più accettabile.²² Anche indagini specifiche sull'Italia e sulle conseguenze dello scarso tasso di concorrenza nel settore dei servizi – che si traduce in un *markup* mediamente alto in relazione a quanto si riscontra in altre nazioni europee – trovano che la liberalizzazione produce nel tempo un aumento della quantità domandata di beni e servizi e che «occupazione e investimenti crescono gradualmente nel tempo».²³ Vi sono esempi clamorosi: il settore idrico, e dei servizi pubblici in generale, deve affrontare investimenti massicci per allineare le proprie *performance* agli obblighi europei in relazione, tra l'altro, alla qualità delle acque. Questi investimenti sono stimati conservativamente nell'ordine dei 60 miliardi di euro nel prossimo trentennio.²⁴ Tali investimenti – che potrebbero creare occupazione rilevante – sono oggi “bloccati” a causa sia della politicizzazione di molti dei soggetti gestori del servizio idrico, sia delle modalità di affidamento del servizio poco trasparenti, sia infine delle tortuosità post-referendarie nel definire un metodo tariffario condiviso e incentivante.²⁵

È difficile, però, affrontare questi temi senza porsi il problema dell'inadeguatezza della struttura produttiva italiana in molti dei mercati considerati. Per questo è essen-

21. Si vedano: Alberto Alesina - Silvia Ardagna - Giuseppe Nicoletti - Fabio Schiantarelli, “Regulation and Investment”, *Journal of the European Economics Association*, vol. 3, n. 4, 2005, pp. 791-825, <http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Regulation%20and%20Investment.pdf>; Guglielmo Barone - Federico Cingano, “Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries”, Banca d'Italia, *Working Papers*, n. 675, 2008, <http://www.oecd.org/economy/productivityandlongtermgrowth/46329580.pdf>.

22. Olivier Blanchard - Francesco Giavazzi, “The Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n. 3, 2003, pp. 879-909.

23. Lorenzo Forni - Andrea Gerali - Massimiliano Pisani, “Macroeconomic Effects of Greater Competition in the Service Sector: The Case of Italy”, Banca d'Italia, *Working Papers*, n. 706, 2009, p. 16, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temid/td09/td706_09/td_706_09/en_tema_706.pdf.

24. Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, “Consultazione pubblica per l'adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici”, 204/2012/R/idr.

25. Si veda Lucia Quaglino - Serena Sileoni - Carlo Stagnaro, “L'acqua dopo il referendum”, *Gazzetta Ambiente*, vol. 23, n. 1, 2012, pp. 110-125.

ziale evitare di scindere il dibattito sulla liberalizzazione dei mercati da quello sulla privatizzazione degli *incumbent*.

3. Privatizzare per liberalizzare?

Uno dei temi più delicati quando si parla di liberalizzazioni, anche ma non solo per il suo risvolto occupazionale, è quello della privatizzazione. Da un lato, vi è il rischio – in assenza di adeguate riforme – di trasferire in mani private dei monopoli pubblici, con poco o nessun vantaggio rispetto alla situazione precedente. Dall'altro, il valore delle imprese in via di privatizzazione dipende in misura critica dal contesto di regole all'interno del quale operano; vi è il rischio che l'introduzione della concorrenza determini il deprezzamento quasi totale delle azioni delle imprese pubbliche. Questo induce sovente a gestire le privatizzazioni in modo inefficace, o mantenendo condizioni semi-monopolistiche, oppure garantendo protezione implicita attraverso la partecipazione dello Stato (o di sue emanazioni) al capitale societario.

Il tema delle privatizzazioni è tornato di grande attualità in seguito alla discussione su come abbattere il debito pubblico. Poiché lo Stato italiano mantiene ancora forti partecipazioni in numerose società attive in diversi settori, molti hanno evidenziato come la loro cessione possa essere utile ad alleviare le pressioni dei mercati internazionali. Spesso queste proposte vengono confuse o sovrapposte ad altre meno efficaci, che riguardano ora la privatizzazione degli immobili pubblici (operazione senza dubbio utile ma caratterizzata da tempi e cautele assai diversi), ora con la cessione dei titoli del Tesoro a soggetti quali la Cassa Depositi e Prestiti che si trovano all'esterno del perimetro della pubblica amministrazione per mere ragioni formali. In questo caso, va da sé che sarebbe improprio parlare di privatizzazioni.²⁶

Le difficoltà implicite nel processo – che talvolta implica addirittura l'onere di riscrivere le regole di un mercato o di riorganizzare societariamente gli *incumbent* pubblici per evitare concentrazioni o integrazioni verticali anti-competitive²⁷ – non devono tuttavia distogliere dalla sua utilità e necessità. Infatti, privatizzare le imprese, prima ancora che una politica antidebito, può essere una politica per la crescita (nella misura in cui liberalizzare lo è). Come argomentano Magda Bianco, Silvia Giacomelli e Giacomo Rodano in un *paper* per la Banca d'Italia: «La diffusione della proprietà pubblica in comparti in cui non vi sono ragioni per cui i meccanismi di mercato non dovrebbero operare liberamente può costituire una fonte di distorsione e di restrizione della concorrenza se non accompagnata da un adeguato quadro di regole volte ad assicurare la parità di condizioni tra imprese pubbliche e imprese private. Essa inoltre, come vedremo, costituisce un fattore di complicazione nel disegno di una efficace regolamentazione nei settori a rete. Vantaggi non giustificati per le imprese pubbliche rispetto a quelle private possono derivare: dall'assenza di una netta separazione nei settori regolamentati tra l'attività di regolazione e quella imprenditoriale da parte dell'operatore pubblico; dalla possibilità per le imprese pubbliche di realizzare sussidi incrociati tra attività in monopolio e atti-

26. Alberto Alesina - Francesco Giavazzi, "I compromessi che non servono", *Corriere della Sera*, 12 agosto 2012; Alessandro De Nicola, "Serve più coraggio per il mantra del debito", *la Repubblica*, 13 agosto 2012; Carlo Stagnaro, "Per combattere gli sprechi l'imperativo è privatizzare", *Il Sole 24 Ore*, 18 agosto 2012.

27. Istituto Bruno Leoni, "Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni", Istituto Bruno Leoni, *Policy Paper*, n. 3, 23 agosto 2011, <http://www.brunoleoni.it/upload/IBL-PolicyPaper-03-Liberalizzazioni.pdf>.

vità sul mercato; dalla possibilità di ottenere prestiti a tassi inferiori a quelli di mercato dalle istituzioni finanziarie sfruttando la garanzia pubblica; dalla preferenza nell'assegnazione di commesse pubbliche e di affidamento di attività in monopolio».²⁸

Per chiarire con alcuni esempi, nel settore elettrico è possibile osservare una correlazione negativa tra i prezzi e la quota di mercato di imprese pubbliche,²⁹ mentre nel caso del gas non appare irrilevante l'interesse dell'azionista dell'*incumbent*, cioè il Tesoro attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, nel determinare prima l'ostilità alla separazione proprietaria della rete di trasporto e degli stoccaggi,³⁰ e poi le modalità a dir poco discutibili con cui essa è avvenuta.³¹

Questo spiega perché la presenza pubblica viene considerata come un fattore anti-concorrenziale anche in diversi capitoli di questo Indice (tra cui Rosamaria Bitetti sui servizi idrici, Luigi Ceffalo per le infrastrutture autostradali, Christian Pala e Paolo Pardini per la borsa, e Massimiliano Trovato per telecomunicazioni e televisione). Inoltre i problemi derivanti dalla commistione tra lo Stato azionista e regolatore sono ben presenti nei capitoli relativi ai settori trasportistici (trasporto aereo e TPL a firma di Andrea Giuricin, e ferrovie a firma di Ugo Arrigo).

Il cuore del ragionamento è che la proprietà pubblica implica un ineliminabile conflitto di interessi tra il governo e le sue articolazioni, che ha il dovere di tutelare l'interesse generale promuovendo la concorrenza, e il governo e le sue articolazioni, che partecipando agli utili delle imprese in competizione sul mercato ha interesse a massimizzarne i risultati anche a scapito della concorrenza (e dei concorrenti). È possibile limitare questo conflitto di interessi erigendo barriere più o meno formali, delegando i compiti di regolazione ad autorità indipendenti e adottando opportune misure di *governance* (nel caso Eni-Snam, per esempio, l'Antitrust ha ritenuto tali misure sufficienti,³² pur avendo ritenuto misure analoghe insufficienti nel caso del tutto identico Enel-Terna).³³ In Italia e nel caso specifico sono stati fatti tentativi di arginare il conflitto di interessi; ma, appunto, esso non è stato evitato, e la semplice scelta di non evitarlo ne è, in fondo, una manifestazione piuttosto esplicita.

Privatizzare è l'unico modo per eliminare alla radice tale conflitto di interessi. Conseguentemente ha una valenza pro-competitiva, pro-crescita e pro-occupazione.

28. Magda Bianco - Silvia Giacomelli - Giacomo Rodano, "Concorrenza e regolamentazione in Italia", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 123, aprile 2012, p. 23, http://www.bancaditalia.it/publicazioni/economia_quest_ecofin_2/QF_123/QEF_123.pdf.

29. Mattia Bacciardi - Carlo Stagnaro, "La centrale pubblica scaccia quella privata. Gli effetti della proprietà pubblica sui prezzi dell'elettricità", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper*, di prossima pubblicazione.

30. Carlo Stagnaro - Federico Testa, "Reti di trasporto nazionale e concorrenza nei mercati del gas: il caso Eni-Snam Rete Gas", *Sinergie*, n. 86, 2011, pp. 187-203, <http://www.sinergiejournal.it/pdf/86/12.pdf>.

31. Carlo Stagnaro, "La separazione di Snam, ovvero la rinazionalizzazione dell'energia", *Chicago-blog.it*, 16 maggio 2012, <http://www.chicago-blog.it/2012/05/16/la-separazione-di-snam-ovvero-la-rinazionalizzazione-dellenergia/>; Carlo Stagnaro, "Snam-Eni: le quattro mezze verità della Cdp", *Chicago-blog.it*, 17 maggio 2012, <http://www.chicago-blog.it/2012/05/17/snam-eni-le-quattro-mezze-verita-della-cdp/>; Istituto Bruno Leoni, "Osservazioni in merito all'acquisizione di Snam Spa da parte di Cassa depositi e prestiti Spa", 23 luglio 2012.

32. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C11695, 8 agosto 2012.

33. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C7065, 4 agosto 2005.

4. Cosa significa liberalizzare

Sullo sfondo di queste riflessioni rimane l'obbligo di definire rigorosamente cosa si intenda per liberalizzazione.³⁴ È possibile affrontare il tema muovendo da diverse posizioni, ma in estrema sintesi si può sostenere che esistano due filoni di pensiero: secondo gli uni la concorrenza è una questione che afferisce agli esiti del mercato, per esempio il numero di attori in un determinato settore, e ha a che fare con l'obiettivo di massimizzare il numero di *competitor* allo scopo di avvicinare quanto più possibile il mercato reale al modello della concorrenza perfetta. Secondo gli altri, invece, la concorrenza dipende in misura esclusiva o quasi dal quadro di regole che sovrintendono il funzionamento del mercato, e in particolare alla maggiore o minore libertà di ingresso sul mercato, libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale e libertà di uscita per i soggetti inefficienti o non competitivi. L'Istituto Bruno Leoni e questo Indice adottano una simile prospettiva e dunque affrontano lo sforzo di "misurare" la liberalizzazione avendo in mente soprattutto il quadro giuridico di riferimento. Ciò non implica una rinuncia a strumenti di natura quantitativa, che anzi sono preponderanti nella maggioranza dei capitoli: tuttavia, tali strumenti (a partire dagli indici di concentrazione) vengono impiegati con grande cautela e interpretati come "spie" che denunciano l'inadeguatezza del contesto.

La concorrenza è, per noi, più un *processo* che un fatto: essa non si sostanzia nella "fotografia" di un settore economico ma nel "film" che esso disegna nel tempo, ossia nei cambiamenti che esso subisce e negli ostacoli che i cambiamenti incontrano. Più esistono ostacoli, meno un mercato è liberalizzato. Gli ostacoli sono per definizione di origine legislativa; è lo Stato, attraverso la produzione normativa o regolatoria, oppure con l'introduzione di imposte distorsive, o ancora aumentando i costi d'ingresso sul mercato per mezzo di un'amministrazione pubblica inefficiente, lenta e imprevedibile, a determinare la rapidità con cui le innovazioni possono fare breccia. La concorrenza, insomma, non coincide col numero dei concorrenti, ma con l'esistenza o meno di opportunità di ingresso e il relativo rischio di fallimento (uscita) degli *incumbent*. Un mercato con pochissimi *competitor* può essere liberalizzato,³⁵ uno con moltissimi attori no.³⁶

In questo senso, è essenziale enfatizzare che, sebbene in alcuni casi possa essere utile introdurre forme di regolazione del mercato (per esempio in presenza di monopoli tecnici pre-esistenti all'apertura alla concorrenza), in generale la regolamentazione non è un sinonimo di concorrenza, ma del suo contrario. L'eccesso di regolamentazione è fonte inesauribile di conflitti di interesse, attività di *rent seeking*, e in genere di ostacoli alla competizione (come dimostra il caso del mercato dell'arte illustrato da Filippo Cavazzoni e Martha Friel).

Se la concorrenza è una virtù (o, se si vuole, un vizio) del contesto, la liberalizzazione è il processo che porta da un contesto non (o meno) concorrenziale a uno (più) concorrenziale. Liberalizzare significa, allora, soprattutto rimuovere norme e regole che

34. Per una discussione più ampia si rimanda alle precedenti edizioni dell'*Indice delle liberalizzazioni*.

35. Alberto Mingardi - Luca Mazzone, "Here We Go Again. Antitrust e imprese innovative: il caso Intel-UE e l'importanza del controllo giurisdizionale", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper*, n. 97, 25 febbraio 2011, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_97_Intel.pdf.

36. Amanda Carmignani - Silvia Giacomelli, "Too Many Lawyers? Litigation in Italian Civil Courts", Banca d'Italia, *Working Papers*, n. 745, 2010, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economia/temidi/td10/td745_10/en_td_745_10/en_tema_745.pdf.

impediscono il libero svolgersi della concorrenza; e richiede di eliminare ogni confusione di ruoli tra regolatore e regolato ossia, ancora una volta, privatizzare le imprese di proprietà pubblica.

Il processo di liberalizzazione può assumere varie forme in funzione delle caratteristiche specifiche di ciascun settore. Dove sono presenti segmenti del mercato monopolistici – per esempio infrastrutture a rete – è necessario introdurre forme di regolamentazione che, da un lato, impediscano l'esercizio del potere di mercato del monopolista in chiave anticompetitiva; dall'altro incentivino gli investimenti sull'infrastruttura essenziale in modo tale da creare lo "spazio fisico" per il mercato. In questi casi, è opportuno che i poteri di regolazione siano delegati ad autorità indipendenti per una serie di ragioni legate per un verso all'elevato contenuto tecnico delle decisioni; per l'altro verso alla rapidità e discrezionalità con cui esse, in taluni casi, devono essere prese. La regolazione indipendente appare come un compromesso ragionevole tra la scelta di affidare una regia pubblica su alcuni settori, e l'esigenza di garantire certezza del diritto agli operatori di mercato sottraendo una serie di determinazioni alla normale dialettica politica e al relativo "calcolo del consenso". Il modello di regolazione scelto per le reti è a sua volta rilevante e, a seconda dei casi, può essere preferibile un modello di "monopolio privato regolato" (come per le reti di trasmissione nazionale dell'elettricità e di trasporto nazionale del gas) oppure uno di "concorrenza per il mercato" (come per le reti di distribuzione locale di elettricità, gas e acqua).

In altri casi, liberalizzare significa ridurre in modo pesante la regolamentazione pur mantenendone tracce allo scopo di controbilanciare asimmetrie informative tra i produttori e i consumatori del servizio. È il caso degli ordini professionali dove il sistema italiano appare eccessivamente pesante e largamente inefficiente,³⁷ ma nel quale è possibile immaginare un ordinamento tale da contemperare la volontà di tutelare il consumatore con l'introduzione di meccanismi concorrenziali più vivaci.³⁸

In altri casi ancora, liberalizzare significa, semplicemente, rimuovere ogni forma di interferenza pubblica. Vale la pena evidenziare che questi ultimi casi rappresentano la regola, mentre forme più o meno pesanti di intervento pubblico dovrebbero essere l'eccezione da valutare con estrema attenzione e cautela.

5. La metodologia

La metodologia adottata nell'*Indice delle liberalizzazioni* riflette l'approccio appena descritto. Essa muove dal presupposto che la concorrenza deriva dal contesto normativo e che un mercato è tanto più liberalizzato, quanto maggiore è la libertà di entrata, esercizio e uscita per gli operatori. Seguono due conseguenze rilevanti: in primo luogo il maggiore o minore grado di liberalizzazione può essere desunto dall'esame delle norme vigenti (e della loro applicazione), mentre gli indicatori quantitativi vanno intesi quali *proxy*

37. Michele Pelizzari - Jacopo Orsini, *Dinastie d'Italia. Gli ordini tutelano davvero i consumatori?*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012; Daniela Marchesi, "Perché all'ordine non piace la concorrenza", *Lavoce.info*, 7 aprile 2009, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001047.html>.

38. Ilaria Masiero - Michele Polo, "Albi professionali: l'esempio inglese", *Lavoce.info*, 21 novembre 2009, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001401-351.html>; Silvio Boccalatte, "Le professioni intellettuali. Una soluzione unitaria per una questione complessa", Istituto Bruno Leoni, *Focus*, n. 184, 4 luglio 2011, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_184_Boccalatte.pdf.

di norme più o meno “buone” (dove “buone” significa, tra l’altro, “poche” e “stabili”, specie nei settori ad alta intensità di capitale e caratterizzati da ritorni lontani nel tempo, nei quali dunque l’attrattività per gli investitori è la sfida chiave). Secondariamente, non esistono due mere opzioni (mercato liberalizzato *vs* mercato non liberalizzato) ma esiste un *continuum* di maggiore o minore liberalizzazione (e di maggiore o minore libertà di entrata, esercizio e uscita) all’interno del quale possono darsi situazioni le più diverse.

Questo giustifica la scelta di attribuire un punteggio il meno discreto possibile: dove in ciascun settore possano essere apprezzati anche cambiamenti di modesta entità. Poiché, tuttavia, la valutazione avviene su basi quali-quantitative, i giudizi offerti devono essere trattati *cum grano salis*. Pertanto, avendo scelto di esprimerle su una scala da 0 (che indica il minimo di liberalizzazione) a 100 (il massimo) si è deciso – arbitrariamente ma ragionevolmente – di ritenere non significative, per i singoli settori, le variazioni inferiori ai 5 punti percentuali, che possono dipendere o dallo “strabismo” dell’occhio del ricercatore, oppure da variazioni minime legate semplicemente agli indicatori pre-scelti.

Un ulteriore elemento importante per comprendere la natura dell’Indice sta nella scelta di esprimere una valutazione sul grado di liberalizzazione in termini relativi anziché assoluti. Sarebbe stato possibile, infatti, definire una scala assoluta tale per cui al valore zero corrispondesse il monopolio pubblico (assenza di concorrenza) e al 100 un mercato pienamente liberalizzato. Al contrario, si è preferito individuare, per ciascun mercato, un paese europeo di riferimento – il più liberalizzato tra quelli direttamente confrontabili col nostro, date le caratteristiche di quello specifico mercato – e “tarare” su di esso il nostro giudizio. In altre parole, una valutazione molto alta non implica che un dato mercato sia totalmente liberalizzato, ma solo che lo è almeno quanto il paese più concorrenziale d’Europa (oppure che il paese più concorrenziale è l’Italia!). Questo allo scopo di evitare l’accusa di svolgere un ragionamento puramente “ideologico” ma, semmai, di trasmettere un messaggio differente: l’Italia è meno liberalizzata di altre realtà che pure hanno mercati più competitivi nei quali proprio la maggior concorrenza è associata a esiti più desiderabili (prezzi inferiori, maggiore libertà di scelta, eccetera). In alcuni casi la scelta è stata ovvia; in altri meno scontata. A ogni modo, riteniamo che questo sia uno sforzo coerente col processo di integrazione europea nel senso e nella declinazione migliore: la scelta dei *benchmark* propone, nei fatti, un *collage* dove, per ogni settore, viene portato a modello il meglio d’Europa.

Inoltre, questa scelta consente di apprezzare i passi avanti (o indietro) compiuti nelle altre nazioni europee, e quindi di sviluppare una sorta di indagine comparata sull’andamento della competizione nel resto d’Europa. In taluni casi, dove i dati sono più facilmente disponibili, il confronto viene condotto a 27 per poi selezionare, nel formalizzare la valutazione, il raffronto tra l’Italia e un solo altro paese.

Tale processo viene svolto per tutti i sedici mercati qui indagati. Si tratta di realtà molto diverse tra di loro, sia per le caratteristiche, sia per l’incidenza sul prodotto interno lordo, sia infine per la loro “funzionalità” rispetto ad altri mercati ancora. Intuitivamente, ambiti quali il fisco, il lavoro e la pubblica amministrazione sono trasversali a ogni iniziativa imprenditoriale; mercati come quelli energetici, postali e delle telecomunicazioni incidono pesantemente su molti processi produttivi che vi trovano voci di costo importanti; settori più ristretti, come l’arte, la televisione o alcuni servizi locali hanno invece conseguenze più limitate ma comunque rilevanti.

I sedici settori (Tabella 1) possono essere divisi in tre gruppi: 1) i settori per i quali si può parlare di liberalizzazione in senso stretto e che non presentano particolari complicazioni analitiche (televisione, poste, aerei, borse, ordini professionali, arte); 2) i settori per i quali si può parlare di liberalizzazione in senso stretto ma che, per esempio per la presenza di infrastrutture fisiche di rete, richiedono una particolare attenzione regolatoria (elettricità, gas, acqua, telecomunicazioni, ferrovie, trasporto pubblico locale, autostrade); 3) i settori per i quali parliamo di liberalizzazioni in senso lato, ossia settori che, pur non rappresentando “pezzi dell’economia”, condizionano trasversalmente le potenzialità competitive di tutti gli altri (mercato del lavoro, fisco, pubblica amministrazione).

Tabella 1 I settori censiti nell’Indice delle liberalizzazioni 2012		
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	Pubblica amministrazione
Telecomunicazioni	Borsa	
Trasporto ferroviario	Ordini professionali	
Trasporto pubblico locale	Mercato dell’arte	
Infrastrutture autostradali		

I *benchmark* adottati sono: Regno Unito (elettricità, gas, telecomunicazioni, servizi idrici, trasporto pubblico locale, professioni intellettuali, mercato del lavoro, arte), Spagna (autostrade, televisione), Svezia (trasporto ferroviario), Irlanda (trasporto aereo), Olanda (poste), Svizzera (borse e fisco), Danimarca (pubblica amministrazione).

Per ogni settore viene identificata una griglia di criteri e sottocriteri (illustrati nei singoli capitoli) utilizzata per calcolare il grado di liberalizzazione. Tali criteri e sottocriteri possono avere natura sia qualitativa sia quantitativa, nel senso e per le ragioni illustrate in precedenza. Soprattutto per quel che riguarda gli indicatori di natura quantitativa, occorre precisare che essi scontano un *lag* temporale significativo – riferendosi all’anno passato e, in alcuni casi, addirittura a quello precedente. Si è comunque cercato di utilizzare i valori più recenti disponibili.

Una volta stimato il grado di liberalizzazione di ciascun settore, viene elaborato un indicatore sintetico (l’Indice di liberalizzazione, appunto) che esprime il grado di liberalizzazione complessivo dell’economia italiana. Tale indicatore è calcolato come semplice media aritmetica delle valutazioni settoriali. Si tratta di un’operazione arbitraria, in quanto ciascun settore ha un peso diverso sul PIL e coinvolge un numero diverso di attori, imprese e occupati, oltre a presentare un differente grado di complessità dal punto di vista regolatorio e analitico. Tuttavia, tale indicatore ci pare utile a suggerire quanto sia grande il “costo opportunità” che il paese paga alle resistenze corporative, ideologiche o politiche che impediscono di portare a termi-

ne il processo di liberalizzazione che, in misura più o meno accentuata, è comunque iniziato in tutti i settori esaminati.

6. I risultati

Come anticipato all'inizio dell'Introduzione, nel 2012 il grado di liberalizzazione complessivo dell'economia italiana cresce dal 49 al 52%. Un miglioramento non banale se si considera che quasi tutti i settori aumentano la loro apertura alla concorrenza, e solo tre (televisione, fisco e borse) arretrano ma in misura non significativa (Tabella 2).

Tabella 2 Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni (2007-2012)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mercato elettrico	63	65	69	71	72	77
Mercati finanziari	59	62	63	64	69	66
Trasporto aereo	66	70	68	60	62	65
Mercato del gas naturale	48	54	52	55	62	64
Televisione	70	68	67	65	62	61
Mercato del lavoro	50	35	55	60	60	60
Mercato dell'arte (**)	55	55	56	56	56	58
Ordini professionali	46	46	47	47	47	52
Servizi postali (*)	37	38	38	41	47	52
Fisco (*)	44	43	52	48	48	47
Trasporto pubblico locale	45	46	43	43	44	45
Telecomunicazioni	40	35	39	41	42	45
Pubblica amministrazione	40	37	35	38	39	42
Infrastrutture autostradali	32	32	29	29	28	40
Trasporto ferroviario	49	49	49	41	36	36
Servizi idrici	27	27	32	17	19	19
Indice Italia (***)	47	47	49	48	49	52

(*) A causa di un cambio di metodologia e *benchmark*, i valori relativi agli anni 2009-2010 sono stati ricalcolati e non sono direttamente confrontabili con quelli precedenti.
(**) A causa di un cambio di metodologia, sono stati ricalcolati i valori relativi a tutti gli anni.
(***) I valori dell'Indice Italia sono stati ricalcolati per tener conto degli adeguamenti metodologici.

La Figura 1 riporta l'evoluzione del grado complessivo di liberalizzazione dell'economia italiana, mentre la Figura 2 confronta il grado di liberalizzazione dei diversi settori.

Figura 1
Evoluzione dell'Indice di liberalizzazione per l'Italia (2007-2012)

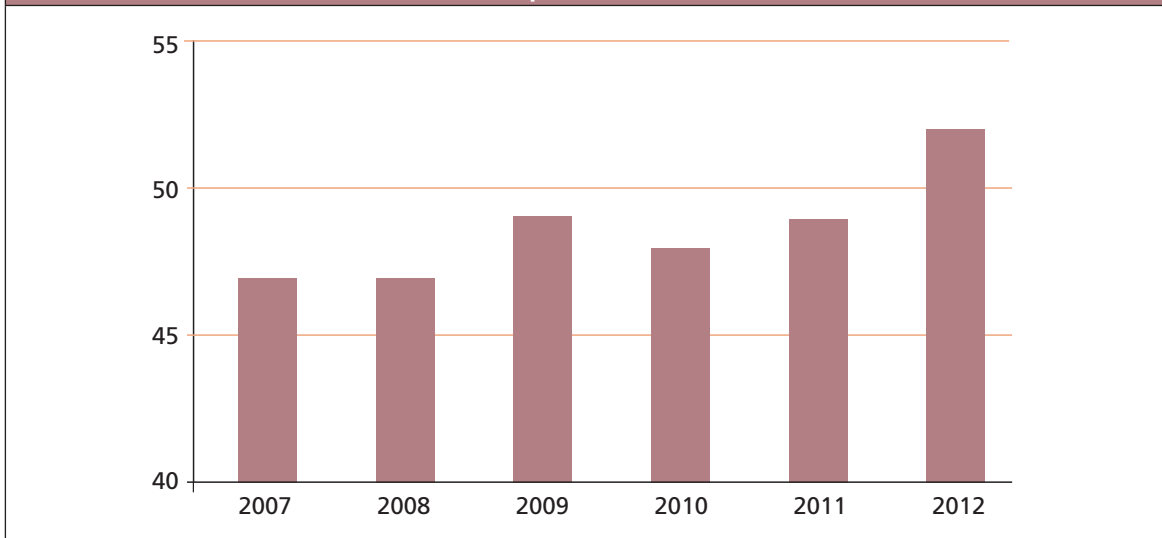
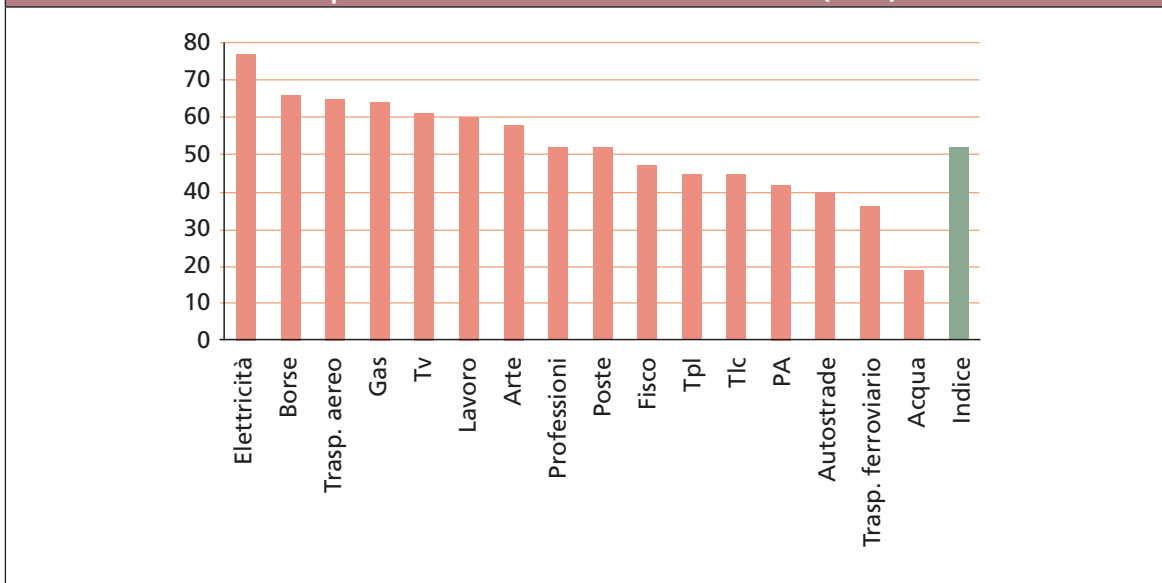


Figura 2
Indice di liberalizzazione per i sedici settori censiti e Indice Italia (2012)



A differenza che nel passato, molti settori sono interessati da cambiamenti, spesso in verso positivo, ed è probabile che nei prossimi anni il progresso continuerà. Va infatti dato atto al governo tecnico presieduto da Mario Monti, pur con tutti i limiti e le critiche che è possibile rivolgere alle scelte compiute, di aver sbloccato una serie di riforme che erano in predicato da anni. Sebbene le misure adottate siano largamente inadeguate – come emerge dalle valutazioni di molti settori ancora ben lontani dalla “sufficienza” – non è possibile non notare il movimento quasi corale dei settori indagati verso il miglioramento. Né si può dire, come in passato, che ciò sia dovuto principalmente a una sorta di fenomeno inerziale in virtù del quale tendono a farsi più concorrenziali i mercati che avevano già raggiunto un livello critico, oltrepassato il quale la competizione decolla quasi automaticamente. Infatti, a fare significativi passi avanti sono anche, forse

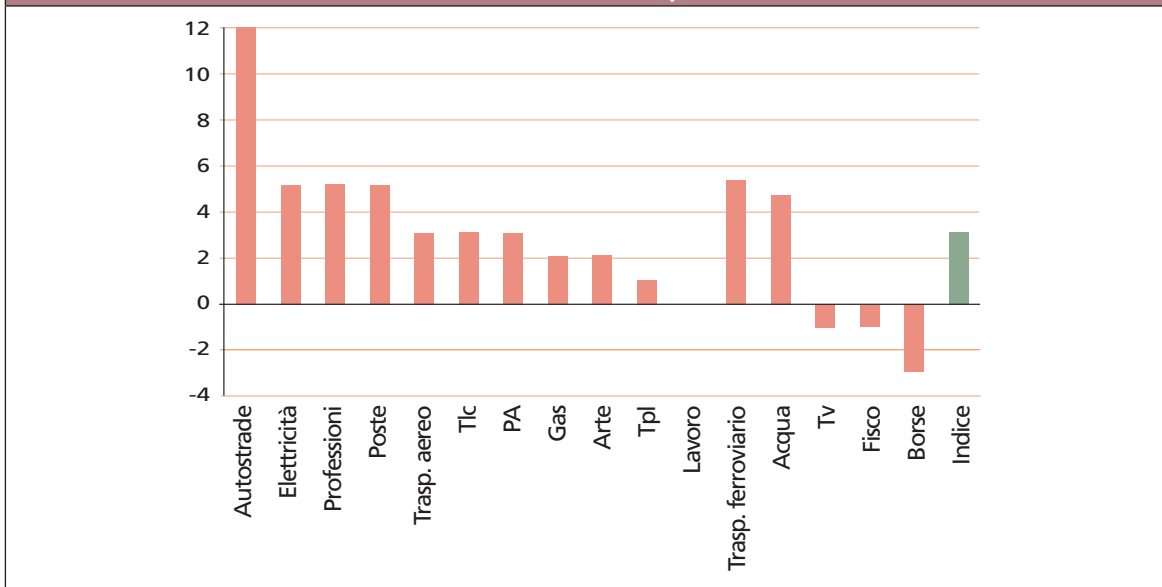
soprattutto, settori a basso tasso di liberalizzazione.

Dei sedici settori indagati, dieci migliorano (62%), tre restano stabili (19%) e tre fanno passi indietro (19%). Tuttavia, i peggioramenti non sono significativi (sia la tv sia il fisco perdono un solo punto, mentre le borse arretrano di tre) laddove, dei settori che avanzano, ben quattro lo fanno in misura rilevante (elettricità, professioni e poste guadagnano 5 punti, le autostrade addirittura 12).

Rispetto al 2007, quando abbiamo iniziato a rilevare l'Indice, sono diventati più concorrenziali undici settori, solo uno è rimasto allo stesso livello e quattro sono peggiorati. I peggioramenti sembrano tutti preoccupanti tranne che per il mercato aereo, che ha perso un solo punto: il mercato televisivo è arretrato di 9 punti, quello ferroviario di 13, l'acqua di 8. Tuttavia solo nel caso dei trasporti ferroviari siamo davvero in presenza di una scelta politica anti-liberalizzazione, che peraltro nei prossimi anni potrebbe essere rivista in conseguenza della creazione di un regolatore indipendente (il quale, tuttavia, deve ancora insediarsi). In relazione all'acqua pesa principalmente l'incertezza dovuta ai numerosi cambiamenti legislativi, oltre che l'ulteriore allargamento degli spazi di concorrenza in Gran Bretagna che ha automaticamente ridimensionato la valutazione per l'Italia. Inoltre, almeno sotto il profilo tariffario, la designazione dell'Autorità per l'energia quale regolatore indipendente potrebbe segnare un miglioramento, a tendere. Per quel che riguarda la televisione la contrazione italiana è frutto essenzialmente della maggior concorrenza sul mercato spagnolo.

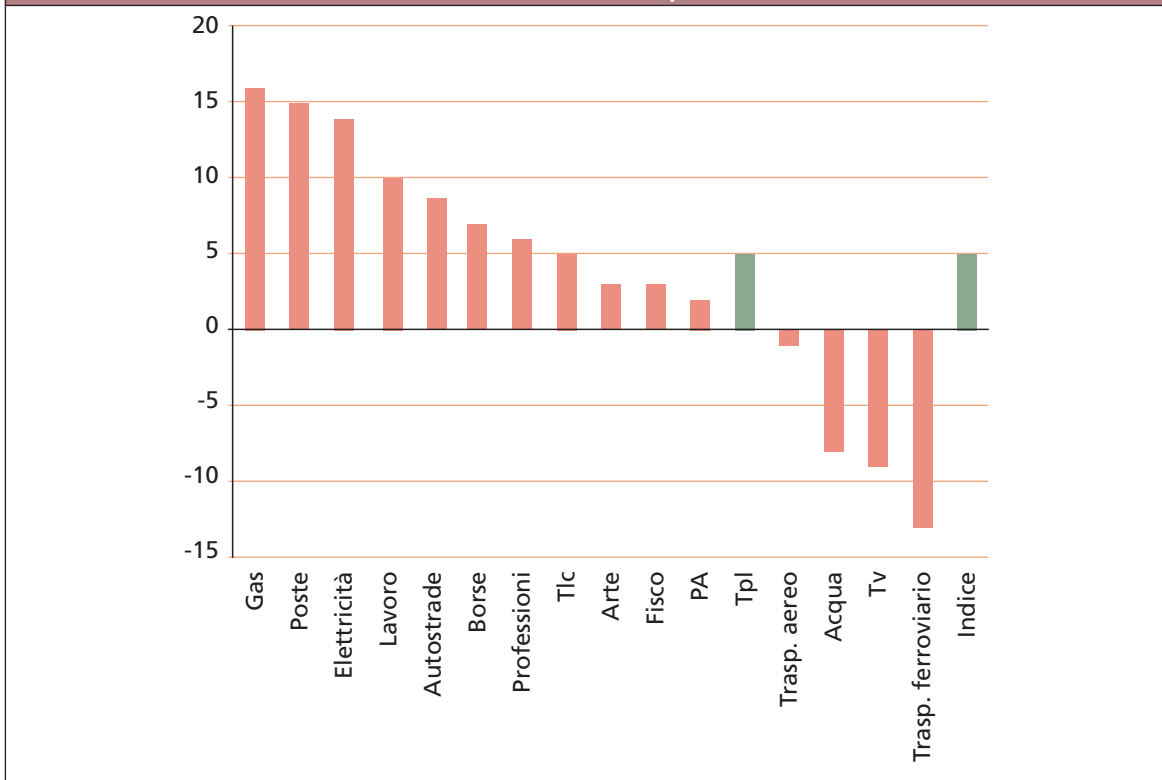
L'unico settore a non aver dato segni di vita nel medio termine è quello del TPL, mentre in tutti gli altri si rilevano scostamenti notevoli: il mercato gas ha fatto un balzo di 16 punti (che potrebbero ulteriormente salire grazie alla separazione della rete, pur parzialmente compromessa dalla scelta di mantenere sia Snam sia Eni sotto l'ombrello della CDP), le poste ne hanno guadagnati 15, l'elettricità 14, il mercato del lavoro 10, le autostrade 8, le borse 7, le professioni 6 e le TLC 5. Poco significativi i progressi per arte e fisco (tre punti ciascuno) e della PA (due punti).

Figura 3
Variazioni nell'Indice di liberalizzazione settoriale e complessivo tra il 2012 e il 2011



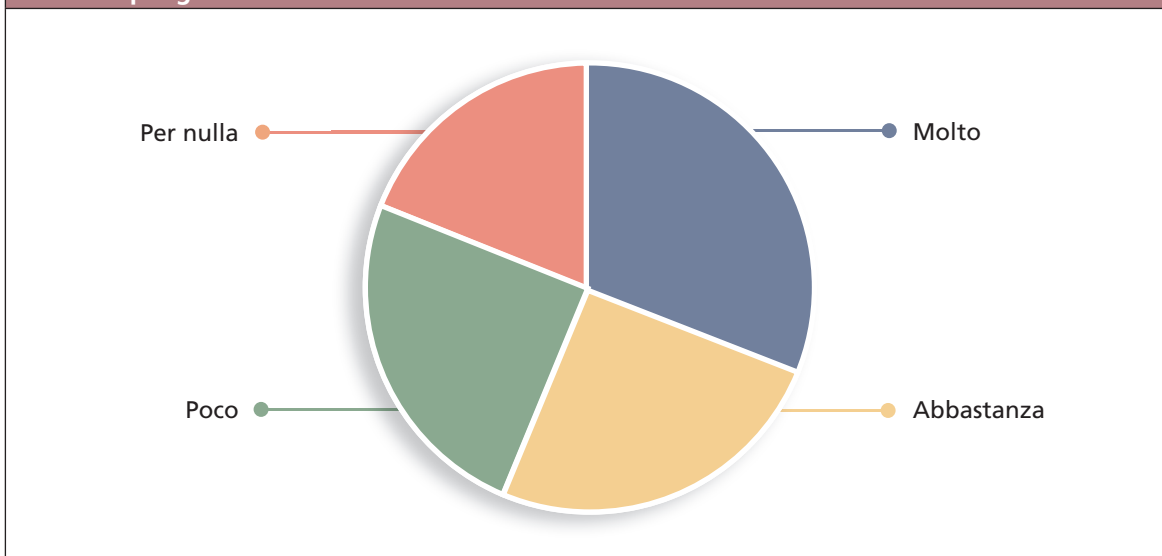
Indice delle liberalizzazioni 2012

Figura 4
Variazioni nell'Indice di liberalizzazione settoriale e complessivo tra il 2012 e il 2007

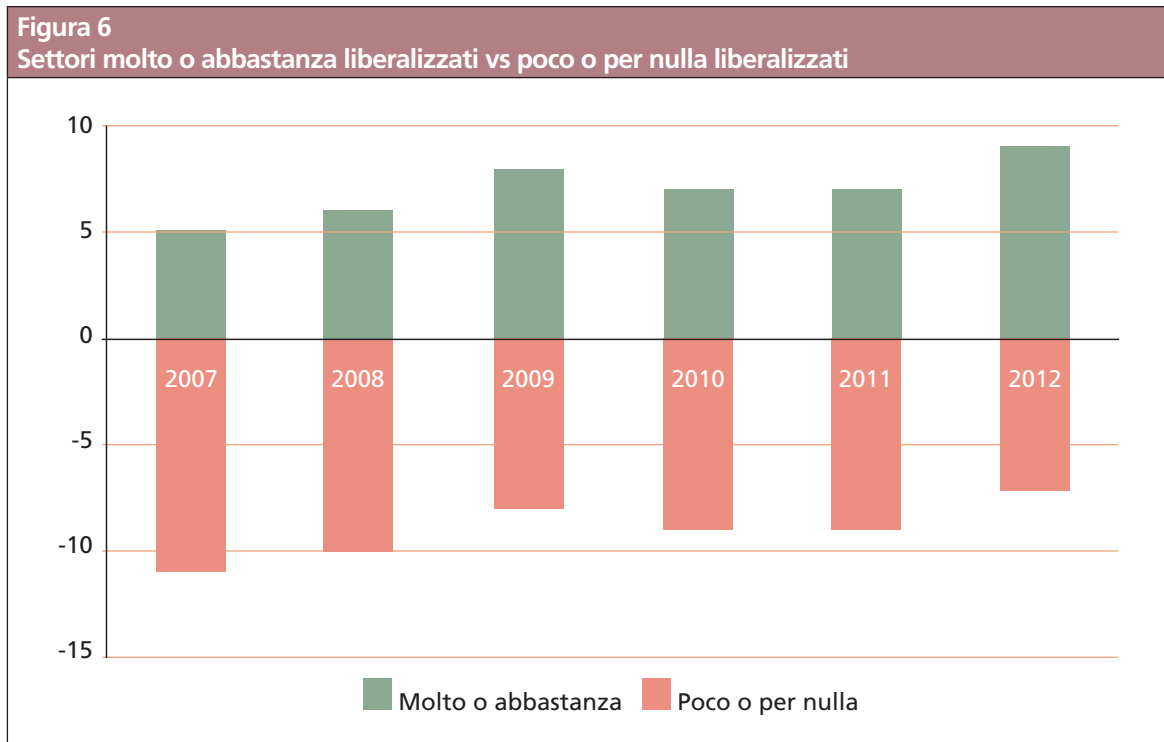


Nelle precedenti edizioni dell'Indice si è adottata pure una definizione "qualitativa" del grado di liberalizzazione, distinguendo i settori molto (>60%) o abbastanza (tra 50 e 60%) liberalizzati da quelli poco (tra 40 e 50%) o per nulla (<40%). Nel 2012, come mostra la Figura 5, i settori molto liberalizzati sono cinque, quelli abbastanza liberalizzati quattro, quelli poco liberalizzati quattro, quelli per nulla liberalizzati tre.

Figura 5
Divisione per grado di liberalizzazione



Ne segue che il numero di settori molto o abbastanza liberalizzati, nel 2012, è pari a nove, mentre sono sette i settori poco o per nulla liberalizzati. Nel 2011 era vero l'opposto, cioè sette settori erano molto o abbastanza liberalizzati e nove poco o per nulla, mentre nel 2007 tali proporzioni erano rispettivamente di cinque contro undici. Il miglioramento, dunque, è tangibile, come mostra la Figura 6.



Generalmente i miglioramenti sono stati trainati dall'obbligo di implementare direttive europee, ma in alcuni casi derivano da iniziative nazionali. Vediamone le ragioni per i settori che, nel 2012, hanno subito variazioni notevoli.

Il cambiamento più importante riguarda le infrastrutture autostradali: i 12 punti guadagnati in un solo anno riflettono una serie di interventi che hanno chiarito il contesto di riferimento, e che avrebbero sortito un miglioramento ancora più visibile se non fossero stati affiancati da alcuni fattori critici. Tra gli elementi positivi si segnalano, oltre alla creazione dell'Autorità per i trasporti (la quale formalmente non è però ancora operativa), il riassetto di Anas e la conseguente attenuazione del conflitto di interessi del "concessionario di se stesso" precedentemente esistente. Discutibile è invece il tetto dell'1% alla deducibilità fiscale degli investimenti, specie se viene letto in contemporanea al tetto legale di 50 anni alla durata delle concessioni (di per sé apprezzabile ma sovradimensionato).

Il settore elettrico guadagna 5 punti, confermandosi come il mercato più liberalizzato tra quelli indagati. Il progresso è riconducibile alla maggiore competizione che si rileva sul mercato, anche in conseguenza della crisi economica che ha determinato una condizione di eccesso di capacità produttiva la quale costringe i produttori a farsi una concorrenza più serrata. Tuttavia, vi è pure un elemento di forte criticità che potrebbe portare, nei prossimi anni, a rivedere la valutazione al ribasso: l'eccesso di capacità produttiva è dovuto in parte al *boom* della produzione rinnovabile incentivata e caratterizzata da ob-

blighi di ritiro, dunque sottratta sia al rischio-prezzo sia al rischio-volume. Inoltre essa potrebbe portare all'adozione di schemi di remunerazione della capacità non utilizzata a scopi di sicurezza tale da ridurre ulteriormente la quota del mercato contendibile.³⁹ Se l'indice viene ricalcolato tenendo conto di questo fatto, la valutazione crolla dal 77% al 61%. Nel 2013 si valuterà se introdurre questo tipo di correzione alla luce dell'ingente produzione sussidiata che comporta una forte divergenza tra i due valori (mentre nel passato la differenza era assai più contenuta, come è chiarito nel capitolo).

Per quel che riguarda le professioni, il "balzo" di 5 punti è frutto del "pacchetto Monti" che integra le "lenzuolate Bersani", ampliando i margini di libertà nell'organizzazione ed esercizio dell'attività professionale. In particolare, incide sulla valutazione la rimozione dei vincoli residui all'esercizio della professione in forma societaria, con la possibilità di includere anche soci di capitale.

Infine, nel settore postale il miglioramento è spiegabile con l'"onda lunga" del Terzo pacchetto postale europeo, recepito proprio nel 2011. L'aspetto più importante sta nella scelta, presa con 17 anni di ritardo, di attribuire funzioni regolatorie su questo mercato a un'Autorità indipendente (l'AGCOM), come più volte auspicato dall'IBL,⁴⁰ e sottraendole agli uffici ministeriali in patente conflitto di interesse. Pesa tuttavia sul nostro paese, al di là dei numerosi tentativi di interpretare in senso restrittivo le direttive comunitarie, la natura pubblica del quasi-monopolista, che è riuscito – presumibilmente proprio in virtù di questo suo *status* – a sollecitare l'adozione di regole più favorevoli a sé che al mercato e alla concorrenza.

Tutti gli altri settori subiscono variazioni poco significative dal nostro punto di vista, sebbene in alcuni casi si siano messi in moto processi che potrebbero portare, già l'anno prossimo, a rilevare ulteriori passi avanti.

7. Conclusioni: liberalizzare al tempo della crisi

Per riassumere, nel 2012 – per la prima volta da quando compiliamo l'*Indice delle liberalizzazioni* – il trend che sembra emergere in modo quasi corale dai settori indagati è verso una maggiore liberalizzazione. Alcuni settori crescono in misura significativa, altri meno, ma nessun settore sconta arretramenti "pesanti". Mentre nel passato i progressi erano dovuti principalmente al fatto che gli operatori prendevano "confidenza", per così dire, con le pratiche di un mercato concorrenziale, quest'anno gli avanzamenti in una serie di segmenti dell'economia caratterizzati da un basso tasso di apertura mostrano in modo inequivoco che alcuni provvedimenti legislativi, presi nelle more della crisi, stanno sortendo effetti positivi. È probabile che l'anno prossimo si osservino ulteriori progressi, man mano che le liberalizzazioni approvate nel 2011 vengono implementate. In alcuni casi sono intervenute vere e proprie modifiche di sistema, in particolare laddove sono stati conferiti poteri di regolazione ad autorità indipendenti

39. Carlo Stagnaro, "How Solar Subsidies Can Distort the Power Market: The Case of Italy", *European Energy Review*, 5 luglio 2012.

40. Vincenzo Visco Comandini - Livia Magrone, "Il decreto di attuazione della direttiva europea di liberalizzazione del mercato postale: un commento critico", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper*, n. 96, 10 febbraio 2011, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_96_Poste.pdf; Massimiliano Trovato, "Liberalizzazione Poste: che fare?", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper*, n. 92, 16 dicembre 2010, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_92-Poste.pdf.

in luogo di uffici ministeriali (è accaduto o sta accadendo per l'acqua, le poste e tutti i settori trasportistici).

Buona parte del merito va attribuita al Governo Monti. Per quanto i provvedimenti presi dall'esecutivo tecnico siano criticabili e parziali, e talvolta addirittura ispirati a un fraintendimento profondo sul significato della concorrenza,⁴¹ non vi è dubbio che essi segnino una discontinuità rispetto al passato recente. Infatti, con l'eccezione del mercato elettrico che nella prima metà degli anni Duemila è stato investito da una apertura profonda alla concorrenza, in quasi tutti gli altri casi la liberalizzazione è stata il mero frutto del recepimento di direttive europee. In quest'ultima tornata, invece, si è scelto consapevolmente di intervenire, sia pure in modo insufficiente, allo scopo di creare più competizione nella produzione dei servizi al fine di migliorare l'efficienza produttiva, ampliare l'offerta e, a parità di altre condizioni, indurre una riduzione dei prezzi.

Naturalmente, non bisogna cedere a un trionfalismo immotivato. Sono stati fatti progressi in quasi tutti i settori censiti, ma resta la realtà di un'economia liberalizzata, nel suo complesso, al 52%, nella quale solo cinque settori ottengono un punteggio superiore al 60% – da intendersi, vale la pena enfatizzarlo, non come “60% rispetto a un mercato pienamente liberalizzato”, ma come “60% rispetto al mercato più liberalizzato d'Europa” (che in alcuni casi è relativamente poco concorrenziale). Inoltre, coesistono con le spinte verso una maggiore concorrenza delle pressioni in senso contrario: il caso scuola è ancora quello elettrico, dove la creazione di robuste istituzioni concorrenziali è messa a repentaglio dal dilatarsi di una quota di mercato non contendibile, sussidiato e caratterizzato da una forma pesantissima di garanzia della domanda.

Nel complesso, comunque, la sensazione è che la realtà della crisi abbia costretto la politica a confrontarsi con le scelte da troppo tempo rimandate o rinnegate. L'Italia soffre di scarsa produttività la quale deriva, tra l'altro, da un insufficiente grado di concorrenza in molti mercati dei beni e dei servizi così come nella produzione dei servizi pubblici (in senso stretto: cioè i servizi della pubblica amministrazione generale e dell'amministrazione fiscale in particolare). La recessione, in altre parole, ha reso cogenti delle decisioni che altrimenti avrebbero rischiato di perdersi nei meandri della negoziazione politica. E sarebbe ingenuo non cogliere come la partecipazione dell'Italia all'euro abbia avuto un ruolo fondamentale: la crisi del debito e della finanza pubblica non può trovare sfogo nella monetizzazione, né può essere risolta attraverso gli strumenti dell'investimento pubblico “keynesiano” in quanto è improponibile, alle attuali condizioni, incrementare ulteriormente la pressione fiscale per dare copertura a nuove spese. Ne segue che l'unica leva disponibile per stimolare la crescita è quella della deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati.⁴²

Ma a militare per una politica di liberalizzazioni radicali non è solo l'indisponibilità pratica di altre opzioni che, nel passato, erano invece a portata di mano. È soprattutto la consapevolezza che l'unico strumento per rilanciare crescita, produttività e occupazione in Italia è la rimozione delle rendite e l'introduzione di quelle pressioni concorrenzia-

41. Si pensi alla regolamentazione delle commissioni bancarie o agli interventi sul settore assicurativo, che tuttavia non vengono indagati in questo volume.

42. Sul ruolo dell'euro in questo senso si veda Jesús Huerta de Soto, “In difesa dell'euro: un approccio austriaco”, Istituto Bruno Leoni, *Occasional Paper*, n. 88, 21 giugno 2012, http://www.brunoleonimedia.it/public/OP/IBL-OP_88-Huerta_de_Soto.pdf.

li la cui assenza, finora, ha zavorrato il paese scaricando il peso delle inefficienze sulle generazioni future. Le generazioni future coincidono, oggi, con la generazione presente. Ed è proprio in relazione alla generazione presente, e specialmente a coloro che sono esclusi o marginalizzati dal processo produttivo, come molti giovani e donne, che bisogna concepire il mandato a liberalizzare come una delle massime priorità italiane.

Come spiega Yandle nel saggio introduttivo a questa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*, «i posti di lavoro si creano laddove potenziali datori di lavoro e potenziali lavoratori trovano un accordo. Questi accordi sono il risultato della ricerca e della migrazione verso i luoghi in cui si trova lavoro. I nostri risultati ci dicono che gli Stati con meno tasse e una regolamentazione meno onerosa hanno possibilità migliori di attirare e trattenere i lavoratori della conoscenza».⁴³ Se vogliamo tornare a creare occupazione e lavoro, dobbiamo lavorare per allargare gli spazi concorrenziali.

43. *Infra*, p. 23.

Tabelle riassuntive

Prospetto riassuntivo						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mercato elettrico	63	65	69	71	72	77
Mercati finanziari	59	62	63	64	69	66
Trasporto aereo	66	70	68	60	62	65
Mercato del gas naturale	48	54	52	55	62	64
Televisione	70	68	67	65	62	61
Mercato del lavoro	50	35	55	60	60	60
Mercato dell'arte (**)	55	55	56	56	56	58
Ordini professionali	46	46	47	47	47	52
Servizi postali (*)	37	38	38	41	47	52
Fisco (*)	44	43	52	48	48	47
Trasporto pubblico locale	45	46	43	43	44	45
Telecomunicazioni	40	35	39	41	42	45
Pubblica amministrazione	40	37	35	38	39	42
Infrastrutture autostradali	32	32	29	29	28	40
Trasporto ferroviario	49	49	49	41	36	36
Servizi idrici	27	27	32	17	19	19
Indice Italia (***)	47	47	49	48	49	52

(*) A causa di un cambio di metodologia e benchmark, i valori relativi agli anni 2009-2010 sono stati ricalcolati e non sono direttamente confrontabili con quelli precedenti.
(**) A causa di un cambio di metodologia, sono stati ricalcolati i valori relativi a tutti gli anni.
(***) I valori dell'Indice Italia sono stati ricalcolati per tener conto degli adeguamenti metodologici.

Indice delle liberalizzazioni 2012

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	95	69
		(100-CR3)	60	51	
Switching factor	30				70
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	97	82
		(100-CR3)	60	72	
Switching factor	30				30
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva					64

Settore: Servizi idrici Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Mercato	40	Gestione	40	6,18	14
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	60	
Concorrenza	30	Affidamento	50	23,1	19
		Altre misure concorrenziali	50	15	
Quadro regolatorio	30			25	25
Valutazione complessiva					19

Tabelle riassuntive

Settore: Telecomunicazioni Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Apertura del mercato	33,3	Barriere legali all'ingresso	25	50	48
		Market share dell'incumbent	25	20	
		Libertà di scelta	25	50	
		Concentrazione del mercato	25	70	
Assetto istituzionale	33,3	Controllo statale dell'incumbent	25	45	56
		Implementazione quadro normativo europeo	25	75	
		Autorità nazionale di regolamentazione	25	60	
		Regolamentazione tariffaria	25	45	
Rete	33,3	Livello di separazione	75	30	30
		Switching e accesso	25	30	
Valutazione complessiva					45

Settore: Trasporto ferroviario Benchmark: Svezia					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	65	70
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	68	
		Competenze dell'autorità	33	80	
Accesso	21	Barriere informative	7	60	28
		Barriere amministrative	36	26	
		Barriere operative	57	26	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	70	33
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	12	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	15	
Valutazione complessiva					36

Indice delle liberalizzazioni 2012

Settore: Trasporto aereo Benchmark: Irlanda				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio Parziale
Lex	9			90
		Normativa comunitaria	75	100
		Normativa nazionale	25	60
Accesso	21			60
		Oneri pubblico servizio e sussidi	50	80
		Slot	50	40
Mercato	70			63
		Sviluppo del trasporto aereo	50	46
		Quota mercato liberalizzato	50	80
Valutazione complessiva				65

Settore: Trasporto pubblico locale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	65	77
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	75	
		Normativa comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	60	53
		Barriere amministrative	30	55	
		Barriere operative	60	50	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	35	39
		Sviluppo del TPL	20	80	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	25	
Valutazione complessiva					45

Tabelle 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	0	32
		Confusione istituzionale	20	60	
		Conflitti d'interesse	40	50	
Valutazione complessiva					40

Settore: Servizi postali					
Benchmark: Olanda					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	50				39
Access	50				65
Valutazione complessiva					52

Settore: Televisione					
Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Intervento pubblico	40	Operatore pubblico	50	25	58
		Intervento pubblico	50	90	
Concentrazione del mercato	30	Concentrazione del mercato	40	65	62
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	35	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	55	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	30	Mix tecnologico		65	65
Valutazione complessiva					61

Indice delle liberalizzazioni 2012

Settore: Servizi finanziari Benchmark: Svizzera				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Parziale Sottoindicatore (%)	Parziale Indicatore (%)
Capitalizzazione	51	Generata	32	42
		Nuova	304	
		Rapporto PIL	27	
		Dispersione	125	
		Non in mano pubblica	28	
		In mano straniera	89	
		Non vincolata	46	
Turnover	24	Generato	66	158
		Nuovo	247	
		Non polarizzato	115	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		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	
Valutazione complessiva				66

Tabelle riassuntive

Settore: Ordini professionali Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Architetti	7,5	Avvio	40	58	65
		Conduzione	40	55	
		Organizzazione	20	100	
Avvocati	7,5	Avvio	40	43	60
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Contabili	7,5	Avvio	40	35	54
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	100	
Ingegneri	7,5	Avvio	40	37	50
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	100	
Assistenti sociali	7,5	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	7,5	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Agrotecnici	7,5	Avvio	40	35	55
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	100	
Agronomi – Forestali	7,5	Avvio	40	35	48
		Conduzione	40	35	
		Organizzazione	20	100	
Periti agrari	7,5	Avvio	40	35	52
		Conduzione	40	47	
		Organizzazione	20	100	
Geometri	7,5	Avvio	40	35	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	100	
Ordinismo	25				25
Valutazione complessiva					52

Indice delle liberalizzazioni 2012

Settore: Mercato del lavoro Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			70
		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					60

Settore: Fisco Benchmark: Svizzera					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Tassazione delle imprese	50	Tassazione totale	70	58	44
		Adempimenti fiscali	30	10	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	70	66	44
		Aliquota massima	30	31	
Pressione sul Pil	20				40
Valutazione complessiva					47

Tabelle riassuntive

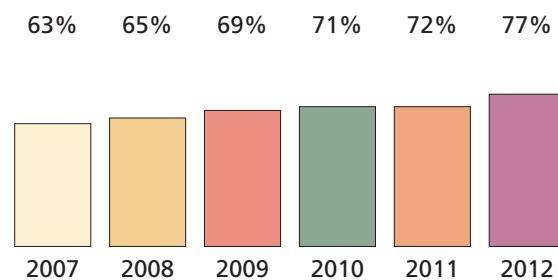
Settore: Pubblica amministrazione (*) Benchmark: Danimarca					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Government effectiveness	40				
Lib. cittadini dalla PA	20	Spesa per servizi / spesa pubblica	50		
		E-government	50		
Lib. imprese dalla PA	20				
Lib. PA locale da PA centrale	20	Spesa locale / Spesa nazionale	50		
		Tasse locali / Tasse nazionali	50		
Valutazione complessiva					42
(*) Per la metodologia di calcolo e il valore dei singoli indicatori, che vengono riportati a 100 solo nella definizione dell'indice sintetico, si veda il capitolo.					

Settore: Mercato dell'arte Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Proprietà	10	Esercizio dei diritti di proprietà	80	50	40
		Alienabilità beni dello Stato	20	0	
Diritto di seguito	15	Modalità di applicazione	70	60	50
		Modalità di gestione	30	27	
Circolazione	35	"Notifica"	80	35	35
		Procedure di esportazione	20	35	
Fiscalità	20				70
Professioni	20				100
Valutazione complessiva					58

Capitolo 1

Mercato elettrico

di Massimo Beccarello e Daniela Floro



1. Introduzione

Il parco della generazione elettrica italiana è in una fase di forte cambiamento strutturale a seguito delle politiche a sostegno delle rinnovabili e di riduzione delle emissioni di CO₂ nel settore elettrico, in linea con gli obiettivi europei previsti dalla direttiva 2009/28/EC. Il crescente ruolo della produzione da fonti energetiche rinnovabili non programmabili¹ nel settore della generazione elettrica pone nuove sfide sul disegno e funzionamento del mercato elettrico, non solo italiano, ma anche più in generale europeo.²

Le principali criticità, che derivano da un maggior ruolo della produzione rinnovabile non programmabile, sono la scarsa prevedibilità della produzione lontano dal tempo reale e l'assenza di costi variabili nella struttura dei costi. Infatti, tali impianti presentano elevati costi fissi, che tuttavia sono recuperati mediante sistemi di incentivazione pubblica.

Rispetto al funzionamento e al disegno del mercato queste due caratteristiche impattano in modo diverso. La scarsa prevedibilità della produzione richiede una maggiore disponibilità di risorse per la costituzione dei margini di riserva necessari a garantire il bilanciamento in tempo reale. In termini di funzionamento e di disegno del mercato, questa criticità comporterà un aumento delle operazioni di bilanciamento, che nel disegno attuale riflettono esclusivamente squilibri del sistema dovuti a fuori

1. Ai sensi del decreto legislativo n. 387/2003 le unità di produzione alimentate da fonti rinnovabili non programmabili: le unità di produzione che utilizzano l'energia solare, eolica, maremotrice, del moto ondoso, del gas di discarica, dei gas residuati dei processi di depurazione, del biogas, l'energia geotermica o l'energia idraulica, limitatamente in quest'ultimo caso alle unità ad acqua fluente.

2. Guido Cervigli - Andrea Commisso - Clara Poletti, *L'impatto delle rinnovabili sul disegno e sul funzionamento del mercato elettrico*, Position Paper per la presentazione della relazione annuale del Gestore Mercati Energetici, giugno 2011.

servizio di impianti e a modeste variazioni della domanda rispetto alle previsioni. A fronte dell'aumento delle operazioni di bilanciamento si dovranno adottare meccanismi di prezzo in grado di favorire l'allineamento dei prezzi che si formano sui diversi mercati – mercato *day-ahead*, mercato *infra-day* e mercato del bilanciamento – nelle varie fasi temporali.

Per contro, la diversa struttura di costo e la priorità di dispacciamento, assicurata alla produzione non programmabile, comportano un aumento della volatilità dei prezzi sul mercato *spot* e lo spiazzamento della produzione da fonti convenzionali. In particolare, dato che la produzione non programmabile recupera una buona parte dei propri costi fissi mediante incentivazione pubblica, questa produzione può essere offerta sul mercato a prezzi strettamente contenuti, determinando quindi una sensibile riduzione dei prezzi *spot* nelle ore giornaliere di picco. Tale effetto riduce i margini di produzione degli operatori convenzionali, già sotto pressione dall'aumento delle quotazioni dei combustibili, inducendoli a offrire a prezzi più elevati nelle ore di indisponibilità della produzione non programmabile per coprire sia i costi fissi che quelli variabili. Conseguentemente, le scelte di investimento da parte degli operatori non sono più rappresentative di segnali di prezzo efficienti del sistema, ma vedono la coesistenza di meccanismi di concorrenza “nel” mercato e “meccanismi regolatori *ex ante*”.

L'analisi condotta in questi anni per la valutazione del grado di liberalizzazione del mercato all'ingrosso è stata sviluppata sulla base di indici di concentrazione tradizionali – indice Herfindahl-Hirschman (HHI) e indice di concentrazione delle tre o quattro imprese (CR3, CR4) – e indici specifici del mercato elettrico – indici dell'operatore marginale (IOM) e indice dell'operatore residuale (IOR). Tali indici hanno permesso di analizzare lo stato del processo di liberalizzazione previsto dal modello regolatorio comunitario,³ basato sulla separazione della filiera e l'istituzione di mercati dell'energia elettrica all'ingrosso e al dettaglio, sui quali gli operatori possono liberamente concorrere secondo le regole della concorrenza “nel” mercato, e dove la tutela della concorrenza avviene mediante procedimenti *ex post* da parte del regolatore.⁴

Dato il crescente ruolo della produzione incentivata, tali indici dovrebbero essere valutati al netto della produzione incentivata, in quanto quest'ultima è sottratta alle regole della competizione “nel” mercato, perchè regolata da meccanismi di “procurement” e regole di concorrenza “per” il mercato.

Tuttavia, data l'indisponibilità dei dati per la valutazione degli indici di concentrazione decurtati della produzione incentivata, presentiamo, come negli anni passati, i classici indici di concentrazione, avvisando il lettore che questi dati non sono più pienamente rappresentativi della struttura di concentrazione del mercato all'ingrosso.

L'analisi è condotta utilizzando i dati, pubblicamente disponibili, riguardanti le

3. Il processo di liberalizzazione è stato introdotto con la direttiva 96/92/EC e recepito in Italia dal decreto n. 79/1999, denominato “decreto Bersani”. Il principale *driver* di tale processo è la separazione verticale degli elementi competitivi della filiera – generazione e vendita – dagli elementi caratterizzati da monopolio naturale – trasmissione e distribuzione.

4. Il meccanismo della concorrenza “nel” mercato, che prevede che più operatori concorrano tra loro per l'offerta di un servizio, è in letteratura contrapposto al principio della concorrenza “per” il mercato, che mette gli operatori di mercato in concorrenza per avere il diritto a servire un determinato mercato.

caratteristiche strutturali del settore, forniti dall'Autorità di vigilanza del settore, dal Gestore del Mercato Elettrico e dai principali operatori.

2. Struttura della generazione elettrica

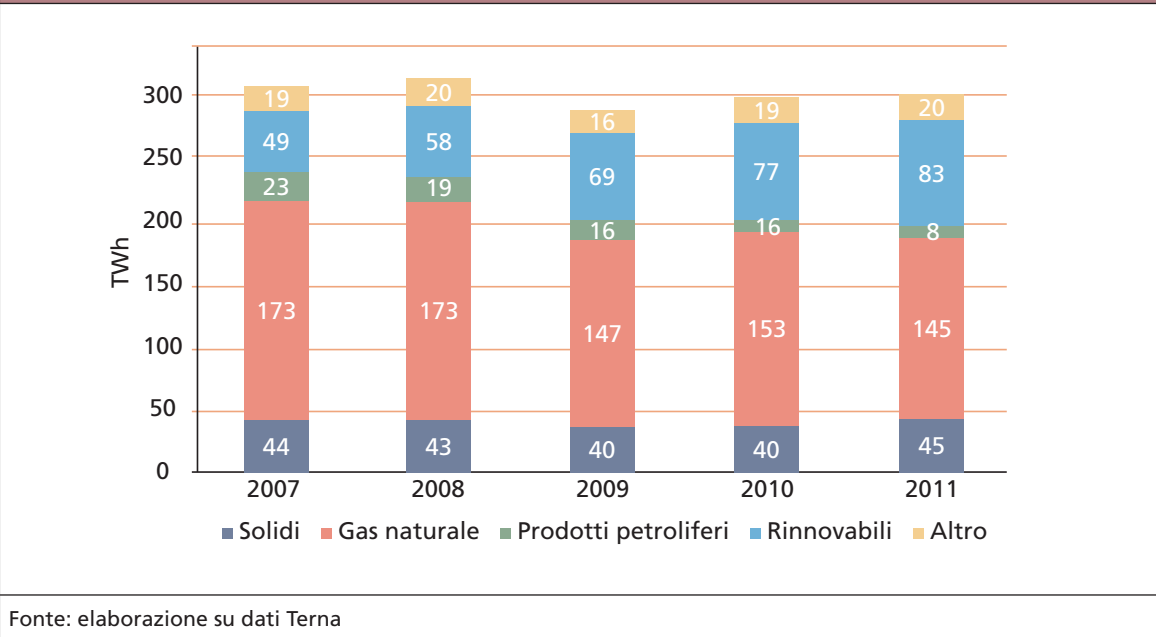
Nel corso degli ultimi due anni, ma in particolare nel 2011, il parco della generazione italiana ha subito una trasformazione senza precedenti per effetto del ruolo preponderante che sempre più la generazione da fonti rinnovabili sta assumendo. Il principale *driver* di tale evoluzione è la crescita esponenziale registrata nel comparto del fotovoltaico a causa, soprattutto, dello *shock* introdotto con la legge del 13 agosto 2010, n. 129, nota come decreto "Salva Alcoa", che ha prorogato i termini per accedere agli incentivi previsti dal Secondo Conto Energia in scadenza al 31 dicembre 2010, fortemente più remunerativi rispetto a quelli introdotti con il Terzo Conto Energia.⁵ In particolare, dopo l'introduzione del Decreto Rinnovabili del 3 marzo 2011 e l'ulteriore revisione al ribasso del sistema degli incentivi con il Quarto Conto Energia, nei primi nove mesi del 2011 si è registrata un'impennata delle installazioni per beneficiare del regime previsto dal Salva Alcoa, possibilità valida fino a fine giugno 2011, e delle maggiori tariffe incentivanti previste dal Terzo Conto Energia.

Data questa premessa, possiamo considerare i principali dati del mercato elettrico italiano nel 2011. La domanda nazionale di energia elettrica si è attestata a 334,6 TWh, in lieve aumento (+1,3%) rispetto al 2010. Gli aumenti registrati nell'ultimo biennio riportano la domanda di energia elettrica vicina ai livelli pre-crisi del 2005-2006. La ripartizione degli impieghi per settore evidenzia una crescita dei consumi in tutti i comparti, seppure con entità diverse. Il settore agricolo registra il maggior aumento (+5,3%), seguono il comparto terziario, che in linea con il 2010 registra un aumento dei consumi dell'1,5%, e quello industriale (+1,2%), che rappresenta da solo circa il 45% dei consumi elettrici totali. Si segnala infine il modesto aumento del consumo domestico (0,8%).

Il fabbisogno italiano è stato soddisfatto per l'86,3% dalla produzione nazionale (288,9 TWh, +0,9% sul 2010), e per la restante parte dalle importazioni nette (45,7 TWh, +3,6% sul 2010). A fronte del crescente ruolo delle fonti energetiche rinnovabili nella generazione elettrica (FER-E) in aumento del 7,8% rispetto al 2010, si registra una lieve flessione della produzione da fonte termoelettrica (-1,1%). Quest'ultima conferma il primato della generazione da gas naturale, che rappresenta circa il 64,4% della produzione termoelettrica totale, seppur in calo del 5,2% rispetto al 2010. Tale riduzione è stata compensata da un consistente aumento della produzione a carbone (+13,1%).

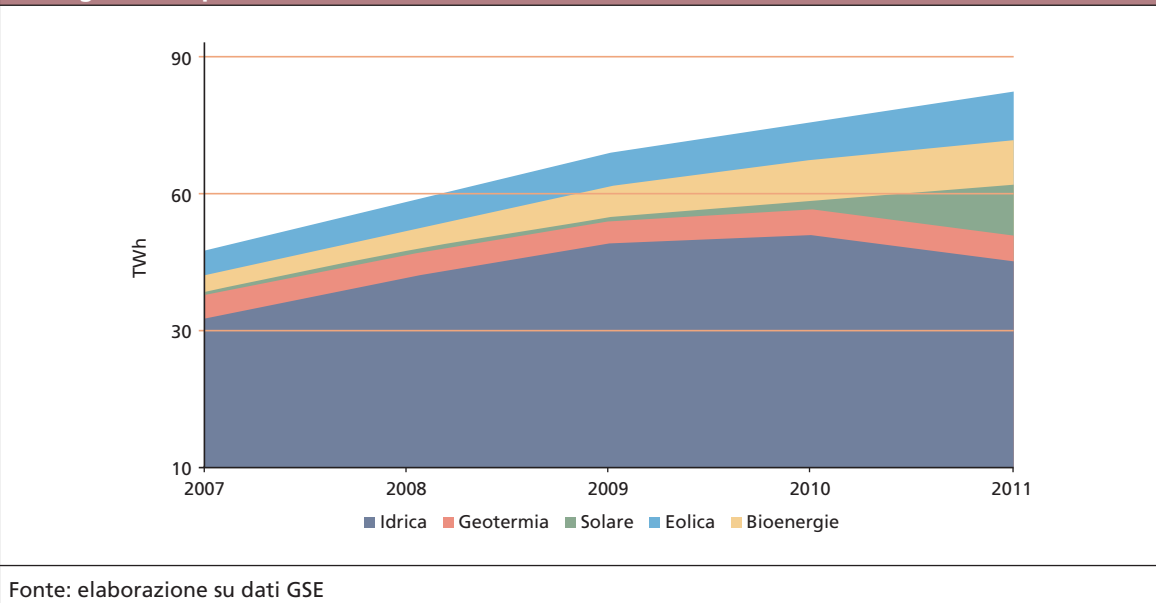
5. L'articolo 2 *sexties* della legge n. 129/2010 stabilisce che le tariffe incentivanti previste per il 2010 dal Secondo Conto Energia siano riconosciute a tutti gli impianti che hanno concluso i lavori di installazione elettrici e strutturali entro il 31 dicembre 2010, che abbiano inviato al GSE la fine dei lavori e che ottengano l'allacciamento alla rete entro il 30 giugno 2011. La scelta del legislatore di permettere agli impianti conclusi e non allacciati alla rete di ricevere le tariffe incentivanti del Secondo Conto Energia è dovuta al differenziale temporale tra il completamento dei lavori elettrici e strutturali dell'impianto e il suo allacciamento alla rete, che è sempre stato molto elevato in Italia, seppur di entità diversa da Regione a Regione, peggiorando nel 2010 a causa delle difficoltà del distributore locale di fronteggiare un numero sempre crescente di domande di installazioni.

Figura 1
Produzione lorda (TWh) 2007-2011



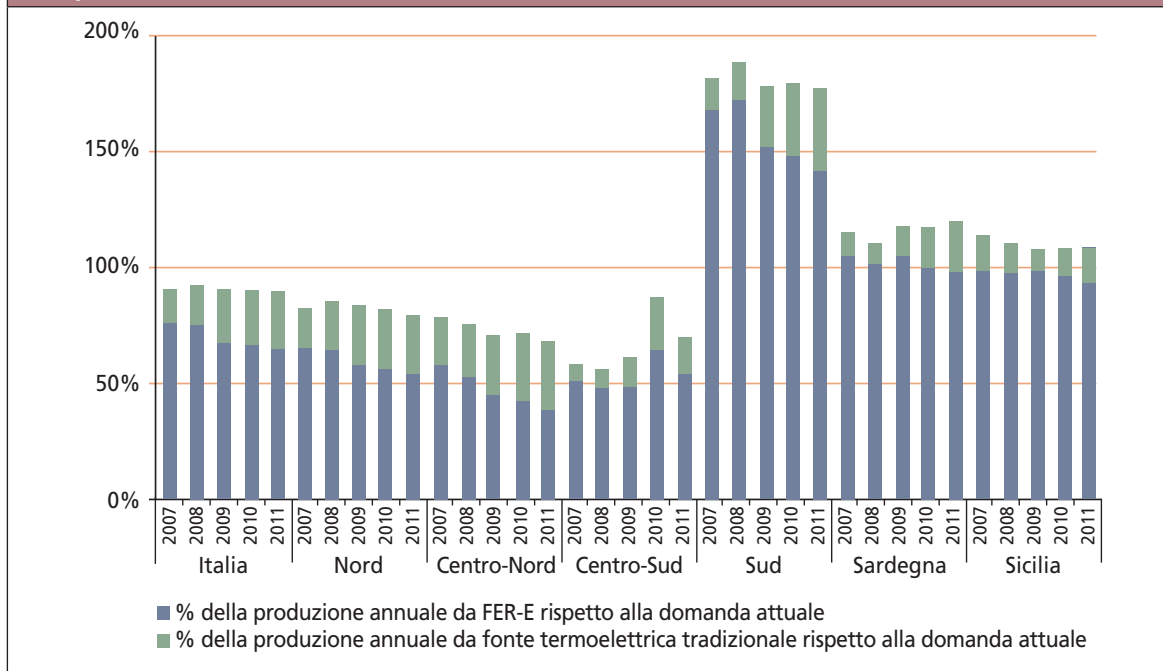
Per quanto concerne la produzione rinnovabile, a differenza degli anni passati, dove l'aumento era imputabile per lo più alla produzione idrica da apporti naturali, per la prima volta l'incremento della produzione rinnovabile è dovuto esclusivamente alle nuove rinnovabili e alla produzione da fonte geotermica. Infatti la produzione idrica da apporti naturali ha subito una consistente flessione (-12,3% sul 2010) a causa della minor idricità. Per contro la produzione delle altre fonti rinnovabili è aumentata: biomasse e rifiuti (+19,9%), eolico (+8%), geotermico (+5,2%) e, soprattutto, fotovoltaico (+469,2%).

Figura 2
Dettaglio della produzione lorda FER-E (TWh) 2007-2011



Considerando l'evoluzione della quota parte della produzione termoelettrica e da rinnovabili a copertura della domanda degli ultimi cinque anni è possibile notare come l'incidenza della produzione rinnovabile sulla domanda sia aumentata in tutte le zone di mercato seppur con entità differenti. Se nel sistema Italia tale quota è passata dal 14,5% del 2007 al 24,8% del 2011, nella zona Sud si è registrato un vero e proprio primato con una crescita dal 12,7% del 2007 al 36,2% del 2011. Aumenti consistenti si registrano anche nelle zone Nord e Centro-Nord. Inoltre, l'evoluzione della quota parte a copertura della domanda evidenzia in modo netto come l'incremento dell'incidenza delle rinnovabili produca un effetto di "spiazzamento" sulla produzione termoelettrica, la cui quota sulla domanda nazionale è crollata in soli quattro anni dal 76,1% del 2007 al 65% del 2011. Appare evidente che tale effetto diventerà sempre più preponderante nei prossimi anni.

Figura 3
Quota parte produzione termoelettrica e da rinnovabili a copertura della domanda (2007-2011)



Nota: le percentuali superiori al 100% indicano che la produzione zonale eccede la domanda zonale

Fonte: elaborazione su dati Terna

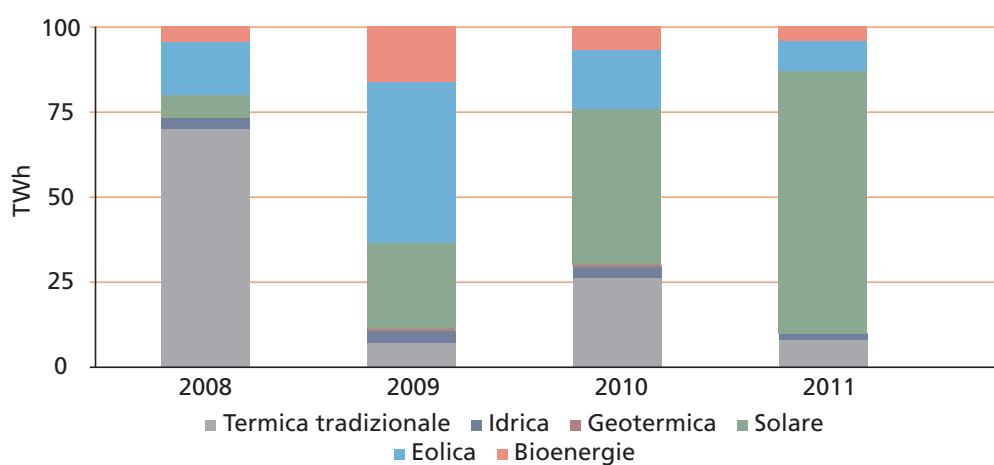
A fronte del crescente ruolo della produzione da rinnovabile, la sua incidenza sul consumo interno lordo continua a salire attestandosi al 24% (+1,6% rispetto al 2010) e registrando un livello decisamente superiore rispetto alle previsioni del Piano Nazionale d'Azione (PAN) delle Energie Rinnovabili, che definisce la strategia nazionale per il raggiungimento del *target* del 17% dei consumi totali stabilito dalla direttiva 2009/28/EC. La traiettoria prevista nel PAN stabiliva, per il 2011, un *target* per la generazione elettrica pari al 19,57% per arrivare al 2020 a un *target* del 26,39%.⁶ Attualmente è in fase

⁶ La crescita registrata nell'ultimo anno ha portato l'Italia a raggiungere il *target* previsto del settore della generazione elettrica previsto per il 2017.

di discussione la nuova strategia energetica nazionale, che prevede un innalzamento dell'obiettivo atteso per il settore della generazione elettrica dal 26% al 32-35%. Si deve tuttavia precisare che l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG) si è espressa in modo negativo in merito all'ipotesi di tale innalzamento, precisando che l'obiettivo comunitario potrebbe essere raggiunto con minori costi per i consumatori aumentando gli investimenti in efficienza energetica e nelle fonti rinnovabili per la produzione termica.⁷

Per quanto concerne la capacità installata, a fine 2011 la potenza efficiente netta del parco di generazione era pari a 118.443 MW, con un aumento di 11.954 MW rispetto all'anno precedente (+11,2%). Della nuova capacità installata più del 78% è relativo alle nuove installazioni nel comparto fotovoltaico, che in un solo anno è passato da 3.469 MW a 9.303 MW (+268,1% sul 2010), di cui 3.700 MW sono dovuti allo *shock* provocato dal decreto Salva Alcoa. Considerando la nuova capacità installata disaggregata per fonte negli ultimi cinque anni, appare evidente che sempre più le scelte di investimento degli operatori si rivolgono verso il settore delle rinnovabili, questo grazie sia agli elevati incentivi che alla situazione di *over-capacity* a fronte di una domanda debole, che insieme alla riduzione dello *spark-spread* rende meno conveniente l'investimento nel termoelettrico tradizionale.

Figura 4
Nuova capacità installata disaggregata per fonte (%)



Fonte: elaborazione su dati Terna

L'analisi della concentrazione nella produzione lorda nazionale evidenzia la perdurante contrazione della quota di mercato sia dell'*incumbent* nazionale, passata dal 27,8% del 2010 al 26,4% nel 2011, che degli altri operatori principali, tra i quali si segnala la significativa flessione di Edison (8,4% nel 2011 contro 10,7% nel 2010). È interessante notare come la contrazione della quota di mercato di E.On ed Edipower, registrata negli

7. AEEG, Memoria 19 aprile 2012, 146/2012/I/eel, "Contributo ulteriore dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas all'indagine conoscitiva sulla strategia energetica nazionale: effetti dello sviluppo delle fonti rinnovabili su domanda e offerta nel mercato elettrico".

ultimi due anni, stia rafforzando il *gap* tra i primi tre operatori e i successivi.

A fronte dei maggiori spazi di mercato resi disponibili da tali contrazioni, continua l'ascesa degli operatori minori che complessivamente raggiungono quota 25,8% (+2,3%). Si segnala inoltre l'aumento della quota di mercato di GDF Suez, attestatasi al 3,1% nel 2011 (+2,7% rispetto al 2010), per effetto dello scioglimento della Joint Venture tra Acea e GDF Suez Energia Italia e il totale passaggio di Acea Electrabel Produzione a favore di GDF Suez Produzione.

La continua flessione delle quote di mercato dei principali operatori comporta un miglioramento della concentrazione nella generazione lorda e un miglioramento della pressione competitiva. In particolare, l'indice di concentrazione valutato sulla quota di mercato dei primi quattro operatori (CR4) si attesta al 49,2% (-4,4% rispetto al 2010), mentre quello valutato sulla quota dei primi tre operatori (CR3) appare leggermente più stabile: 44,2% (-4,1% rispetto al 2010). Infine, l'indice Herfindahl-Hirschman (HHI) scende a quota 967 contro il valore di 1.097 del 2010, segnalando per la prima volta dall'apertura del mercato alla concorrenza un mercato competitivo.⁸ Nel 2004, l'indice HHI era pari a 2.220.

Tabella 1				
Contributo dei principali operatori alla produzione nazionale lorda (2008-2011)				
Operatori	2008	2009	2010	2011
Gruppo Enel	31,8%	30,4%	27,8%	26,4%
Gruppo Edison	11,8%	11%	10,7%	8,4%
Gruppo Eni	8,6%	9,7%	9,8%	9,4%
E.On	7%	6,5%	5,5%	5,2%
Edipower	7,8%	6,9%	5,5%	4,8%
Tirreno Power	4,2%	3,5%	3,6%	3,8%
A2A	2,5%	3,9%	3,8%	3,5%
Electrabel/Acea	1,5%	1,6%	-	-
GDF Suez	-	-	0,3%	3,1%
Gruppo Erg	1,4%	1,1%	2,5%	2,5%
Sorgenia	1,4%	1,2%	1,5%	2%
Iren	1,2%	1,8%	1,9%	2%
Gruppo Saras	1,4%	1,6%	1,6%	1,5%
Axpo (EGL)	2,2%	2,3%	2,2%	1,6%
Altri produttori	17,2%	18,5%	23,5%	25,8%
CR3	52,2%	51,1%	48,3%	44,2%
CR4	59,2%	58%	53,8%	49,4%
HHI	1.380	1.280	1.097	967

Fonte: elaborazione su dati AEEG

⁸. Infatti, se l'indice HHI è minore di 1.000, si ha un mercato concorrenziale, per valori compresi tra 1.000 e 1.800 si ha un mercato moderatamente concentrato e, infine, per valori superiori a 1.800 si ha un mercato fortemente concentrato.

Considerando il contributo alla produzione lorda nazionale disaggregata per fonte da parte dei principali operatori si evidenzia che Enel mantiene la sua posizione dominante nel settore della produzione da fonti tradizionali, con un primato nella generazione a carbone (74,8%) e significativi valori nella produzione da gas naturale e da prodotti petroliferi. Inoltre, Enel gioca un ruolo strategico anche nella produzione idroelettrica (40,4%) e geotermica (100%). Per quanto concerne i suoi principali concorrenti, si segnala come nel settore della generazione termoelettrica tutti i principali concorrenti contribuiscano in modo più o meno significativo alla produzione lorda, mentre nel settore delle rinnovabili, a esclusione della generazione idroelettrica, gli operatori tendono a specializzarsi in settori specifici. Così ad esempio Edison produce una quota significativa della produzione eolica totale, pur essendo presente in altri comparti con entità nettamente inferiori, e A2A detiene un vero e proprio primato nella generazione da bioenergie. La valutazione dell'indice di concentrazione CR3 nel settore della generazione termoelettrica indica un valore superiore rispetto a quello generale attestandosi al 49,2%, mentre nel settore della produzione rinnovabile l'indice sale a quota 41% data la notevole presenza di Enel sia nella produzione idroelettrica che geotermoelettrica. Escludendo questi ultimi due settori, l'indice di concentrazione CR3 scende a valori irrisori (14,1%).

In riferimento alla capacità netta disponibile presentiamo i dati relativi al 2010, data la mancata disponibilità dei valori per il 2011. Nel 2010, la capacità massima netta disponibile era pari a 106.938 MW, di cui 91.074 MW disponibili per almeno il 50% delle ore. Il numero di operatori con capacità netta disponibile superiore al 5% si confermava stabile a cinque: Enel (37,2%), Edipower (7,6%), Edison (7,0%), Eni (5,9%) ed E.On (5,2%). L'indice di concentrazione delle prime tre imprese risultava pari al 51,8%, mentre l'indice HHI si attestava a 1.595, con una sensibile riduzione rispetto al valore del 2009 (1.819) ed evidenziando il passaggio da una struttura fortemente concentrata a una moderatamente concentrata. Considerando l'andamento delle installazioni registrato nel 2011 ci si può attendere un'ulteriore contrazione dei sopracitati valori.

Infine, l'analisi della concentrazione nel mercato della generazione elettrica destinata al consumo conferma una contrazione dell'indice HHI, in linea con quanto registrato negli ultimi anni. In questo segmento si è registrata una diminuzione di 86 punti, portando l'indice HHI a quota 1.077.

3. Struttura del mercato all'ingrosso

Nelle passate edizioni abbiamo discusso le criticità associate allo sviluppo del mercato all'ingrosso puntualizzando 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).

Alcune delle criticità analizzate in passato sono andate nel corso degli ultimi due anni migliorando, si pensi per esempio al problema delle congestioni della rete e alla contestuale creazione di mercati locali, criticità che oggi assumono un ruolo minore grazie agli investimenti nello sviluppo della rete almeno sul territorio nazionale; oppure alla definizione del costo dei servizi ancillari per la risoluzione delle congestioni, riserva e bilanciamento, solo di recente modificato sostituendo il provvisorio meccanismo del "Capacity Payment"⁹

9. Il meccanismo del "Capacity Payment" prevede che un soggetto centrale stabilisca un pagamento annuale

con il modello della “Reliability Option”;¹⁰ oppure ancora al ritardo nell’avvio del mercato a termine rispetto ai *partner* europei.

Se tali criticità sono state in parte superate, il forte *commitment* nella produzione da rinnovabili non programmabili, quali ad esempio eolico e solare, aggiunge nuove sfide al funzionamento del mercato. Insieme alle criticità discusse nell’introduzione, ovvero aumento dei flussi di bilanciamento e aumento della volatilità dei prezzi *spot*, si possono considerare le seguenti problematiche:

- Revisione dell’attuale sistema di dispacciamento al fine di garantire la sicurezza del sistema. Sotto questo profilo, emergono due principali criticità, la prima legata all’aumento dell’errore di previsione del carico residuo da bilanciare in tempo reale e la seconda relativa a una più complessa costituzione dei margini di riserva necessari a garantire il bilanciamento in tempo reale. Al fine di promuovere una più efficiente stima delle previsioni dei carichi delle fonti non programmabili e per evitare che i costi dello sbilanciamento ricadano solo sulla totalità dei consumatori, l’AEEG con delibera del 5 luglio 2012 n. 281/2012/R/EFR ha previsto che gli oneri dello sbilanciamento ricadono sui produttori in modo tale da introdurre nel sistema una maggiore responsabilizzazione degli stessi.¹¹
- Sviluppo infrastrutturale della rete di distribuzione con passaggio da reti passive a reti attive, cosiddette “smart grids”. Sicuramente per il nostro sistema, questa è una delle maggiori sfide considerando le criticità passate, e talvolta attuali, relative alla gestione dei flussi da impianti programmabili. Lo sviluppo delle rinnovabili richiede un adeguamento della rete al fine di permettere di avvantaggiarsi della generazione distribuita che caratterizza le fonti rinnovabili non programmabili, ovvero elevata numerosità, localizzazione anche remota e aleatorietà.

4. La struttura del mercato a pronti nel suo complesso

Al fine di offrire un quadro di insieme dell’impatto del processo di liberalizzazione sul mercato a pronti, presentiamo un’analisi del grado di concentrazione nel mercato a pronti, mediante l’analisi dell’indice di concentrazione delle prime 3 imprese (CR3).

Il mercato a pronti italiano è stato recentemente riformato dalla legge del 28 gennaio 2007, n. 2. A seguito di tale riforma il mercato è attualmente organizzato come segue:

- mercato del giorno prima (MGP): dove produttori, grossisti e clienti finali possono acquistare/vendere energia elettrica per il giorno successivo;

in funzione della potenza installata e imponga un *cap* al prezzo che gli impianti che partecipano al meccanismo possono offrire sul mercato dell’energia.

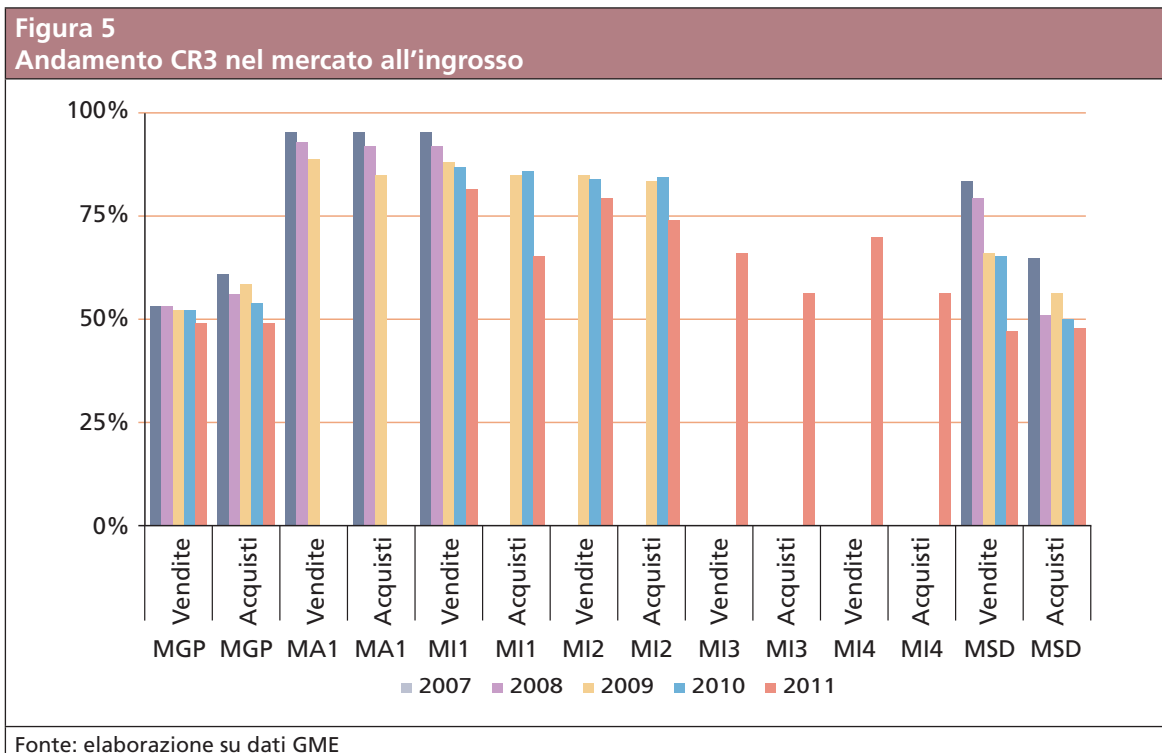
10. Il meccanismo della “Reliability Option” adottato dall’AEEG prevede che Terna acquisti dagli operatori opzioni su capacità produttiva reale per quantitativi pari all’obiettivo fissato per ciascun anno futuro, stipulando appositi contratti. L’operatore riceverà un *premio annuo* espresso in euro per ogni MW di potenza impegnato; le eventuali differenze positive fra il prezzo dell’energia elettrica venduta sui mercati (il *prezzo di riferimento*) e il *prezzo di esercizio*, previsti dal contratto, dovranno essere versate dagli operatori a Terna e saranno destinate a “sconto” delle bollette elettriche dei consumatori, realizzando così la protezione della “polizza assicurativa”.

11. Attualmente, il corrispettivo di sbilanciamento per gli impianti a produzione rinnovabile non programmabile è pari al prezzo di valorizzazione delle offerte di vendita accettate sul MGP, pertanto nel caso la quantità immessa in rete sia diversa da quella prevista il costo dello sbilanciamento ricade sulla collettività.

- mercato infragiornaliero (MI): dove gli operatori del MGP possono modificare i programmi di immissione e di prelievo indicati sul MGP. Dall'1 gennaio 2011, tale mercato si articola in quattro sessioni, con orari di chiusura diversi in successione;
- mercato del servizio di dispacciamento (MSD): dove Terna si approvvigiona delle risorse necessarie alla gestione e al controllo del sistema, per la risoluzione delle congestioni intrazonali, la creazione delle riserve e il bilanciamento in tempo reale. Questo mercato si articola in fase di programmazione, MSD *ex ante* e mercato del bilanciamento (MB).

Inoltre, ricordiamo che le regole di funzionamento di tali mercati sono diverse: MGP e MI funzionano secondo il *system marginal price*, mentre MSD secondo il meccanismo del *pay as bid*. Per quanto i volumi scambiati su tali mercati siano notevolmente diversi, si osserva un crollo dei volumi movimentati su MSD *ex ante* (-56% sul 2010), per effetto della delibera dell'AEEG, ARG/elt 213/09, che introduce un sistema di premi a beneficio di Terna, qualora questa riesca a ridurre i volumi movimentati mantenendo invariata la sicurezza del sistema. Invece, in riferimento al MGP, a fronte della stabilità dei volumi di borsa rispetto all'anno precedente segnaliamo una loro redistribuzione dell'ordine del 10% a favore delle contrattazioni bilaterali e rimandiamo al paragrafo successivo per un'analisi dettagliata. Infine, per il MI, si osserva un aumento dei volumi scambiati sulla sessione MI1, attestati a quota 14,5 TWh (+53% rispetto al 2010).

Analizzando la struttura della concentrazione dei diversi mercati è interessante notare come il MGP e il MSD *ex ante* siano caratterizzati da livelli sostanzialmente simili dell'indice CR3, seppure quest'ultimo è stato sempre maggiore nel mercato MSD *ex ante* rispetto a quello valutato sul MGP, sia in termini di acquisti che di vendite. Per contro, il MI si caratterizza per valori strettamente più elevati dell'indice CR3. Tuttavia, è possibile prevedere una forte riduzione della concentrazione su tale mercato a seguito della crescente produzione rinnovabile non programmabile.



5. Il mercato *day-ahead*

I primi effetti della citata crescita esponenziale colpiscono i volumi scambiati sul mercato dell'energia elettrica all'ingrosso che nell'ultimo anno conseguono una flessione del 2% attestandosi a quota 311,5 TWh, proprio a causa del peso crescente degli autoconsumi da produzioni non veicolate sul mercato.

Per quanto concerne le contrattazioni di borsa, il mercato *day-ahead* conferma il *trend* ribassista registrato a partire dal 2008, con una liquidità che si attesta al suo minimo storico, 58%. Nel dettaglio, i volumi scambiati in borsa si attestano a 180,3 TWh (-10% sul 2010), per effetto della contrazione degli acquisti da parte degli operatori non istituzionali (-17 TWh).

Nel 2011, il prezzo medio di acquisto della borsa elettrica italiana è stato pari a 72,23 €/MWh, in aumento del 12,6% rispetto al 2010 e sensibilmente inferiore rispetto al livello pre-crisi del 2008, 86,99 €/MWh. Il principale *driver* di tale aumento è stato il rincaro dei prezzi dei combustibili e, in particolare, l'aumento delle quotazioni *spot* del gas naturale italiano al Punto di Scambio Virtuale (PSV), nettamente superiore rispetto a quello registrato dagli altri *hub* europei. Si deve precisare che tali rincari sono stati in parte mitigati dalla persistente condizione di *overcapacity* che caratterizza il nostro sistema, anche a fronte di una domanda debole.

Tabella 2 Andamento medio annuale del PUN (2011-2007) per gruppi di ore						
Prezzo	2011	Var. Tend.	2010	2009	2008	2007
Totale	72,23	12,60%	64,12	63,72	86,99	70,99
Picco	82,71	7,70%	76,77	83,05	114,38	104,9
Fuori Picco	66,71	16,30%	57,34	53,41	72,53	53
Lavorativo	64,32	18,70%	54,2	48,29	67,75	48,06
Festivo	69,37	13,80%	60,98	59,27	77,88	58,58
Minimo	10	0%	10	9,07	21,54	21,44
Massimo	164,8	5,62%	174,62	172,25	211,99	242,42

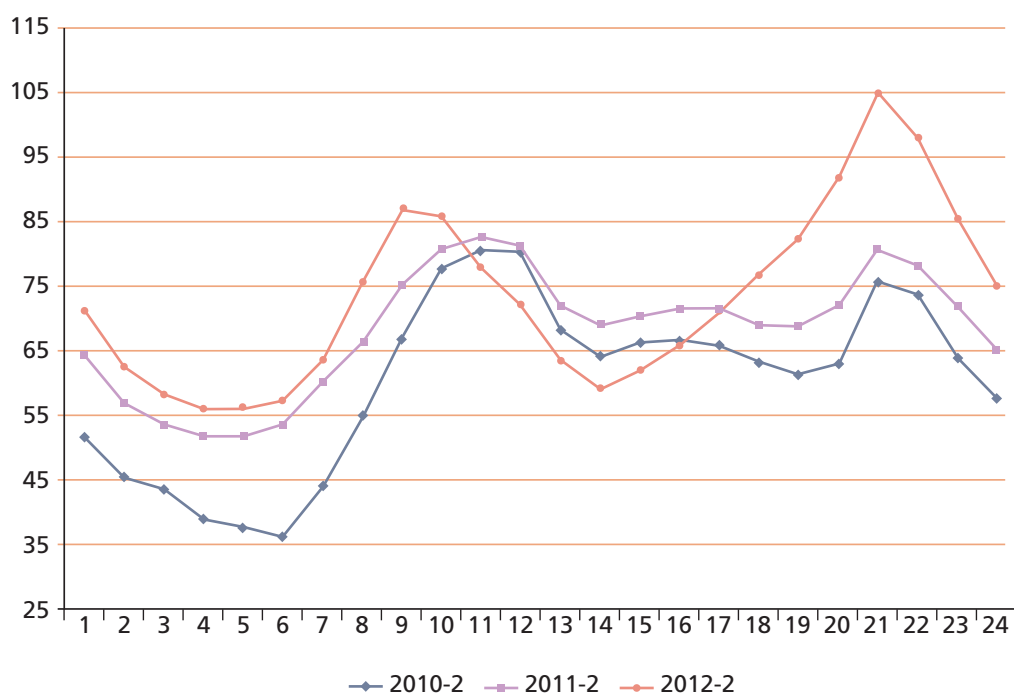
Fonte: elaborazione su dati GME

L'analisi del PUN per gruppi di ore mostra interessanti novità. Sebbene l'aumento del PUN abbia interessato tutte le ore, l'entità dell'incremento è sensibilmente diversa per gruppi di ore. Il minore aumento registrato nelle ore di picco (8%) è dovuto prevalentemente alla crescita esponenziale della produzione fotovoltaica, che, di fatto, spiazzando la produzione termoelettrica, porta a una compressione del differenziale picco/fuori picco, sceso pertanto al suo minimo storico, 1,29 (-9,2% rispetto al 2010).

Come anticipato, la produzione da fonti rinnovabili non programmabili, quali quella fotovoltaica, produce sulle quotazioni di borsa un forte aumento della volatilità dei prezzi *spot*, aumentando i rischi sopportati dai generatori tradizionali. Le tecnologie rinnovabili si caratterizzano per costi variabili nulli ed elevati costi fissi,

che tuttavia sono ricoperti mediante l'incentivazione pubblica. I minori costi variabili e la priorità di dispacciamento comportano un'offerta aggiuntiva a prezzi contenuti, appiattendolo il prezzo delle quotazioni *spot* nelle ore di forte irraggiamento solare. Questo genera un effetto di spiazzamento delle tecnologie convenzionali, che sono chiamate a produrre per un numero minore di ore, e che per recuperare i costi tendono a offrire a un prezzo maggiore nelle ore in cui la produzione rinnovabile è limitata. L'analisi del PUN nel secondo trimestre degli ultimi tre anni evidenzia tale andamento. In particolare, i dati relativi al secondo trimestre 2012 mostrano la forte contrazione del prezzo nelle ore di picco giornaliero e l'elevato aumento nelle ore serali, specialmente alle 21, con un differenziale superiore ai 50 €/MWh rispetto agli anni precedenti.

Figura 6
Andamento del PUN per gruppi di ore nel II trimestre (2010-2012)



Fonte: elaborazione su dati GME

L'andamento dello *spark-spread* nel corso del 2011 sembra confermare tale analisi. Nonostante il *trend* calante registrato negli ultimi anni, si osserva un vero e proprio crollo dello *spark-spread* da aprile ad agosto e una modesta ripresa soprattutto negli ultimi mesi dell'anno, particolarmente concentrata nelle ore serali di consumo medio alto, quasi a segnalare la necessità degli operatori di coprire le perdite realizzate nei mesi precedenti.

L'analisi dei prezzi secondo la configurazione zonale conferma il progressivo allineamento dei prezzi continentali, che oscillano tra i 69-71 €/MWh, a ridosso la Sardegna, attestata a quota 80 €/MWh, e infine la Sicilia con 93,11 €/MWh.

Nonostante il progressivo allineamento dei prezzi del Continente, alcuni fenomeni verificatisi tra l'inizio del 2010 e i primi due mesi del 2012 evidenziano il permanere di importanti limitazioni sui seguenti transiti: dai poli di produzione limitata di Brindisi, Foggia, Rossano alla zona Sud; dalla zona Sud alla zona Centro-Sud, e infine dalla zona Centro-Sud alla zona Centro-Nord. In particolare, quando l'Italia si trova in una posizione di esportatore netto, a causa dell'aumento dei prezzi di Francia e Svizzera, il mercato italiano tende a separarsi in due o tre zone da Sud a Nord. Il primo transitato inibito è quello tra la zona Sud e Centro-Sud, mentre il secondo è quello tra la zona Centro-Sud e la zona Centro-Nord. La principale conseguenza di questi colli di bottiglia è l'impossibilità per la capacità produttiva localizzata nei citati poli di produzione limitata e nella zona Sud di servire la domanda della zona Nord e delle zone estere.

Il differenziale tra il prezzo della Sardegna e il Continente è relativo principalmente ai primi mesi dell'anno, quando il canale SAPEI non operava a pieno regime. I benefici derivanti dall'integrazione appaiono evidenti nei giorni di restringimento del transitato, dove il prezzo è arrivato a raggiungere anche quota 200 €/MWh. Questi dati confermano come la capacità di interconnessione tra le diverse zone giochi un ruolo fondamentale nello sviluppo degli effetti pro-competitivi.

Per contro, la riduzione del differenziale dei prezzi siciliani, sceso a 20 €/MWh nel 2011 (-18% rispetto al 2010), è il risultato di interventi regolatori da parte dell'AEEG.¹² In ogni caso, il maggior prezzo siciliano è ancora oggi prevalentemente dovuto all'obsoleto e mediamente più costoso parco di generazione.

Tabella 3
Andamento del PUN nelle diverse macrozone (2007-2011)

€/MWh	2011	Var. Tend.	2010	2009	2008	2007
Nord	70,18	13,20%	61,98	60,82	82,92	68,47
Centro-Nord	71,17	13,90%	62,47	62,26	84,99	72,80
Centro-Sud	70,86	13,20%	62,60	62,40	87,63	73,05
Sud	69,04	17,00%	59,00	59,49	87,39	73,04
Sicilia	93,11	3,80%	89,71	88,09	119,63	79,51
Sardegna	79,93	8,70%	73,51	82,01	91,84	75,00

Fonte: elaborazione su dati GME

12. Da un lato Enel S.p.A. e Enel Produzione S.p.A. si sono impegnate a non presentare offerte superiori a 190 €/MWh, almeno fino al 2013, dall'altro lato l'AEEG ha accolto la richiesta di ammissione al regime di reintegrazione dei costi previsti per gli impianti essenziali da parte di specifici impianti di Enel, E.On ed Edipower. Per il dettaglio si rimanda alla Relazione dell'AEEG sullo stato dei mercati dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo e integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Il maggior allineamento dei prezzi si riflette anche sulla frammentazione zonale media annuale, sempre più vicina a due, e all'aumento del numero di ore in cui il Sistema era unito o non superava le due zone (57,9% sul totale).

Per comprendere in pieno le dinamiche degli esiti dei mercati zonali è necessario considerare il grado di concentrazione caratterizzante le singole zone. Infatti una minore concentrazione permette il raggiungimento di esiti maggiormente competitivi. Tuttavia, come precedentemente accennato, gli indici di concentrazione devono essere interpretati con molta attenzione dato il crescente ruolo della produzione rinnovabile che porta allo sviluppo di un mercato "ibrido", dove regole di concorrenza "nel" mercato e "meccanismi di *procurement*" coesistono.

Data la mancanza di valutazioni degli indici IORq, IORh e IOM al netto della produzione rinnovabile incentivata, riportiamo la loro analisi tradizionale come predisposta dal GME.

In termini complessivi, i risultati di mercato sembrano indicare un ulteriore miglioramento della struttura competitiva. L'indice di concentrazione valutato sulle prime cinque imprese (Enel, GSE, Eni, Edison Trading e E.On) scende a quota 62% (-3% rispetto al 2010), per effetto della contrazione delle vendite del GSE (-2% rispetto al 2010) dovuta alla scadenza di alcune convenzioni CIP6 e alla lieve contrazione della quota di mercato di Edison Trading (-1%). Da rilevare il netto miglioramento dell'indice della quota delle vendite in assenza della concorrenza, IORq, che si attesta al suo minimo storico (13%), in riduzione del 2% rispetto al 2010 e dell'8% nell'ultimo quinquennio. Tuttavia tale diminuzione non sembra dovuta agli effetti della concorrenza "nel" mercato, ma alla crescita esponenziale della produzione fotovoltaica incentivata, che porta tale indice a una modesta riduzione nelle ore di picco (-5%). L'indice di fissazione del prezzo al margine, IOM, appare sostanzialmente stabile, tranne il valore registrato da E.On che sale a quota 14% (+5% rispetto al 2010).

A livello zonale, gli indici di concentrazione confermano il *trend* ribassista in atto. Nel Continente continua la contrazione degli indici di concentrazione, HHI, IOM e IOR, unica eccezione sono i dati relativi alla zona Centro-Sud, dove a seguito degli interventi di riconversione a carbone sull'impianto di Torrevaldaliga Nord di Enel, si osserva l'aumento della quota di mercato dell'*incumbent* (50%, +8 p.p.) e l'aumento dell'indice IORq di ben 9 punti percentuali.

Per quanto concerne le Isole, gli indici di concentrazione segnalano un peggioramento della struttura competitiva. In Sicilia l'aumento dell'indice HHI, attestato a quota 3.475 (+666), e l'indice IORq salito a quota 27% (+12 punti) sono il risultato di una significativa contrazione dei volumi offerti per operatore, spiazzati dall'entrata in funzione di un nuovo impianto a ciclo combinato di ERG e dall'aumento della potenza rinnovabile che di fatto hanno spinto fuori ordine di merito gli impianti termoelettrici più obsoleti. Per contro l'indice HHI valutato sulle vendite segnala una leggera contrazione passando da 3.647 a 3.627. In Sardegna gli indici di concentrazione segnalano una certa stabilità, seppur indicando una struttura di mercato altamente concentrata.

Tabella 4 Indici di concentrazione per zone di mercato						
	Nord*	Centro-Nord	Centro-Sud	Sud*	Sicilia*	Sardegna
CR3 - Indice di concentrazione prime tre imprese						
2011	48%	80%	74%	74%	86%	99%
2010	52%	84%	75%	62%	89%	97%
Delta	-4%	-4%	-1%	12%	-3%	2%
HHI - Indice Herfindahl-Hirschman valutato sulle vendite						
2011	1.207	3.035	3.381	1.832	3.278	3.627
2010	1.345	3.216	2.929	1.868	3.596	3.647
Delta	-138	-181	452	-36	-318	-20
IOM - Indice operatore marginale						
2011	18%	21%	21%	19%	66%	39%
2010	19%	21%	20%	18%	54%	37%
Delta	-1%	0%	1%	1%	12%	2%
IORq - Indice vendite in assenza di concorrenza						
2011	3%	28%	42%	9%	15%	11%
2010	10%	30%	33%	15%	27%	7%
Delta	-7%	-1%	9%	-6%	-12%	4%
IORh - Indice numero di ore in cui un operatore è risultato necessario						
2011	29%	99%	100%	61%	94%	50%
2010	60%	100%	99%	87%	58%	54%
Delta	-31%	-1%	1%	-26%	37%	-4%

Fonte: elaborazione su dati GME

Il confronto internazionale dei prezzi dell'energia elettrica quotati sulle principali borse europee conferma il primato negativo del prezzo italiano, con un differenziale di circa 20 €/MWh. In particolare l'andamento delle quotazioni europee appare altamente diversificato riflettendo soprattutto il diverso mix produttivo. Se l'aumento delle quotazioni dell'Europa Centrale è principalmente correlato all'aumento registrato dal Brent¹³ e dai combustibili a esso indicizzati, il minor aumento registrato nel mercato francese è dovuto all'elevata incidenza della produzione nucleare. Per contro la diminuzione della quotazione del Nord Pool è dovuta al rientro delle quotazioni dopo il picco registrato nel 2010 a causa delle anomale condizioni climatiche.

Nell'ottica sempre più vicina della costituzione di un mercato unico europeo entro il 2014, appare evidente che il mercato all'ingrosso italiano dovrà ridurre le sue quotazioni al fine di competere con i *partner* europei. Come puntualizzato dall'AEEG,¹⁴ il

13. Nel corso del 2011, il prezzo del Brent si è attestato a quota 111\$/barile, in termini reali il valore più alto sinora registrato. Tale aumento è da imputare prevalentemente all'instabilità politica prodotta dalla "primavera araba", alle incertezze delle sanzioni imposte dagli Stati Uniti e dall'Europa all'Iran, nonché al calo delle scorte di petrolio greggio in Europa e Asia.

14. Si veda la relazione 56/2012/I/COM, "Relazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas sullo stato dei

differenziale di prezzo con le altre borse europee riflette principalmente il diverso mix di generazione basato sulla produzione da cicli combinati a differenza di quello dei *partner* europei prevalentemente basato sulla produzione a carbone o nucleare; il maggior costo del gas naturale rispetto alla media europea, il prezzo del PSV negli ultimi tre anni è stato superiore di 6c€/m³ rispetto a quello degli altri *hub* europei, con un conseguente aumento del costo variabile dei cicli combinati di 10 €/MWh; e, infine, il maggior costo variabile di produzione degli impianti termoelettrici italiani connesso con l'onere di acquisto dei certificati verdi, pari a circa 5,6 €/MWh, sistema che cesserà a partire dal 2015.

Tabella 5 Prezzo medio annuale delle principali borse elettriche europee (€/MWh)									
Borsa	Area di riferimento	2011	Var. Tend.	2010	2009	2008	2007	2006	2005
IPEX	Italia	72,23	12,65%	64,12	63,72	86,99	70,99	74,75	58,59
EPEX	Germania	51,12	14,90%	44,49	38,85	65,76	37,99	50,79	45,97
EPEX	Francia	48,89	2,93%	47,50	43,01	69,15	40,88	49,29	46,67
EPEX	Svizzera	56,18	10,11%	51,02	47,92	74,38	45,99	-	-
EXAA	Austria	51,81	15,62%	44,81	38,95	66,18	38,97	50,97	-
NORDPOOL	Area Scandiva	47,05	-11,33%	53,06	35,02	44,73	27,93	48,59	29,33
OMEL	Spagna	49,93	34,91%	37,01	36,96	64,44	39,35	50,53	53,67
BSP	Slovenia	57,20	-	-	-	-	-	-	-
Delta Pun-PME*		20,23	17,86%	17,17	21,54	18,12	30,03	24,40	12,27
*PME: indice sintetico del prezzo dell'energia alle frontiere italiane calcolato come media dei prezzi quotati sulle principali borse europee di Germania, Francia, Svizzera e Austria.									
Fonte: elaborazione su dati GME									

6. La struttura delle vendite al dettaglio

L'apertura del mercato *retail* alla concorrenza rappresenta un passaggio fondamentale per il successo del processo di liberalizzazione del mercato. Sotto questo profilo, la contendibilità della domanda, mediante il passaggio dal mercato tutelato al mercato libero, può incrementare l'efficienza del mercato inducendo le imprese a investire in tecnologie più efficienti per ridurre il costo di produzione e, in ultima istanza, il prezzo di vendita.

mercati dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo ed integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”.

I dati relativi al 2011 evidenziano un ulteriore miglioramento della domanda libera (+4,0%) rispetto al valore del 2010, per contro continua la contrazione della domanda tutelata.

Tabella 6 Mercato finale della vendita per mercato e tipologia di cliente nel 2011						
	Volumi (GWh)			Punti di prelievo		
	2011	2010	Var. tend.	2011	2010	Var. tend.
Mercato di maggior tutela	73.503	79.328	-7,34%	28.791	30.584	-5,86%
Domestico	49.425	54.182	-8,78%	24.016	25.424	-5,54%
Non domestico	24.078	25.146	-4,25%	4.775	5.160	-7,46%
Mercato di salvaguardia	5.899	6.306	-6,45%	107	111	-3,60%
Mercato libero	187.316	180.130	3,99%	7.680	5.914	29,86%
Domestico	12.516	8.865	41,18%	4.813	3.236	48,73%
Non domestico	174.800	171.265	2,06%	2.867	2.679	7,02%
Mercato totale	266.717	265.765	0,36%	36.578	36.609	-0,08%
Fonte: elaborazione su dati AEEG						

Sotto il profilo territoriale, il passaggio dal mercato tutelato a favore del libero mercato non è omogeneo, coinvolgendo principalmente gli utenti del Centro e del Nord, mentre al Sud presenta tassi di crescita molto inferiori, con la Calabria che registra la minor contendibilità della domanda pari solo al 47%.

Sebbene il mercato della vendita al dettaglio sia caratterizzato da un elevato numero di operatori attivi (circa 300), la struttura del segmento presenta a quattro anni dalla sua completa apertura un'elevata concentrazione. Complessivamente il gruppo Enel si conferma l'operatore principale con una quota di mercato del 36,8% (-3% rispetto al 2010), seguito da Edison e Acea, anche queste in lieve diminuzione, poco più dell'1%. Tuttavia, il dato disaggregato per tipologia di clienti, mostra come tali dati non siano rappresentativi. Infatti, nel segmento domestico Enel detiene una vera e propria posizione dominante con una quota di mercato pari all'80,4%. Il peso dell'*incumbent* cambia notevolmente nel comparto dei clienti non domestici passando dal 47,1% nella bassa tensione al 4,7% nell'alta e altissima tensione (cioè tra i grandi consumatori industriali).

Tabella 7
Quota di mercato (%) delle vendite di mercato per gruppo societario e tipologia di clienti (2011)

	Clienti domestici	Clienti non domestici			
		Bassa tensione	Media tensione	Alta e Altissima tensione	Totale
Enel	80,35%	47,12%	11,30%	4,74%	36,81%
Edison	2,44%	5,44%	12,15%	13,92%	8,19%
Acea	4,21%	3,92%	5,04%	5,72%	4,61%
Eni	1,27%	0,97%	5,01%	14,88%	4,28%
A2A	2,68%	3,28%	2,94%	10,10%	3,92%
Hera	1,00%	4,14%	6,12%	0,73%	3,65%
E.On	0,56%	3,14%	4,50%	4,07%	3,14%
Modula	0,01%	0,88%	2,06%	14,05%	2,83%
Iren	1,59%	1,87%	4,09%	1,76%	2,56%
Energetic Source	0,07%	2,14%	4,42%	1,33%	2,34%
Axpo Group	-	0,50%	1,11%	12,16%	2,14%
Egea	0,04%	0,43%	3,42%	1,76%	1,55%
Exergia	-	2,09%	1,55%	0,65%	1,23%
Dolomiti Energia	0,69%	1,51%	1,67%	0,09%	1,19%
Altri Operatori	5,10%	21,27%	32,64%	13,90%	20,49%

Fonte: elaborazione su dati AEEG

Anche sotto il profilo della tipologia di mercato i dati confermano il diverso ruolo dell'*incumbent*. Nel mercato tutelato, Enel Servizio Elettrico detiene una quota di mercato pari all'85,2%, seguita da Acea Energia (4,6%), A2A Energia (3,7%) e Iren Mercato (1,4%), mentre gli altri operatori (circa 136) hanno quote di mercato inferiori all'1%. La situazione migliora nel mercato libero, dove continua l'ascesa degli altri operatori rispetto all'*incumbent*, che con una quota di mercato pari al 17,9% perde quasi 10 punti percentuali rispetto al 2009. Anche Edison, secondo operatore principale, vede una riduzione della propria quota di mercato passata dal 13,2% del 2010 a 11,7%. A beneficiare dei maggiori spazi di mercato sono tutti gli altri operatori in modo per lo più omogeneo.

7. Conclusioni

Al fine di valutare il grado di liberalizzazione raggiunto nel settore del mercato elettrico, dobbiamo precisare che l'Indice presentato nelle edizioni passate non è più del tutto rappresentativo del grado di liberalizzazione del mercato. Infatti è necessario considerare l'attuale dualismo che contraddistingue il mercato elettrico, con le fonti rinnovabili, assoggettate a incentivazione pubblica, da un lato, e la produzione da fonte

convenzionale, disciplinata da regole di concorrenza “nel” mercato, dall’altro lato. La valutazione dell’Indice senza considerare tale dualismo comporterebbe una sovrastima del grado di liberalizzazione effettivo. Al fine di rappresentare lo stato attuale del grado di liberalizzazione del mercato, si è pertanto deciso di pesare l’Indice, come precedentemente valutato, per la quota di produzione non incentivata, riportata nella seguente tabella.

Tabella 8 Distinzione produzione totale in incentivata e non (2008-2011)				
	Produzione incentivata	Produzione non incentivata	Produzione totale	Produzione non incentivata/Produzione totale
2008	16	298	314	94,90%
2009	20	268	288	93,06%
2010	33	266	299	88,95%
2011	63	238	301	79,04%

Fonte: elaborazione su dati GSE e Terna

L’Indice di liberalizzazione 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 CR3 (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, ed 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 societario o legale;
- 23 quando è di tipo manageriale;
- 10 quando è di tipo contabile.

Nella seguente tabella si è quindi proposto un confronto con i nostri maggiori *partner* 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 *partner* europei. L’Italia ha utilizzato una separazione proprietaria per la rete di trasporto e una separazione legale per la rete di distribuzione.

Indice delle liberalizzazioni 2012

Tabella 9 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

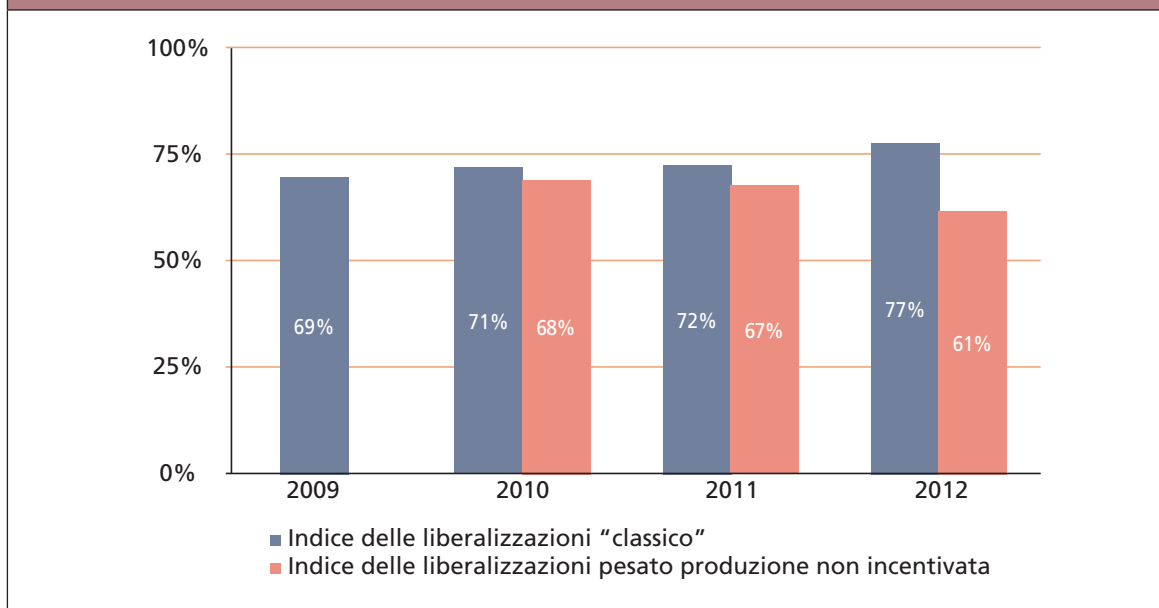
Nella Tabella 10 si presenta la valutazione dell'Indice di liberalizzazione per il 2012, secondo la metodologia applicata negli anni scorsi, ovvero senza tener in considerazione il ruolo della produzione incentivata in quanto di modesta entità.

Tabella 10 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	95	69
		(100-CR3)	60	51	
Switching factor	30				70
Modello di unbundling	20				100
Valutazione complessiva					77

La valutazione dell'Indice considerando la vecchia metodologia indicherebbe un mercato liberalizzato al 77%. Come precisato, questo dato non è più rappresentativo del grado della liberalizzazione del mercato, dato il *break* strutturale del parco di generazione e della produzione del mercato, dovuto al maggior ruolo della produzione rinnovabile incentivata.

Al fine di rappresentare l'effettivo grado di liberalizzazione del settore proponiamo pertanto una nuova versione dell'Indice delle liberalizzazioni, che a differenza della precedente è ponderata considerando il rapporto tra la produzione non incentivata e la produzione totale, secondo i dati indicati in Tabella 8.

Figura 7
Confronto Indice delle liberalizzazioni "classico" e pesato per produzione non incentivata

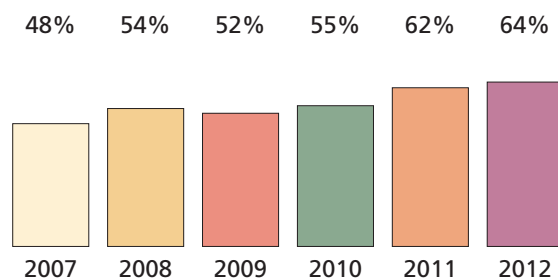


Il confronto tra l'Indice "classico" e quello pesato per la produzione non incentivata mostra chiaramente come le due valutazioni possano indurre a conclusioni strettamente diverse. L'Indice classico segnala infatti un continuo miglioramento del processo di liberalizzazione, giungendo a quota 77% nel 2011 con un aumento di 2 punti percentuali rispetto al 2010. Per contro, considerando i recenti sviluppi del mercato, l'Indice pesato per la produzione non incentivata mostra un vero e proprio crollo del processo di liberalizzazione, attestandosi a quota 61% con una perdita di ben 5 punti. La contrazione dell'Indice delle liberalizzazioni riflette pertanto la distorsione indotta dal crescente intervento pubblico rispetto alle regole di libero mercato, che nei fatti sta producendo un effetto di spiazzamento della produzione convenzionale.

Capitolo 2

Mercato del gas naturale

di Massimo Beccarello e Daniela Floro



Il mercato del gas naturale è in una fase di profondo cambiamento. Diversi sono, infatti, gli interventi regolatori, sia a livello nazionale che internazionale, introdotti nel corso degli ultimi anni volti alla realizzazione effettiva dell'apertura del mercato alla concorrenza.

Innanzitutto, si iniziano a intravedere i primi effetti della riforma operata con la legge 23 luglio 2009, n. 99, che ha dato l'avvio alla Borsa del Gas, affidandone la gestione al Gestore dei Mercati Energetici. La Borsa del Gas rappresenta un elemento essenziale per l'introduzione della concorrenza nel segmento *upstream*, sebbene questa sia ostacolata da diversi fattori, quali, per esempio, lo sviluppo delle infrastrutture e la presenza di contratti a lungo termine nelle importazioni.

Contestualmente all'avvio della Borsa del Gas, occorre segnalare il passaggio dal "bilanciamento a stoccaggio" al "bilanciamento di mercato", introdotto con la delibera ARG/gas 45/2011 dell'Autorità dell'Energia Elettrica e il Gas. Il nuovo sistema, che permette la valutazione della risorsa "stoccaggio" secondo il valore attribuito dal mercato, rappresenta un passaggio fondamentale per lo sviluppo di un effettivo mercato del gas e pone i presupposti per l'avvio e lo sviluppo della negoziazione di prodotti fisici a termine, di prossima introduzione.

Un ulteriore fattore propedeutico all'effettiva realizzazione del mercato del gas concerne lo sviluppo delle infrastrutture di stoccaggio. Sotto questo profilo segnaliamo il disposto del decreto legislativo del 13 agosto 2010, n. 130, che rivedendo i "Tetti Antitrust" imposti dal decreto legislativo del 23 maggio 2000, n. 164, introduce una serie di obblighi e di incentivi per lo sviluppo della nuova capacità di stoccaggio.

Infine, più recentemente con il decreto legge del 24 gennaio 2012, n. 1, noto come "decreto liberalizzazioni", è stato avviato il processo di separazione proprietaria di Snam Rete Gas da Eni, permettendo l'introduzione di una regolazione più efficace ed efficiente nella quale le scelte dell'operatore di rete sono maggiormente orientate alle esigenze di mercato.

L'analisi presentata considera, come in passato, le diverse caratteristiche del segmento *upstream*, ovvero l'insieme delle operazioni che vanno dall'estrazione/all'importazione

fino alla consegna del gas naturale ai principali punti di consegna, e del segmento *downstream*, ovvero tutte le fasi che permettono la cessione dei quantitativi di gas agli utilizzatori finali. Nell'analisi del mercato all'ingrosso è stata inserita una sezione riguardante la Borsa del Gas, grazie alla disponibilità dei primi dati.

Infine, l'analisi è condotta sulla base delle statistiche ufficiali pubblicamente disponibili relative all'anno 2011, messe a disposizione dall'Autorità dell'Energia Elettrica e il Gas (nel seguito AEEG) e dal Gestore dei Mercati Energetici (nel seguito GME).

1. Approvvigionamento di gas naturale

Le modalità di approvvigionamento possono essere distinte in due categorie: produzione nazionale e importazioni. Secondo i dati diffusi dal Ministero dello Sviluppo Economico, la produzione nazionale con 8.449 M(m³) è rimasta sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente (+0,5%), così come la sua copertura del fabbisogno nazionale pari a circa l'11%. Tuttavia, merita osservare che qualora la produzione nazionale continuasse ai ritmi sostenuti negli ultimi cinque anni, le riserve certe si esaurirebbero in sette anni.¹

Il segmento della produzione nazionale si conferma come il segmento della filiera del gas maggiormente concentrato, con l'*incumbent* stabile a quota 83%, seguito dai gruppi Royal Dutch Shell (7%), che mantiene la seconda posizione conquistata a partire dal 2010, Edison (6,4%) e infine Gas Plus (2,8%), la cui quota di mercato torna ai livelli del 2010 probabilmente a causa della vendita di una concessione di coltivazione in Pianura Padana a Eni nella fine del 2010. Da rilevare l'aumento della quota di mercato degli altri operatori, che raggiungono il 3,6%.

Tabella 1 Quote di mercato nella produzione nazionale (2007-2011)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Eni	86,2%	81,8%	84,5%	83,3%	83,1%
Edison	7,4%	7,8%	7,9%	6,3%	6,4%
Royal Dutch Shell	3,7%	7,7%	4,8%	6,7%	7,0%
Gas Plus	2,6%	2,7%	2,7%	3,3%	2,8%
Altri	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	3,6%

Fonte: elaborazione su dati AEEG

La relativa incidenza della produzione nazionale sul fabbisogno determina una strutturale dipendenza del nostro sistema dalle importazioni, che nel 2011 sono scese a 70.368 M(m³) (-6,6% sul 2010) e sono tornate ai livelli del 2009 per effetto della contrazione della domanda. Tale flessione riflette le più favorevoli condizioni climatiche, la congiuntura economica e le dinamiche del mercato dell'energia elettrica, nel quale l'aumento esponenziale della produzione da fonte rinnovabile ha, di fatto, spiazzato la produzione da cicli combinati nelle ore di picco giornaliero, tipica area di attività degli impianti a gas in passato.

1. Tale valutazione è stata effettuata dall'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia del Ministero dello Sviluppo Economico.

Mercato del gas naturale

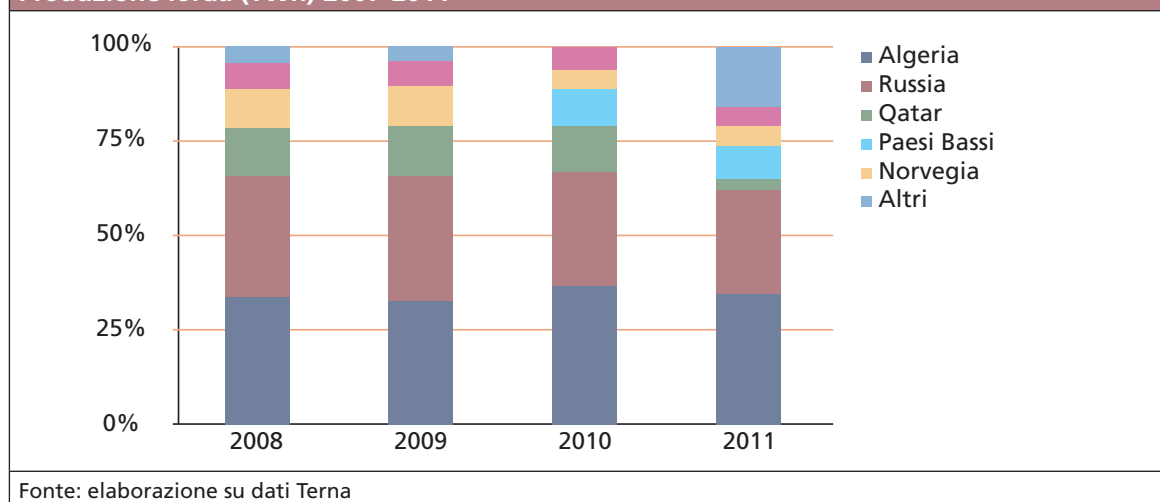
Tabella 2
Produzione, importazione e consumi finali di gas naturale G(m³) (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011
Produzione Nazionale	9,7	9,3	7,6	8,1	8,5
Importazione	73,9	76,9	69,1	73,1	67,7
Variazione scorte + Perdite di rete	1,3	-1,0	0,9	0,6	2,3
Vendite finali	69,1	69,9	66,6	72,0	68,0

Fonte: elaborazione su dati AEEG

Considerando il paese di origine delle importazioni, il 75% delle stesse proviene da paesi non appartenenti all'Unione Europea, principalmente dall'Algeria (38%) e dalla Russia (28%). A differenza degli anni passati, nel 2011 le importazioni dalla Libia sono crollate, passando da 9 G(m³) a 2,3 G(m³) a seguito delle vicende politiche che hanno coinvolto questo paese.² Tale diminuzione è stata in parte compensata dalle maggiori importazioni provenienti da paesi europei, diversi da Paesi Bassi e Norvegia. Conseguentemente, per la prima volta, il peso della quota gas proveniente dall'Europa ha raggiunto il 25%. Infine, grazie all'entrata in funzione del terminale di Rovigo, continua l'ascesa della quota di gas importata dal Qatar, che ha raggiunto 6,2 G(m³), diventando il quarto paese fornitore di gas del nostro sistema.

Figura 1
Produzione lorda (TWh) 2007-2011



Per quanto riguarda le modalità di importazione nel 2011, circa l'89% del gas naturale è stato importato mediante i gasdotti, mentre è cresciuta la quota importata via nave, grazie al terminale di Rovigo dove giunge il GNL proveniente dal Qatar. Infine, il gas acquistato complessivamente sulle Borse Europee ha raggiunto quota 5%, in lieve aumento rispetto al 2010 (+0,5%).

² L'interruzione delle importazioni dalla Libia è iniziata il 23 febbraio 2011 ed è stata parzialmente risolta solo nel mese di ottobre 2011.

La stabilità della struttura delle importazioni si riflette anche sulla sua tipologia di contratti stipulati. Gli operatori di mercato privilegiano sempre più contratti a lungo termine: più del 60% dei contratti ha durata superiore ai venti anni e circa il 21% durata superiore ai dieci anni. I contratti *spot*, ovvero contratti con durata annuale, registrano nell'ultimo anno un'ulteriore contrazione, scendendo al 9% e tornando ai livelli del 2008.

Tabella 3
Struttura dei contratti d'importazione nel (2008-2011)

Durata	Per durata intera				Per durata residua			
	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008
1 anno	9%	11%	14%	7%	12%	10%	14%	4%
Tra 1 e 5 anni	1%	1%	1%	2%	11%	9%	10%	4%
Tra 5 e 10 anni	4%	3%	3%	4%	28%	30%	10%	8%
Tra 10 e 15 anni	12%	13%	10%	7%	17%	20%	37%	20%
Tra 15 e 20 anni	9%	10%	11%	12%	7%	7%	3%	17%
Oltre 20 anni	65%	63%	62%	68%	25%	24%	26%	47%

Fonte: elaborazione su dati AEEG

La forte incidenza di contratti a lungo termine, presente anche a livello europeo, comporta manifeste limitazioni al processo di liberalizzazione dei mercati nazionali e più in generale del mercato unico europeo. In particolare, nel 2011 tale criticità ha comportato un problema di "congestione contrattuale", ovvero il mancato utilizzo di infrastrutture fisicamente disponibili, perché vincolate sulla base di contratti a lungo termine. Tale criticità ha assunto un ruolo chiave nel 2011 per effetto congiunto della crisi economica e della disponibilità di gas a basso costo presso alcuni *hub* continentali europei.

Al fine di risolvere le problematiche relative alle "congestioni contrattuali" e permettere l'allineamento dei prezzi degli *hub* europei, l'Agenzia Europea per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia (nel seguito ACER) e la Commissione Europea hanno predisposto due diversi interventi. La Commissione Europea ha introdotto una nuova disciplina per la gestione delle congestioni nei punti di interconnessione in grado di assicurare un maggior coordinamento tra le imprese di trasporto interconnesse nelle operazioni di breve termine (*day-ahead* o *infraday*). L'ACER ha emanato una linea guida relativa all'allocazione della capacità dei gasdotti transfrontalieri, che prevede l'istituzione di meccanismi di gestione integrata, cosiddetti "*bundled products*",³ per lo scambio diretto tra *hub*. Questa modalità di allocazione della capacità, che dovrebbe essere estesa, entro cinque anni, ai contratti già esistenti, comporterà, di fatto, la rinegoziazione dei contratti a lungo termine. Tuttavia, considerando che la maggior parte dei contratti stipulati sono di tipo *take or pay*, le nuove disposizioni rendono questi contratti sempre meno sostenibili, quali strumento di garanzia di fornitura, e impli-

3. Questi prodotti permettono di acquistare in un'unica operazione la capacità di uscita e di entrata tra due paesi confinanti permettendo pertanto lo scambio diretto tra *hub*.

cano, pertanto, l'introduzione di forme alternative di garanzia, in linea con il nuovo assetto del mercato.

Inoltre, l'attuale assetto delle importazioni di gas naturale è una diretta conseguenza della struttura monopolistica di approvvigionamento del nostro e di altri paesi europei, presente prima dell'avvio 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. Sotto questo profilo occorre segnalare l'effetto del decreto legge del 24 gennaio 2012, n. 1, noto come "decreto liberalizzazioni", che ha avviato il processo di separazione proprietaria di Snam Rete Gas da Eni e che rappresenta un passaggio fondamentale per la realizzazione di un mercato competitivo. Infatti, l'indipendenza del gestore di rete dall'*incumbent* permette una regolazione più efficace ed efficiente nella quale le scelte dell'operatore di rete sono maggiormente orientate alle esigenze di mercato. Un altro elemento di novità rispetto alla proprietà delle infrastrutture è la cessione di Eni delle quote di partecipazione delle attività di trasporto del gas nei sistemi Transgas, Tenp e TAG, avvenuta a fine del 2011. Sebbene questi eventi rappresentino passaggi importanti per lo sviluppo del processo di liberalizzazione, dobbiamo sottolineare che gli effetti di questi provvedimenti non potranno essere apprezzati nell'immediato futuro a causa, come si è visto, dell'entità e della durata dei diritti sui gasdotti.

Per quanto concerne la gestione della rete di trasporto, nel 2011 non si sono verificate importanti novità, conseguentemente Snam Rete Gas si conferma il principale operatore con 32.010 km su un totale di 34.135 km, seguito da Edison con 1.442 km, che gestisce sia la rete di proprietà della Società Gasdotti Italia (1.359 km) sia il gasdotto che collega il terminale GNL di Rovigo (83 km). A questi due operatori si aggiungono altri sette operatori minori che possiedono piccoli tratti di rete regionale.

Il gas importato sul territorio nazionale è gestito mediante cinque punti per la rete di gasdotti, e da due terminali per il GNL, Panigaglia e Cavarzere.

Tabella 4					
Capacità di trasporto di tipo continuo per punto d'entrata M(m³)/giorno					
	Conferibile	Conferita	Disponibile	Saturazione	Soggetti ^(B)
Passo Gries	59	58	1	98,20%	21
Tarvisio	107	107,7	0	100,00%	28
Mazara del Vallo	99	88,2	1,7	89,10%	9
Gorizia ^(A)	2	0,3	1,7	15,80%	2
Gela	31,6	21,9	9,7	69,30%	2
Totale	298,6	275,4	23,2	92,20%	48
Terminali di GNL					
Panigaglia	13	11,4	1,6	87,70%	-
Cavarzere	26,4	26,4	0	100%	-
^(A) L'importazione presso il punto di Gorizia è un'operazione virtuale, risultante dai minori volumi fisici in esportazione. ^(B) Numero di soggetti titolari di capacità di trasporto di tipo continuo; poiché diversi soggetti hanno ottenuto capacità di trasporto in più punti, il numero totale di soggetti è inferiore alla somma dei singoli punti di interconnessione.					
Fonte: elaborazione su dati AEEG					

Nel 2011, la capacità conferibile totale è aumentata dell'8% raggiungendo quota 298,6 M(m³)/giorno, grazie all'aumento della capacità del punto di ingresso di Gela salita a 31,6 M(m³)/giorno contro i 29,2 M(m³)/giorno del 2010. In particolare, nell'anno termico 2011-2012, la quota di capacità conferibile sui gasdotti è stata conferita per il 92,2% a 48 soggetti, tale quota sale al 95,7% considerando la capacità conferita all'1 gennaio 2012.

Per quanto concerne il terminale GNL di Rovigo (connesso alla rete nel punto di Cavarzere) si ricorda che la capacità conferibile effettiva è pari soltanto a 5,4 M(m³)/giorno sino all'anno termico 2032-2033, in quanto l'operatore del terminale, la società Terminale GNL Adriatico, ha ottenuto l'esenzione all'accesso dei terzi per 25 anni.⁴

Infine, si segnala l'aumento del numero di soggetti che hanno chiesto e ottenuto capacità di trasporto sulla rete nazionale/regionale salito a quota 219, contro i 176 del 2010.

Data la forte dipendenza del nostro sistema dalle importazioni, lo sviluppo delle infrastrutture di importazione rappresenta un fattore determinante,⁵ in quanto permette di raggiungere tre obiettivi fondamentali: la diversificazione dell'offerta, la promozione della concorrenza e l'aumento della sicurezza del sistema, specialmente in situazioni di crisi, quale quella verificatasi nel mese di febbraio 2012.

I progetti dei nuovi gasdotti, riportati in Tabella 5, hanno registrato un sensibile miglioramento rispetto al loro stato di avanzamento. Le principali novità sono relative ai progetti TAP e ITGI, a seguito della revisione del progetto concorrente Nabucco, riguardante la destinazione europea del gas naturale proveniente dall'Azerbaijan. Il progetto iniziale prevedeva una traiettoria che dalla Turchia arrivasse all'Austria, passando per i Balcani, ed escludendo completamente l'Italia. A seguito di una revisione del progetto, "Nabucco West", che prevede la realizzazione del solo tratto Balcani-Austria, è possibile che i progetti TAP e ITGI ne traggano vantaggio.

Tabella 5 Progetti nuovi gasdotti		
Progetti di nuovi gasdotti	Capacità nominale potenziamento G(m³)/anno	Previsione inizio esercizio
TAP AG (Grecia-Albania-Italia)	10/20	2017
IGI Poseidon (Italia-Grecia)	8,8	2017
GALSI (Algeria-Italia)	8/10	2017
TGL (Germania-Austria-Italia)	11,4	2015
Fonte: elaborazione su dati AEEG		

Il completamento dei progetti, mostrati in Tabella 5, porterebbe a un aumento della capacità nominale annuale tra i 38,2 -50,2 G(m³)/annui.

La Tabella 6 mostra i progetti dei nuovi terminali di rigassificazione in fase di esecuzione nei prossimi anni. Se tutti questi progetti dovessero entrare in attività, l'Italia

4. Tale esenzione è stata conferita ai sensi della legge 23 agosto 2004 e della direttiva europea 55/03/CE.

5. Al riguardo si precisa che il tasso di sfruttamento delle infrastrutture attuali è inferiore al 70%.

potrebbe disporre di una capacità addizionale di ricezione pari a 88,75 G(m³)/annui. Tuttavia, non si può non sottolineare l'incertezza relativa al loro completamento: la data di entrata in esercizio degli impianti è, infatti, nella maggior parte dei casi non disponibile.

Tabella 6 Progetti di terminali di rigassificazione			
Progetto	Società	Capacità G(m ³)	Entrata in esercizio
Falconara marittima Ancona	Api Nova Energia	4	n.d.
Gioia Tauro (RC)	LNG MedGas Terminal (Fingas-Sorgenja e Iride 69,8%, Meldas Italia-Gruppo Bellei 25%, Azienda Energetica Etschewerke di Bolzano 5%)	12	2017
Porto Empedocle (AG)	Nuove Energie (Enel 90%)	8	n.d.
Toscana offshore (LI)	OLT Offshore LNG Toscana (E.On 46,79%, Gruppo Iride 46,79%, OLT Energy Toscana 3,73%, Golar LNG 2,69%)	3,75	2013
Brindisi	Brindisi LNG (British Gas Italia 100%)	8	n.d.
Zaule (TS)	Gas Natural Internacional	8	2013
Rada di Augusta/Melilli/Priolo (SR)	Ionio Gas (ERG Power&Gas 50% – Shell Energy Italia 50%)	8	2014
Portovenere (SP)	GNL Italia (Eni 100%)	8	2014
Monfalcone (TS)	Terminale Alpi Adriatico (E.On 100%)	8	n.d.
Rosignano (LI)	EDISON – BP – Solway	8	n.d.
Porto Recanati (AN)	Tritone GNL (Gaz de France-Suez)	5	n.d.
Taranto	Gas Natural Internacional	8	n.d.

Fonte: elaborazione su dati AEEG

Una volta analizzata la situazione strutturale delle importazioni e delle strutture di trasporto, è importante studiare il comportamento dei singoli importatori durante l'anno. L'analisi della concentrazione nel settore delle importazioni mostra andamenti contrastanti. Eni si conferma il principale operatore con una quota di mercato che sale al 41,4%. L'aumento è da imputare al cessare degli effetti dei "Tetti Antitrust" stabiliti dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e che in passato hanno sempre comportato una flessione della quota di mercato dell'*incumbent*. Per contro gli altri due operatori principali Edison ed Enel Trade registrano una flessione della propria quota di mercato, con Edison che mantiene il primato su Enel Trade, anche se con un minor *gap*.

L'indice di concentrazione delle prime tre imprese segnala pertanto un lieve aumento raggiungendo quota 72,6%, confermando l'elevata concentrazione presente anche nel settore delle importazioni. Sebbene il settore delle importazioni sia in una fase di evoluzione, con un numero crescente di imprese, che tuttavia detengono per lo più una quota di mercato inferiore al 2%, si è ancora molto lontani da una situazione competitiva effettiva.

Tabella 7 Quote di mercato nel segmento dell'importazione				
	2011	2010	2009	2008
Eni	41,4%	39,2%	49,9%	61,5%
Edison	17,3%	18,4%	15,7%	9,7%
Enel Trade	13,6%	14,0%	13,0%	13,1%
Sonatrach Gas Italia	2,0%	2,4%	1,1%	n.d.
Sinergie Italiane	2,0%	1,3%	1,3%	0,2%
Sorgenia	n.d.	2,0%	2,1%	2,0%
Altri operatori ¹	23,7%	22,7%	16,9%	13,5%
CR3	72,3%	71,6%	78,6%	84,3%

¹ In questa categoria sono indicate le imprese che nel 2011 avevano una quota di mercato inferiore al 2%.
Fonte: elaborazione su dati AEEG

Non bisogna poi dimenticare che il segmento *upstream* necessita di un'ulteriore fase: lo stoccaggio. L'attività di stoccaggio gioca un ruolo strategico non solo per la sicurezza del sistema, ma anche per dotare il sistema di flessibilità permettendo lo stoccaggio di gas nei periodi in cui il gas costa meno (stoccaggio commerciale).

Lo sviluppo di un'adeguata disponibilità di stoccaggio, garantendo la flessibilità del sistema, è pertanto un fattore propedeutico essenziale allo sviluppo della borsa del gas naturale prevista dalla legge n. 99/2009. Sotto questo profilo, il decreto legislativo del 13 agosto 2010, n. 130, rivedendo i "Tetti Antitrust"⁶ imposti dal decreto legislativo del 23 maggio 2000, n. 164, introduce una serie di obblighi e di incentivi per lo sviluppo della nuova capacità di stoccaggio. Il decreto stabilisce che i soggetti con una quota di mercato superiore al 40% nel mercato all'ingrosso saranno obbligati a procedere di cessione o in alternativa dovranno impegnarsi in modo vincolante ad aumentare la capacità complessiva di stoccaggio nazionale di 4 M(m³), mediante la costituzione di nuovi siti o l'ampliamento di quelli esistenti. Qualora la scelta ricadesse sull'investimento in nuova capacità di stoccaggio, ai sensi del decreto, la quota di mercato, nel segmento all'ingrosso, dell'operatore potrà salire fino al 55%. In data 31 gennaio 2011, con decreto ministeriale è stato approvato il piano presentato da Eni, che si è impegnata a realizzare 4 M(m³) entro il 15 settembre 2015, di cui 2,4 M(m³) saranno disponibili per i conferimenti dell'anno termico 2012-2013 (+0,7% rispetto all'anno termico 2011-2012).

Continuando con l'analisi dei dati ufficiali del 2011, le imprese attive nel servizio dello stoccaggio sono: Stogit, che gestisce otto siti di stoccaggio, ed Edison Stoccaggio, che gestisce due siti di stoccaggio. Nell'anno termico 2011-2012, la riserva attiva (il cosiddetto *working gas*) è stata pari a 15,6 G(m³), di cui 5,1 G(m³) per stoccaggio strategico e i rimanenti 10,5 G(m³) per i servizi di stoccaggio minerario, di modulazione e per il bilanciamento operativo della rete di trasporto è invece ammontata a 10,5 G(m³).

⁶ Il decreto n. 164/2000 prevedeva che un operatore non potesse immettere nella rete italiana un quantitativo superiore a percentuali stabilite del totale immesso, 61% nel 2010, e che non potesse vendere ai clienti finali una quota superiore al 50%.

Tabella 8										
Disponibilità di stoccaggio (2007-2011)										
	2007		2008		2009		2010		2011	
	PJ	M(m ³) standard	PJ	M(m ³) standard	PJ	M(m ³) standard	PJ	M(m ³) standard	PJ	M(m ³) standard
Spazio per stoccaggio strategico	200,9	5.100,0	200,9	5.100,0	200,9	5.100,0	200,9	5.100,0	200,8	5.101,0
Spazio per stoccaggio di modulazione, minerario e bilanciamento	333,7	8.482,0	346,9	8.818,0	363,4	9.235,0	379,5	9.646,0	413,1	10.499,0
Totale	534,6	13.582,0	547,8	13.918,0	564,3	14.335,0	580,4	14.746,0	613,9	15.600,0
Disponibilità giornaliera di punta	6	152,1	6	152,3	6	152,3	6	153,0	5,91	150,0

Nota: M(m³) standard sono determinati secondo i valori del PCS di riferimento dei sistemi Edison Stoccaggio e Stogit, pari rispettivamente a 38,1 MJ/ m³ e 39,4 MJ/m³.
Fonte: elaborazione su dati AEEG

A fronte dell'aumento della capacità di stoccaggio, è possibile notare come la disponibilità alla punta giornaliera sia, nell'ultimo anno termico, lievemente diminuita scendendo a quota 150 M(m³). Infine, considerando i dati relativi ai conferimenti della capacità di spazio per operatore, rimane sostanzialmente confermata la posizione dominante di Stogit, sebbene la quota degli spazi gestita da Edison sia aumentata nel tempo, così come il numero di operatori che si rivolgono alla stessa.

Tabella 9				
Conferimenti di capacità di spazio degli stoccaggi (2004-2011)				
	Stogit		Edison Stoccaggi	
	Numero operatori	Capacità (MGJ)	Numero operatori	Capacità (MGJ)
2011-2012	59	398	15	15
2010-2011	54	351	15	13
2009-2010	54	350	15	13
2009-2008	43	333	14	14
2008-2007	36	320	10	14
2007-2006	35	315	9	12
2006-2005	34	291	7	12
2005-2004	29	289	5	10

Fonte: elaborazione su dati AEEG

2. Il mercato all'ingrosso

Nonostante la congiuntura economica, il volume di vendite di gas sul mercato all'ingrosso è aumentato del 12,3% rispetto al 2010, attestandosi a quota 98,4 G(m³).

Il mercato all'ingrosso del gas ha confermato le dinamiche già emerse nel corso degli ultimi anni. In primo luogo, continua ad aumentare il numero di operatori del settore, seppure di sole tre unità, raggiungendo quota 143. A fronte di un modesto aumento del numero degli operatori si sono registrati diversi avvicendamenti all'interno delle clas-

si definite sulla base dei volumi scambiati.⁷ Segnaliamo il passaggio di Enel Trade dalla classe degli operatori di grandi dimensioni a quella media. Inoltre, quest'ultima classe ha visto l'entrata di sette nuove imprese e la contestuale uscita di tre operatori, passati alla classe subito inferiore. Infine, gli operatori di piccole dimensioni sono diminuiti di un'unità, mentre quelli di piccolissime dimensioni sono aumentati di un'unità. In termini di volumi scambiati complessivi, gli operatori di medie dimensioni hanno conseguito una sensibile crescita passando dal 36,2% del 2010 al 65% nell'ultimo anno. Anche la quota degli operatori di piccolissime dimensioni è migliorata (+6,4% sul 2010). Per contro, scendono le quote di Eni (-4,7%), dei grandi operatori (-41%) e degli operatori di piccole dimensioni (-5,5%).

In secondo luogo, come rilevato negli anni precedenti, la partecipazione alle importazioni aumenta al crescere della dimensione dell'operatore, mentre gli operatori di minori dimensioni – medi, piccoli, piccolissimi – coprono il loro fabbisogno maggiormente con acquisti sul mercato nazionale e sul Punto di Scambio Virtuale (PSV). Per esempio, se Eni ricorre alle importazioni per il 76,9% del suo fabbisogno, gli operatori di piccolissime dimensioni acquistano soltanto l'1,6% dalle importazioni, preferendo per il 54,4% gli acquisti da operatori nazionali e per il 31,7% il PSV. Gli operatori di medie dimensioni, invece, si approvvigionano per lo più sul PSV (43,6%). Infine, le nuove piattaforme del mercato gas, di cui si parlerà nel seguito, ricoprono un ruolo marginale, a causa della loro recente costituzione. Soltanto gli operatori di media e piccola dimensione si rivolgono a questo segmento per i loro acquisti, nella misura dello 0,4% e dello 0,2% rispettivamente.

Per quanto riguarda la concentrazione nel segmento all'ingrosso, l'indice di concentrazione valutato sulle prime tre imprese subisce una notevole contrazione scendendo a quota 28,1%. Tale riduzione è dovuta al crollo della quota di mercato di Eni, che in un solo anno passa dal 25% a poco meno del 15%, e alle flessioni delle quote di mercato di Edison ed Enel Trade. Per contro, i soggetti che maggiormente beneficiano di tali contrazioni sono Sinergie Italiana, che raddoppia la propria quota, così come GDF Suez, e più in generale gli operatori di dimensioni minori. L'indice HHI, pari a 490, segnala infatti una struttura di mercato concorrenziale.

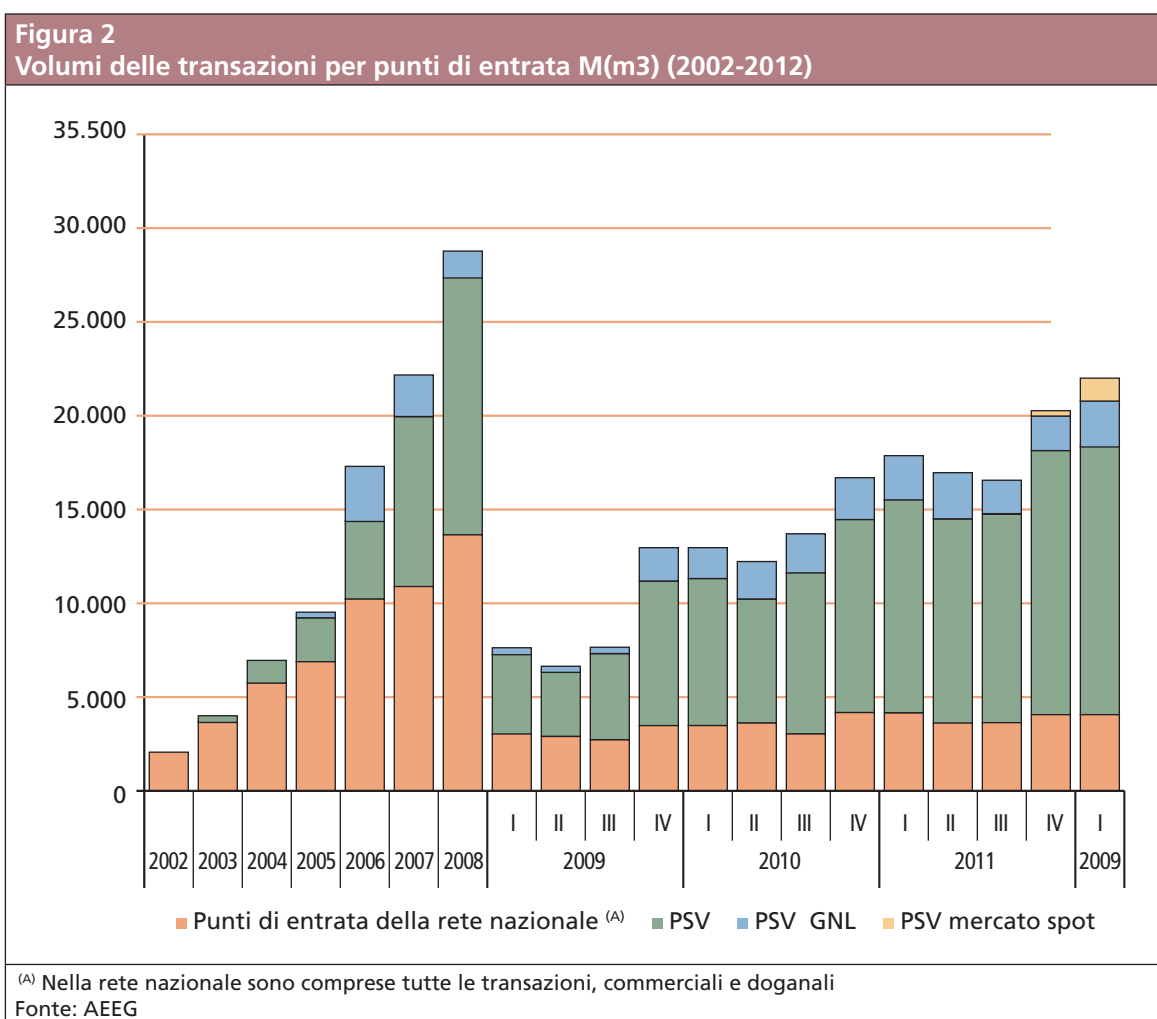
Tabella 10
Quota di mercato dei grossisti (2008-2011)

	2011	2010	2009	2008
Eni	14,8%	24,7%	32,7%	44,3%
Edison	7,1%	8,6%	7,8%	6,4%
Sinergie Italiana	6,2%	3,2%	2,6%	0,8%
Enel Trade	5,9%	7,9%	9,0%	11,6%
GDF Suez	4,7%	2,6%	3,5%	2,5%
GDF Suez Energia Italia	4,1%	-	-	-
Altri ^(A)	57,2%	53,0%	44,3%	34,4%
CR3	28,1%	41,2%	49,5%	62,2%
HHI	490	560	830	n.d.

^(A) Nella categoria "Altri" sono state indicate le imprese che nel 2011 avevano una quota di mercato inferiore al 4%.
Fonte: elaborazione su dati AEEG

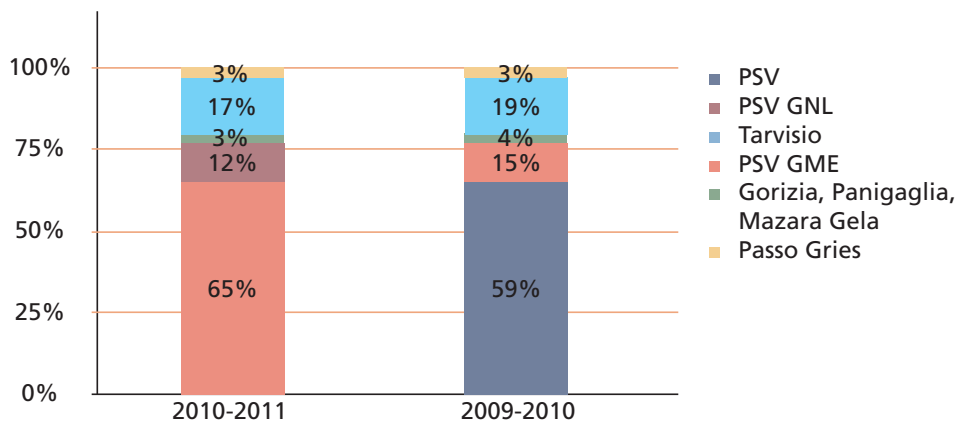
7. Gli operatori sono classificati a seconda del livello di vendite come segue: grandi per vendite superiori a 10 G(m³); medi con vendite comprese tra 1 e 10 G(m³), piccoli con vendite comprese tra 0,1 e 1G(m³), piccolissimi con vendite inferiori a 0,1 G(m³).

Come si è detto, gli operatori di medie, piccole e piccolissime dimensioni si approvvigionano sempre più utilizzando il PSV, ovvero il mercato secondario, che offre un utile strumento di bilanciamento commerciale, e nel quale le transazioni sono effettuate sulla base di contratti bilaterali. Conseguentemente, gli scambi sul PSV sono cresciuti notevolmente negli ultimi anni, sia in termini di volumi, che di numero di transazioni, grazie alla standardizzazione dei contratti sottostanti e alla possibilità per i *trader* di effettuare scambi, senza essere allo stesso tempo utenti del sistema di trasporto. Nella Figura 2 sono riportate le importazioni presso gli *entry point*, le riconsegne di gas liquefatto al PSV e gli scambi registrati al PSV dovuti alle contrattazioni sul mercato *spot* e bilaterale. La dicitura “PSV mercati *spot*” si riferisce ai volumi scambiati sulle nuove piattaforme gestite dal GME per i mercati *spot*.



Confrontando i dati relativi ai due anni termici (2009-2010, 2010-2011) si osserva che a fronte dell'aumento dei volumi sul PSV si è registrato un calo degli scambi sui punti di ingresso della rete nazionale. In particolare, sono aumentati sia gli scambi al PSV (+42%), che gli scambi sul PSV GNL (+7%), che complessivamente raggiungono quota 77%. L'elevata incidenza dei volumi scambiati al PSV rappresenta una misura della potenzialità di sviluppo di una Borsa gas efficiente e in grado di far emergere gli adeguati segnali di prezzo.

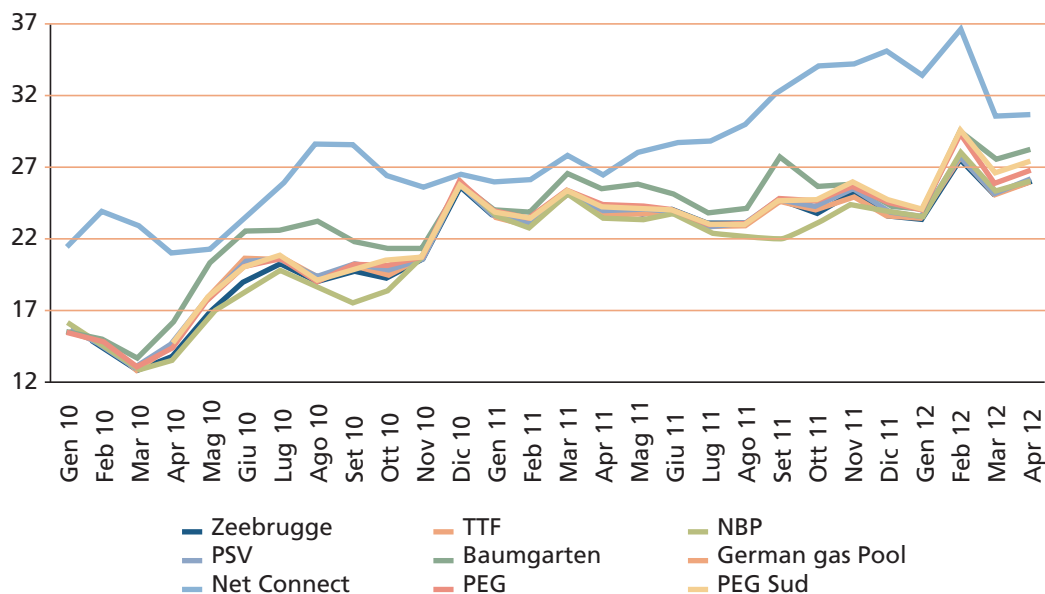
Figura 3
Ripartizione volumi scambiati ceduti nei punti di entrata della rete nazionale interconnessi con l'estero e PSV (2009-2011)



Fonte: elaborazione su dati AEEG

A fronte della costante crescita degli scambi sul PSV, il confronto dei prezzi sui principali *hub* europei mostra un forte differenziale tra il prezzo italiano e quello degli altri paesi europei (circa 6 c€/m³), come evidenziato nella Figura 4. Il differenziale di prezzo è in parte dovuto alla distanza fisica e allo stato di connessione delle reti, alle caratteristiche di approvvigionamento dei principali paesi e alle clausole di indicizzazione dei contratti di importazione.

Figura 4
Prezzo spot del gas naturale nei principali hub europei c€/m³



Fonte: AEEG

3. La Borsa del Gas

La Borsa del Gas, gestita dal GME ai sensi della legge del 23 luglio 2009, n. 99, è articolata in:

- Piattaforma di negoziazione per l'offerta di gas naturale (P-GAS):⁸ operativa dal 10 maggio 2010, si articola in due comparti:
 - *Import*: sul quale sono offerte le quote obbligatorie di cessione di gas naturale degli importatori e dei soggetti abilitati a operare sul PSV. Gli scambi hanno a oggetto prodotti negoziati con consegna pari a un mese o un anno termico. La gestione della piattaforma è affidata al GME, che tuttavia non è controparte centrale. La modalità di negoziazione degli scambi è di tipo continua.
 - *Aliquote*: sul quale sono offerte le quote di gas dovute allo Stato. Le negoziazioni hanno a oggetto prodotti non standardizzati, relativi al periodo invernale (ottobre-marzo), con consegna mensile e avvengono secondo la modalità di negoziazione continua. Dato che gli operatori soggetti a obbligo di offerta sono vincolati non solo in riferimento alla quantità offerta, ma anche al prezzo⁹, il prezzo di questo comparto è determinato dal lato della domanda. A differenza del comparto "Import", questo comparto è operativo dall'11 agosto 2010.
- Mercato a pronti del gas (M-GAS): operativo dal 13 dicembre 2010, su tale mercato, che vede il GME come controparte centrale, sono abilitati ad effettuare transazioni i soggetti attivi sul PSV. Il M-GAS è articolato in:
 - Mercato del giorno prima (MGP-GAS): sul quale avviene la contrattazione, con offerte di vendita e di acquisto, relative al giorno-gas successivo. Il mercato è organizzato secondo una sessione di negoziazione continua, aperta tre giorni prima del giorno a cui le offerte si riferiscono, seguita da una sessione d'asta che si svolge nel giorno precedente alla consegna.
 - Mercato infragiornaliero del gas (MI-GAS): sul quale avviene la contrattazione di gas relativa al giorno stesso, secondo le modalità di negoziazione continua.
- Piattaforma di bilanciamento (PB-GAS): operativa dall'1 dicembre 2011, sulla quale gli utenti del servizio di stoccaggio¹⁰ offrono giornalmente in acquisto e in vendita le risorse di stoccaggio nella loro disponibilità. La partecipazione è *mandatory* e le offerte presentate da ciascun operatore devono essere comprese tra i limiti minimi e massimi della propria capacità di stoccaggio. Inoltre, ai sensi della delibera AEEG 119/05, articolo 5 comma 6, le offerte in acquisto non possono eccedere il prezzo massimo di 23 €/GJ (82,80 €/MWh), mentre le offerte di vendita non possono esse-

8. La Piattaforma di negoziazione per l'offerta di gas naturale è disciplinata dal decreto 18 maggio 2010 del Ministero per lo Sviluppo Economico.

9. Il prezzo offerto deve essere pari all'indice QE che indica la componente amministrata del prezzo del gas legata alla copertura dei costi della materia prima.

10. Ai sensi della delibera ARG/gas 45/2011, articolo 1, comma 1, lettera k, non sono abilitati ad offrire le imprese di trasporto e gli utenti del solo servizio di stoccaggio strategico.

re presentate a un prezzo inferiore di zero. Al fine di garantire il bilanciamento del sistema, Snam Rete Gas, quale responsabile del bilanciamento, è chiamata ad offrire una quantità di gas corrispondente allo sbilanciamento complessivo. Ai sensi dell'articolo 13, della delibera ARG/gas 45/2011, al fine di permettere un graduale passaggio dal "bilanciamento a stoccaggio" al "bilanciamento a mercato" è stato previsto un periodo transitorio dall'1 dicembre 2011 al 31 marzo 2012. Nella fase transitoria, i soggetti abilitati ad offrire sul mercato possono offrire soltanto quantità di segno opposto alla quantità offerta da Snam Rete Gas. Conseguentemente, il prezzo dello sbilanciamento non riflette a pieno il valore effettivo della risorsa, in quanto non è determinato dall'incontro libero della domanda e dell'offerta di mercato. Le negoziazioni avvengono secondo la modalità ad asta. La piattaforma è organizzata e gestita dal GME, per conto di Snam Rete Gas, che svolge il ruolo di controparte centrale. Infine, la partecipazione è obbligatoria.

In riferimento al P-GAS si precisa che, da maggio 2012, è stato introdotto un nuovo comparto, denominato "comparto ex d.lgs. 130/10", sul quale sono negoziati i quantitativi di gas offerti dagli stoccatore virtuali. Lo stoccaggio virtuale, previsto dal decreto legislativo n. 130/2010, è una procedura che permette ai soggetti investitori, che partecipano ai progetti di sviluppo delle infrastrutture di stoccaggio, di ottenere gli stessi effetti che avrebbero conseguito qualora la capacità di stoccaggio fosse stata "fisicamente" disponibile, con riferimento alla quota parte loro assegnata e per un periodo non superiore a cinque anni. Secondo le "Misure Transitorie fisiche", previste dal decreto, i soggetti investitori possono consegnare il gas naturale nel periodo estivo e ritirarlo nel periodo invernale. Qualora i soggetti investitori si avvalgano delle "Misure Transitorie fisiche", questi devono offrire in vendita i corrispondenti quantitativi di gas naturale sulle piattaforme gestite dal GME. Quest'ultima disposizione è prevista al fine di aumentare la liquidità del mercato all'ingrosso del gas naturale e la relativa concorrenza nel settore.

Continuando con l'analisi dei dati ufficiali, analizziamo i risultati ottenuti sulle singole piattaforme, premettendo che nel 2011 i volumi totali scambiati sulle piattaforme gas sono stati pari a 5 TWh (452 M(m³)), volumi decisamente esigui, considerando che sono pari allo 0,6% della domanda nazionale di gas.

3.1 La piattaforma di negoziazione per l'offerta di gas naturale (P-GAS)

Complessivamente sulla P-GAS sono stati scambiati 2,91 TWh (+36% sul 2010), circa il 61% dei volumi totali negoziati sulle piattaforme gas. Tali volumi sono stati scambiati prettamente sul comparto "Aliquote", mentre le negoziazioni sul comparto "Import" sono risultate minime.

In particolare, nel comparto "Aliquote", a seguito delle caratteristiche precedentemente descritte, si registra una maggiore attività sul lato degli "acquisti", con offerte presentate nel 13% delle sedute, rispetto al lato delle "vendite", con offerte presentate soltanto nel 6% delle sessioni, che sono state nella maggior parte dei casi abbinate nel primo giorno di negoziazione. Gli abbinamenti conseguiti hanno coinvolto solo tre imprese dal lato vendite e quattordici imprese dal lato acquisti. Il volume medio giornaliero

ro¹¹ delle negoziazioni è stato pari a circa 16 GWh, mentre il prezzo quotato è risultato in linea con il valore del PSV.¹²

3.2 Il mercato a pronti gas (M-GAS)

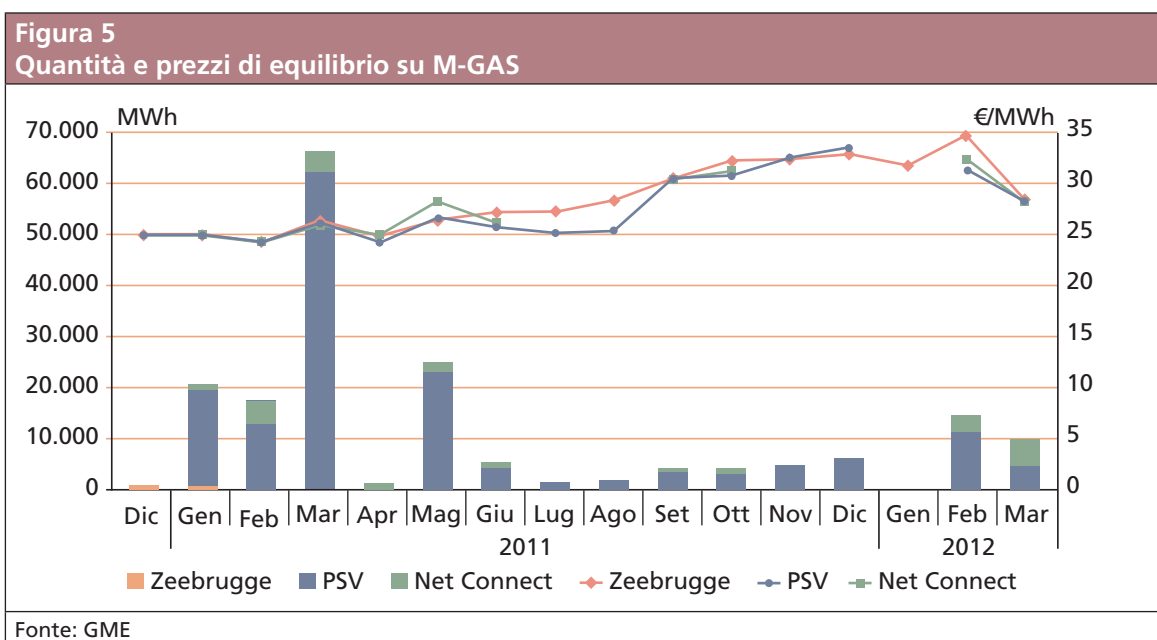
A differenza dei dati osservati su P-GAS, nel mercato a pronti si osserva una certa vitalità.

Infatti, sul mercato del giorno prima (MGP-GAS), dove la partecipazione è volontaria, il *book* presenta offerte su entrambi i lati nel 56% delle sedute, con abbinamenti nel 21% e un numero totale di sedici operatori coinvolti. I volumi scambiati su MGP-GAS si attestano a quota 148 GWh (14 M(m³)).

Diversamente dal comparto "Aliquote" del P-GAS, gli scambi sul MGP-GAS sono relativi a tutti i mesi dell'anno, registrando un picco assoluto nel mese di marzo, con scambi superiore a 60 TWh, riflettendo i problemi di offerta sul Greenstream dovuti alla crisi libica. Anche nel febbraio 2012 si sono registrati gli stessi picchi a seguito delle eccezionali condizioni climatiche e dei problemi di approvvigionamento dall'Ucraina.

Come osservato per il P-GAS, le quotazioni del MGP-GAS sono in linea con i prezzi registrati sul PSV.¹³

Per quanto concerne il mercato infragiornaliero (MI-GAS), i dati mostrano una minor partecipazione, con un *book* pieno su entrambi i lati solo il 16% delle sedute, con abbinamenti soltanto nel 5% delle sessioni e con solo sette operatori attivi. Infine, i volumi scambiati sono pari a 13 GWh.



11. Il volume medio giornaliero è valutato considerando che la consegna di questi prodotti si riferisce esclusivamente al periodo invernale (183 giorni).

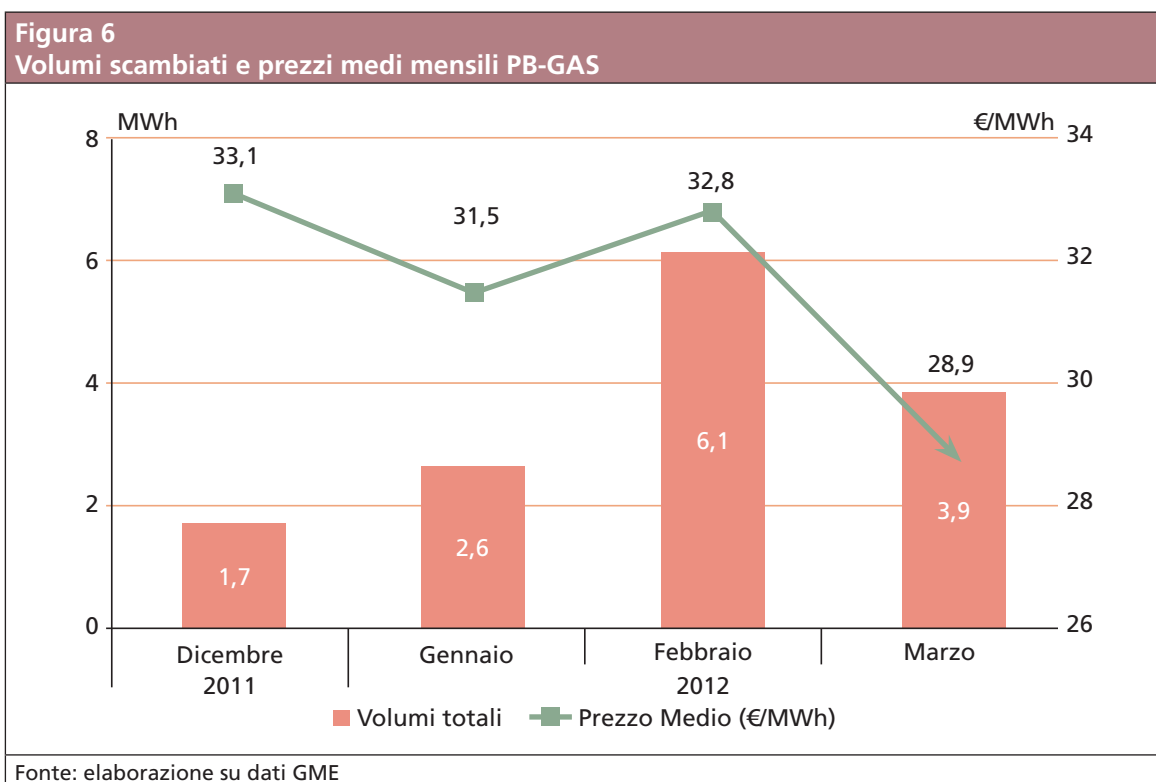
12. Secondo le statistiche pubblicate dal GME, il prezzo medio presenta una correlazione del 94% con il prezzo del PSV e uno scarto medio leggermente superiore a 1 €/MWh.

13. Secondo le statistiche pubblicate dal GME, il prezzo medio presenta una correlazione del 94% con il prezzo del PSV e uno scarto medio leggermente inferiore a 1 €/MWh.

3.3 La piattaforma di bilanciamento gas (PB-GAS)

Il passaggio dal “bilanciamento a stoccaggio” al “bilanciamento a mercato” è stato effettuato introducendo un periodo transitorio, durante il quale gli operatori di mercato hanno potuto offrire soltanto quantità opposte a quelle offerte da Snam Rete Gas. Precisiamo inoltre che a differenza di quanto avviene nel mercato del dispacciamento elettrico, dove Terna si approvvigiona dei volumi necessari a bilanciare il sistema in tempo reale, sul P-GAS il bilanciamento avviene il giorno precedente. Pertanto, in quest’ultimo caso, il bilanciamento riguarda lo scambio di partite di energia necessarie a garantire l’equilibrio del sistema e la conseguente valorizzazione dello sbilancio fisico di ciascun operatore.

I volumi scambiati su PB-GAS, sia totali che medi, sono cresciuti gradualmente, fino a marzo 2012, come si evince dalla Figura 6. Più precisamente nel mese di febbraio si è registrato un vero e proprio *boom* riflettendo le problematiche discusse precedentemente. Come osservato sulle precedenti piattaforme, il prezzo si mantiene in linea con il prezzo al PSV, con una correlazione pari al 97% (valutata escludendo il mese di febbraio 2012, in quanto anomalo¹⁴) e uno scarto medio inferiore al 1 €/MWh.



Sotto il profilo della concentrazione, premettendo che tale valutazione è preliminare dato il recente avvio della piattaforma, si nota una sensibile riduzione della stessa nei primi quattro mesi. Complessivamente, i principali operatori sono E.On Energy Trading (16,9%) e Shell Italia (13,2%), che tuttavia giocano un ruolo preponderante negli acquisti, mentre nelle vendite hanno una posizione minore.

¹⁴. Si precisa che secondo i dati pubblicati dal GME, qualora si considerasse anche il mese di febbraio la correlazione scenderebbe al 54%.

Mercato del gas naturale

Tabella 11
Quote di mercato PB-GAS (dicembre 2011-marzo 2012)

	Totale	Acquisti	Vendite
E.On Energy Trading	16,9%	12,8%	4,1%
Shell Italia	13,2%	8,2%	5,0%
GDF Suez Energia Italia	7,5%	7,0%	0,5%
Enel Trade	7,3%	0,1%	7,2%
BP Italia	6,5%	5,5%	1,0%
Eni	5,9%	1,7%	4,2%
Edison	5,0%	0,0%	5,0%
Gunvor International	3,3%	2,9%	0,4%
Hera Trading	2,8%	0,8%	2,0%
Elettrogas	2,6%	2,4%	0,1%
Altri	28,9%	17,5%	11,5%

Fonte: elaborazione su dati GME

Sebbene gli indici di concentrazione segnalino una riduzione della stessa, bisognerà aspettare la serie annuale per poter avere risultati "affidabili".

Tabella 12
Indici di concentrazione PB-GAS (dicembre 2011-marzo 2012)

	CR3	Var. mensile	HHI	Var. mensile	IOMq	Var. mensile
Dicembre 2011	57,1%		4.017		44,8%	
Gennaio 2012	54,7%	-4,2%	3.098	-22,9%	49,0%	9,4%
Febbraio 2012	43,4%	-20,7%	3.369	8,7%	33,4%	-31,8%
Marzo 2012	43,2%	-0,5%	2.973	-11,8%	41,9%	25,4%
Totale	37,6%	-24,3%	3.364	-26,0%	34,4%	-6,5%

Fonte: elaborazione su dati GME

4. Segmento della vendita finale

Il segmento della vendita finale ha assistito nel periodo 2002-2009 a una poderosa riduzione nel numero di operatori, passati da 504 a 290 unità, dovuta al processo di crescita aziendale intrapreso dagli stessi per lo sviluppo di economie di scala. Tuttavia nell'ultimo anno si registra, in linea con il dato del 2010, una lieve crescita del numero di operatori, che raggiungono le 308 unità (+18 unità sul 2010) per effetto di politiche di fusioni e acquisizioni. Questa crescita ha coinvolto tutte le classi di vendite, tranne la classe media che perde otto unità rispetto al 2010. In particolare, cresce la classe dei grandi operatori di due unità a fronte dell'ingresso di A2A Energia, E.On Energy Trading Se, Egl Italia e GDF Suez Energia Italia e l'uscita di due operatori GDF Suez Energy Management, incorporata in GDF Suez Energia Italia, e Sorgenia, che esce dalla lista delle prime venti società.

La congiuntura economica ha determinato una flessione dei volumi totali scambiati, che scendono a quota 68 G(m³) (-6 p.p. sul 2010) e ritornano ai valori del 2009, come osservato nel mercato all'ingrosso. La flessione ha riguardato generalmente tutte le classi di vendita, tranne i piccoli operatori, i cui volumi sono aumentati del 3,2% passando da 3,9 G(m³) a 4,1 G(m³). Dato l'aumento del numero di operatori e la riduzione dei volumi complessivi, i volumi medi scambiati da un singolo operatore sono aumentati di circa il 6,7% passando da quota 221 M(m³) a 237 M(m³).

Sotto il profilo della concentrazione, il segmento della finale continua a essere altamente concentrato. Diversamente da quanto osservato negli anni precedenti, dove si assisteva a una graduale riduzione della concentrazione, nel 2011 l'indice di concentrazione CR3 consegue un aumento raggiungendo quota 49,5% (+3,6 punti percentuali) contro il 47,8% del 2010. L'aumento è da imputare principalmente alle maggiori vendite realizzate dall'*incumbent*, Eni, con un conseguente aumento della propria quota di mercato pari al 26,8% (era 24,7% nel 2010). Inoltre, si consolida il *gap* tra i primi due operatori di mercato a causa della citata crescita conseguita da Eni e della drastica riduzione della quota di mercato di Enel, che perde in un solo anno ben 15 punti percentuali, attestandosi all'11,8%.¹⁵ Infine, come anticipato, si segnala l'uscita di Sorgenia dalle prime venti posizioni.

Sotto il profilo dei clienti serviti, il segmento della vendita finale copre circa 20,6 milioni di clienti per un volume totale pari a 80,5 G(m³) includendo gli autoconsumi. Disaggregando questi dati per settore di consumo,¹⁶ in termini di numerosità i clienti domestici sono il settore principale con 19 milioni, circa il 92,5% dei clienti totali; mentre in termini di volumi venduti la generazione elettrica con 33,1 G(m³), circa il 41,1% dei volumi totali, è il settore dominante. Conseguentemente, la quota dei volumi venduti sul mercato libero cresce spostandosi dal settore domestico ai settori dove questo costituisce un *input* del processo produttivo, passando dall'11,4% del settore domestico al 93,7% del settore industriale e al 64,4% della generazione termoelettrica. Il diverso comportamento dei consumatori deriva dalla presenza di asimmetria informativa. Infatti, gli operatori che acquistano maggiori quantitativi sono più interessati alle occasioni di risparmio che si possono configurare cambiando il fornitore, principale *driver* del cambio di fornitore, inoltre questi consumatori hanno una migliore conoscenza del settore ed effettuano scelte più consapevoli. L'evoluzione delle vendite per settori di consumi rispetto all'anno precedente evidenzia la contrazione nel settore della generazione elettrica (-3,4%), a seguito della crescita esponenziale registrata nel settore fotovoltaico, e nel settore industriale (7%). Per contro, gli altri settori hanno conseguito una modesta crescita: domestico (+30%), condominio uso domestico (+2,2%) e commercio e servizi (+3,7%).

Il tasso di *switching* complessivo del mercato è pari al 5,3% per numerosità di clienti (punti di rincosegna) e sale al 29,9% in termini di volumi venduti. Rispetto agli anni precedenti caratterizzati da una sostanziale prudenza degli operatori domestici a spostarsi sul mercato libero, i dati del 2011 mostrano una maggiore reattività di questo segmento.

15. Anche nel 2010, la quota di mercato di Enel si era significativamente ridotta più di 11 punti percentuali rispetto al 2009.

16. Con la delibera del 28 maggio 2009, ARG/gas 64/09 è stata introdotta la nuova classificazione dei clienti per settori di consumo, distinguendo: clienti domestici, i condomini con uso domestico, che possono restare tutelati purché consumino meno di 200.000 m³ all'anno, e gli altri usi che comprendono tutti quei clienti che non rientrano nei primi due casi e che da ottobre 2010 dovranno necessariamente passare al mercato libero.

Infatti, il tasso di *switching* valutato sulla numerosità sale a quota 5,2%, contro il 4,4% nel 2010 e l'1,8% nel 2009; mentre quello valutato sui volumi si attesta al 5,7%, contro il 4,8% nel 2010 e il 2,4% nel 2009. Stessa dinamicità si osserva anche considerando i settori dei condomini con uso domestico e gli "altri usi", dove i tassi di *switching* valutati rispetto al numero di punti di riconsegna si attestano a quota 5,9% e 6,3% rispettivamente, mentre quelli valutati sui volumi venduti salgono a quota 9,2% e 38% rispettivamente.

5. Conclusioni

Il mercato del gas italiano, come si è visto, mostra alcuni punti di miglioramento. I principali segnali sono l'avvio della Borsa del Gas, il passaggio dal "bilanciamento a stoccaggio" al "bilanciamento a mercato", nonché l'introduzione di norme in grado di incentivare lo sviluppo delle infrastrutture di stoccaggio. Tuttavia, gli effetti positivi di queste misure, introdotte per lo più nel 2011, potranno essere apprezzati soltanto nei prossimi anni.

Considerando la filiera nel suo complesso, la concentrazione del mercato risulta ancora elevata. Sotto il profilo dell'approvvigionamento, i dati presentati mostrano come sia la produzione nazionale che le importazioni siano controllate maggiormente dall'*incumbent*.

Come negli anni precedenti riassumiamo lo stato della liberalizzazione del settore secondo tre componenti principali, premettendo che dal prossimo anno tale indice andrà rivisto introducendo nella valutazione i risultati ottenuti con l'avvio della Borsa del Gas.

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: percentuale 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*.

Il terzo elemento è rappresentato invece dalla metodologia di *unbundling*. Infatti, maggiore è il grado di separazione della rete e maggiore è la probabilità che si sviluppino degli investimenti, i quali sono necessari per migliorare la competizione nel mercato.

Tabella 13
La separazione strutturale in Europa nel 2011

	Apertura del mercato	Unbundling TSO	DSO
Austria	100	Legale	Legale
Francia	100	Legale	Manageriale
Germania	100	Legale	Contabile
Italia	100	Legale	Legale
Spagna	100	Proprietaria	Legale
UK	100	Proprietaria	Proprietaria

Fonte: Commissione Europea

La valutazione dell'Indice di liberalizzazione è riportata in Tabella 14. Rispetto al 2011, l'Indice mostra un modesto miglioramento, passando da quota 61,1% a quota 64,0%. Il miglioramento ottenuto è da imputare sia alla minor concentrazione nel mercato *wholesale* che all'aumento del tasso di *switching*.

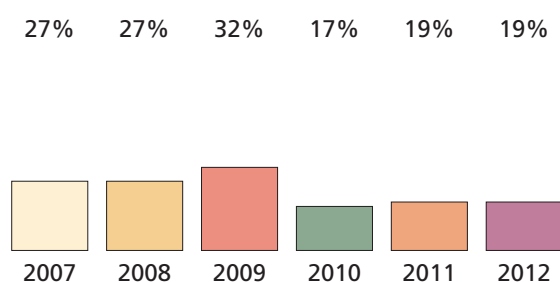
Tabella 14 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	97	82
		(100-CR3)	60	72	
Switching factor	30				30
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva					64

Con riferimento al modello di *unbundling* bisognerà aspettare la valutazione dell'Indice di liberalizzazione dell'anno prossimo per considerare l'avvenuta separazione proprietaria tra il gestore della rete e l'*incumbent*, come previsto dal decreto legge del 24 gennaio 2012, n. 1, anche alla luce delle effettive modalità di attuazione. Qualora tenessimo in considerazione tale cambiamento nella valutazione attuale dell'Indice, e assumessimo che la separazione sia piena ed efficace, l'Indice salirebbe a quota 70% con un aumento sostanziale rispetto all'anno precedente. L'importanza della separazione proprietaria è ampiamente dimostrata dalla recente attività di Snam Rete Gas, si pensi per esempio all'accordo Snam / Fluxys relativo allo sviluppo e alla commercializzazione della capacità di flussi bidirezionali tra Italia e Regno Unito e al *closing* dell'acquisizione delle quote Eni in Interconnector (UK), Interconnector Zeebrugge Terminal e Huberator. Questi provvedimenti rappresentano un primo passo essenziale per l'integrazione e la flessibilità del mercato europeo del gas, in linea con l'evoluzione legislativa e regolatoria e con le esigenze dei diversi *stakeholders* del sistema gas.

Capitolo 3

Servizi idrici

di Rosamaria Bitetti



1. Italia: dopo il referendum

Un anno dopo il referendum popolare svoltosi il 12-13 giugno 2011, ci troviamo a fare i conti con le conseguenze di risposte sbagliate a domande mal poste. Come evidenziato nella precedente edizione, infatti, gli slogan forti con cui si è trascinata la gente a votare non trovano corrispondenza nella reale portata delle modifiche ai testi giuridici. Il risultato più importante dell'abrogazione dell'articolo 23bis del decreto legge n. 112/2008 e dello stralciamento del riferimento alla remunerazione del capitale investito nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, articolo 154 è stato quello di creare una lacuna giuridica, foriera di incertezze da superare su due questioni cruciali per il funzionamento del settore idrico.

La prima questione è quella del quadro giuridico che disciplina gli affidamenti, in seguito al vuoto legislativo creato dall'abrogazione dell'articolo 23bis. Come ben chiarito dalla Corte Costituzionale nel contesto dell'esame preventivo in ordine all'ammissibilità del quesito,¹ la vittoria del sì avrebbe semplicemente reso immediatamente applicabile nell'ordinamento italiano il dettato comunitario. Ora, nella disciplina comunitaria i servizi idrici sono servizi di interesse economico generale, e ciò dipende dalla loro natura oggettiva di servizi offerti dietro corrispettivo economico, indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto che li eroga e da come gli Stati membri intendono rubricarli.² A essi, quindi, si applicano le norme dei trattati, «e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti

1. Corte Costituzionale, sentenza n. 24/2011.

2. Per un'analisi più approfondita, si veda Serena Sileoni - Carlo Stagnaro, "L'inganno referendario. Perché i quesiti sull'acqua cambiano poco ma peggiorano tutto", *Briefing Paper* n. 102, Istituto Bruno Leoni, 10 giugno 2011, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_102-Referendum_Acqua.pdf.

all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata». ³

Il diritto dell'Unione Europea prevede quindi ancora le tre forme di affidamento dei servizi pubblici: gara pubblica; affidamento diretto a società mista pubblico/privata con procedura a evidenza pubblica per la scelta del socio privato; e affidamento *in house*. Se l'abrogato articolo 23bis prevedeva condizioni più stringenti rispetto a quelle europee per il ricorso all'affidamento *in house*, la sua abrogazione non implica tuttavia la necessità, né l'automatica necessità, di optare per una gestione pubblica e contraria alle regole sulla concorrenza e gli aiuti di Stato.

Esemplificativo è il caso della Regione Puglia che, spinta anche dall'incoraggiamento del Presidente Vendola – uno dei capofila del fronte referendario –, aveva previsto con legge regionale n. 11/2011 che il servizio idrico integrato fosse affidato a un'unica azienda pubblica regionale denominata "Acquedotto Pugliese (AQP)". La legge non prevedeva soltanto l'identificazione dell'Autorità d'Ambito (AATO) nella persona giuridica dell'AQP, competenza prevista dal disposto nazionale, ma imponeva anche la gestione diretta del servizio alla stessa. La Corte Costituzionale ha annullato questa previsione, evidenziando come il potere di scelta di un modello di gestione non possa essere stabilito con legge regionale perché in violazione di prerogative esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e tutela dell'ambiente. ⁴ Alle Regioni spetta, in seguito alla soppressione delle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale, la competenza a stabilire i livelli istituzionali più appropriati per la gestione dei servizi idrici. Tuttavia, essendo il diritto della concorrenza materia riservata alla legislazione statale, la discrezionalità delle Regioni può solo ampliare, e non restringere esplicitamente, il perimetro della tutela della concorrenza.

Riassumendo, sul primo quesito: le Regioni non hanno la competenza a pubblicizzare i servizi idrici, l'ordinamento comunitario impone livelli minimi di concorrenza, e il legislatore nazionale dovrà decidere quindi in futuro dell'organizzazione del servizio idrico. Molto rumore per nulla, quindi? Non è detto. Se le conseguenze giuridiche del referendum sono minime, non è automatico che lo siano anche quelle politiche: difficilmente il legislatore ritornerà presto – e con intento liberalizzatore – sulla materia.

La seconda e più impellente questione da risolvere dopo il referendum concerne la capacità di finanziare gli investimenti necessari per adeguare la rete idrica agli standard europei. Com'è noto, la nostra è una situazione disastrosa: secondo uno studio di Massarutto, l'investimento di equilibrio per modernizzare le infrastrutture corrisponde a circa 5-6 miliardi l'anno, fra il doppio e il triplo di quanto attualmente pianificato nei piani d'ambito. ⁵ Nella sua prima ricognizione del settore, di cui parleremo in seguito, l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas stima un fabbisogno di almeno 65 miliardi di euro per rafforzare il sistema idrico italiano. A questi vanno aggiunti i costi di gestione del sistema, pari a circa 5 miliardi l'anno.

Il secondo quesito del referendum ha comportato la parziale abrogazione dell'articolo 154, comma 1, del decreto legislativo n. 152/2006. È stato stralciato il riferimento

3. TFUE, art. 106, c. 2.

4. Corte Costituzionale, sentenza n. 62/2012.

5. Antonio Massarutto, "La riforma della regolazione dei servizi idrici in Italia - L'impatto della riforma: 1994-2011", Bocconi-IEFE *Research Report* n. 9, 2012.

alla «adeguatezza della remunerazione del capitale investito», ma questo non significa, è bene ribadirlo, che il costo del capitale – in quanto costo – non debba essere coperto. Anzi: secondo l'interpretazione letterale del rimanente articolo 154 questo deve essere coperto attraverso le tariffe, ma lo spirito più che il testo del referendum ha generato una situazione di incertezza in merito a come coprire questi costi: l'investimento di capitali privati, ragionevolmente subirà una battuta d'arresto almeno finché questa incertezza sarà colmata. L'alternativa è che i costi non riportati in bolletta vengano coperti ricorrendo alla fiscalità generale o mediante una tassa di scopo, ma considerata la situazione dei conti pubblici, l'ipotesi di aumentare ulteriormente la pressione fiscale per erogare i contributi necessari sembra alquanto improbabile. Si tratta anche di una soluzione iniqua, poiché non permette di far pagare di più chi usa maggiormente la risorsa, e inefficiente: analizzando gli investimenti dei piani d'ambito negli ultimi anni, possiamo osservare un tasso di realizzazione mediamente più basso, e significativamente più basso, degli investimenti finanziati con contributi pubblici rispetto a quelli coperti con tariffe.

2. Italia: anno nuovo, agenzia regolatoria nuova

Il quadro istituzionale del settore idrico in Italia presenta ancora aspetti incompiuti – non ultima, la soppressione delle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale, enti preposti al controllo della qualità e alla regolazione locale dei servizi idrici, con la legge 26 marzo 2010, n. 42. Questa demandava alle Regioni il compito di riattribuire le funzioni esercitate dalle AATO, con termine prorogato più volte, da ultimo con il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, che lo fissa al 31 dicembre 2012. Ad oggi, circa un terzo delle Regioni non ha ancora provveduto al riconferimento delle funzioni.

Anno nuovo, agenzia regolatoria nuova: solo l'anno scorso avevamo salutato l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua,⁶ a cui erano state assegnate le funzioni già attribuite alla Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (Co.N.Vi.R.I).⁷ Bene, il decreto legge n. 201/2011⁸ ha soppresso la suddetta Agenzia, prima ancora che venisse posta in essere, e ha trasferito le sue competenze all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG).

Nonostante la tendenza tipica di questo settore a veder novellata la materia ancor prima che le norme previste entrino in vigore aumenti il rischio di *policy*, l'attribuzione delle competenze all'AEEG sembra costituire il primo passo verso una regolamentazione moderna e indipendente del settore. L'esercizio delle competenze di controllo della qualità e di determinazione delle componenti di costo e delle tariffe sulla base di determinazioni tecniche e orientate ai costi, al riparo da influenze politiche, può costituire infatti una via d'uscita dalla palude di cattiva regolamentazione del sistema idrico italiano.

L'AEEG ha un'esperienza consolidata nel *framework* regolatorio italiano, gode di rispetto presso istituzioni e operatori, nonché di buone risorse tecniche e finanziarie. La sua indipendenza e la capacità di pianificare la regolazione con un processo trasparente è stata riconosciuta dalle istituzioni internazionali.⁹ Infatti una delle prime misure adot-

6. Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

7. Istituita, ricordiamolo, solo qualche anno prima dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

8. Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

9. OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Italy 2001*, OECD Publishing, 2001;

tate dall’Autorità nell’ambito delle nuove funzioni attribuitele è stata un’ampia ricognizione delle problematiche del settore, supportata dalla raccolta dei dati disponibili delle amministrazioni locali e del Co.N.Vi.R.I, e sfociata in una consultazione pubblica generale,¹⁰ sul procedimento per l’adozione di provvedimenti tariffari definitivo e temporaneo, e per l’avvio delle attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici.¹¹

In particolare, è da sottolineare come l’Autorità abbia ribadito l’obbligo comunitario¹² di copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”. Fra i costi che la tariffa deve coprire, ci sono i costi finanziari (che includono sia i costi operativi che il tanto bi-strattato rendimento del capitale), il costo delle risorse e i costi ambientali. Sulla base di questi principi, l’Autorità si propone di superare il Metodo Normalizzato per la determinazione delle tariffe e formulare una nuova forma di tariffazione a partire da componenti di costo (che internalizzino anche i costi ambientali) standardizzate dall’Autorità stessa. Spetta alle AATO formulare le tariffe specifiche sulla base della formula e delle voci di costo previste dall’AEEG, la quale però deve approvarne la versione definitiva e vigilare sulla corretta redazione dei piani d’ambito.

Al fine di garantire una determinazione tariffaria basata sui costi e sulle effettive necessità di investimento del sistema idrico, l’AEEG ha predisposto la raccolta di dati e informazioni necessarie per integrare le banche dati già esistenti – ma purtroppo incomplete e spesso inaffidabili – per ricostruire un quadro sistemico del settore. Per aumentare la trasparenza del settore e facilitare l’individuazione di informazioni, attraverso la delibera 266/2012/R/COM l’Autorità ha previsto la predisposizione di provvedimenti in materia di separazione amministrativa e contabile dei servizi idrici che costituiscono il sistema integrato. Infine, l’AEEG si propone di definire insieme alle Regioni, ai gestori e alle associazioni di consumatori i livelli minimi di qualità del servizio, e di predisporre una o più convenzioni tipo, per regolare il rapporto fra autorità locali e gestori del servizio.

In conclusione, in pochi mesi di attività l’Autorità ha sistematizzato una quantità significativa di informazioni, le ha discusse in un processo aperto e trasparente con gli *stakeholder*, e ha enunciato i principi in base ai quali intende organizzare la propria attività futura. Sicuramente un miglioramento significativo rispetto alla situazione precedente.

3. Il Regno Unito

Come abbiamo visto nelle precedenti edizioni, una delle principali innovazioni nel nostro paese *benchmark* è stata l’apertura alla concorrenza del settore dei servizi idrici in Scozia, con un modello alternativo rispetto a quello di Inghilterra e Galles. Dal 2008,

OECD, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Italy 2009: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OECD Publishing, 2010.

10. Delibera 204/2012/A.

11. 290/2012/R/idr.

12. Così come sancito dall’articolo 9 della direttiva 2000/60/CE, “Direttiva quadro acque”, come esplicitato dalla comunicazione COM(2000)477 della Commissione Europea.

infatti, i servizi idrici scozzesi sono divisi in un segmento *wholesale* – gestito dalla compagnia pubblica Scotland Water – e un segmento *retail*, aperto alla concorrenza di nuovi entranti. Simile ai modelli di concorrenza utilizzati nel settore delle telecomunicazioni o dell’energia, questo modello di *unbundling* ha posto grande enfasi sul ruolo della mobilità della domanda, permettendo a tutte le utenze commerciali di cambiare operatore *retail*. Al momento ci sono cinque distributori, ma l’accesso è aperto a qualsiasi nuovo entrante che dimostri competenza e stabilità finanziaria. Dal momento che i nuovi entranti devono pagare in anticipo i costi per i loro acquisti nel mercato *wholesale*, non sono necessari controlli estensivi delle capacità di investimento, e quindi il processo di approvazione da parte dell’autorità di ambito, la Water Industry Commission of Scotland (WICS), – anche considerando i tempi di consultazione aperta al pubblico – dura circa sei settimane. In un recente studio sulla possibilità di aumentare la concorrenza, la WICS ha riscontrato che il principale ostacolo all’ingresso di nuovi entranti non è né il livello di prezzi né i margini di profitto, ritenuti sufficienti, ma la ristretta dimensione del mercato.¹³ Possiamo dedurre dalla risposta degli operatori del settore che è stato raggiunto il numero ottimale di imprese in grado di servire il mercato con una dimensione di scala minima efficiente.

Nell’ultimo periodo di riferimento (2010), la porzione di domanda che si è spostata verso operatori alternativi è cresciuta dal 40 al 42% del mercato, con 47.000 clienti che oggi possono godere di sconti o servizi migliori (quali miglior controllo, riduzione dell’impatto ambientale e semplificazione delle procedure di pagamento). I *retailer* infatti hanno cominciato a offrire servizi su misura ai loro clienti – per esempio, fornendo servizi di riparazione di notte per non bloccare il ciclo produttivo o lavorando insieme per ridurre i consumi e quindi i costi.

La crescita dell’efficienza di Scottish Water, la compagnia pubblica che gestisce il segmento *wholesale*, in risposta ai target regolatori imposti dalla WICS ha già superato – tre anni dopo la riforma – i costi amministrativi dell’organizzazione del mercato sopportati dall’Autorità.¹⁴ E la riforma continua: nuove attività, essenzialmente di attività connesse al controllo dei consumi attraverso innovativi sistemi di *smart metering* e di controllo della qualità delle acque, sono rientrate da aprile 2012 nel perimetro del mercato *retail* in concorrenza, e un secondo scaglione partirà ad aprile 2012.¹⁵

Ma la direttrice più interessante è quella dell’integrazione con il mercato *retail* inglese, in seguito alla riforma iniziata un paio di anni fa con l’Independent Review commissionata a Martin Cave da Ofwat e dal Department for Environment, Food and Agricultural Affairs inglese.¹⁶ In seguito al processo di riforma ragionato e condiviso secondo le migliori pratiche di *smart regulation* che abbiamo discusso nelle precedenti edizioni dell’Indice, il governo inglese è arrivato a innovare la regolazione esistente del settore idrico, operando – sul modello scozzese – proprio su quello che era il punto più debole del mercato dei servizi idrici, ovvero la mobilità della domanda.

13. WICS, *Briefing Note: The Introduction of Retail Competition in Water and Sewerage Services*, 2011.

14. WICS, *Annual Report 2010-11: Achieving Best Value for Water and Consumers*, 2011.

15. WICS, *New Retail Activities for the Non-Household Market*, 2012, <http://www.watercommission.co.uk/UserFiles/Documents/New%20Retail%20Areas%20response.pdf>.

16. Martin Cave, *Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets: Final Report*, 2009.

Il *Water Act* del 2003, infatti, aveva permesso solo a utenti business con un consumo superiore ai 50 megalitri di cambiare fornitore di servizi idrici – un mercato pari a 2.200 potenziali utenti – e si era verificato finora un solo *switch*. Ispirato dal successo scozzese, il governo inglese ha abbassato nel dicembre 2015 la soglia a 5 megalitri, ampliando il mercato a 24.000 utenti con il regolamento *Water Supply (Amendment to the Threshold Requirement)*.¹⁷ Il regolamento non si applica in Galles, che ha preferito non optare per il nuovo regime.

A conclusione del suddetto processo di revisione regolatoria, il DEFRA ha depositato in parlamento una bozza di *Water Bill*, che prevede numerose innovazioni pro-concorrenziali.

- La creazione di un regime di separazione contabile per le operazioni *retail* degli operatori del settore idrico.
- Una sostanziale semplificazione del sistema di licenze per la fornitura di acqua (*Water Supply Licence Regime*, o *WSL*), con l'*unbundling* dei vari segmenti *upstream* e *retail*, per offrire a nuovi entranti la possibilità di specializzarsi su particolari segmenti – sia il *retail* che l'immissione di acqua nel sistema attraverso una licenza nazionale *wholesale* invece che singoli contratti con gli *incumbent*.
- Una nuova "retail infrastructure authorisation" che permette a nuovi entranti di costruirsi il proprio "ultimo miglio" e, previa autorizzazione ministeriale, servire anche le utenze domestiche. Questo per superare la ridotta efficacia nell'introdurre concorrenza del sistema di *inset appointment*.¹⁸
- Analoghe licenze sono previste anche per i sistemi di trattamento delle acque reflue, e per grandi utenze che volessero integrare nella propria attività anche parte della fornitura di servizi idrici (*self-supply*).
- Accesso alle infrastrutture degli *incumbent* e al mercato *wholesale* regolato da *market codes* e tariffe regolati dall'*Ofwat*.
- Riduzione dei vincoli per gli *incumbent* ad entrare nei segmenti liberalizzati delle altre aree geografiche (essendo finora monopoli locali, alle imprese titolari di licenza era vietato competere nelle altre zone).
- Creazione di un mercato unico con la Scozia.
- Imposizione all'*Ofwat* di ridurre i costi amministrativi e regolatori per le imprese e di rendere più flessibile e rapido il sistema di licenze.

La riforma ha una portata ridotta rispetto all'apertura del mercato *retail* scozzese: permane infatti ancora una soglia minima di consumi per poter cambiare fornitori. Se da una parte la scelta regolatoria di un *third-party access* regolato alle infrastrutture di operatori privati potrebbe danneggiarne la capacità di investimento nel lungo periodo, questi costi potrebbero essere compensati, come nel caso scozzese, da una significativa riduzione dei costi operativi e da un miglioramento dei servizi dovuto alla maggiore pressione concorrenziale. Gli attuali *incumbent*, inoltre, beneficerebbero di una regolamentazione più leggera e della possibilità di entrare in nuovi mercati. Per la valutazione

17. Regulations 2011 No. 3014.

18. DEFRA, *Draft Water Bill*, 8375, 10 luglio 2012, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm83/8375/8375.pdf>.

ex post del merito di questa riforma dovremo aspettare i prossimi anni, ma quel che è certo è l'intenzione di concentrarsi sui punti di maggiore difficoltà del settore, e di farlo attraverso un processo regolatorio trasparente e ragionato.

4. Indicatori

4.1 Quadro regolatorio

Mentre è semplice, alla luce di quanto riportato finora, apprezzare i miglioramenti nel quadro regolatorio del Regno Unito, è difficile dare un giudizio complessivo sul quadro regolatorio italiano. Da una parte, scontiamo le conseguenze di un referendum che ha creato molta confusione in un settore già da molti anni "in cerca d'autore", diviso fra troppi regolatori e poca capacità di fare buona regolazione. Un settore in cui le leggi si susseguono prima ancora che le precedenti abbiano avuto attuazione – si veda il caso dell'Autorità per i Servizi Idrici, istituita e sciolta senza mai essere operativa – e in cui le proroghe sono la regola – si veda il caso della soppressione degli AATO, così tante volte prorogata e a cui un terzo delle Regioni italiane ancora non ha risposto con l'individuazione di nuove aree ottimali e autorità di regolazione.

D'altra parte, il conferimento delle competenze in materia di regolazione e controllo all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas potrebbe finalmente costituire quel passaggio a una regolazione più in linea con le *best practice* internazionali – in realtà, vista la situazione del settore idrico in Italia, basterebbe che ci adeguassimo a *practices* accettabili a livello internazionale per avere un significativo miglioramento. Rimane certamente il rischio che sia l'alto tasso di politicizzazione ed *economic nonsense* del settore idrico a fagocitare le capacità regolatorie dell'AEEG. A maggior ragione considerando che gli strascichi ideologici lasciati dal referendum hanno un impatto ben maggiore del suo portato legale. Tuttavia, vogliamo scommettere sul fatto che maggiore trasparenza, indipendenza e capacità di difendere complesse scelte regolatorie proprie dell'Autorità contribuiscano a fornire una base ragionata e competente per il futuro dibattito politico sull'assetto regolatorio del settore idrico. Consideriamo quindi questo un miglioramento del quadro regolatorio del paese – pari al 25%.

4.2 Mercato

4.2.1 Percentuali affidamenti privati

L'ultimo rapporto Co.N.Vi.R.I (2011) non mostra alcuna variazione del perimetro delle attività affidate a operatori privati rispetto alla precedente edizione – rimangono 7 gli ATO affidati (o parzialmente affidati) a operatori privati, ponderati nella tabella in base alla popolazione servita.¹⁹ Visti gli esiti referendari, probabilmente i prossimi anni non vedranno allargarsi questo perimetro. Ricordiamo che in Inghilterra i 12 fornitori di servizi idrici integrati e le 14 imprese che offrono solo l'approvvigionamento idrico sono private; che Welsh Water, in Galles, è un'associazione senza fini di lucro; e che sebbene Scottish Water sia di proprietà pubblica, si affida a società private per la fornitura di molti dei propri servizi.²⁰

19. Co.N.Vi.R.I, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2011, http://www.conviri.it/contenuti/Relazioni_annuali/Rapporto2011.pdf.

20. Water UK, *Industry Outlook*, <http://www.water.org.uk/home/resources-and-links/waterfacts/waterindustry>.

Tabella 1	
ATO in cui la gestione del SSI è stata affidata a privati	
	Popolazione (Istat, 2006)
Cuneese	573.613
Lazio Meridionale - Frosinone	478.463
Palermo	1.241.241
Enna	173.676
Caltanissetta	272.918
Siracusa	398.948
Agrigento	455.227
Totale	3.594.086
Totale popolazione	58.138.042
Percentuale di servizi idrici gestiti dai privati	6,18%
Fonte: elaborazione su dati Co.N.Vi.R.I 2011	

4.2.2 Infrastrutture

Anche per quel che riguarda le infrastrutture – saldamente in mano pubblica – la situazione rimane invariata, così come invariata è la nostra valutazione, completamente negativa. Ricordiamo che abbiamo scelto come *benchmark* il *framework* regolatorio inglese, poichè la privatizzazione della rete infrastrutturale permette i giusti incentivi agli importanti investimenti necessari a mantenere la rete in condizioni di funzionamento ottimali.

4.2.3 Investimenti

Oltre a essere uno dei nodi più problematici del sistema idrico italiano, il livello degli investimenti è una *proxy* interessante della sostenibilità economica del mercato dei servizi idrici. Gli ultimi dati Co.N.Vi.R.I coprono il 2009 (appena tre anni di ritardo!) e peraltro solo un campione di 78 gestioni, e ci mostrano come la percentuale di investimenti effettivamente realizzati sia stata il 61,6% di quelli programmati. Se si calcola solo la percentuale degli investimenti finanziati con strumenti di mercato – le tariffe – e non quelli con contributi pubblici a fondo perduto, si ottengono risultati leggermente migliori, con una percentuale del 69%. I contributi pubblici comportano un tasso di effettiva realizzazione degli investimenti molto inferiore, pari al 43,54%, il che ci dovrebbe far dubitare ulteriormente della capacità di utilizzare questi come fonte primaria di finanziamento degli investimenti necessari.²¹ D'altra parte, visti gli esiti referendari e la pressione politica sul tema, probabilmente nei prossimi anni sarà più difficile ricorrere alla forma più efficiente di finanziamento degli investimenti.

In Inghilterra e Galles, le imprese fornitrici di servizi idrici hanno investito 4 miliardi

21. Co.N.Vi.R.I, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2011.

di sterline nel biennio 2009-10, il 14,9% in più del target previsto dall'Ofwat.²² Il rapporto fra gli investimenti nel settore idrico italiano è quindi pari al 60%, ricordiamolo, a fronte di una situazione ben più difficile di quella inglese.

4.3 Concorrenza

4.3.1 Modalità di affidamento

La modalità di affidamento è la nostra *proxy* per misurare il grado di concorrenza per il mercato. I dati si riferiscono al 2008 e al 2009, e non riflettono quindi le innovazioni al quadro regolatorio introdotte dagli esiti del referendum. Nel biennio in esame, vi è un lievissimo miglioramento dovuto all'ingresso nel mercato di quattro società miste (una a partner selezionato, tre a partner finanziario) – che comportano comunque una qualche forma di apertura del mercato agli operatori privati.²³

Tabella 2 Modalità di affidamento				
	Gestioni	% sul totale affidamenti	Ponderazione	Valutazione
Affidamento a privati tramite gara competitiva	7	6,1	1	6,1
Società mista con partner selezionato	23	20,0	0,5	10,0
Società mista con partner finanziario	11	9,6	0,5	4,8
Società pubbliche	61	53,0	0	0,0
Altro	13	11,3	0,2	2,3
Società affidatarie	115	100,0		23,1

Fonte: elaborazione su dati Co.N.Vi.R.I

4.3.2 Altri strumenti proconcorrenziali

Nella prima edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*, abbiamo assegnato a questo indicatore una valutazione del 50%, non perchè il mercato italiano prevedesse strumenti concorrenziali – tutt'altro! – ma perchè il sistema regolatorio inglese era meno efficiente che in altri settori nel proporre strumenti concorrenziali, quali il *third party access* e la mobilità della domanda, per la farraginosità del sistema di licenze e dell'*inset appointment*. Nel 2010 abbiamo ridimensionato questo giudizio al 25% per tener conto dell'importante riforma scozzese e dell'avvio del processo di revisione del quadro regolatorio inglese. Ad oggi, l'esperimento scozzese si è rivelato un successo, e la riforma inglese si è diretta esattamente nelle direzioni auspicate, ponendo in essere i primi strumenti per garantire la mobilità della domanda nel segmento *retail* per i clienti business, e

22. Ofwat, *Financial Performance and Expenditure of the Water Companies in England and Wales 2009-10 - Water Today, Water Tomorrow*, 2011. Si noti che anche Scottish Water è stata in grado, nonostante sia stata decurtata di parte delle sue attività economiche dalla liberalizzazione del mercato *retail*, di sostenere nello stesso periodo un ambizioso piano di investimenti, raggiungendo in quasi tutti, e in alcuni casi superando, gli obiettivi previsti dal regolatore.

23. Co.N.Vi.R.I, *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2011.

portando in parlamento una proposta di legge che mira a semplificare il sistema di licenze per l'offerta di servizi idrici in tutti i segmenti del settore, *upstream, retail* e anche nella creazione delle infrastrutture nell'ultimo miglio. Dovremo aspettare ancora qualche anno per vedere come il mercato risponderà a queste innovazioni legislative, ma il quadro degli strumenti proconcorrenziali del settore idrico del Regno Unito è notevolmente migliorato. Senza il demerito del *benchmark*, ci troviamo costretti ad abbassare ulteriormente il punteggio del nostro paese al 15%.

5. Conclusioni

La situazione migliora, sebbene di poco: in gran parte ciò è dovuto all'individuazione di un'Autorità indipendente a livello nazionale preposta a regolare aspetti chiave del settore, come la politica tariffaria e la raccolta di informazioni. Ci auguriamo che questo contribuisca a costruire un futuro dibattito sui temi meno ideologizzato e più rivolto alla soluzione di problemi tecnico-regolatori e a colmare le lacune create dal referendum secondo i minimi principi di funzionamento del mercato e della concorrenza imposti dalla Comunità Europea.

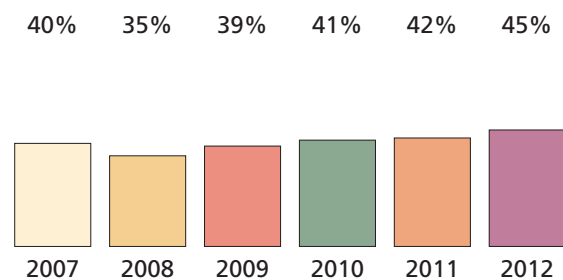
Siamo però ovviamente ben lontani dalla situazione britannica, che mai come oggi si pone come modello per la solidità dell'assetto istituzionale, per la qualità del processo di regolamentazione e per la capacità di introdurre ulteriori aspetti di concorrenza in un settore già coraggiosamente privatizzato.

Tabella 3 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Mercato	40	Gestione	40	6,18	14
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	60	
Concorrenza	30	Affidamento	50	23,1	19
		Altre misure concorrenziali	50	15	
Quadro regolatorio	30			25	25
Valutazione complessiva					19

Capitolo 4

Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



Nemmeno il 2011 ha visto la soluzione del *rebus* della rete in fibra, registrando anzi il naufragio del “tavolo Romani” e l’azzeramento delle relative discussioni; nell’attesa di accertare se il governo Monti intenderà imprimere un’accelerazione al dibattito, sulla scorta degli impegni presi nell’ambito dell’Agenda digitale, appare necessario continuare a trascurare proprio quei risvolti che, nel medio termine, più profondamente incideranno sul contesto concorrenziale delle telecomunicazioni italiane.

Passando dall’analisi putativa a quella effettivamente svolta, va registrata la sempre maggior influenza del quadro comunitario e dell’evoluzione tecnologica e commerciale sui mercati nazionali; accade così che molti degli sviluppi qui considerati siano comuni all’Italia e al Regno Unito, pur residuando differenze anche significative nell’esecuzione. In questa categoria di sviluppi condivisi si possono far ricadere, oltre al recepimento del nuovo pacchetto Telecom, le procedure di assegnazione del dividendo digitale ai servizi in banda larga mobile, gli interventi sulle tariffe di terminazione mobile, l’estensione delle competenze regolamentari di Agcom e Ofcom al settore postale.

Certamente, permane – nonostante i detti sviluppi – una distanza considerevole tra il rispettivo grado di apertura del mercato italiano e di quello britannico, principalmente individuabile nel diverso ruolo giocato dall’ex monopolista pubblico. Tuttavia, si può registrare un timido avvicinamento, a cui contribuiscono fattori di origine diversa: per esempio, la fusione di Orange e T-Mobile che ha portato alla riduzione a quattro degli operatori mobili britannici, determinando un aumento deciso della concentrazione del mercato; e l’implementazione degli Impegni di Telecom Italia che hanno consentito un lieve miglioramento del quadro competitivo, pur dovendosi ribadire la valutazione d’ineadeguatezza a garantire non solo un principio di *equivalence of output*, ma forse un’effettiva *equivalence of output*.

Gli indicatori

La struttura degli indicatori ha subito alcune variazioni rispetto alla precedente edi-

zione di questo Indice. Nell'ambito del primo indicatore relativo all'apertura del mercato, abbiamo consolidato i due sottoindicatori sugli operatori attivi e sull'integrazione in un'unica voce "Libertà di scelta"; ciascun sottoindicatore pesa ora per il 25% del totale; e abbiamo introdotto una figura relativa alla quota di mercato dell'*incumbent* con riguardo all'intero comparto delle comunicazioni fisse e mobili. All'interno del terzo indicatore, dedicato alla rete, e precisamente del secondo sottoindicatore, rinominato "Switching e accesso", abbiamo riunito in un'unica figura i dati sulle varie modalità di accesso diretto e sulla rivendita del canone, che appaiono così più agevolmente comparabili.

A – Apertura del mercato: 48%

i) Barriere legali all'ingresso: 50%

Tabella 1 Autorizzazioni	
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 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 a Ofcom, che provvede entro tre settimane dalla richiesta. Ofcom assegna il 90% delle numerazioni entro cinque giorni lavorativi e un ulteriore 5% entro dieci giorni lavorativi dalla richiesta.

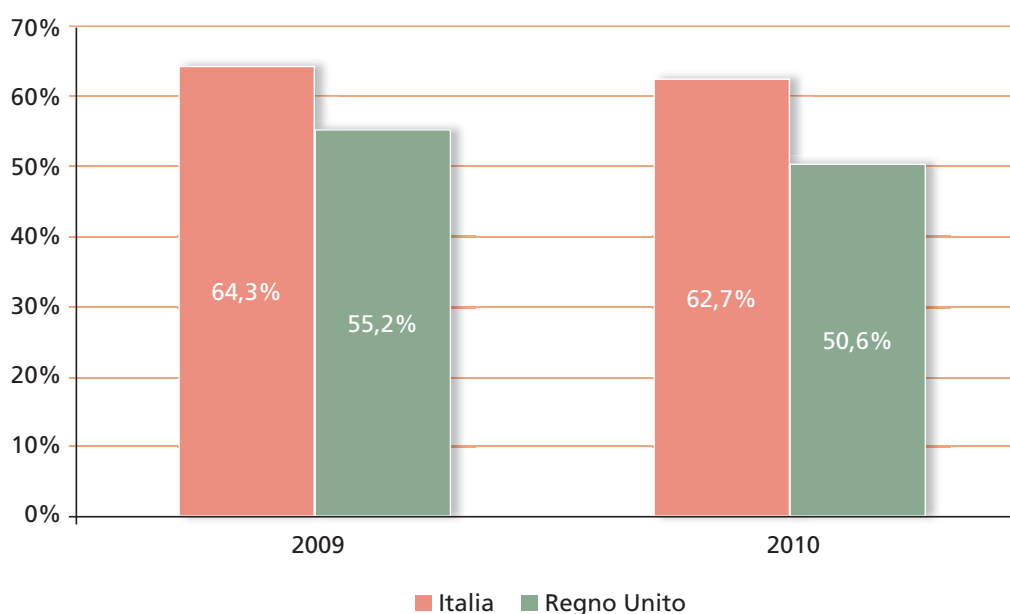
Tabella 3 Frequenze	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Le frequenze assegnate possono essere cedute – previa approvazione del Ministero delle Comunicazioni, sentita l'Agcom – a soggetti muniti di autorizzazione o dotati dei medesimi requisiti del titolare cedente. • Le frequenze sono vincolate a una destinazione d'uso. Il <i>trading</i> è esplicitamente escluso per alcune categorie di frequenze (es. WiMax). • L'asta per l'assegnazione del dividendo digitale esterno ha avuto luogo, come previsto, nel 2011. Tuttavia, le frequenze assegnate nella banda degli 800 MHz non sono ancora state rese disponibili agli operatori mobili. • Permane l'incertezza in merito all'assegnazione delle frequenze televisive, dopo la sospensione del previsto <i>beauty contest</i>, e con riguardo ai profili dell'equità di trattamento tra operatori televisivi e operatori di comunicazioni, nonché della neutralità tecnologica. • Ha avuto avvio il processo di <i>refarming</i> della banda a 900 MHz, che dovrebbe condurre a una più equa distribuzione delle dotazioni frequenziali.

Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Il <i>trading</i> delle frequenze è generalmente ammesso; il 16 giugno l'Ofcom ha adottato un regolamento per rendere trasferibili anche le licenze mobili e i diritti d'uso relativi alle bande a 900 MHz, 1800 MHz e 2,1 GHz, ferma restando la necessità di approvazione del regolatore. • Le frequenze sono allocate in modo neutrale rispetto alle tecnologie e ai servizi. • Le frequenze sono soggette al pagamento di <i>Administrative Incentive Prices</i>, che ne favoriscono l'utilizzo efficiente anche da parte degli enti pubblici. • L'Ofcom ha rivisto le proprie stime e, in virtù del prolungato dibattito pubblico sulla necessità di assicurare lotti di ampiezza minima garantita per almeno quattro operatori, prevede ora di assegnare entro la fine del 2012 le frequenze a 800 MHz e 2600 MHz in corso di liberazione. • L'Ofcom ha avviato il <i>refarming</i> delle bande a 900 MHz e 1800 MHz, liberalizzandone l'utilizzo per i servizi UMTS.
-------------	---

Valutazione. Ferma restando la comune influenza del quadro comunitario, il Regno Unito si fa preferire per la gestione più spedita e garantista delle autorizzazioni e delle numerazioni. Quanto alle frequenze, si deve salutare positivamente la maggior celerità con cui governo e regolatore italiano hanno promosso l'assegnazione del dividendo digitale esterno; tuttavia, va sottolineato che le frequenze non sono ancora state rese disponibili e che la progettazione dell'asta ha privilegiato obiettivi di cassa rispetto a quelli di sviluppo del mercato della banda larga mobile. Il Regno Unito appare molto più avanti sulla strada del *trading* delle frequenze.

ii) *Market share dell'incumbent: 20%*

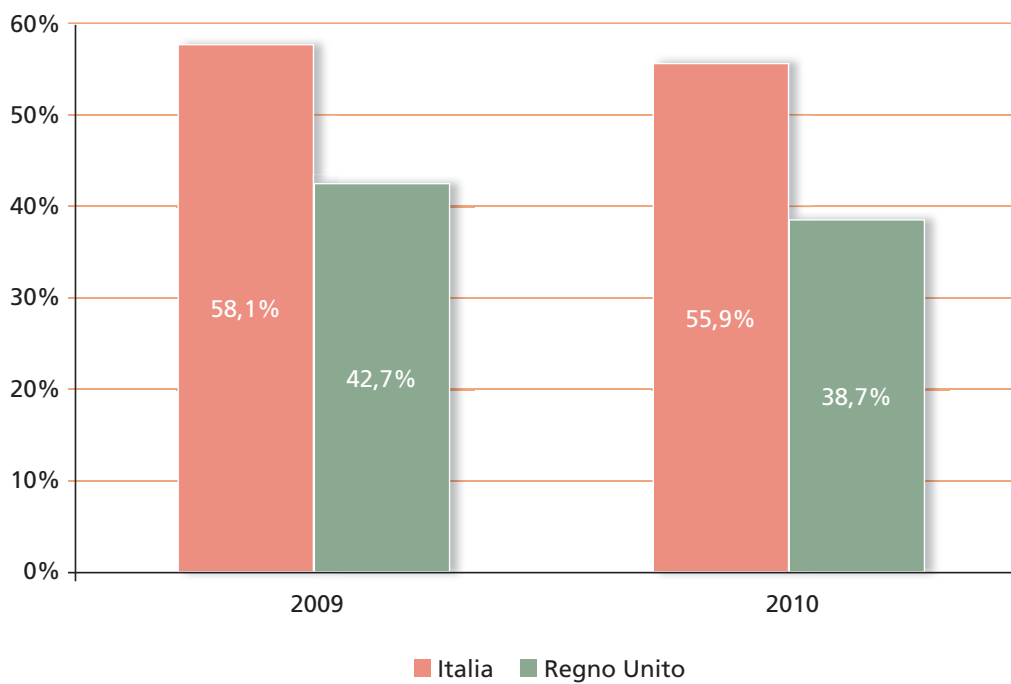
Figura 1
Quota di mercato dell'incumbent nella telefonia fissa (in termini di ricavi)



Fonte: Agcom e Ofcom (dati relativi ai servizi finali)

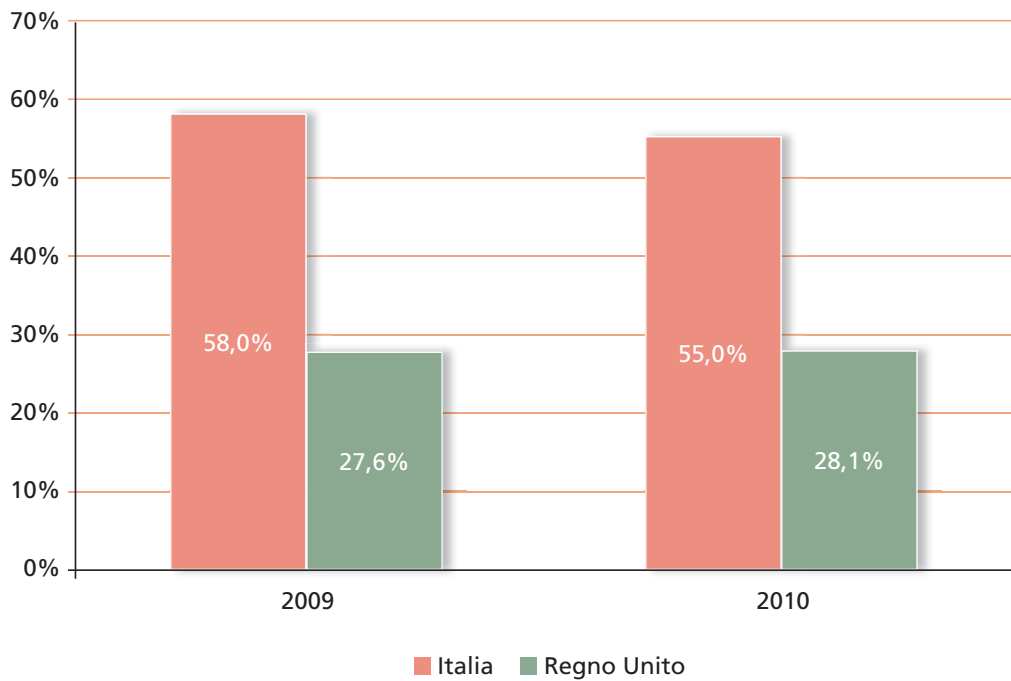
Indice delle liberalizzazioni 2012

Figura 2
Quota di mercato dell'incumbent nella telefonia fissa (in termini di traffico)



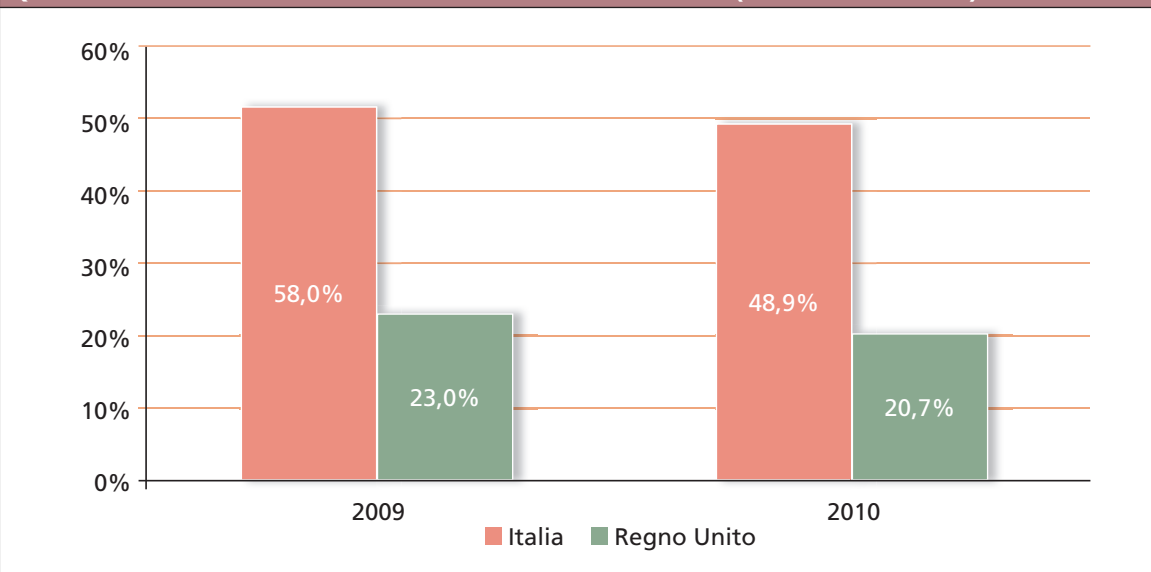
Fonte: Commissione Europea

Figura 3
Quota di mercato dell'incumbent nella banda larga (in termini di linee)



Fonte: Commissione Europea

Figura 4
Quota di mercato dell'incumbent nella rete fissa e mobile (in termini di ricavi)

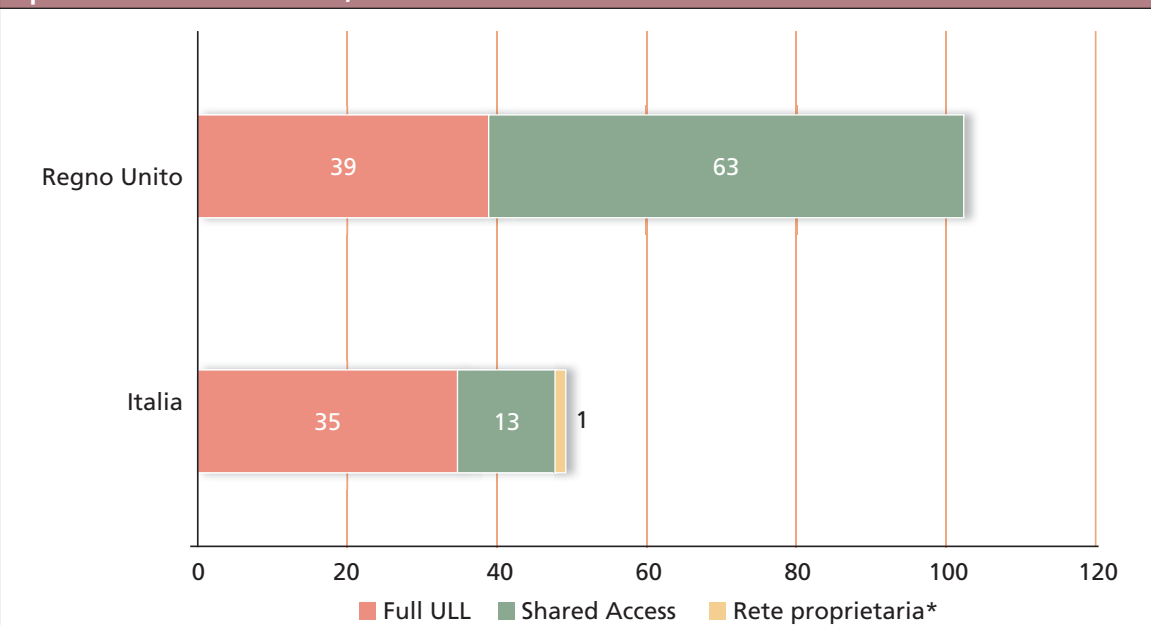


Fonte: Agcom ed elaborazione su dati Ofcom (dati relativi ai servizi finali)

Valutazione. Il Regno Unito continua a evidenziare una riduzione più marcata del ruolo dell'*incumbent* sotto tutti i profili (ricavi, traffico e linee), a fronte di livelli già notevolmente inferiori. Particolarmente significativo il dato relativo alla quota di mercato calcolata rispetto all'intero settore, nel quale l'ex monopolista italiano continua a detenere la maggioranza assoluta.

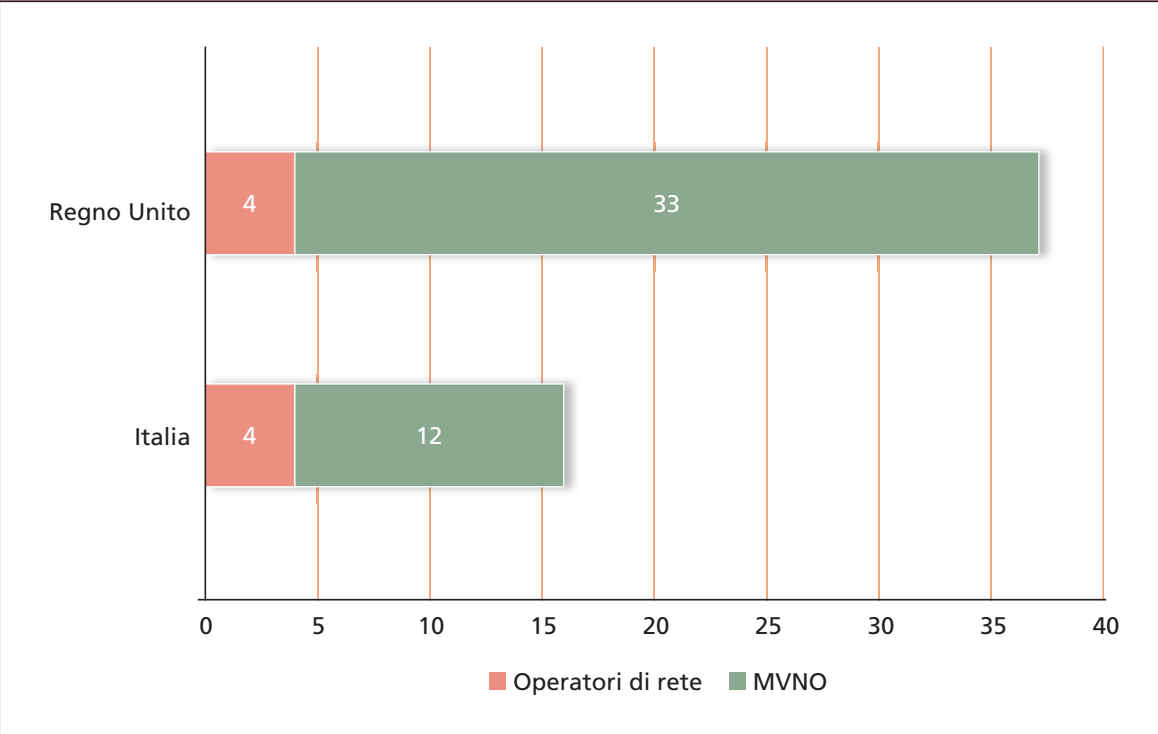
iii) Libertà di scelta: 50%

Figura 5
Operatori di telefonia fissa, 2010



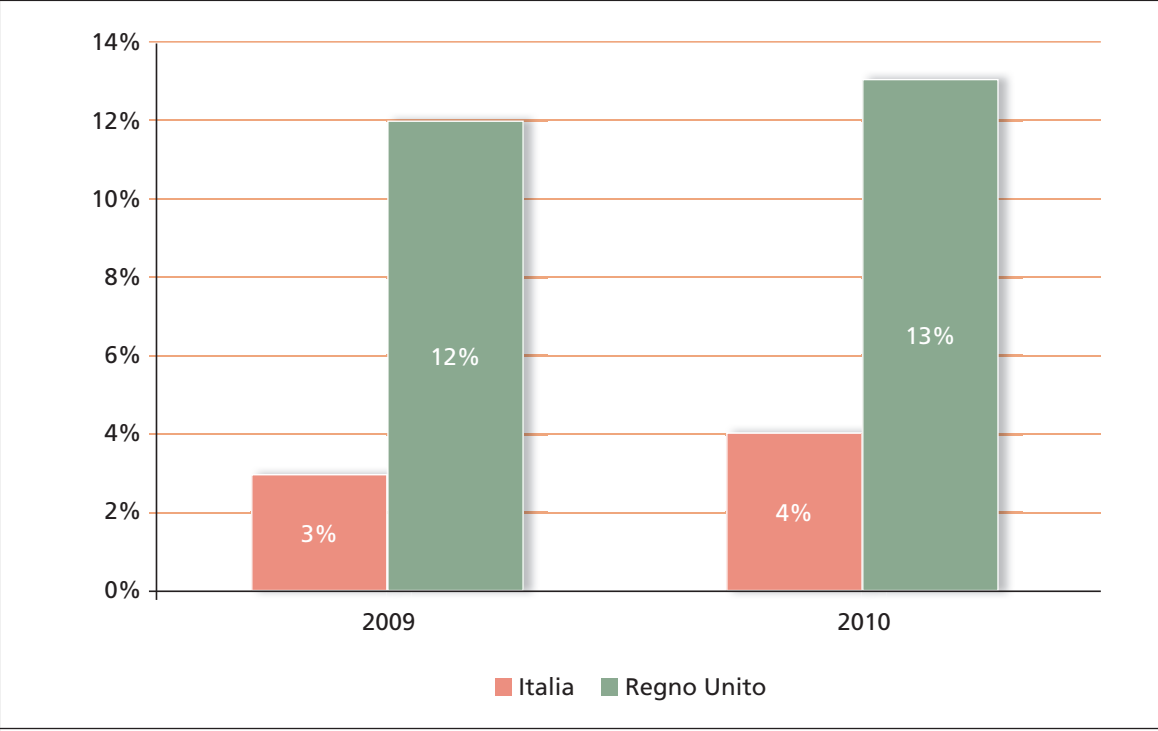
Fonte: Commissione Europea (*dati non disponibili per il Regno Unito)

Figura 6
Quota di mercato dell'incumbent nella rete fissa e mobile (in termini di ricavi)



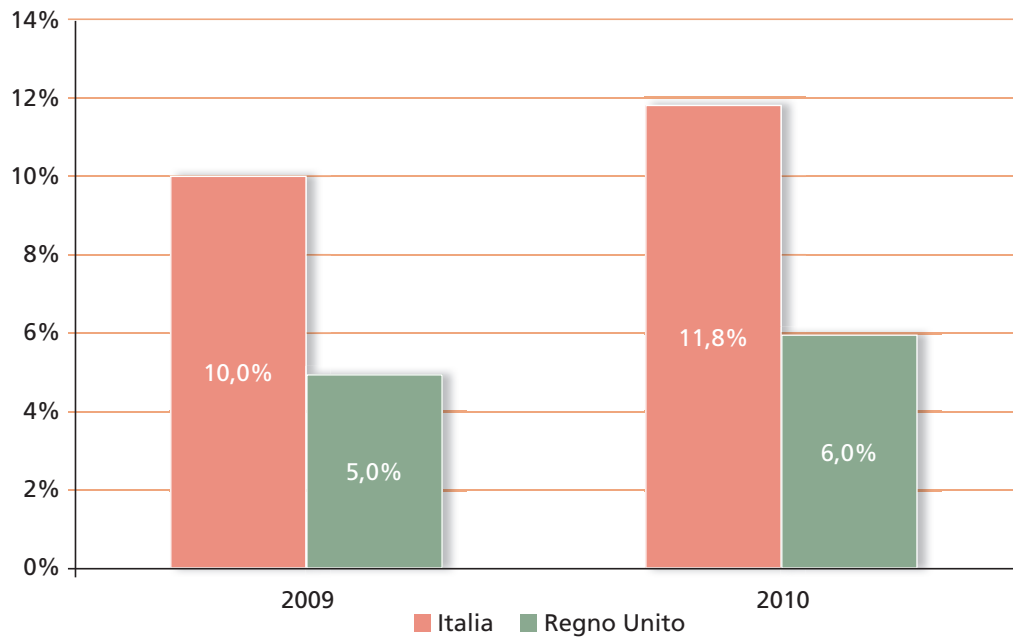
Fonte: Commissione Europea

Figura 7
Quota di mercato degli MVNO



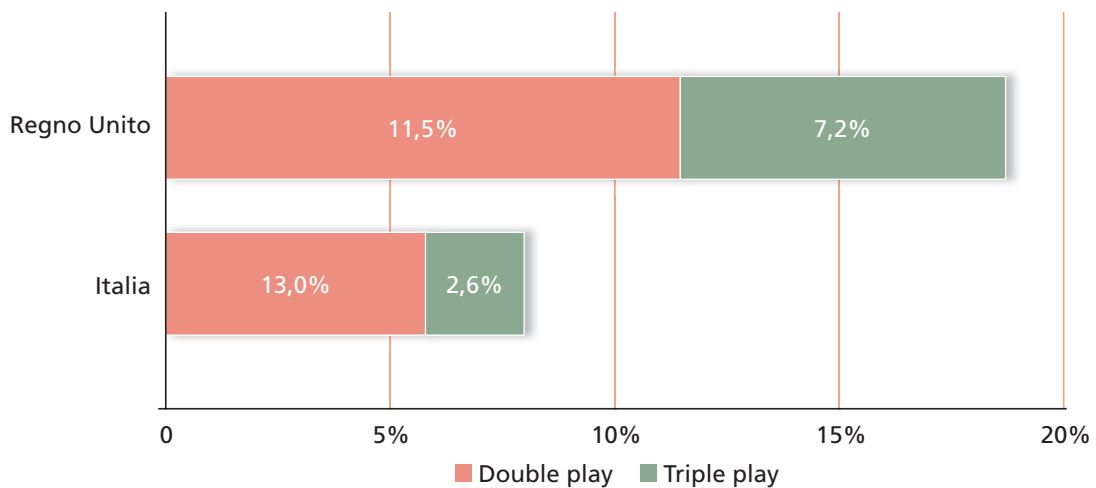
Fonte: Ofcom

Figura 8
Quota di mercato dei servizi VOIP



Fonte: Ofcom

Figura 9
Quota di mercato delle offerte in bundle

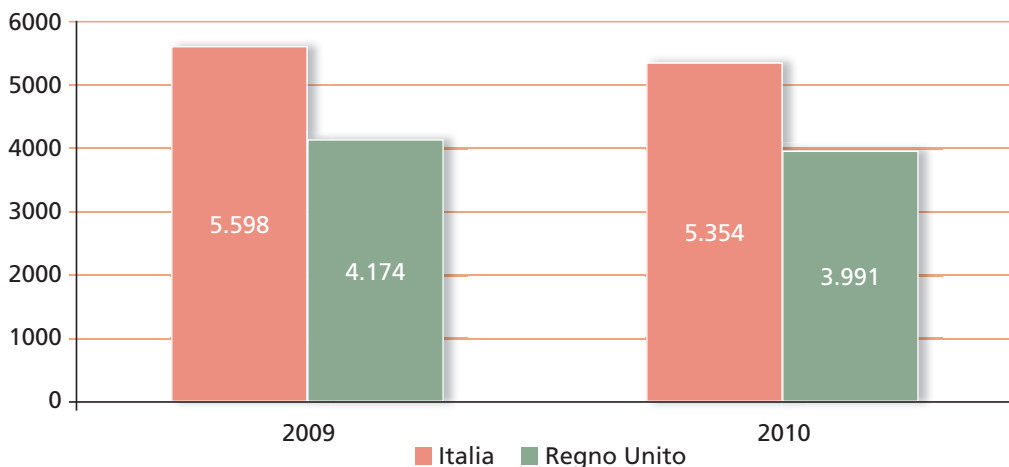


Fonte: Commissione Europea

Valutazione. Il Regno Unito mantiene un netto vantaggio nel numero di operatori fissi e di operatori mobili virtuali, i quali totalizzano una più rilevante quota di mercato. Comparabili i livelli di diffusione delle offerte integrate, mentre l'Italia si distingue per la penetrazione del VOIP.

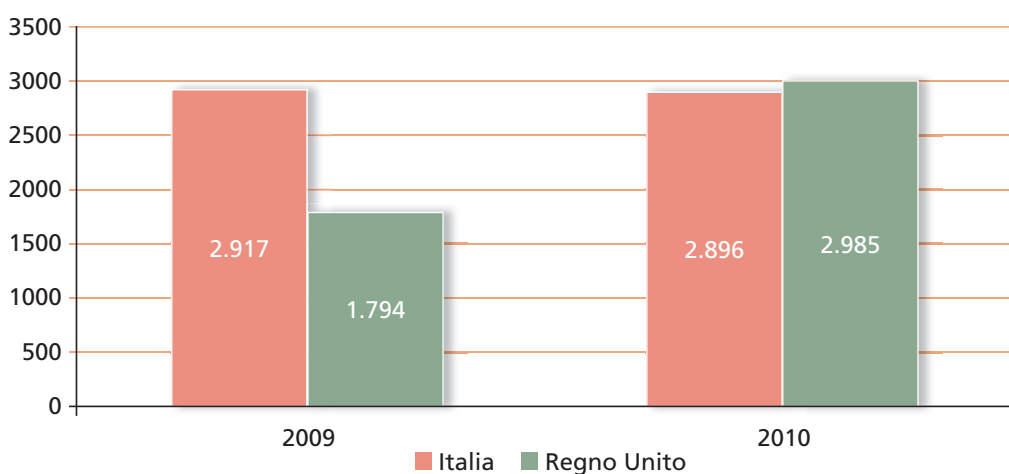
iv) Concentrazione del mercato: 70%

Figura 10
Indice Herfindahl-Hirschman nella telefonia fissa (in termini di linee)



Fonte: elaborazione su dati Agcom e Ofcom

Figura 11
Indice Herfindahl-Hirschman nella telefonia mobile (in termini di linee)



Fonte: Ofcom

Valutazione. Come annunciato nella precedente edizione di questo Indice, la fusione tra Orange e T-Mobile ha decisamente aumentato la concentrazione del mercato mobile nel Regno Unito, che oggi si attesta a un livello superiore rispetto al dato italiano. Non si chiude, invece, il *gap* nella rete fissa – dove anzi bisogna presupporre una certa sopravvalutazione del valore del Regno Unito, a causa della scarsa disponibilità di dati relativi agli operatori alternativi.

B – Assetto istituzionale: 56%

i) Proprietà e controllo statale dell'*incumbent*: 45%

Tabella 4 Proprietà dell'incumbent	
Italia	La privatizzazione di Telecom, <i>incumbent</i> sia nel fisso che nel mobile, è stata inaugurata nel 1997 e completata nel 2002.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • La privatizzazione di BT è stata completata nel 1993. • BT possiede un operatore mobile virtuale, ma non un operatore infrastrutturato.

Tabella 5 Controllo dell'incumbent	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Il governo italiano mantiene una <i>golden share</i> su Telecom; nonostante le criticità rilevate in materia dalla Commissione, essa è stata solo marginalmente rimodulata. • Pare di poter osservare una normalizzazione dei rapporti tra l'esecutivo e l'azienda, con una decisa riduzione delle ingerenze, almeno per la parte visibile.
Regno Unito	Non vi è alcun rapporto fra governo inglese e BT.

Valutazione. Prosegue il percorso di sostanziale normalizzazione del settore, pur dovendosi mantenere l'attenzione alta sulla discussione relativa alle reti di nuova generazione.

ii) Implementazione quadro normativo europeo: 75%

Tabella 6 Recepimento della normativa europea	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Il recepimento è avvenuto per mezzo del Codice delle Telecomunicazioni, in vigore dal settembre 2003. • Il nuovo quadro comunitario, approvato nel 2009, è stato recepito solo il 25 maggio 2012, pendente una procedura d'infrazione.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Il recepimento ha avuto luogo con il <i>Communication Act</i> del 2003, in vigore dal 25 luglio dello stesso anno. • Il nuovo pacchetto Telecom del 2009 è stato regolarmente approvato entro la prevista scadenza del 2011.

Tabella 7 Analisi di mercato	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Il secondo ciclo delle analisi di mercato è stato completato, con una sensibile riduzione dei tempi medi di lavorazione. • È stato avviato il terzo ciclo. • Permangono alcune perplessità sulla tempistica di procedimenti specificamente individuati (es. l'individuazione degli obblighi sulla rete in fibra e delle tariffe di accesso alla rete fissa; la determinazione degli oneri per il servizio universale).
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Sono state completate le analisi della seconda tornata e inaugurate quelle della terza. • Un'analisi di mercato richiede in media 12-18 mesi. • È ora richiesto che la consultazione pubblica sulle misure proposte preceda la notificazione alla Commissione, onde evitare il fenomeno della duplice notificazione.

Valutazione. Il quadro europeo trova applicazione anche nel nostro paese; viene leggermente penalizzato il ritardo nel recepimento del pacchetto Telecom così come riformato nel 2009.

iii) Autorità nazionale di regolamentazione: 60%

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

Tabella 9 Trasparenza	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'Autorità. • 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. • 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 prenderne parte. Il tempo di consultazione è pari a 30 giorni, estendibile a 45.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'Autorità. • I piani operativi vengono resi pubblici a inizio anno, affinché tutti gli <i>stakeholder</i> possano esprimersi, e varati intorno ad aprile. • Prima di prendere qualsiasi decisione di interesse generale, l'Ofcom apre una consultazione pubblica che dura solitamente dieci settimane, ma non può durare comunque meno di un mese.

Tabella 10 Poteri	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • L'Agcom può bloccare una proposta commerciale qualora non la ritenga pro-concorrenziale. • Dal 2011 l'Agcom ha assunto competenze regolamentari anche nel mercato postale.

Telecomunicazioni

Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • L'Ofcom ha il potere di imporre multe e pagamenti periodici verso i concorrenti danneggiati. • Inoltre, secondo gli impegni presi da BT nel 2006, prima di fare qualsiasi offerta commerciale, l'<i>incumbent</i> deve garantire ai concorrenti l'equivalente servizio all'ingrosso e i tempi tecnici per formulare un'offerta analoga. • Nel 2011 sono state assegnate all'Ofcom le competenze regolamentari sui servizi postali.
-------------	--

Tabella 11
Controllo giurisdizionale sui provvedimenti dell'Autorità

Italia	<ul style="list-style-type: none"> • 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 <i>ad interim</i>. • Un processo d'appello dura fino a quattro anni, mentre è possibile ricevere la sospensione della decisione in due o tre mesi.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Un processo d'appello dura dagli otto ai sedici mesi.

Valutazione. L'Ofcom continua a farsi preferire per indipendenza, efficacia e tempestività.

iv) Regolamentazione tariffaria: 45%

Tabella 12
Telefonia fissa

Italia	Le tariffe relative all'accesso disaggregato alla rete fissa sono in aumento, in controtendenza con la media europea, dai 9,02 €/mese del 2011 ai 9,28 €/mese del 2012.
Regno Unito	L'Ofcom ha rivisto al ribasso le tariffe di accesso disaggregato alla rete fissa.

Tabella 13
Telefonia mobile

Italia	<ul style="list-style-type: none"> • L'Agcom ha ridotto le tariffe di terminazione mobile secondo un percorso che porterà nel 2013 a un valore simmetrico di 0,98 cent al minuto. • Permane il divieto di tariffare il servizio di ricarica del traffico prepagato. • Le tariffe per i servizi voce e dati in <i>roaming</i> continuano a essere regolamentate dalla Commissione Europea.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • L'Ofcom ha stabilito un percorso di riduzione delle tariffe di terminazione mobile che prevedeva l'utilizzo di un criterio di orientamento al costo puro dall'aprile 2014, ma ha anticipato la scadenza di un anno in seguito ai rilievi del CAT. • Le tariffe per i servizi voce e dati in <i>roaming</i> continuano a essere regolamentate dalla Commissione Europea.

Valutazione. Pesa l'aumento deciso delle tariffe per l'accesso all'ingrosso alla rete fissa stabilito dall'Agcom in controtendenza rispetto allo sviluppo degli altri mercati europei. Le decisioni sulle tariffe di terminazione mobile, caldegiate dalla Commissione Europea, si compensano tra loro.

C – Rete: 30%

i) Livello di separazione: 25%

Tabella 14 Separazione	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • A seguito di una lunga e accidentata trattativa tra l'ex monopolista pubblico e l'Autorità, la gestione della rete fissa è stata demandata a una divisione apposita di nuova creazione, denominata <i>Open Access</i>. • <i>Open Access</i> manca delle caratteristiche fondamentali destinate a garantire una separazione efficace: piani di remunerazione specifici e obiettivi di ricavi da terzi; muraglie cinesi; un'autentica parificazione tra <i>incumbent</i> e operatori alternativi. • L'accettazione degli Impegni ha determinato l'estinzione di una serie di procedimenti in corso presso l'Agcom. • La nuova struttura societaria pare aver favorito una riduzione della litigiosità tra l'<i>incumbent</i> e gli operatori alternativi. • L'Agcom ha rilevato il rispetto formale degli Impegni, pur disponendo il prosieguo dell'attività di vigilanza sul loro impatto sostanziale; tuttavia, permangono dei dubbi sulla loro efficacia pro-competitiva.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Dal gennaio 2006 è attiva la divisione Openreach, la cui creazione è parte integrante degli <i>Undertakings</i> concordati tra BT e Ofcom. A Openreach sono demandati integralmente il controllo e la gestione della rete fissa. • Openreach è separata dalle altre divisioni BT da un sistema di muraglie cinesi che impedisce il flusso delle informazioni. • Il <i>management</i> di Openreach è remunerato sulla base dei risultati della divisione stessa, indipendentemente da quelli del gruppo nel suo complesso. • È costituito un organo di controllo, denominato Equality of Access Board, al cui interno siedono membri nominati da Ofcom. • Openreach impiega mezzi e dipendenti propri e ha un marchio chiaramente distinguibile da quello di BT. • I risultati della creazione di Openreach, particolarmente in termini di mobilità della clientela, sono molto positivi.

Valutazione. Pur rimanendo invariato il giudizio generalmente negativo sulle caratteristiche della divisione *Open Access*, improntata a un modello di *equivalence of inputs*, sembra plausibile che la sua creazione abbia contribuito a una normalizzazione dei rapporti tra l'*incumbent* e i concorrenti.

ii) Switching e accesso: 30%

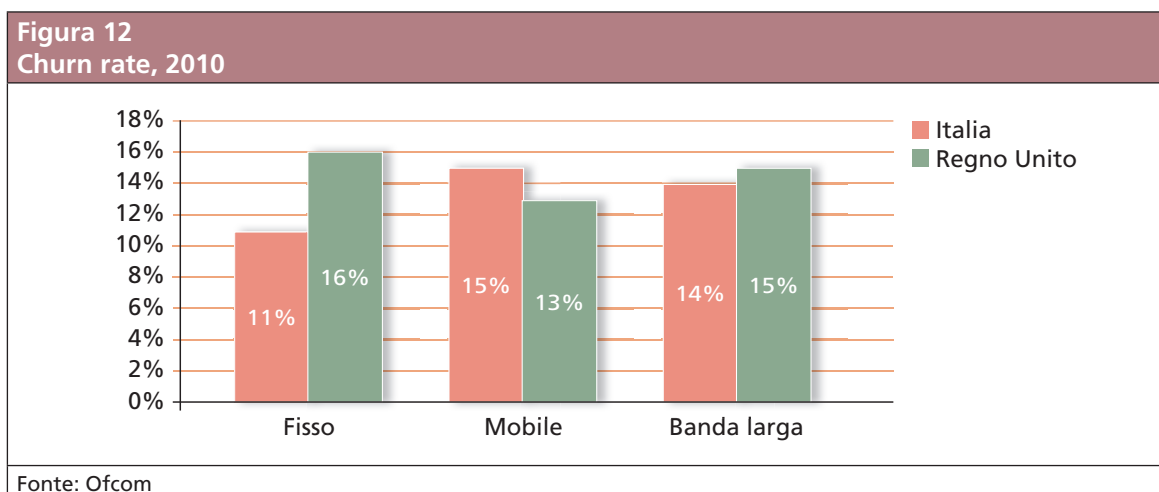
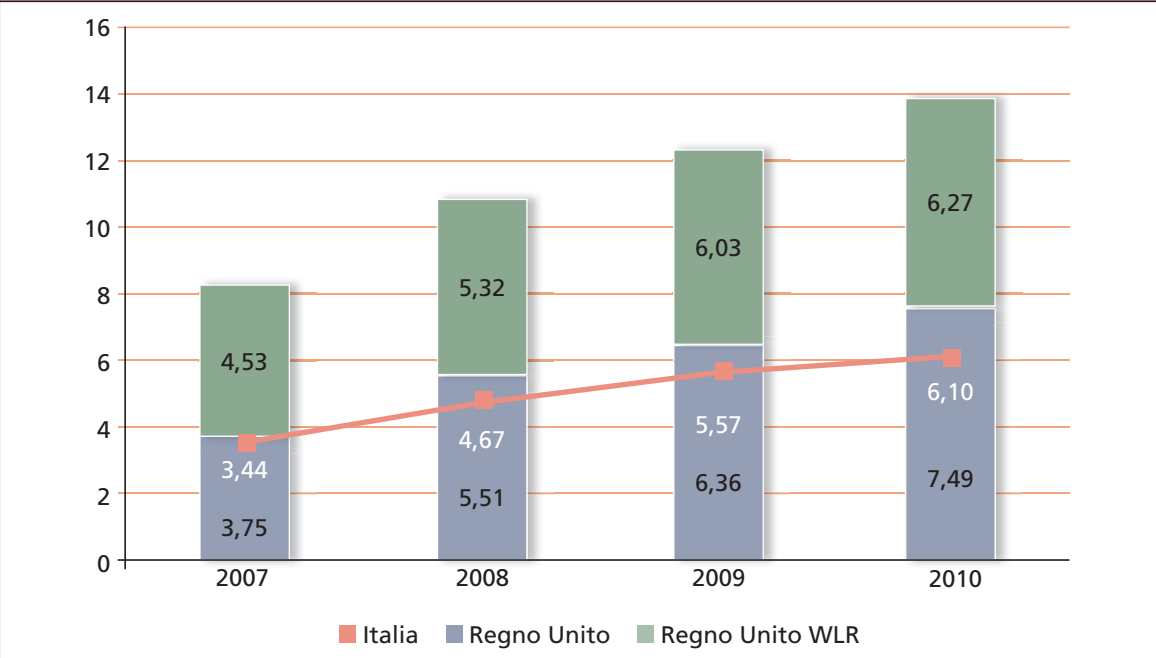
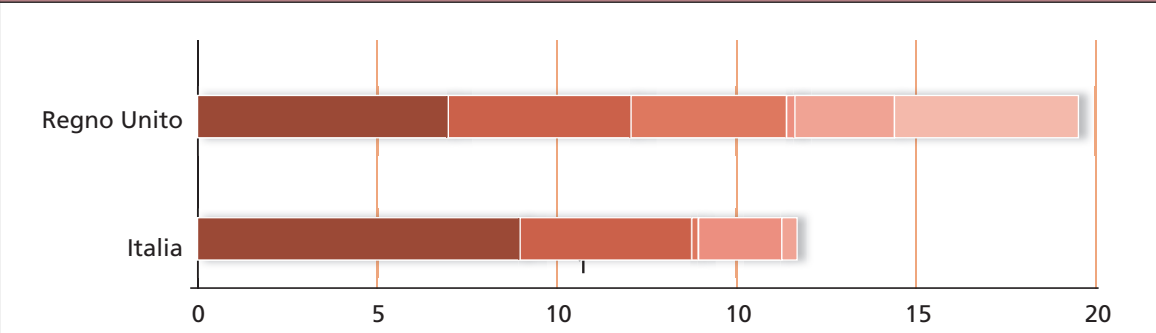


Figura 13
Accessi diretti e indiretti OLO, 2007-2010



Fonte: Agcom e Ota2 (in milioni)

Figura 14
Linee in banda larga per operatore e modalità di accesso, 2010



	Italia	Regno Unito
Incumbent	7.175.000	5.577.381
OLO ULL	3.789.090	4.006.692
OLO SA	113.643	3.481.926
OLO BS	1.882.991	160.991
OLO WLR	1.191	2.241.184
OLO FTTH	278.777	-
OLO Cavo	-	4.027.516

Fonte: Commissione Europea

Indice delle liberalizzazioni 2012

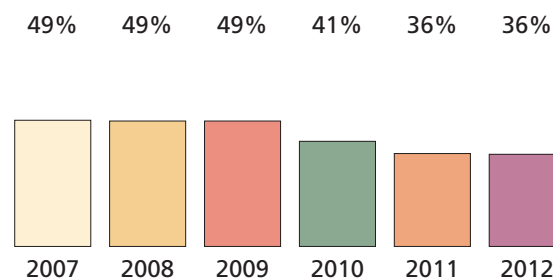
Valutazione. Il Regno Unito si fa preferire per un più elevato ricorso a modalità di accesso alternative, con una maggior incidenza dell'accesso condiviso, della rivendita del canone e oggi (con riferimento alla banda larga) anche del *full unbundling*, nonché – come ovvio – dell'accesso via cavo. Tali tendenze si riverberano direttamente sul *churn rate*, che misura la quota di utenti che ha cambiato fornitore negli ultimi dodici mesi.

Tabella 15 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Apertura del mercato	33,3	Barriere legali all'ingresso	25	50	48
		Market share dell'incumbent	25	20	
		Libertà di scelta	25	50	
		Concentrazione del mercato	25	70	
Assetto istituzionale	33,3	Controllo statale dell'incumbent	25	45	56
		Implementazione quadro normativo europeo	25	75	
		Autorità nazionale di regolamentazione	25	60	
		Regolamentazione tariffaria	25	45	
Rete	33,3	Livello di separazione	75	30	30
		Switching e accesso	25	30	
Valutazione complessiva					45

Capitolo 5

Trasporto ferroviario

di Ugo Arrigo



1. L'evoluzione normativa

Il 2011 è stato l'ultimo anno nel quale, in Italia, la concorrenza nel trasporto ferroviario passeggeri non era di fatto consentita. Nel settore merci, grazie alla liberalizzazione europea, è invece presente una sempre maggiore competizione tra gli operatori, anche se pure in tale ambito permangono punti di debolezza.

Un tema ancora irrisolto è sicuramente quello della "separazione", vale a dire il possesso da parte dell'*incumbent* Ferrovie dello Stato Italiane sia della rete, Rete Ferroviaria Italiana, che del principale operatore ferroviario, Trenitalia.

Proprio su tale aspetto sono comparse le prime novità, dato che il Governo Monti ha aperto verso una liberalizzazione nel settore dei trasporti. Infatti, nel dicembre del 2011, è stata creata tramite l'articolo 37 del decreto legge "Salva Italia" l'Autorità dei trasporti.

Questa Authority era attesa da diversi anni e nessun governo, né di centro-destra né di centro-sinistra, era riuscito a superare le resistenze interne dei diversi partiti.

L'Autorità dei trasporti rappresenta indubbiamente un passo in avanti. Anche se, per il momento, rimane un progetto ancora "sulla carta". Sarebbe dovuta diventare operativa entro sei mesi, tuttavia, pur essendo trascorso tale lasso temporale, l'Autorità non ha ancora scelto la propria sede e sembra molto indietro nel *recruiting* del personale, a riprova della differenza tra la realtà "formale" (che qui misuriamo attraverso il Lex Index) e quella "sostanziale" (Access Index).

Il primo indicatore misura infatti il grado di libertà che una legge è in grado di dare, mentre il secondo misura come, tramite l'applicazione della stessa, possa aumentare la concorrenza tra gli operatori.

Il controllo *ex post* delle condizioni concorrenziali avveniva già grazie all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ma vi erano gravi problemi per far sì che la partita concorrenziale si basasse su regole "fair" per tutti i giocatori.

Cosa farà la nuova Autorità dei trasporti? Quali sono i suoi compiti? È bene eviden-

ziare che proprio sulle gare d'appalto l'Italia deve fare dei grandi passi in avanti e il decreto del governo, all'articolo 37 comma 2, assegna all'Authority il compito di «definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva». Finalmente dovrebbe cambiare la "musica" e non dovrebbero più ripetersi i casi nei quali l'*incumbent* risultava sempre il vincitore.

Inoltre viene eliminato il cosiddetto contratto "sei più sei", che di fatto bloccava il mercato per dodici anni e che la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva posto sotto osservazione.

Anche la concorrenza nel trasporto regionale, se l'Autorità prenderà mai corpo, potrebbe finalmente essere introdotta, ma non prima del 2015, vista la scadenza dei bandi a lungo termine e la complicazione nel fare delle "buone" gare.

Se questo decreto garantirà una effettiva concorrenza, i risparmi per lo Stato potrebbero essere importanti. Gli effetti non sarebbero immediati, ma certamente la direzione intrapresa è quella giusta.

L'Autorità avrà molti poteri, poiché le sanzioni che potrà comminare potranno arrivare fino al 10% del fatturato. In questo ricalca le maggiori Authority dei trasporti esistenti in altri Stati dell'Unione Europea, dalla Gran Bretagna fino alla Svezia.

L'Autorità potrà inoltre «stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati». Così dovrebbe terminare la pratica attuale, dove Regioni e Comuni subiscono una forte asimmetria informativa da parte delle aziende pubbliche di trasporto. Certo bisognerà fare attenzione al rischio di "cattura del regolatore", ma le caratteristiche di indipendenza dell'Autorità appaiono, per ora, convincenti.

Come detto, il decreto stabiliva la creazione dell'Authority entro sei mesi, tramite uno o più regolamenti da parte del governo sentite le commissioni parlamentari. L'iter legislativo è stato più lento del previsto, poiché i partiti politici non sono stati in grado di trovare un accordo comune sulla sede dell'Autorità.

Un tema che la liberalizzazione del trasporto ferroviario ancora non affronta direttamente riguarda la separazione tra il gestore della rete e gli operatori ferroviari. Nell'articolo del decreto si dice che verranno valutati i benefici di un'eventuale separazione, ma senza introdurre nessun obbligo, come invece è accaduto sia in Gran Bretagna che in Svezia nei decenni scorsi.

I due paesi *benchmark* del nostro Indice restano il Regno Unito e la Svezia. Soprattutto in quest'ultimo paese si è avuto un importante avanzamento.

Gli operatori ferroviari inglesi non ricevono praticamente più sussidi, mentre il governo britannico ha investito per sviluppare in maniera importante il trasporto ferroviario.

In Svezia è invece stata introdotta una completa deregolamentazione del trasporto ferroviario.

L'indice di liberalizzazione normativa registra un incremento dovuto all'introduzione della liberalizzazione ferroviaria voluta dal Governo Monti. Tale riforma tuttavia rimane "sulla carta" ed è per tale ragione che l'effetto sull'indice è modesto.

Nell'ambito delle leggi vi è un consistente incremento. Qui l'Italia supera di gran lunga la sufficienza, grazie a un buon punteggio sulle competenze dell'Autorità regolatoria.

Per quanto riguarda l'accesso l'incremento è minimo, poiché gli effetti di tale libera-

lizzazione si potranno fare sentire solo nel momento in cui l’Autorità diventerà operativa. L’indicatore che si riferisce all’accesso rimane con un punteggio molto basso, perché nei fatti è permessa solo la concorrenza nel settore dell’alta velocità.

Nel complesso l’Indice vede un incremento fino al 44% del punteggio svedese, anche in ragione della *performance* della stessa Svezia, che si conferma il paese più liberalizzato in tale ambito.

Tabella 1 Indice di liberalizzazione normativa				
		Paesi benchmark		
Aree	Peso	Gran Bretagna	Svezia	Italia
Leggi	30%	95	98	77
I. Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33%	95	100	70
II. Regolazione dell'accesso al mercato	33%	90	95	70
III. Competenze dell'autorità regolatoria	33%	100	100	80
Accesso	70%	72	95	27
IV. Barriere informative	7%	100	100	60
V. Barriere amministrative	36%	70	95	25
VI. Barriere operative	57%	70	95	25
Totale	100%	79	96	42

2. Il mercato passeggeri e merci europeo

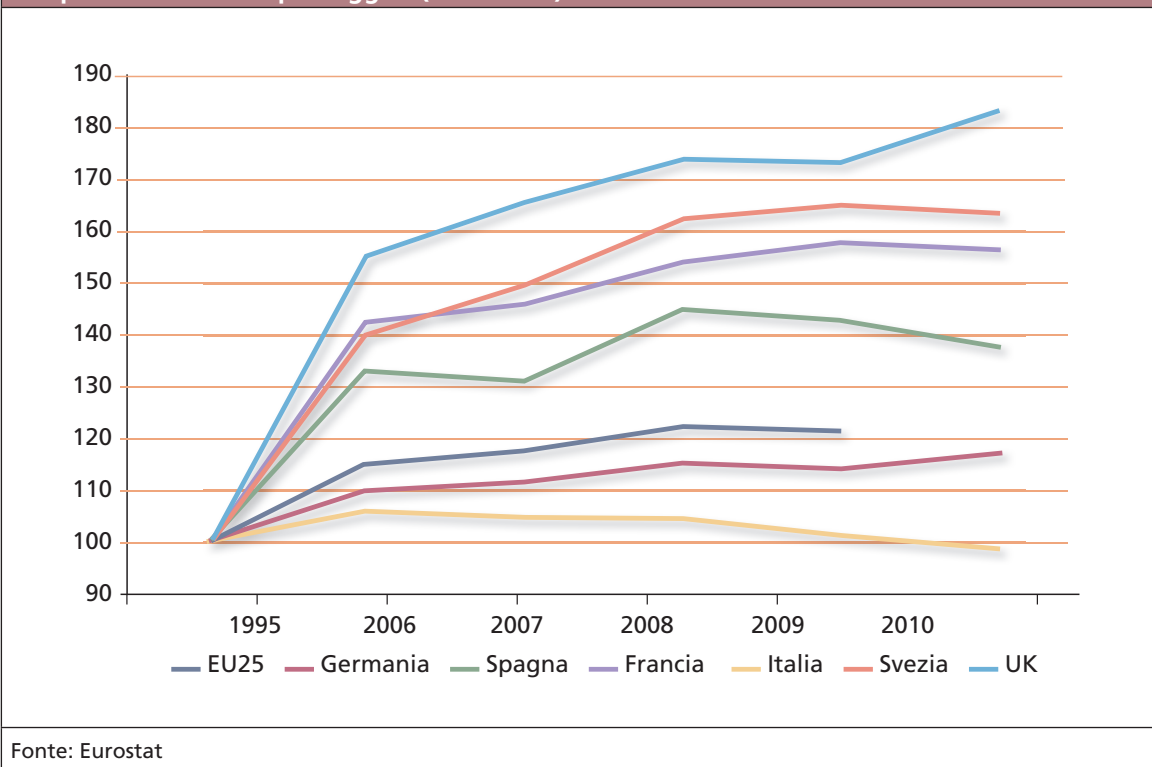
Il trasporto ferroviario europeo ha visto uno sviluppo molto differente in funzione del diverso grado di liberalizzazione e dello sviluppo dell’alta velocità ferroviaria, che indubbiamente ha permesso in alcuni casi un forte incremento del numero di passeggeri chilometri complessivi.

Questo è il caso di Spagna e Francia, dove gli oltre duemila chilometri di linee ad alta velocità hanno consentito un buon grado di sviluppo del trasporto passeggeri.

Differente è il caso di Gran Bretagna e Svezia. In questi due paesi lo sviluppo è arrivato tramite una piena liberalizzazione del settore ferroviario. Inoltre, in tali Stati, si è deciso di separare la gestione della rete dagli operatori ferroviari, con un effetto benefico per i passeggeri.

Il grafico seguente evidenzia lo sviluppo del trasporto passeggeri nei principali paesi dell’Unione Europea.

Figura 1
Trasporto ferroviario passeggeri (in Pax-Km)



L'incremento dal 1995, primo anno successivo alla liberalizzazione inglese, evidenzia un aumento del numero di passeggeri chilometri di oltre l'80%. Il secondo paese per incremento di passeggeri chilometri è la Svezia, che ha completato il processo di liberalizzazione proprio lo scorso anno con una piena deregolamentazione del settore.

Francia e Spagna hanno visto un buon aumento, grazie alle due reti AV ben sviluppate, mentre l'Italia è il peggior paese tra quelli presi in esame. Nel periodo considerato, non solo si nota un aumento inferiore alla media europea, ma addirittura il nostro paese è rimasto fermo agli stessi livelli di quindici anni prima.

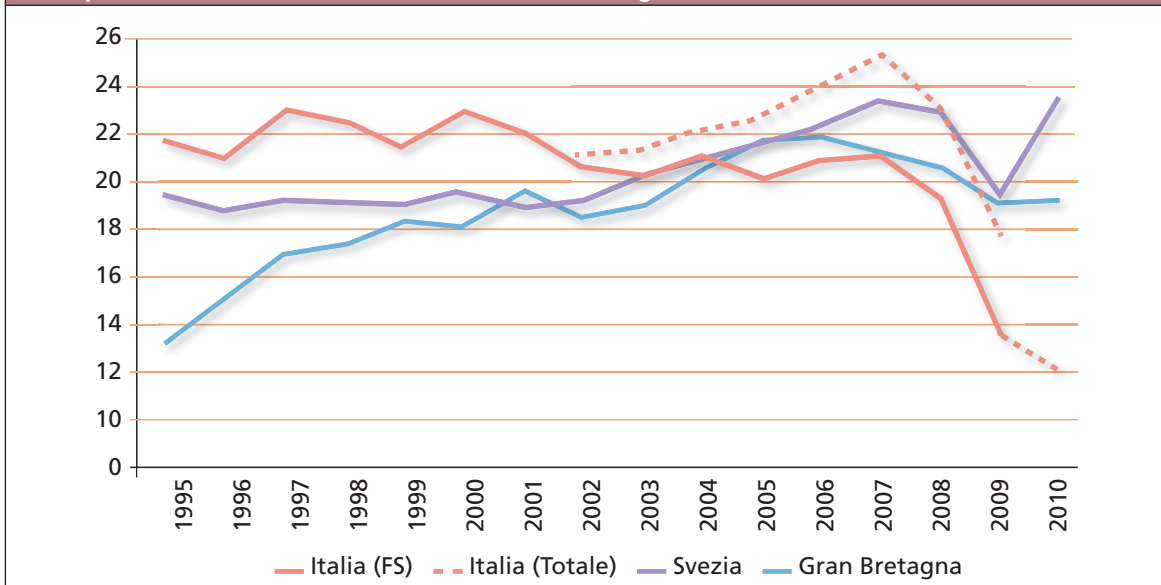
Tutto questo, mentre veniva completata l'alta velocità tra Torino e Salerno con un costo superiore ai 30 miliardi di euro.

Anche i dati relativi al trasporto merci sono di elevato interesse. Come risulta dal grafico successivo, a metà degli anni Novanta il mercato ferroviario cargo più sviluppato risultava essere quello italiano, con circa 22 miliardi di tonnellate km trasportate, seguito da quello svedese con poco meno di 19 miliardi, un livello elevatissimo se si considerano le dimensioni economiche del paese, molto sviluppato ma con pochi abitanti. In Gran Bretagna, invece, in conseguenza del declino del settore manifatturiero che perdurava da diversi decenni, non si raggiungevano i 14 miliardi. La riforma britannica è riuscita a innescare su questi dati di partenza un processo consistente di crescita, che si è mantenuto sino all'inizio della recessione economica, portando i traffici totali a un massimo di 22 miliardi di tonnellate km, un livello più alto di quasi il 70% rispetto all'anno della riforma. L'effetto della liberalizzazione britannica sul segmento merci è dunque paragonabile a quello che ha interessato il trasporto passeggeri.

In relazione a Italia e Svezia, si evidenzia invece nella seconda metà degli anni No-

vanta una stazionarietà della domanda, che in Italia diventa declino nei primi anni Duemila. Negli anni successivi, tuttavia, la domanda complessiva ha ripreso a crescere tanto in Svezia, paese che ha visto in quel periodo il completamento della liberalizzazione e la scissione delle merci dall'operatore ferroviario pubblico preesistente, quanto in Italia, ma per effetto esclusivo dei nuovi operatori che si sono affacciati sul mercato. È solo grazie a loro che l'Italia ha mantenuto sino alla recessione il primato del trasporto merci tra i tre paesi. La crisi si è tuttavia rivelata più pesante nel nostro paese soprattutto per la debolezza nelle merci dell'operatore ferroviario pubblico, che ha perduto in pochi anni quasi la metà dei traffici.

Figura 2
Il trasporto ferroviario merci in Svezia, Gran Bretagna e Italia (miliardi di tonnellate km)



Fonte: Commissione UE per la Svezia, ORR per l'UK e Conto nazionale dei trasporti per l'Italia

È bene dunque chiedersi perché tra l'Italia e i due paesi *benchmark* vi sia una tale differenza di sviluppo del trasporto ferroviario.

Sicuramente l'elemento "liberalizzazione" è quello che maggiormente spiega l'arretratezza del sistema italiano.

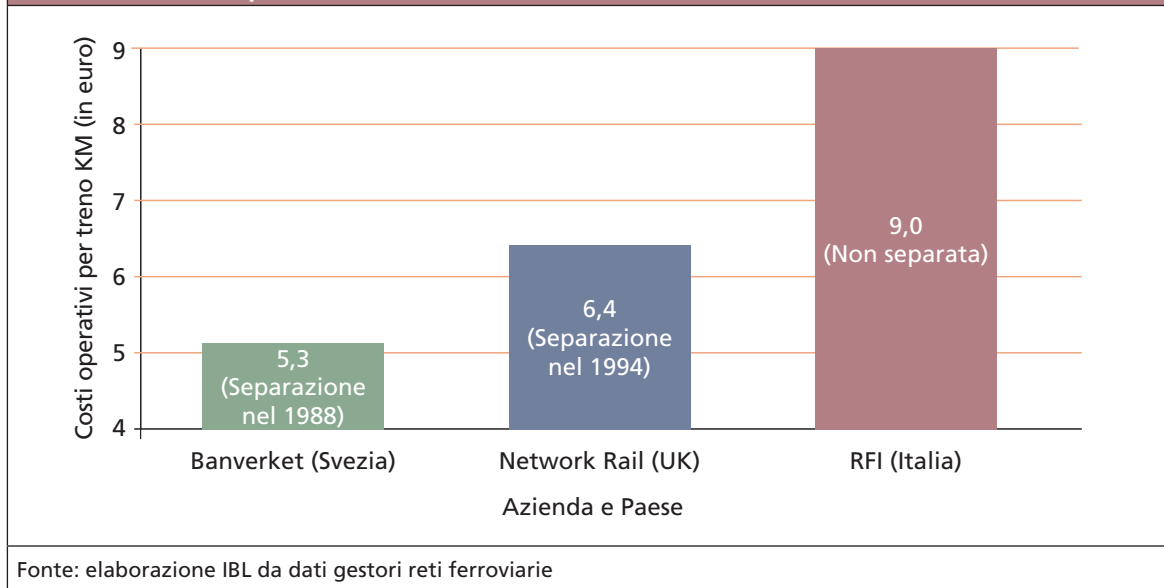
Nel concetto di liberalizzazione c'è anche il concetto di separazione. Nel Regno Unito la separazione della rete è arrivata nel 1994, mentre in Svezia tale divisione è stata effettuata addirittura nel 1988.

La più conosciuta delle riforme ferroviarie europee è indubbiamente quella britannica, molto discussa e criticata per alcuni aspetti, emersi nei primi anni di attuazione, che sono stati tuttavia corretti e integralmente superati nell'ultimo decennio. La riforma britannica della metà degli anni Novanta, basata sulla separazione tra rete e servizi di trasporto, coniugava liberalizzazione, nella forma della concorrenza per il mercato, e privatizzazione della totalità delle aziende del trasporto ferroviario: dalle imprese del trasporto merci e passeggeri al gestore della rete.

La separazione comporta una gestione più efficiente della rete ferroviaria.

Il seguente grafico evidenzia i costi operativi per treno chilometro in Italia e nei due paesi *benchmark*.

Figura 3
I costi della non separazione



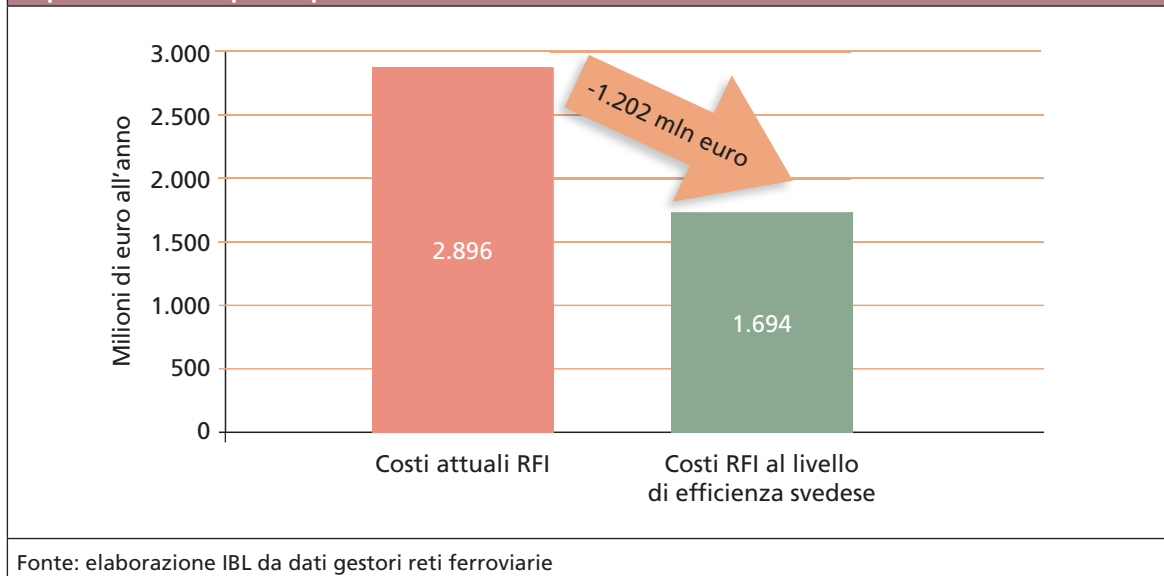
La separazione ha portato a una riduzione dei costi operativi che in Svezia sono oltre il 40% di quelli italiani.

La Banverket opera infatti con 5,3 euro per treno chilometro, mentre RFI ha costi operativi pari a 9 euro per treno chilometro. In una posizione intermedia si trova invece Network Rail che registra costi pari a 6,4 euro per treno chilometro.

Tali costi permettono di ipotizzare un risparmio per lo Stato italiano pari a oltre 1,2 miliardi di euro se l'efficienza della rete ferroviaria italiana fosse la stessa di quella svedese.

Il seguente grafico mette in evidenza proprio i vantaggi di costo derivanti da una gestione separata come quella svedese.

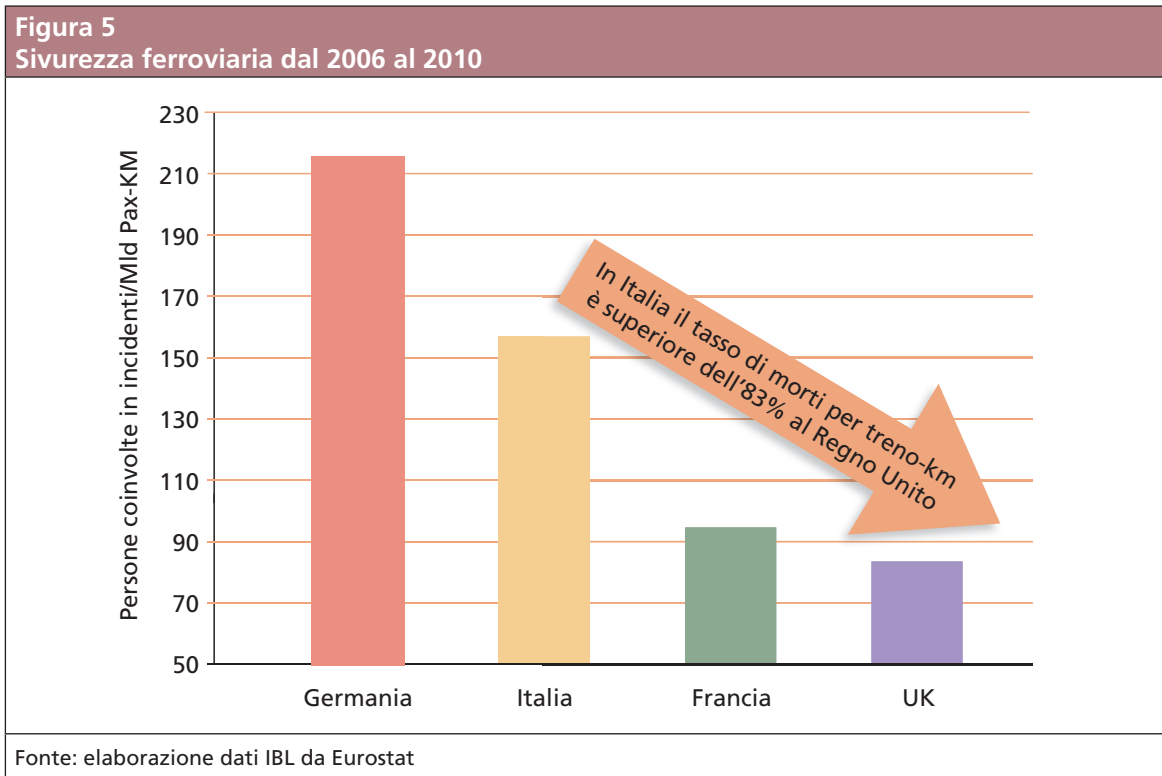
Figura 4
Separazione: i risparmi per lo Stato italiano



I risparmi potrebbero essere direttamente legati a un tema molto importante, quale è quello della sicurezza ferroviaria.

I dati dell' Agenzia europea della sicurezza ferroviaria indicano un rapporto di correlazione tra sicurezza e liberalizzazione.

La Gran Bretagna risulta infatti il sistema ferroviario più sicuro in un arco di tempo lungo cinque anni (per evitare di prendere un periodo troppo limitato temporalmente e che faccia avere dei picchi legati a un singolo tragico evento).



Il Regno Unito è dunque il sistema ferroviario più sicuro. Le riforme effettuate di fatto hanno permesso di avere un tasso di incidentalità molto più basso di quello italiano, francese e tedesco.

Rapportando il dato italiano a quello britannico, risulta che gli incidenti nel nostro paese siano addirittura dell'83% superiori a quelli britannici.

La liberalizzazione effettuata nel Regno Unito e in Svezia ha permesso quindi una gestione della rete più efficiente e al contempo un incremento superiore a qualunque altro paese europeo sia nel mercato merci che in quello passeggeri. Non meno importante è il dato sulla sicurezza ferroviaria che si registra in Gran Bretagna, superiore a qualunque altro paese europeo.

3. Il mercato italiano

Il mercato italiano è ancora dominato da un singolo operatore, Ferrovie dello Stato Italiane, che tramite la controllata Trenitalia gestisce la quasi interezza del servizio passeggeri.

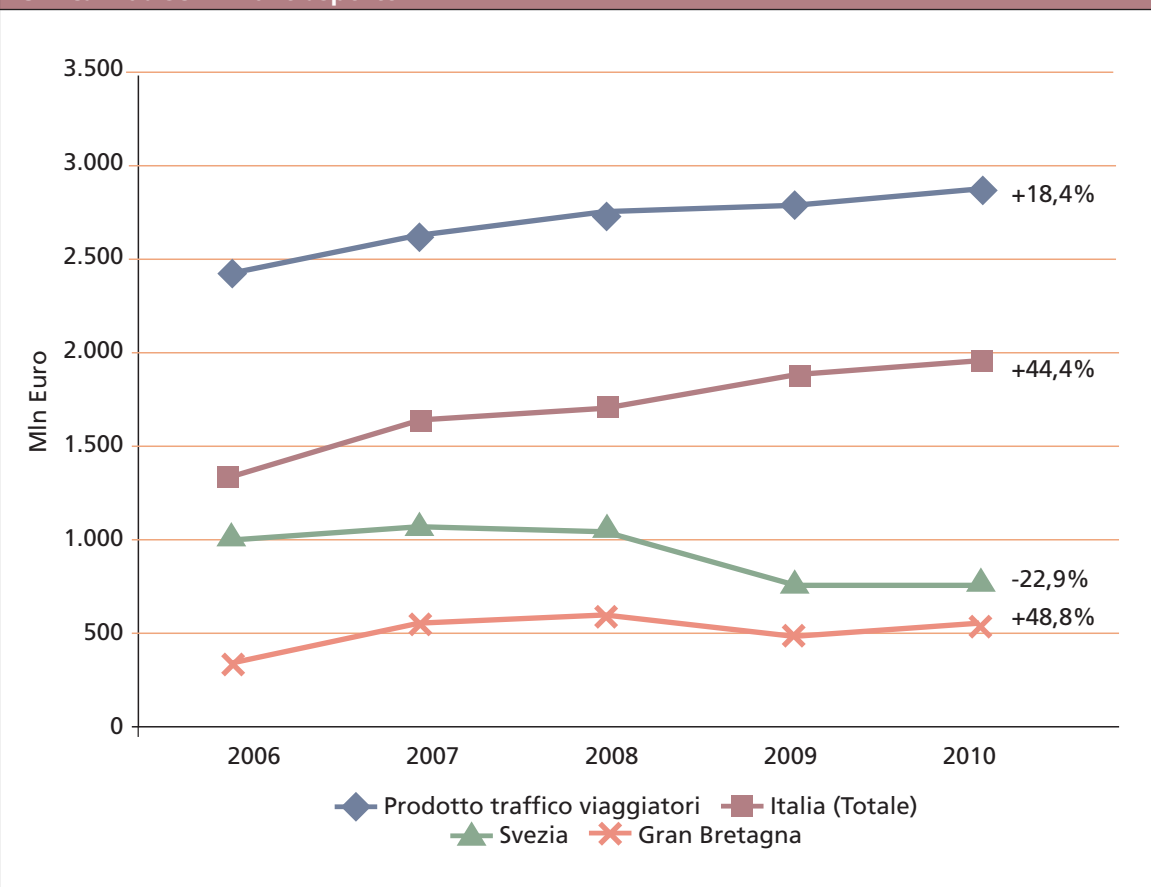
Nel trasporto merci la situazione è un po' differente, grazie all'entrata di soggetti che operano principalmente sulle direttrici internazionali.

Nel trasporto regionale, il *newcomer* Arenaways è arrivato al fallimento, a causa principalmente degli ostacoli normativi che ne hanno impedito o reso difficoltoso l'ingresso sul mercato. Inoltre si è formato un nuovo gigante nel settore regionale, a causa della fusione tra Trenitalia e Le Nord, di proprietà della Regione Lombardia. Il nuovo attore pubblico di fatto ha creato un unico monopolista nella più ricca regione d'Italia.

È bene dunque analizzare il comportamento dell'*incumbent* nell'arco degli ultimi cinque anni al fine di comprendere l'evoluzione del settore ferroviario.

Il seguente grafico analizza le fonti di ricavo dell'operatore ferroviario nell'ultimo quinquennio, differenziandole per tipologia di servizio.

Figura 6
FS: ricavi da servizi di trasporto



Fonte: elaborazione da dati FS

Risulta evidente come le variabili di ricavo che hanno registrato il maggior incremento siano stati i sussidi pubblici, in particolare i contributi ricevuti dalle Regioni e quelli del servizio pubblico dello Stato.

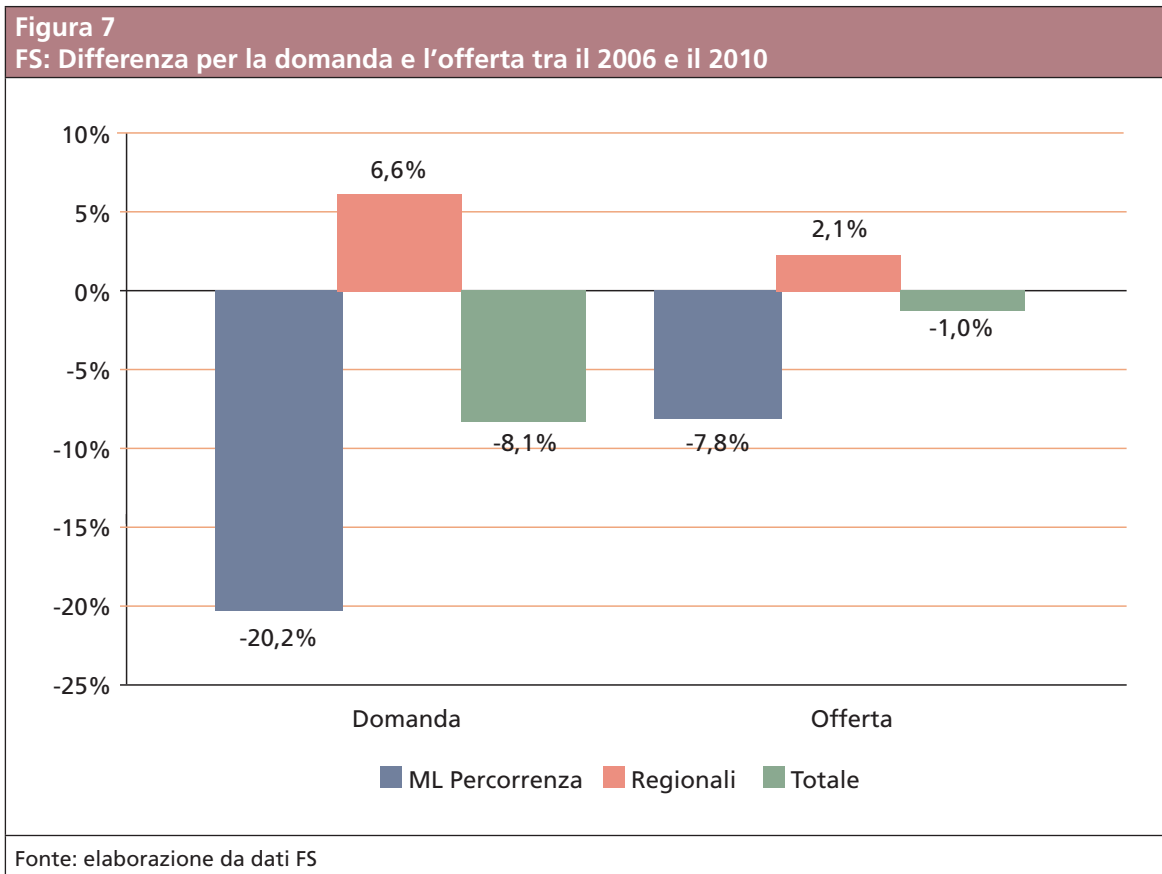
I contributi per il servizio pubblico dello Stato sono cresciuti del 48,8% in cinque anni, mentre quelli degli Enti Pubblici Territoriali (EPT) sono cresciuti nello stesso periodo del 44,4%.

I ricavi di traffico passeggeri sono anch'essi cresciuti, seppur in maniera inferiore, grazie all'entrata in funzione della linea ad alta velocità tra Torino e Salerno e al relativo aumento del prezzo medio del biglietto. In questo caso l'incremento si è attestato al

18,4%.

Sono invece diminuiti i ricavi da traffico del settore merci, a causa della forte recessione conosciuta nel 2009. Nel 2010 il recupero è stato minimo e, nel complesso, questi ricavi sono diminuiti di quasi il 23%.

A fronte di un aumento così elevato dei contributi pubblici ci si sarebbe aspettati un incremento anche dell'offerta da parte dell'*incumbent* ferroviario. Il seguente grafico, sempre dai dati di bilancio dell'*incumbent*, dimostra invece una realtà opposta.



Tra il 2006 e il 2010 l'offerta complessiva di FS è diminuita dell'1%, a fronte di un incremento di oltre il 40% dei contributi sia da parte dello Stato che delle Regioni.

Nel caso del trasporto "pendolare" si registra un aumento dell'offerta del 2% a fronte di un aumento dei contributi nello stesso periodo del 44%.

I dati che mostrano la maggiore preoccupazione sono invece quelli relativi alla media lunga percorrenza, dove la domanda è crollata addirittura del 20%, a causa del taglio del servizio universale, nonostante, come si è dimostrato precedentemente, vi sia stato un forte aumento dei sussidi.

Nel complesso la parte dell'Indice relativa al mercato ha visto una regressione a causa della creazione di un operatore monopolista nella regione Lombardia e dell'uscita del primo operatore privato nel settore passeggeri.

L'arrivo di NTV nel 2012 potrebbe migliorare la situazione concorrenziale nel settore ferroviario, mentre gli effetti della creazione dell'Autorità dei trasporti potrebbero non essere presenti prima del 2013.

Il settore merci continua a conoscere una forte sofferenza legata a una crisi economica italiana molto più dura di quella europea.

Tabella 2 Indice di liberalizzazione del mercato				
Aree	Peso	Paesi benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
I. Nuovi operatori	35%	89	100	66
Licenze concesse / Lunghezza della rete	25%	80	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%	86	90	11
Sviluppo trasporto merci	25%	75	90	15
Sviluppo trasporto passeggeri	75%	90	90	10
III. Quota di mercato dei nuovi operatori	35%	100	95	15
Quota di mercato dei nuovi operatori	75%	100	95	15
Crescita quota di mercato	25%	100	95	15
Totale	100%	92	95	32

Nel complesso l'Indice 2012 vede una stabilizzazione intorno al 36%, vale a dire un valore estremamente negativo.

La creazione dell'Autorità ha permesso un incremento nella parte normativa, con un valore che è cresciuto di addirittura 11 punti percentuali, arrivando a un 70% del livello dei paesi *benchmark*.

Lo stesso livello d'accesso ha visto un piccolo incremento, anche se gli effetti della riforma Monti si faranno sentire nei prossimi anni.

Nella parte riguardante il mercato si registra invece una regressione, a causa degli avvenimenti appena menzionati.

Il settore ferroviario molto probabilmente vedrà un aumento del valore dell'Indice nel prossimo anno, grazie all'entrata della concorrenza nel settore alta velocità. Va ricordato tuttavia che la maggior parte dei passeggeri chilometri si trovano nel settore regionale, che difficilmente vedrà una situazione minimamente concorrenziale prima del 2015.

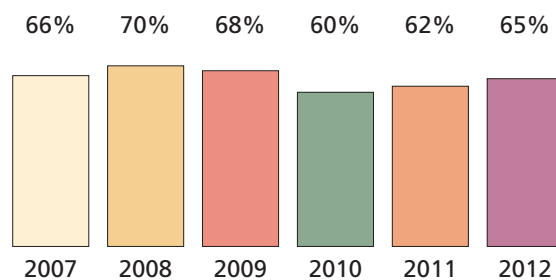
Trasporto ferroviario

Tabella 3					
Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	65	70
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	68	
		Competenze dell'autorità	33	80	
Accesso	21	Barriere informative	7	60	28
		Barriere amministrative	36	26	
		Barriere operative	57	26	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	70	33
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	12	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	15	
Valutazione complessiva					36

Capitolo 6

Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione normativa nel 2011

Il 2011 è stato un anno sostanzialmente positivo per il trasporto aereo italiano ed europeo, anche se, a partire dalla seconda parte dell'anno, hanno cominciato a farsi sentire gli effetti della crisi economica che ha colpito l'eurozona.

La creazione da parte del Governo Monti dell'Autorità dei trasporti ha migliorato indubbiamente la situazione da un punto di vista normativo, pur rimanendo tale organismo ancora sulla carta. Il settore aereo italiano è infatti sempre stato caratterizzato da una frammentazione dei regolatori, che di fatto non ha consentito di avere una buona e leggera regolazione.

La normativa italiana, sulla scorta di quella europea, ha comunque attuato nel 1997 una liberalizzazione del settore, che rimane uno dei migliori analizzati nell'*Indice delle liberalizzazioni*.

Inoltre vi è stato un altro accadimento che di fatto ha permesso un notevole miglioramento dell'Indice nella parte normativa, vale a dire la fine del cosiddetto decreto "Salva Alitalia", che di fatto ha bloccato i poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per tre anni.

Tale divieto di intervento da parte dall'Antitrust è venuto meno alla fine del 2011 e, in conseguenza di ciò, l'Autorità ha potuto aprire un'indagine sulla posizione di Alitalia in determinati scali. Tale indagine si è conclusa nel 2012 e ha dato risultati positivi che però non sono stati considerati in questa edizione dell'Indice.

L'indagine dell'Antitrust ha preso in considerazione la fusione tra la nuova Alitalia e AirOne, in seguito alla rinascita dell'operatore nazionale.

I punti critici di tale fusione risiedevano nell'accesso a determinati *slot* nell'aeroporto di Milano Linate, dove la compagnia aveva la totalità degli spazi per i voli verso Roma Fiumicino.

Il settore ha dunque visto un forte miglioramento nell'indicatore Lex, che raggiunge l'86% del punteggio ottenuto dal *benchmark*, l'Irlanda. Tale incremento è dovuto alla cre-

azione dell’Autorità dei trasporti da parte del Governo Monti e al contempo dalla fine della norma “Salva Alitalia” che permette di fare operare “normalmente” l’Antitrust.

Tabella 1
Indicatore Lex

Indicatore	Peso %	Sottoindicatori	Peso %	Punteggio parziale	Benchmark Irlanda
Lex	9			86	100
		Normativa comunitaria	75	100	100
		Normativa nazionale	25	60	100

L’indice relativo all’accesso vede anch’esso un incremento del punteggio, fino ad arrivare alla sufficienza. Questo miglioramento è avvenuto grazie al cambiamento della situazione degli *slot*, anche se gli effetti dell’indagine dell’Antitrust si faranno sentire nel corso del 2012 e non tanto nell’*Indice delle liberalizzazioni* di questo anno.

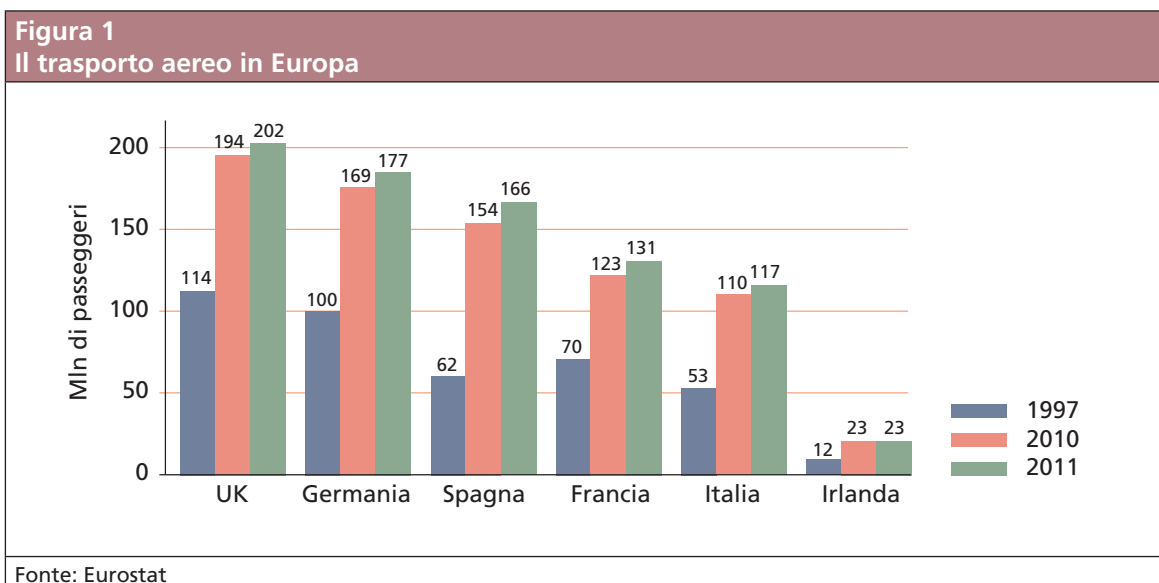
Tabella 2
Indicatore Accesso

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale	Benchmark Irlanda
Accesso	21			60	100
		Oneri pubblico servizio e sussidi	50	80	100
		Slot	50	40	100

2. Il mercato europeo

La crisi del 2009 è stata pienamente riassorbita nel corso del biennio successivo e, nel 2011, più o meno tutti i paesi europei sono tornati ai livelli di traffico del 2008. Vi è un’eccezione rappresentata dal paese *benchmark* dell’*Indice delle liberalizzazioni*, cioè l’Irlanda, il paese che ha risentito maggiormente della crisi economica.

Il grafico seguente evidenzia i dati Eurostat nell’ultimo biennio e li confronta con i dati di traffico del 1997, anno della liberalizzazione europea.



Dal grafico risulta evidente che i maggiori incrementi si sono registrati in Spagna e in Italia, dove il numero di passeggeri è passato rispettivamente da 62 e 53 milioni a 166 e 117 milioni di passeggeri annui.

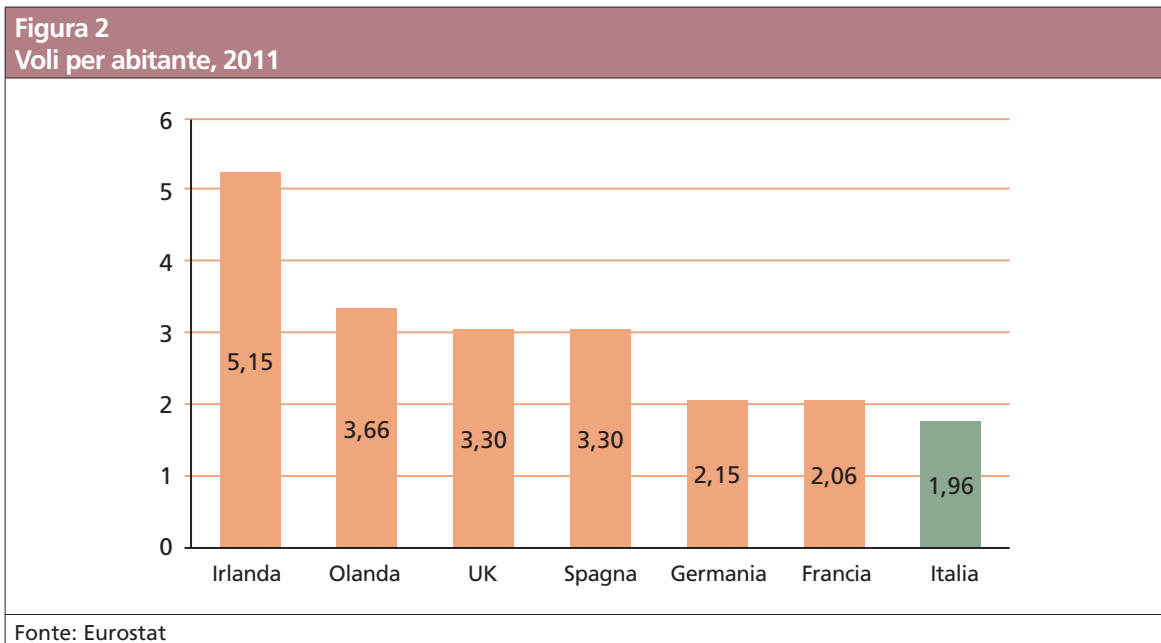
Il paese iberico, grazie alla liberalizzazione, è riuscito a incrementare notevolmente i flussi turistici, mentre in Italia, paradossalmente, la debolezza del vecchio vettore di riferimento pubblico, Alitalia, ha permesso la crescita di nuovi operatori.

Il Regno Unito rimane leader nel continente europeo con oltre 200 milioni di passeggeri, mentre la Germania ha registrato un incremento di otto milioni di passeggeri nell'ultimo biennio, meno della Spagna che è sempre più vicina al paese tedesco.

La Francia, spesso presa a riferimento per la forza dell'*incumbent*, è invece tra i paesi che meno si sono sviluppati dalla liberalizzazione in poi.

L'Irlanda ha visto una stabilizzazione di traffico nell'ultimo anno, principalmente a causa delle difficoltà economiche.

Il paese *benchmark* rimane tuttavia quello con il rapporto di voli per abitante più elevato in Europa, sempre secondo i dati Eurostat.



Nel 2011 tale indice vedeva un valore superiore a cinque per l'Irlanda; questo significa che in media ogni abitante compie cinque voli l'anno. Tale valore vede una componente di distorsione legata al fatto che il paese è un'isola.

Il secondo paese per numero di voli per abitanti è l'Olanda, che ha visto un forte sviluppo del settore grazie all'*hub* di Amsterdam Schipol, che rimane uno dei principali aeroporti europei.

Spagna e Regno Unito hanno un valore superiore a tre, che indica un ottimo sviluppo del settore aereo, mentre Germania e Francia registrano un indice di poco superiore a due. Ultima in graduatoria è l'Italia, che soffre uno sviluppo ancora limitato del trasporto aereo e un valore di voli per abitante di poco inferiore a due.

Tale valore è importante nel calcolo del nostro Indice perché mostra bene quale sia la penetrazione del trasporto aereo.

Indice delle liberalizzazioni 2012

Il trasporto europeo ha conosciuto dunque, nel 2011, un buon sviluppo. Anche i principali aeroporti hanno registrato una crescita importante. Solamente Madrid ha visto una leggera diminuzione dei passeggeri trasportati.

La seguente tabella prende in esame l'andamento della domanda nei principali scali europei.

Tabella 3 Numero di passeggeri annui dei principali aeroporti europei			
Aeroporti	2010	2011	Differenza
London Heathrow	65.747.199	69.390.628	5,5%
Paris CDG	58.164.612	60.970.551	4,8%
Frankfurt	53.009.221	56.436.255	6,5%
Amsterdam	45.211.749	49.755.252	10,0%
Madrid	49.863.504	49.662.512	-0,4%
Munich	34.721.605	37.763.701	8,8%
Roma Fiumicino	36.337.050	37.651.222	3,6%
Istanbul Ataturk	32.145.619	37.452.187	16,5%
Barcelona	29.209.595	34.399.180	17,8%
London Gatwick	31.347.444	33.645.285	7,3%
Paris ORY	25.203.969	27.139.076	7,7%
Antalya	21.996.601	25.113.635	14,2%
Zurich	22.878.251	24.337.954	6,4%
Palma de Mallorca	21.117.270	22.726.459	7,6%
Copenhagen	21.501.750	22.725.517	5,7%
Vienna	19.691.206	21.106.292	7,2%
Oslo	19.091.036	21.093.349	10,5%
Düsseldorf	18.988.149	20.339.466	7,1%
Milan Malpensa	18.947.808	19.291.427	1,8%

Fonte: elaborazione dati gestori aeroportuali

Londra Heathrow è rimasto leader in Europa con quasi 70 milioni di passeggeri annui, mentre sia Parigi Charles De Gaulle che Francoforte hanno continuato la loro crescita.

Amsterdam ha scavalcato Madrid in quarta posizione grazie a una forte crescita,

mentre Roma Fiumicino e Milano Malpensa hanno registrato un aumento limitato nel corso dell'ultimo anno.

Sono risultati in forte crescita gli scali turchi, in particolare Istanbul, e l'aeroporto di Barcellona, che ha visto l'entrata di Ryanair, il primo operatore *low cost* europeo.

Proprio le compagnie europee hanno dimostrato una dinamica importante.

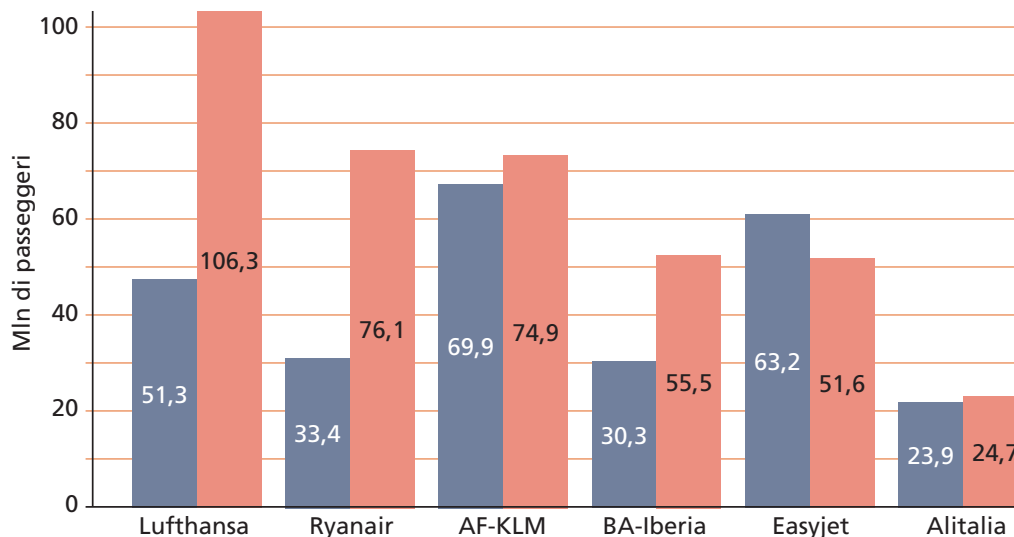
Si è avuta infatti la forte crescita interna dei due principali vettori *low cost* e la crescita per fusione di due dei principali gruppi tradizionali.

In difficoltà è invece AirFrance-KLM, che ha visto un aumento limitato nel 2011 e che ha registrato forti perdite tanto da iniziare lo scorso anno un piano di ristrutturazione.

Il grafico seguente mostra i più grandi vettori europei e la posizione di Alitalia, che rimane un operatore di livello regionale.

Figura 3

Numero di passeggeri delle compagnie aeree in Europa, 2005 e 2011



Fonte: elaborazione dati Compagnie

Lufthansa è ormai il vettore europeo più importante grazie alle continue aggregazioni che ha compiuto nel corso degli anni. La compagnia tedesca ha trasportato più di 100 milioni di passeggeri nel 2011 grazie all'inglobamento di Austrian Airlines, BMI, SN Brussels, GermanWings e Swiss, mentre AirFrance-KLM si è fermata a poco meno di 75 milioni di passeggeri.

Il vettore franco-olandese ha perso inoltre la seconda posizione a discapito di Ryanair che ha trasportato oltre 76 milioni di passeggeri. Un evento storico che dimostra come le compagnie a basso costo abbiano saputo approfittare dei nuovi spazi creati dopo l'apertura della concorrenza.

Un altro vettore si sta ristrutturando ed è quello nato dalla fusione tra British Airways e Iberia, IAG. Tale gruppo ha focalizzato i suoi interessi verso il mercato americano, con una doppia base, Londra Heathrow e Madrid. Dall'*hub* londinese partono i voli verso il Nord America, mentre Iberia è delegata a sviluppare il mercato sudamericano.

Nel corso degli ultimi cinque anni il vettore ha dovuto compiere una ristrutturazione sia nei costi che nelle dimensioni. Non è un caso che IAG abbia perso oltre 10 milioni di passeggeri tra il 2006 e il 2011, ma al contempo ha tagliato i costi in maniera non indifferente.

Easyjet ha proseguito la sua espansione, mentre Alitalia è cresciuta fino a raggiungere quasi 25 milioni di passeggeri.

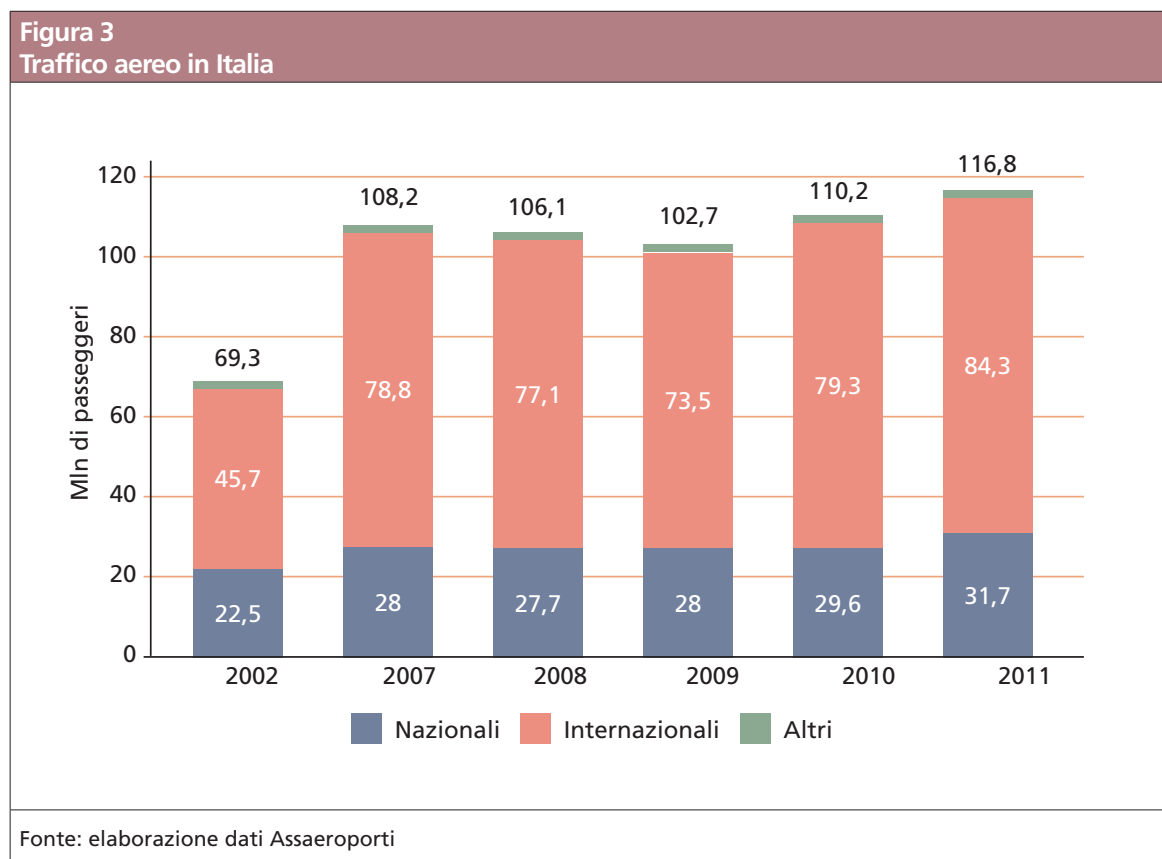
Il mercato europeo è dunque aumentato nel 2011 e ha mostrato come, seppur in presenza di una crescita economica debole e non consolidata, il settore liberalizzato sia riuscito a guadagnare nuovi clienti.

3. Il mercato italiano

Il trasporto aereo italiano ha conosciuto nel 2011 un buon aumento del numero di passeggeri fino a raggiungere i 116,8 milioni.

Tale livello non era mai stato raggiunto prima, neanche antecedentemente alla crisi che ha colpito duramente il settore tra il 2007 e il 2009.

Il grafico seguente rielabora i dati Assoaeroporti ed evidenzia l'andamento del settore nell'ultimo quinquennio e nel 2002, anno successivo all'attentato delle Torri Gemelle.



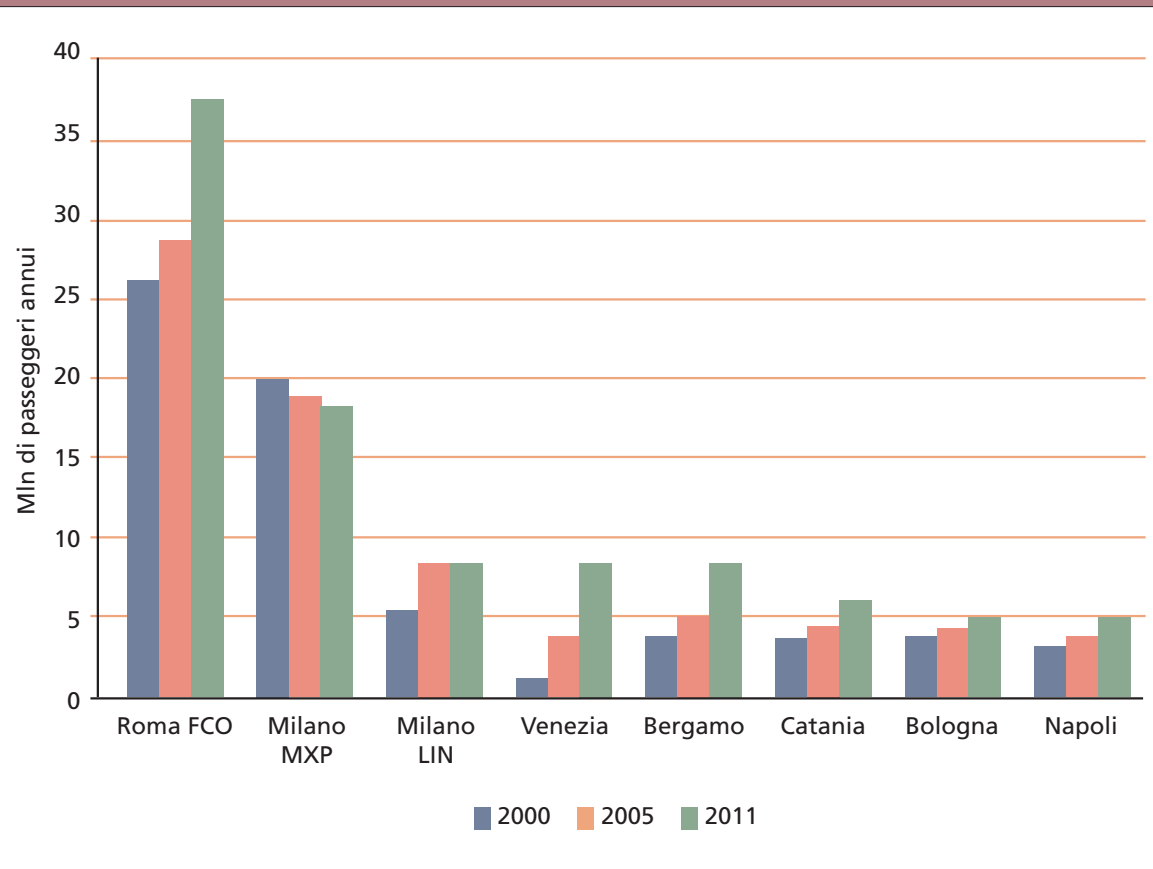
Il numero di passeggeri nazionali ha superato il limite dei 30 milioni di passeggeri nel 2011, raggiungendo la cifra di 31,9 milioni. Il trasporto internazionale è quello che ha conosciuto la maggiore crescita in termini assoluti, dato che si sono sommati cinque milioni di passeggeri ai 79,3 che avevano viaggiato in Italia nel 2010.

Nel complesso l'incremento è superiore ai cinque punti percentuali.

La dinamica di tale sviluppo nell'ultimo decennio è stata molto differente in funzione dei singoli aeroporti.

In particolare, laddove le compagnie *low cost* hanno posto una base, lo scalo in questione ha conosciuto un forte incremento di traffico.

Figura 5
Lo sviluppo degli aeroporti italiani



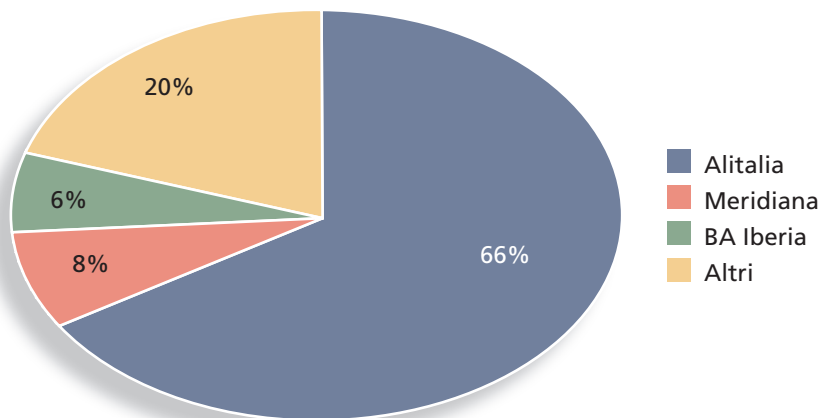
Fonte: Assaeroporti

Il principale aeroporto italiano è rimasto Roma Fiumicino, che ha visto un buon incremento di traffico in seguito al riposizionamento di Alitalia e al *dehubbing* di questa compagnia dallo scalo di Milano Malpensa. È per lo stesso motivo che questo ultimo aeroporto ha visto una leggera diminuzione di traffico. L'abbandono di Alitalia è stato solo in parte supplito da parte di altre compagnie, tra le quali la compagnia a basso costo Easyjet, che è ora leader nello scalo varesino.

L'aeroporto di Milano Linate presenta dei problemi legati alla normativa. Infatti per legge non può sostenere più di 18 movimenti orari, nonostante l'infrastruttura sia in grado di movimentare 25 voli all'ora. Tale normativa era stata fatta per favorire l'alleanza tra KLM e Alitalia a fine anni Novanta, ma è rimasta in vigore e di fatto provoca una carenza di *slot* nel *city airport* milanese.

È proprio in questo scalo che vi sono dunque più problemi concorrenziali, in particolar modo per la rotta Milano-Roma, ed è per questo motivo che l'Antitrust ha aperto un'indagine per vedere se vi sia abuso di posizione dominante.

Figura 6
Milano Linate: compagnie aeree nel 2011



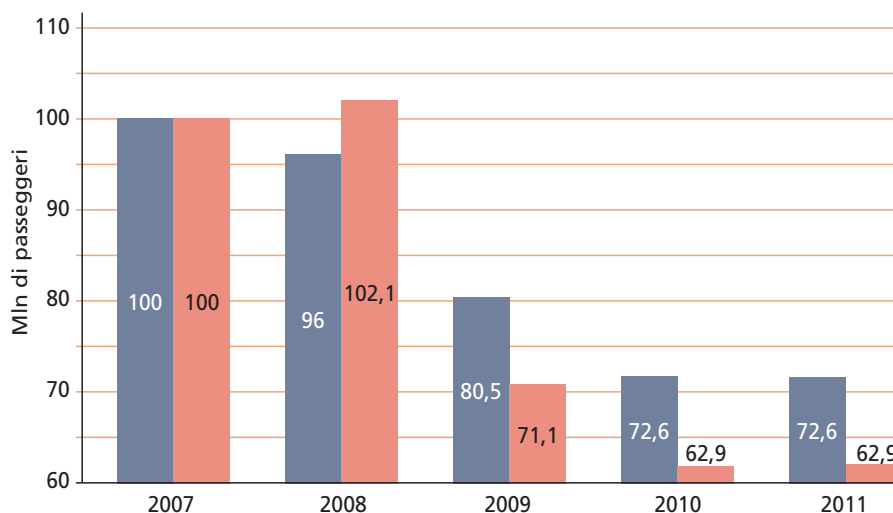
Fonte: elaborazione dati SEA

Il problema concorrenziale poteva essere risolto semplicemente incrementando a 25 il numero di movimenti orari e riservando gli *slot* aggiuntivi a soggetti diversi dall'*incumbent*, ma la decisione politica non è mai arrivata.

La situazione attuale vede infatti ancora due terzi del mercato di Milano Linate in mano ad Alitalia. Tale posizione deriva da una fusione tra il vecchio vettore rinato e AirOne; questa fusione non è mai passata al vaglio dell'Antitrust perché il decreto "Salva Alitalia" impediva di fatto al regolatore di svolgere il ruolo di controllore.

Sulla Milano Linate-Roma Fiumicino il vettore di bandiera ha una posizione di monopolio, essendo l'unico operatore presente sulla rotta, ma bisogna anche dire che negli ultimi anni la concorrenza del treno ad alta velocità ha permesso, di fatto, di aprire alla concorrenza intermodale.

Figura 7
Trasporto aereo in numero di passeggeri (anno base 2007 = 100)



Fonte: elaborazione dati ENAC

Il grafico precedente prende in considerazione il numero di passeggeri tra Roma e Milano in generale e quelli tra Linate e Fiumicino in particolare.

Sulla prima tratta che considera anche gli scali di Malpensa e Bergamo nella *catchment area* di Milano e di Ciampino nell'area romana, il traffico è sceso meno rispetto alla rotta Linate-Fiumicino.

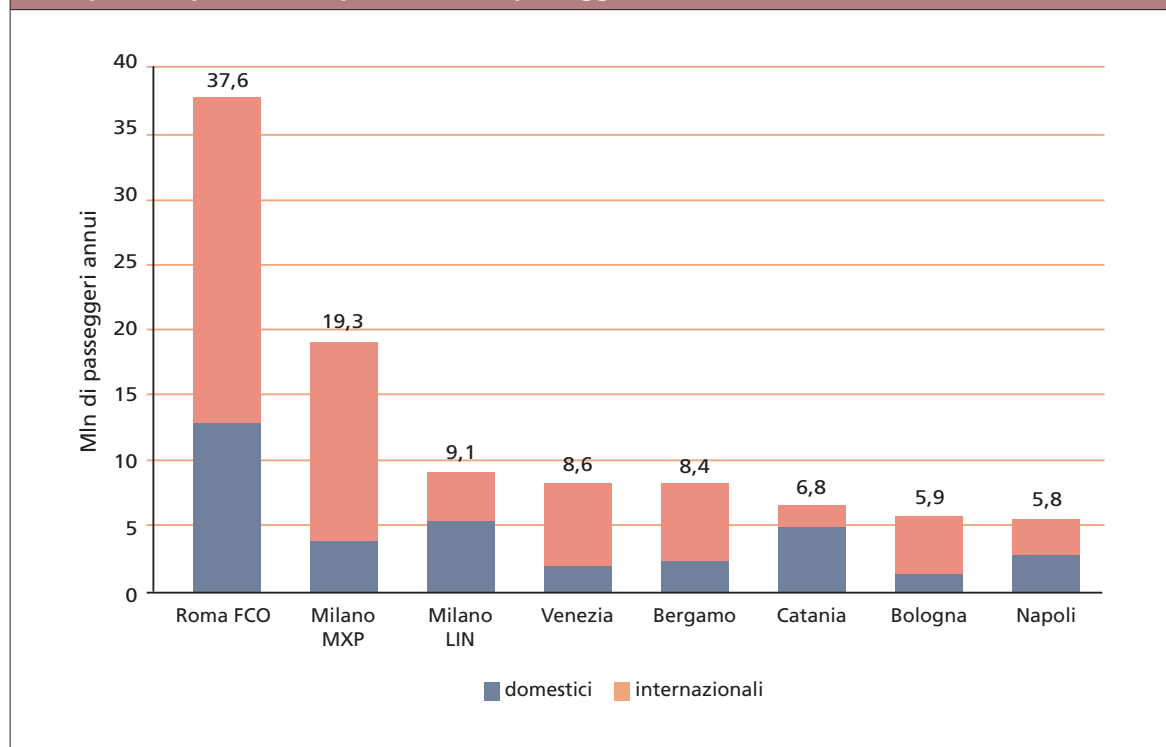
Nel primo caso infatti il decremento nell'arco del periodo 2007-2011 è stato del 27,4%, mentre per la tratta controllata da Alitalia la discesa è stata di oltre il 37%.

È indubbio dunque che il treno ad alta velocità e in particolare il collegamento tra Roma e Milano in AV in meno di tre ore, presente pienamente dalla fine del 2008, abbia di fatto aperto a una concorrenza tra i diversi mezzi di trasporto.

Tra gli altri scali, a parte Venezia che ha registrato un forte aumento del traffico nel 2011 grazie alla chiusura temporanea dello scalo *low cost* di Treviso, l'aeroporto che è diventato uno dei principali d'Italia è quello di Bergamo Orio al Serio.

In tale scalo è stata creata nel 2003 la prima base di Ryanair e, grazie a questa alleanza, l'aeroporto è cresciuto fino a scalfire la terza posizione di Milano Linate.

Figura 8
Principali aeroporti italiani per numero di passeggeri nel 2011



Fonte: elaborazione dati Assaeroporti

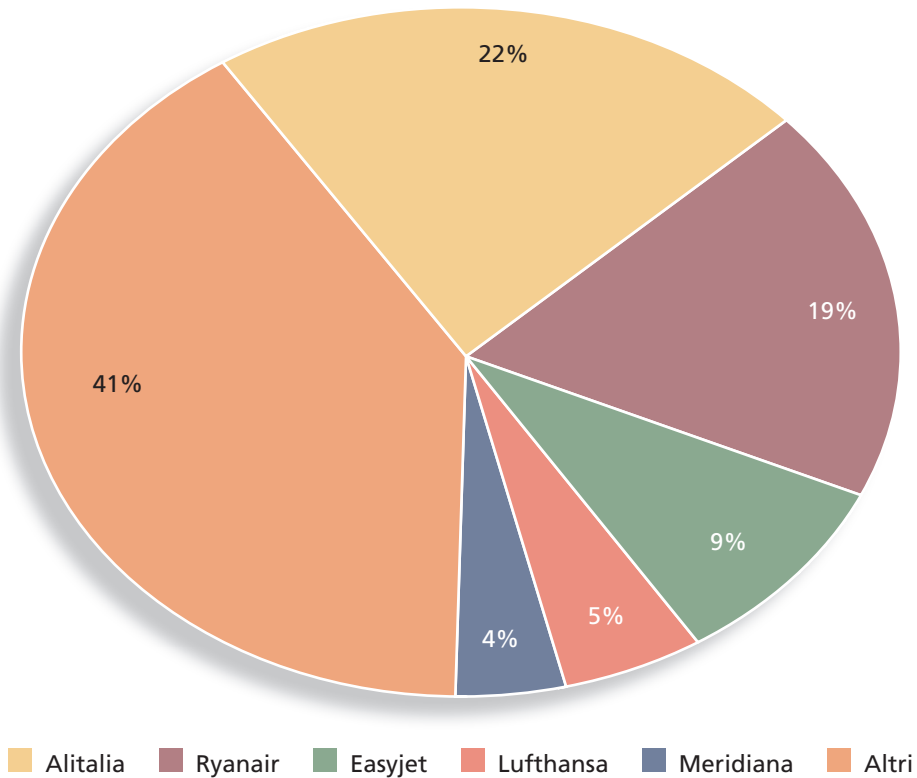
Dal grafico precedente è possibile notare come la maggior parte del traffico negli scali italiani sia internazionale. Solamente Milano Linate, Catania e Napoli vedono una predominanza dei passeggeri nazionali.

La situazione concorrenziale è sicuramente migliorata in Italia anche grazie alla crescita dei vettori *low cost* che ormai sono leader nel mercato.

Ryanair e Easyjet sono cresciuti molto negli ultimi anni e rappresentano la seconda e

la terza compagnia nel mercato italiano per quota di mercato.

Figura 9
Compagnie aeree in Italia, 2011



Fonte: elaborazione dati ENAC e Assaeroporti

Il grafico evidenzia che – su un mercato totale di 116,8 milioni di passeggeri – Alitalia rimane leader con il 22% della quota di mercato, grazie a una crescita importante nel corso del 2011. Ryanair è molto vicina al vettore di bandiera e nei prossimi anni potrebbe compiere il sorpasso. Easyjet ha invece raggiunto quasi il 10% dei passeggeri che volano in Italia, mentre Lufthansa ha deciso di cancellare il piano di sviluppo italiano con la sussidiaria “Lufthansa Italia”.

La situazione concorrenziale del mercato è dunque migliorata, sia perché è peggiorato il paese *benchmark*, l’Irlanda, che per l’incremento della quota di mercato liberalizzato e lo sviluppo del mercato stesso.

Nel complesso il risultato raggiunto nell’Indice 2012 è pienamente sufficiente con un punteggio pari al 63%, che potrebbe migliorare ulteriormente nel corso dei prossimi anni.

La valutazione complessiva è dunque in crescita nel corso del 2011 e l’Indice arriva a un punteggio pari al 65% di quello del paese *benchmark*.

Sicuramente il miglioramento della normativa nazionale ha avuto un impatto positivo, ma anche la situazione degli *slot* e quella del mercato hanno registrato un incremento importante.

Vi sono spazi di miglioramento perché l’Antitrust ha ripreso ad avere pieni poteri e

Trasporto aereo

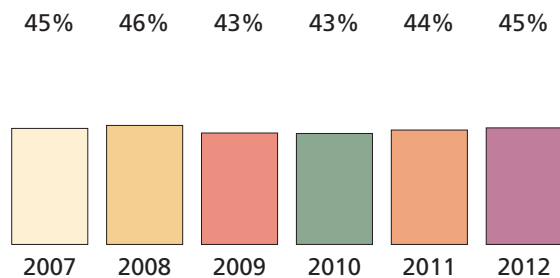
dal prossimo anno dovrebbe entrare in funzione pienamente l'Autorità dei trasporti.

Tabella 4 Indice di liberalizzazione 2012				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio Parziale
Lex	9			90
		Normativa comunitaria	75	100
		Normativa nazionale	25	60
Accesso	21			60
		Oneri pubblico servizio e sussidi	50	80
		Slot	50	40
Mercato	70			63
		Sviluppo del trasporto aereo	50	46
		Quota mercato liberalizzato	50	80
Valutazione complessiva				65

Capitolo 7

Trasporto pubblico locale

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione normativa nel 2011

Il 2011 è stato caratterizzato dal cosiddetto “referendum sull’acqua”, che in realtà andava a incidere pesantemente sulla normativa esistente dei servizi pubblici locali in generale e su quella del trasporto pubblico locale (TPL) in particolare.

La legge Ronchi, abrogata dalla consultazione, aveva dei punti di debolezza, poiché non introduceva l’obbligo di gara in tutti i casi, ma lasciava delle eccezioni riguardanti la gestione cosiddetta *in house*.

La gestione diretta permette al Comune o all’Ente pubblico di assegnare senza gara, «laddove vi sia un motivo valido», il servizio pubblico senza l’effettuazione di un processo di selezione dell’offerta migliore. Il principio della gara è utile per scegliere il servizio migliore al prezzo migliore, in condizioni di asimmetria informativa. In alternativa alla gara per l’affidamento del servizio, la legge Ronchi consentiva – in presenza di affidamenti diretti a società pubbliche – di bandire una gara per l’individuazione di un partner industriale. In questo modo tuttavia non si introduceva la concorrenza, bensì s’inseriva un partner nel monopolio pubblico.

Il referendum sull’acqua, di fatto, ha cancellato l’obbligo di gara nel settore del trasporto pubblico locale, generalizzando le “cattive” eccezioni della legge precedente. Il Governo Berlusconi è intervenuto a valle del referendum re-introducendo una disciplina molto simile a quella della legge Ronchi, confermata e resa più restrittiva dal Governo Monti. Tuttavia è stata in seguito la Corte Costituzionale a dichiarare incompatibile con la Carta la nuova normativa, in quanto sostanzialmente ricalcata su quella pre-referendaria. Così, a oggi, il settore manca di una disciplina di riferimento e, soprattutto, si trova privo dell’obbligo di affidare il servizio tramite rigorose procedure a evidenza pubblica. Unica nota positiva è il ruolo che l’Autorità per i trasporti, introdotta dal decreto “Salva Italia” ma ancora in attesa di insediarsi ufficialmente, potrebbe rivestire nella regolazione del trasporto pubblico locale. In particolare il decreto, all’articolo 37 comma 2, assegna all’Authority il compito di «definire gli schemi dei bandi per l’asse-

gnazione dei servizi di trasporto in esclusiva». In questo modo potrebbe venire meno una costante italiana dove quasi sempre l'*incumbent* era il vincitore delle poche gare effettuate. Vi è dunque la possibilità che la concorrenza entri nel trasporto pubblico locale dove, di fatto, esistono dei piccoli monopoli locali.

Le gare non servono solo a migliorare la qualità del servizio, ma anche a perseguire un serio contenimento dei costi: obiettivo di primaria importanza in una fase in cui l'attenzione per la riduzione della spesa pubblica è massima.

Tale evidenza è possibile notarla nel caso del paese *benchmark*, il Regno Unito, dove le gare per il rinnovo di vecchi contratti di servizio pubblico stanno registrando nell'ultimo triennio una caduta del prezzo medio.

Gli attuali monopolisti locali sono direttamente controllati dalla politica e provocano dei costi aggiuntivi per il TPL di almeno due miliardi di euro. Se la concorrenza sarà garantita, i risparmi per lo Stato potrebbero essere importanti. Gli effetti non sarebbero immediati, ma certamente la direzione intrapresa è quella giusta.

L'Autorità potrà inoltre «stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da oneri di servizio pubblico o sovvenzionati». In questo modo, con la creazione di questa Autorità tecnica, dovrebbe terminare la pratica attuale, dove Regioni e Comuni subiscono una forte asimmetria informativa da parte delle aziende pubbliche di trasporto. Certo bisognerà fare attenzione alla cosiddetta "cattura del regolatore", ma la norma sembra creare un'Autorità molto indipendente.

Nel complesso si registrano dei miglioramenti a livello normativo, nonostante il referendum sull'acqua abbia tolto quel poco di concorrenza esistente nel settore. La legge n. 148/2011 rappresentava una riforma incompiuta, ma faceva compiere dei passi in avanti verso una maggiore competizione nel settore del trasporto pubblico locale.

La creazione dell'Autorità dei trasporti permette inoltre un miglioramento della regolazione. Rimangono però due incognite: in primo luogo, la legge 148 è caduta sotto il giudizio della Corte Costituzionale e, secondo, ma non meno importante, l'Autorità dei trasporti deve diventare ancora operativa.

Tuttavia l'indice di liberalizzazione normativa cresce dal 71 al 77%, grazie a queste due innovazioni legislative dell'agosto e del dicembre dello scorso anno.

Tabella 1 Indice di liberalizzazione normativa			
Aree	Peso	Paese benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
I. Struttura organizzativa del TPL	35%	100	65
Affidamento tramite gara	50%	100	65
Separazione	50%	100	65
II. Regolazione dell'accesso al mercato	45%	100	75
Imprese straniere	50%	100	75
Imprese nazionali	50%	100	75
II. Normativa comunitaria	20%	100	100

2. Il mercato in Gran Bretagna

Il trasporto pubblico locale ha visto realizzare una grande riforma grazie a Margaret Thatcher, che ha cambiato una tendenza che sembrava ormai acquisita, vale a dire il declino del TPL.

La deregolamentazione “one shot” ha dato impulso al trasporto pubblico locale che ha ricominciato a crescere. La riforma è stata compiuta nell’ottobre del 1986 e, a partire da quell’anno, il TPL ha conosciuto un forte incremento.

Il mercato è deregolamentato fuori dalla zona di Londra, dove invece ancora vigono delle gare che vengono effettuate per lotti piccoli in dimensione. In questo modo è possibile per i nuovi operatori entrare e fare concorrenza anche nel trasporto pubblico londinese.

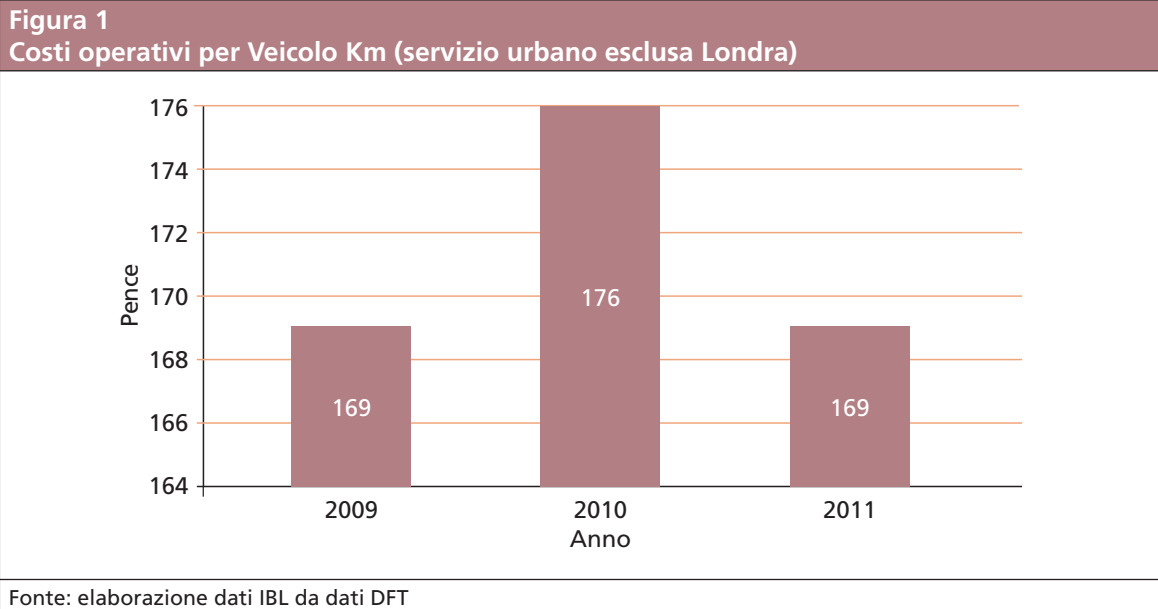
Tabella 2 TPL: bus locali in Gran Bretagna		
Ricavi in milioni di Sterline, Veicoli Km in milioni		
Anno	Indicatore	
	Ricavi dei bus (1)	Veicoli chilometri offerti
1970	3.867	2.623
1980	3.693	2.263
1986 (2)	3.420	2.077
1990	3.234	2.442
1995	3.200	2.650
2000	3.241	2.670
2002	3.374	2.622
2003	3.429	2.619
2004	3.582	2.590
2005	3.688	2.601
2006 (3)	3.873	2.620
2007 (3)	4.180	2.670
2008 (3)	n.d.	2.666
2009 (3)	n.d.	2.637
2010 (3)	n.d.	2.621
2011 (3)	n.d.	2.591
(1) Prezzi 2006/2007		
(2) Ottobre 1986 deregolamentazione		
(3) I dati dal 2006 al 2011 hanno subito una revisione e nel 2005 vi è un <i>break</i> della serie		
Fonte: elaborazione dati Public Transport Statistics Bulletin GB		

Per ciò che riguarda i bus locali in Gran Bretagna, il numero di veicoli chilometri offerti era nel 1986 inferiore a 2,1 miliardi, mentre nel 2011 era molto vicino a 2,6 miliardi.

Negli ultimi anni si è notata una certa diminuzione del servizio, ma questa è dovuta

in gran parte a una razionalizzazione dello stesso.

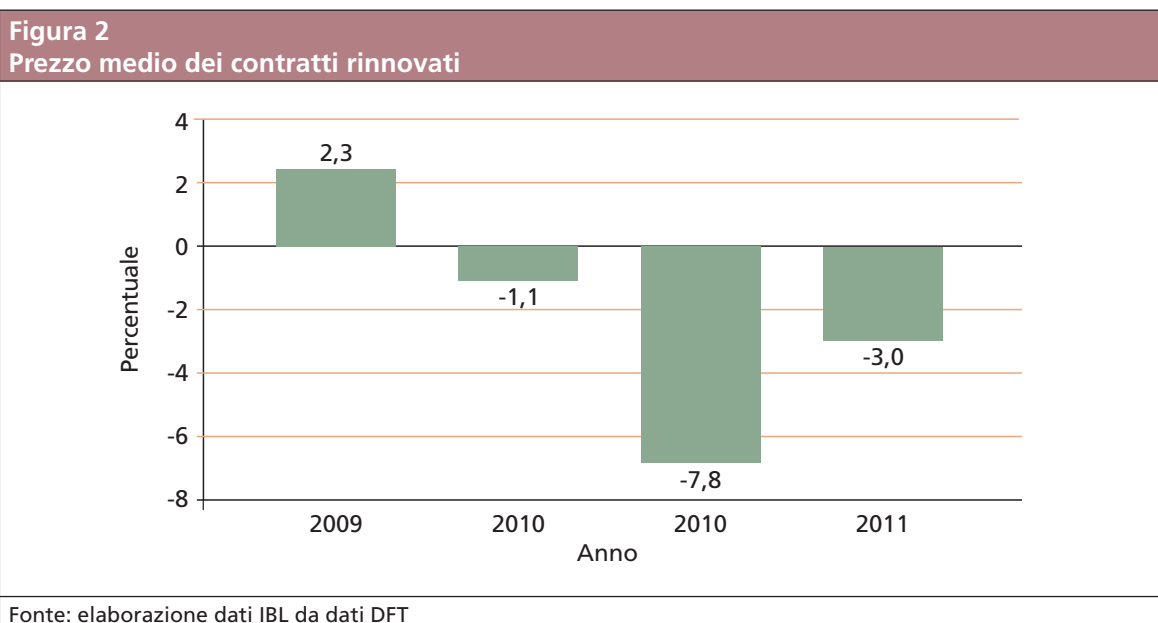
I costi operativi, laddove il mercato è stato pienamente deregolamentato, nell'ultimo triennio sono rimasti stabili e addirittura, nel corso dell'ultimo anno, sono scesi di oltre il 4%, come mostra il grafico successivo.



Tale riduzione dei prezzi è possibile non solo grazie alla deregolamentazione, ma anche al fatto che laddove vi sono dei sussidi pubblici per dei servizi regolamentati, ci sono delle gare vere e proprie.

I servizi regolamentati sono poco più del 20% nel Regno Unito, ma vengono affidati attraverso un processo di gara trasparente.

Il prezzo medio dei contratti rinnovati è in diminuzione, a dimostrazione che la concorrenza è molto presente nel settore del trasporto pubblico britannico.

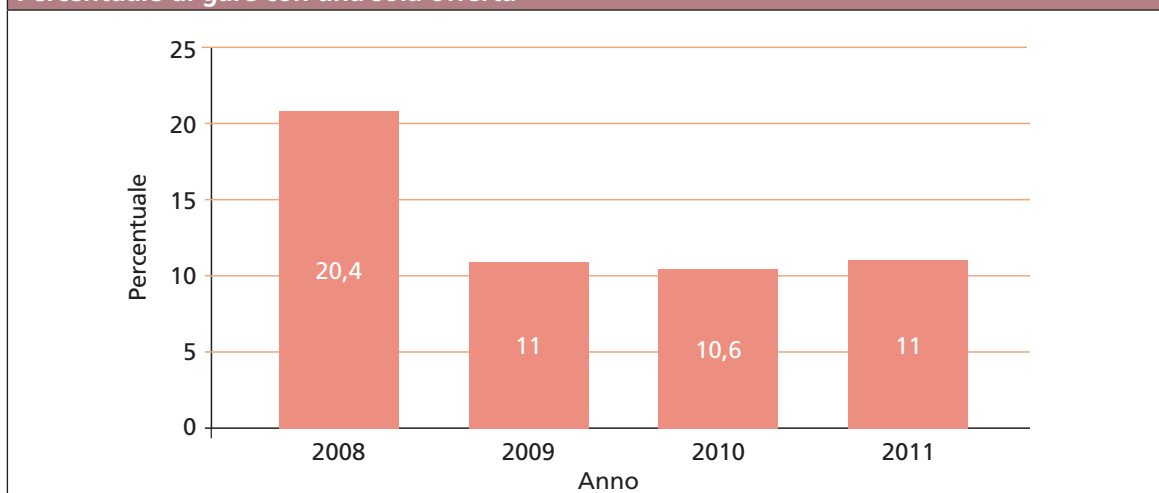


Nel 2011 il prezzo medio dei contratti rinnovati è sceso del 3%, mentre la diminuzione nell'anno precedente era stata addirittura del 7,8%.

Dal 2009 a oggi i prezzi per i contratti rinnovati sono scesi di quasi il 10%, a dimostrazione di una buona concorrenza anche laddove non vi sia una piena deregolamentazione.

La concorrenza in questi processi di gara è tale che il numero di assegnazione in cui viene presentata un'unica offerta è davvero molto limitato. In poco più del 10% dei casi vi è solo un'offerta per un determinato servizio, e tale percentuale si è dimezzata dal 2008 a oggi.

Figura 3
Percentuale di gare con una sola offerta



Fonte: elaborazione dati IBL da dati DFT

La Gran Bretagna ha dunque un sistema di trasporto pubblico pienamente liberalizzato, che ha visto una stabilizzazione di prezzo nell'ultimo triennio a un livello che è circa la metà di quello italiano.

L'indice di accesso al mercato non ha subito un grande cambiamento, essendo passato dal 51 al 53%. Tale piccolo incremento è dovuto principalmente a una diminuzione delle barriere amministrative, che, di fatto, con la nuova normativa, tendono ad abbassarsi.

L'indicatore rimane tuttavia ancora insufficiente poiché i cambi normativi non incidono ancora sull'effettiva concorrenza nell'accesso al mercato.

Tabella 3
Indice di liberalizzazione di accesso al mercato

Aree	Peso	Paese benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
IV. Barriere informative	10%	100	60
V. Barriere amministrative	30%	100	55
VI. Barriere operative	60%	100	50

3. Il mercato italiano

La situazione italiana non ha subito delle grandi variazioni nel corso degli ultimi anni, nonostante le recenti modifiche normative. Una tendenza che si è resa evidente è stata quella della diminuzione delle risorse pubbliche, che di fatto ha obbligato le diverse aziende a effettuare tagli dell'offerta.

Paradossalmente il taglio delle risorse pubbliche è stato positivo secondo quanto emerge dai dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A fronte del taglio dell'offerta, non si è registrato un calo della domanda di servizi urbani per quanto riguarda il trasporto pubblico locale. La diminuzione delle risorse, dunque, ha portato a un incremento del *load factor*, fino ad arrivare a livelli mai raggiunti prima.

Nell'ultimo biennio la capacità di riempimento è arrivata intorno al 19%, dopo che per anni è rimasta stabile tra il 15 e il 17%.

Il taglio delle risorse non ha invece inciso sulla domanda, che ha registrato un piccolo incremento nell'ultimo biennio.

Tabella 4
TPL (autolinee) in Italia, servizi urbani

Dati in milioni				
	Domanda (1)	Offerta (1)		
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	11.607	74.028	770	15,68%
2007	11.549	69.854	752	16,53%
2008	11.750	68.039	762	16,98%
2009	11.884	67.424	785	16,95%
2010	12.089	63.156	734	19,14%
2011	11.998	63.385	736	18,93%

(1) I dati relativi al 2010 e al 2011 sono stime e sono stati rivisti nel 2011.

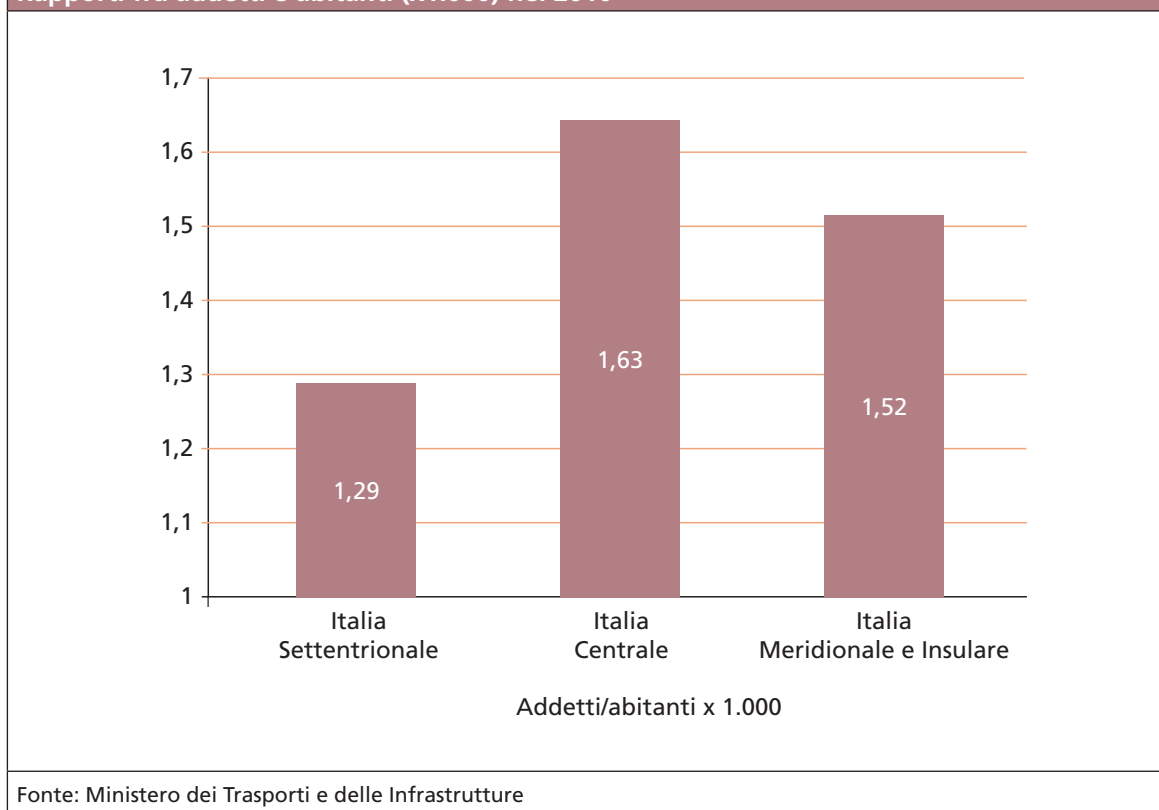
Fonte: Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

Tale miglioramento non deve sorprendere, poiché in Italia si avevano dei costi operativi più che doppi rispetto al Regno Unito. Vi è dunque spazio per un notevole aumento dell'efficienza anche nel corso dei prossimi anni, ma tale efficienza deve essere raggiunta tramite un aumento del livello di concorrenza.

La situazione italiana sconta inoltre una regionalizzazione che vede maggiori inefficienze in alcune zone d'Italia piuttosto che in altre.

Andando ad analizzare il numero di addetti nel settore diviso per il numero di abitanti, tale rapporto è nel Nord Italia significativamente inferiore rispetto al Centro Italia e all'Italia meridionale e insulare.

Figura 4
Rapporti fra addetti e abitanti (x1.000) nel 2010



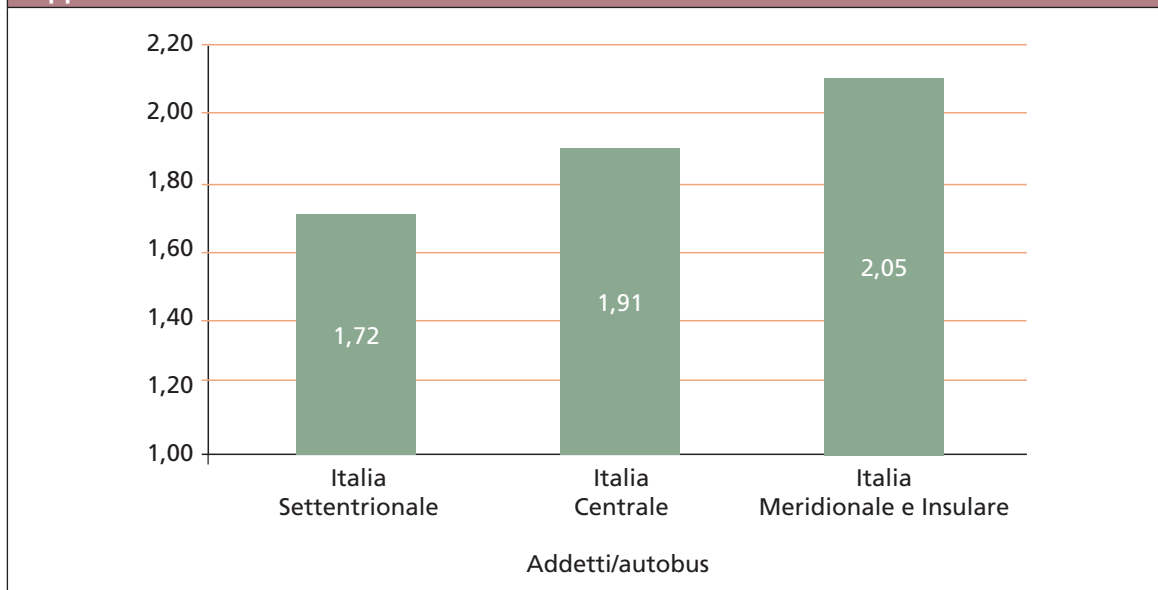
In particolare nell'Italia centrale si registra il 26% di addetti in più per abitante e, tale cifra, è in parte spiegabile da differenze geografiche. Tale valore è infatti superiore anche a quello dell'Italia meridionale e insulare.

Il primo rapporto potrebbe essere influenzato dalla decisione pubblica di investire maggiormente nel settore del trasporto pubblico locale e, per tale ragione, avere un numero maggiore di addetti significherebbe avere un settore più sviluppato.

Per questo è necessario prendere in considerazione la seconda variabile, che, incrociata con la prima, permette di evidenziare se il numero di addetti è elevato perché vi sono molti autobus o perché vi è invece un'eccessiva pratica dell'assunzione da parte delle aziende pubbliche di trasporto.

Se tuttavia viene analizzato il numero di addetti in funzione del numero di autobus utilizzati, tale situazione vede un leggero cambiamento.

Figura 5
Rapporto fra addetti e autobus nel 2010



Fonte: Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

Il numero di addetti per autobus è significativamente inferiore nell'Italia settentrionale rispetto a quella centrale e meridionale. Il numero di addetti è superiore nell'Italia meridionale non tanto per una maggiore numerosità degli autobus, bensì per un'inefficienza produttiva, dato che il rapporto è superiore a quello dell'Italia settentrionale di circa il 15%.

Il mercato italiano ha visto dunque un leggero miglioramento, con un incremento della domanda nonostante il taglio delle risorse. In Gran Bretagna, paese *benchmark*, i costi operativi, già molto inferiori al livello italiano, si sono ridotti di circa il 3%, mentre la domanda ha visto una leggera diminuzione.

Migliora dunque il livello dello sviluppo del TPL italiano rispetto a quello del paese *benchmark*, e l'indice relativo al mercato cresce dal 38 a 39%.

Il valore è insufficiente poiché il mercato italiano è ben lontano dall'essere liberalizzato e perché permangono gravi inefficienze di costo.

Tabella 5
Indice di liberalizzazione del mercato

Aree	Peso	Paese benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
I. Nuovi operatori	30%	100	35
II. Sviluppo del TPL	20%	100	80
III. Quota di mercato dei nuovi operatori	50%	100	25
Quota di mercato dei nuovi operatori	50%	100	25
Crescita quota di mercato	50%	100	25
Totale	100%	100	39

Trasporto pubblico locale

L'Indice 2012 vede un leggero aumento, passando dal 44 al 45%, dovuto principalmente al miglioramento della normativa. Il referendum sull'acqua ha avuto un effetto limitato, poiché la legge n. 148/2011 ha modificato alcuni aspetti anticoncorrenziali nel settore del TPL ma, a sua volta, essa è stata cancellata, nelle parti rilevanti, dalla Corte costituzionale.

In Italia, nonostante un taglio delle risorse e una relativa diminuzione dell'offerta, si è avuto un incremento della domanda. In questo modo è aumentata l'efficienza anche grazie alla crescita di tre punti percentuali del *load factor*.

La Gran Bretagna continua a registrare un ottimo livello di liberalizzazione ed è per questa ragione che i costi operativi sono diminuiti nell'ultimo anno.

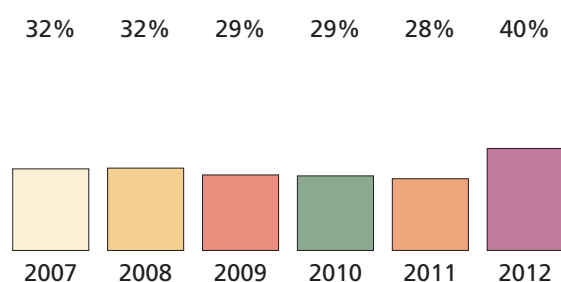
L'Italia ha dunque visto dei progressi nel settore del TPL, ma essendo il nostro Indice rapportato a un altro paese quale la Gran Bretagna che ha registrato anch'essa dei miglioramenti, il punteggio ha avuto solo un leggero miglioramento.

Tabella 6					
Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	65	77
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	75	
		Normativa comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	60	53
		Barriere amministrative	30	55	
		Barriere operative	60	50	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	35	39
		Sviluppo del TPL	20	80	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	25	
Valutazione complessiva					45

Capitolo 8

Infrastrutture autostradali

di Luigi Ceffalo



1. Premessa

Proprio quando sembrava che l'impianto regolatorio delle infrastrutture autostradali cominciasse finalmente ad assestarsi, ecco che rilevanti interventi normativi hanno nuovamente interessato le regole poste a presidio del settore, modificandone la struttura e il contenuto non marginalmente.

Dopo un biennio di generale consolidamento del sistema delineatosi nel 2008, si sono registrati per il 2011 nuovi importanti cambiamenti di assetto che, pur comportando limitati effetti sostanziali sui rapporti esistenti fra società concessionarie ed ente concedente, hanno mutato in maniera consistente il contesto normativo in cui questi rapporti si sviluppano e nuovi se ne costituiscono.

Dopo le trasformazioni verificatesi fra il 2006 e il 2008, che hanno avuto un forte impatto sulle concessioni autostradali in essere tanto da provocare la sottoscrizione di nuove convenzioni costruite su diversi sistemi di tariffazione, l'impianto regolatorio autostradale è rimasto pressoché inalterato fino allo scorso anno. Le modifiche apportate nel 2009 e nel 2010 si sono limitate a interventi minimi relativi ad aggiornamenti dei canoni di concessione e delle tariffe agli utenti, ma nel 2011 il legislatore è tornato a occuparsi del comparto autostradale con riforme di sistema.

I provvedimenti adottati sull'onda della crisi finanziaria abbattutasi sull'Italia nell'estate dello scorso anno che hanno riguardato anche la disciplina della contrattualistica pubblica in materia di infrastrutture e, in particolare, di concessioni autostradali sono stati numerosi e importanti.

Per la precisione, le misure legislative a intervenire sul quadro normativo vigente assunte in stato di emergenza per far fronte all'improvviso deterioramento delle aspettative dei mercati in relazione alla solvibilità italiana sono state addirittura cinque (il doppio se si considerano anche le leggi di conversione dei decreti legge) e hanno toccato sia la normativa in tema di affidamento sia la regolazione in senso stretto. Si tratta di misure volte, da una parte, ad aumentare le entrate fiscali in un'ottica di risanamento dei

conti pubblici e, dall'altra, a riordinare la normativa in tema di concessioni autostradali, ridefinendo il quadro delle funzioni e delle competenze in materia di gestione di strade e autostrade di interesse nazionale e semplificando l'*iter* di affidamento e la procedura di revisione e aggiornamento delle convenzioni.

In primo luogo, con la manovra estiva, è stato ribassato il limite alla deducibilità degli accantonamenti deducibili per i concessionari di autostrade e trafori ai fini della determinazione del reddito d'impresa. Nei confronti di tale categoria di concessionari soltanto, l'articolo 23, commi 10-11 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 prevede, infatti, che la percentuale di accantonamenti per le spese di ripristino o di sostituzione dei beni gratuitamente devolvibili e per spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione passi da un limite massimo del 5% a uno dell'1%, in modo da determinare significativi effetti di maggior gettito sul bilancio dello Stato.

Secondariamente, sempre nell'ambito delle disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria adottate lo scorso luglio, è stato dato un nuovo assetto ad ANAS S.p.A. In base a quanto disposto dall'articolo 36 del decreto legge n. 98/2011, ad ANAS S.p.A. sono stati lasciati esclusivamente i compiti di gestione della rete stradale di interesse nazionale e di alcuni tracciati autostradali, mentre il ruolo di ente concedente è stato affidato alla costituenda Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali dipendente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Infine, con il cosiddetto "Decreto Salva Italia", l'esecutivo tecnico guidato da Mario Monti ha adottato una serie di misure finalizzate allo sviluppo infrastrutturale. Le misure in questione, contenute al capo IV del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214 hanno introdotto, per quanto qui interessa, delle modifiche alla disciplina del *project financing* per velocizzare l'*iter* di approvazione delle opere ritenute di interesse strategico (art. 41) e attrarre i capitali privati (art. 42), un limite massimo di cinquant'anni per la durata delle concessioni di opere pubbliche (art. 42, c. 4) e uno snellimento della procedura di revisione e aggiornamento delle convenzioni autostradali (art. 43).

Peraltro, nel contesto del Decreto Salva Italia, è stata prevista anche l'istituzione di un'Autorità amministrativa indipendente preposta alla regolazione del settore dei trasporti nelle cui competenze in un primo momento non è stato ricompreso anche il comparto autostradale.¹ Le competenze della costituenda Authority dei trasporti, infatti, sono state estese al comparto in esame soltanto nel 2012 e pertanto esulano dall'ambito oggetto di indagine.

2. Le misure anticrisi

2.1 L'abbassamento del tetto alla deducibilità degli accantonamenti

La prima rilevante novità introdotta dalla manovra estiva è l'abbassamento del tetto di deducibilità degli accantonamenti per le spese di ripristino o di sostituzione dei beni gratuitamente devolvibili e per spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento

1. Al riguardo perplessità sono state espresse dall'economista Boitani secondo cui «Pochi possono credere che le concessioni (magari per trenta o quaranta anni) siano un contratto completo, che non richieda interventi regolatori in corso di durata per limitare gli extra-profitti che si possono creare da una parte o compensare le perdite da un'altra». Al riguardo si veda Andrea Boitani, "Come trasportare in salvo l'Italia", *lavoce.info*, 22 dicembre 2011, disponibile all'indirizzo web http://www.lavoce.info/articoli/-infrastrutture_trasporti/pagina1002760.html.

e trasformazione nel settore autostradale.

Precisamente, l'articolo 23, comma 10, decreto legge n. 98/2011 dispone che, per le sole imprese concessionarie di costruzione e gestione di autostrade e trafori, la percentuale massima di deducibilità degli accantonamenti, prevista all'articolo 107, comma 2 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sia pari all'1% e non più al 5% come per tutti gli altri concessionari di beni pubblici.

Tale norma, intervenendo sul regime di ammortamento dei concessionari autostradali, non incide propriamente sull'impianto regolatorio, tuttavia ha ugualmente un notevole impatto sull'equilibrio economico delle convenzioni autostradali in essere. Come rilevato dall'associazione degli stessi concessionari autostradali, una simile previsione in materia tributaria rischia di pregiudicare gli investimenti programmati a causa delle sue notevoli ripercussioni sui bilanci degli operatori.² A differenza dell'aumento dei canoni concessori disposto l'anno precedente, infatti, l'incremento del prelievo sui redditi delle società concessionarie derivante da tale modifica di regime non è affatto esiguo e non può ritenersi ragionevole.

Secondo stime governative,³ le maggiori entrate previste ammontano a ben 282 milioni di euro già a partire dal 2012, in considerazione del fatto che, ai sensi dell'articolo 23, comma 11, decreto legge n. 98/2011, il nuovo regime si applica a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge in esame, espressamente in deroga a quanto sancito dall'articolo 3 dello Statuto del contribuente.⁴

È evidente che un imprevedibile sovraccarico fiscale di siffatta entità non possa non comportare, in sostanza, l'ennesima modifica unilaterale delle condizioni economiche costituenti il quadro entro il quale i concessionari si sono a loro tempo assunti determinati impegni finanziari e industriali per realizzare gli investimenti pattuiti nei tempi e nei modi previsti dalle convenzioni siglate con ANAS S.p.A.

2.2 Il riassetto di ANAS

Malgrado il forte impatto dell'abbassamento del tetto alla deducibilità degli accantonamenti sulla stabilità delle concessioni autostradali vigenti, tale variazione non costituisce forse la novità più importante registratasi nel 2011. La principale innovazione contenuta nella manovra estiva pare essere rappresentata dal riassetto di ANAS S.p.A., che ha comportato la ridefinizione del quadro dei soggetti istituzionali coinvolti nella regolazione del settore.

Per l'appunto, l'articolo 36 del decreto legge n. 98/2011 prevede la trasformazione

2. AISCAT, attraverso il presidente Fabrizio Palenzona ha espresso, a nome delle concessionarie autostradali, forti critiche sulla misura contenuta all'interno della manovra finanziaria che prevede un tetto dell'1% all'ammortamento fiscale dei beni in concessione. Il relativo comunicato è disponibile all'indirizzo web http://www.aiscat.it/news_view.htm?ck=1&sub=2&idl=3&nome=news&nome_sub=archivio%202011&year=2011&cod_nus=734.

3. Servizio studi della Camera dei deputati, 522/1/2 (7 ottobre 2011), Scheda di lettura D.L. 6 luglio 2011, n. 98 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - disponibile all'indirizzo web <http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/D11098B.htm>.

4. In base all'articolo 3 della legge 27 luglio, n. 212 del 2000, le norme tributarie – salve le disposizioni interpretative – non hanno effetto retroattivo e in particolare, relativamente ai tributi periodici, le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che lo prevedono.

di ANAS S.p.A. in società *in house* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti deputata alla costruzione e gestione delle strade e delle autostrade statali e il contestuale trasferimento delle funzioni di concedente in capo all'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali istituenda presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sottoposta al potere di indirizzo, di vigilanza e controllo di tale ministero oltre che del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In questa prospettiva, a detta Agenzia sono affidati una serie di compiti e attività in tema di programmazione infrastrutturale, rilascio delle concessioni, approvazione dei progetti, regolazione tariffaria e verifica del rispetto delle convenzioni.

Segnatamente, la norma in esame prevede che: «L'Agenzia, anche avvalendosi di Anas s.p.a., svolge i seguenti compiti e attività ferme restando le competenze e le procedure previste a legislazione vigente per l'approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali e di regolazione tariffaria nel settore autostradale e nei limiti delle risorse disponibili agli specifici scopi:

- a) *proposta di programmazione della costruzione di nuove strade statali, della costruzione di nuove autostrade, in concessione ovvero in affidamento diretto ad Anas s.p.a. a condizione che non comporti effetti negativi sulla finanza pubblica, nonché, subordinatamente alla medesima condizione, di affidamento diretto a tale società della concessione di gestione di autostrade per le quali la concessione sia in scadenza ovvero revocata;*
- b) *quale amministrazione concedente:*
 - 1) *selezione dei concessionari autostradali e relativa aggiudicazione;*
 - 2) *vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, inclusa la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e il controllo della gestione delle autostrade il cui esercizio è dato in concessione;*
 - 3) *affidamento diretto ad Anas s.p.a., alla condizione di cui alla lettera a), delle concessioni, in scadenza o revocate, per la gestione di autostrade, ovvero delle concessioni per la costruzione e gestione di nuove autostrade, con convenzione da approvarsi con decreto del Ministro dell'infrastruttura e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;*
 - 4) *si avvale, nell'espletamento delle proprie funzioni, delle società miste regionali Autostrade del Lazio s.p.a, Autostrade del Molise s.p.a, Concessioni Autostradali Lombarde s.p.a. e Concessioni Autostradali Piemontesi s.p.a., relativamente alle infrastrutture autostradali, assentite o da assentire in concessione, di rilevanza regionale;*
- c) *approvazione dei progetti relativi ai lavori inerenti la rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, che equivale a dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza ai fini dell'applicazione delle leggi in materia di espropriazione per pubblica utilità;*
- d) *proposta di programmazione del progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica;*
- e) *proposta in ordine alla regolazione e variazioni tariffarie per le concessioni autostradali;*
- f) *attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio delle strade e delle autostrade statali, nonché la tutela del traffico e della segnaletica; adozione di provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulle strade ed autostrade medesime; esercizio, per le strade statali ed autostrade ad essa affidate, dei diritti e dei poteri attribuiti all'ente proprietario;*
- g) *effettuazione e partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traf-*

fico e circolazione;

h) *effettuazione, a pagamento, di consulenze e progettazioni per conto di altre amministrazioni od enti italiani e stranieri»* (art. 36, c. 2, d.l. n. 98/2011 conv. in l. n. 111/2011).

In capo ad ANAS S.p.A. restano i compiti operativi propri di società affidataria diretta della costruzione e gestione della rete stradale d'interesse nazionale e di alcune tratte della rete autostradale.

Precisamente, a seguito del riordino, «*Anas s.p.a. provvede, nel limite delle risorse disponibili e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, esclusivamente a:*

- a) *costruire e gestire le strade, ivi incluse quelle sottoposte a pedaggio, e le autostrade statali, anche per effetto di subentro ai sensi del precedente comma 2, lettere a) e b) incassandone tutte le entrate relative al loro utilizzo, nonché alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria;*
- b) *realizzare il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica;*
- c) *curare l'acquisto, la costruzione, la conservazione, il miglioramento e l'incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio delle strade e delle autostrade statali;*
- d) *espletare, mediante il proprio personale, i compiti di cui al comma 3 dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495»* (art. 36, c. 3, d.l. n. 98/2011 conv. in l. n. 111/2011).

Inoltre, nell'ambito del disposto processo di riordino, è prevista la cessione obbligatoria delle partecipazioni detenute da ANAS S.p.A. nelle società miste aventi il ruolo di concedenti per le autostrade a pedaggio di interesse regionale. In un primo momento la cessione è stata prevista nella forma dell'attribuzione gratuita al Ministero dell'Economia, ma successivamente in sede di conversione tale previsione è stata modificata nel senso di prevedere il trasferimento in favore di Fintecna S.p.A. senza peraltro precisare l'onerosità o meno dell'operazione.

In ogni caso, si tratta di un passaggio di proprietà soltanto formale, tutto interno allo Stato, da una società controllata dal Tesoro a un'altra, che, sebbene coerente con la tendenziale risoluzione della concentrazione del ruolo di ente concedente e concessionario in capo ad ANAS S.p.A., non elimina in radice la possibilità di distorsioni di cui è causa la società controllata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

2.3 Misure per lo sviluppo infrastrutturale

Oltre alla manovra estiva, anche il Decreto Salva Italia si occupa direttamente o indirettamente di autostrade. Lo fa attraverso una congerie di misure che intervengono sulla disciplina rilevante sotto aspetti di diversa natura e diversa importanza, sia sul fronte delle modalità di aggiudicazione dei contratti di concessione sia sul fronte della regolazione dell'esecuzione dei contratti già aggiudicati.

Sotto l'aspetto delle modalità di aggiudicazione, interviene sulla disciplina del *project financing* e sulla durata massima delle concessioni.

Quanto alla finanza di progetto, l'articolo 41 del decreto legge n. 201/2011 prevede un *iter* più trasparente e veloce per l'aggiudicazione della realizzazione delle opere inserite nell'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie individuate dal *Documento di finanza pubblica* su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In particolare, la disposizione sopra richiamata sostituisce l'articolo 175 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, introducendo nel cosiddetto "Codice dei contratti pubblici" la previsione dell'obbligo di pubblicazione sul sito web del Ministero della lista delle infrastrutture prioritarie per le quali i soggetti aggiudicatori intendono ricorrere alla formula del *project financing*, termini più ristretti per l'indizione della gara e l'integrazione del progetto preliminare con lo studio di impatto ambientale e con quanto necessario per gli endo-procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di localizzazione urbanistica.

Quanto alla durata della concessione, in relazione alla quale prima non era fissato alcun tetto *ex lege* ma era lasciata ampia discrezionalità all'Amministrazione, è invece introdotta una limitazione temporale di fonte legislativa. Precisamente, l'articolo 42, comma 4 del decreto legge n. 201/2011 aggiunge all'articolo 143, comma 8 del Codice dei contratti pubblici una disposizione in base alla quale, per le nuove concessioni di importo superiore al miliardo di euro, la durata possa essere stabilita in ogni caso fino e non oltre i cinquant'anni.

Inoltre, ai fini dell'attrazione di capitali privati, l'articolo 42, comma 1 del decreto legge n. 201/2011, con la sostituzione dell'articolo 143, comma 5 del Codice dei contratti pubblici, attribuisce alle Amministrazioni aggiudicatrici la possibilità di conseguire l'equilibrio finanziario della concessione anche tramite la cessione della proprietà o del godimento di beni immobili nella loro disponibilità o all'uopo espropriati.

Sotto l'aspetto della regolazione in senso proprio, invece, il Decreto Salva Italia prevede un alleggerimento e semplificazione della procedura di revisione e aggiornamento delle convenzioni autostradali, attraverso la definizione di due procedimenti articolati in fasi scadenzate da termini di trenta giorni differenziati a seconda che gli adeguamenti proposti comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica o meno.

In particolare, l'articolo 43, comma 1 del decreto legge n. 201/2011, nel primo caso, dispone che le proposte di revisione e aggiornamento siano sottoposte al parere del CIPE, che, sentito il NARS, deve pronunciarsi entro trenta giorni dalla richiesta, e successivamente siano approvate con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze entro trenta giorni dalla trasmissione dell'atto convenzionale a opera dell'Amministrazione concedente.

In assenza di ripercussioni su piano degli investimenti e aspetti di carattere regolatorio, invece, il successivo articolo 43, comma 2 del decreto legge n. 201/2011, dispone che il decreto di approvazione avvenga nel medesimo termine di trenta giorni dalla trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'Amministrazione concedente, senza il preliminare rilascio di proprio parere da parte del CIPE.

3. Novità che non innovano

Nel 2011 gli interventi legislativi sulla disciplina italiana delle concessioni autostradali hanno comportato modifiche consistenti sia in tema di contendibilità sia in tema di affidabilità. A esclusione dell'incursione sulla percentuale di deducibilità degli accantonamenti per le spese di ripristino o di sostituzione dei beni gratuitamente devolvibili e per spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione, le novità sono tutte nel senso di migliorare la cornice legislativa del settore. Ciò nonostante le criticità già rilevate negli anni precedenti persistono e solo in un caso risultano attenua-

te. La scelta dei concessionari, pur con la riforma delle procedure di aggiudicazione, avviene comunque secondo metodi meno trasparenti a raffronto dei metodi spagnoli. Anche a seguito della previsione del tetto massimo di cinquant'anni, la durata delle concessioni autostradali in Italia è tuttora più estesa nel tempo che in Spagna, in ragione delle proroghe. La presenza di soggetti pubblici fra i concessionari non può dirsi diminuita. Meramente il conflitto di interessi pare in parte affievolito. Grazie all'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, i concessionari non si trovano più alla mercé di un soggetto regolatore e insieme concorrente come l'ANAS S.p.A. Come testimonia la vicenda degli accantonamenti, tuttavia, ciò non significa che le imprese autostradali non abbiano ancora a che fare con una normativa disordinata e siano soggette a un legislatore spesso malaccorto e invadente.

3.1 Contendibilità

La disciplina dell'affidamento continua a essere contenuta nel Codice dei contratti pubblici in cui, per il rilascio delle nuove concessioni, non è ancora previsto il rispetto di criteri di selezione più stringenti rispetto alla blanda osservanza dei principi di matrice comunitaria (di non discriminazione e di libera circolazione dei fattori produttivi, di trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità) come avviene per l'assegnazione di appalti, laddove sono imposte una serie di incombenze amministrative finalizzate alla scelta del miglior candidato.

In tale contesto, anche in esito alla riforma del *project financing*, le procedure di affidamento delle concessioni autostradali permangono comunque meno rigorose che in Spagna, soprattutto se si considera che le concessioni di costruzione e gestione già scadute non sono state sostituite da nuove concessioni per la sola gestione ma sono state prorogate all'epoca delle privatizzazioni o rimpiazzate da nuove concessioni di costruzione e gestione rilasciate seguendo procedure speciali.⁵

Quanto alla contendibilità delle concessioni autostradali, neanche l'imposizione di un tetto legale di cinquant'anni per la durata massima degli affidamenti comporta una variazione di segno positivo. Anzi, a rigore, questa nuova previsione normativa dovrebbe provocare una proporzionale diminuzione del valore del relativo sottoindicatore. Ma, in considerazione del fatto che nella prassi il tetto spagnolo fissato a quarant'anni non è superato con riferimento alle nuove concessioni ma solo con riferimento alle proroghe delle vecchie, si ritiene equo mantenerlo al 50% almeno fintanto che non si riscontrino sforamenti.

L'assegnazione delle nuove concessioni di costruzione e gestione segue la disciplina della finanza di progetto, così come modificata dal Decreto Salva Italia che introduce diverse misure allo scopo di attrarre capitali privati. Si pensi alla possibilità di includere la proprietà o il godimento di immobili pubblici nei piani economico-finanziari delle concessioni come contropartita degli investimenti previsti e, in generale, alla semplificazione delle procedure amministrative. Tuttavia, ancora massiccio è il concorso di finanziamenti pubblici e capitali privati, con tutti gli effetti distorsivi che verosimilmente ne derivano in termini allocativi.

Sebbene dopo le dismissioni del 2003 le autostrade a pedaggio iberiche risultino es-

5. È il caso dell'Autobrennero. Sul punto si veda Giorgio Ragazzi, "L'Autobrennero, una concessione generosa", *lavoce.info*, 18 giugno 2010, disponibile all'indirizzo web <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001777.html>.

sere al 100% in mano a privati subentrati, in Italia sono tuttora presenti operatori misto pubblico-privati secondo la formula del partenariato cosiddetto "istituzionalizzato". Tale circostanza rappresenta un ostacolo consistente allo sviluppo della concorrenza nel settore autostradale italiano. Una percentuale pari al 22% dei tracciati autostradali che attraversano la Penisola è controllata da Stato e/o enti locali. Soggetti pubblici permangono azionisti di società concessionarie autostradali italiane quali: 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.

Tabella 1 Affidamento					
Anno	2008	2009	2010	2011	2012
Punteggio	25%	25%	25%	25%	25%

Tabella 2 Durata concessioni					
Anno	2008	2009	2010	2011	2012
Punteggio	50%	50%	50%	50%	50%

Tabella 3 Natura concessionari					
Anno	2008	2009	2010	2011	2012
Punteggio	78%	78%	78%	78%	78%

3.2 Affidabilità

La crisi finanziaria dell'eurozona ha provocato *shock* legislativi di tale vastità da non lasciare indenne nemmeno il comparto autostradale. I provvedimenti presi dal Governo e ratificati dal Parlamento hanno riguardato pressoché tutti gli aspetti della disciplina di settore. Come sopra rappresentato, gli interventi hanno spaziato dalla disciplina della finanza di progetto, alle procedure di revisione e aggiornamento, al regime tributario degli accantonamenti per spese relative alla cura dei beni in concessione, arrivando a incidere sul già precario equilibrio delle concessioni autostradali in essere che di per sé pongono in capo agli operatori i rischi di costruzione e di traffico, cui devono pertanto aggiungersi il rischio politico e regolatorio. In considerazione di quest'ultime due misure, il peso dell'interventismo legislativo si presenta di entità maggiore rispetto all'anno passato ma costante negli ultimi cinque anni. Insieme alle misure sulle procedure di adeguamento delle convenzioni vigenti e sulla tassazione degli accantonamenti, infatti, si debbono ancora conteggiare le due incursioni del 2008, la conferma al congelamento semestrale delle tariffe del 2009 e l'aumento dei canoni concessori del 2010 che manten-

gono a 6 il numero complessivo di interventi relativi al quinquennio rilevante (2007-2011). La percentuale del sottoindicatore dell'interventismo legislativo resta a 0%.

Anche il sottoindicatore relativo alla confusione istituzionale rimane stabile. A migliorare è, invece, il valore del sottoindicatore relativo al conflitto d'interessi. I soggetti ordinariamente preposti alla regolazione economica del comparto autostradale, infatti, sono sempre tre e a questi deve sempre aggiungersi il Parlamento che non cessa di costituire un regolatore "di fatto" in ultima istanza. Però ad affiancare CIPE e NARS non è più un soggetto, come ANAS S.p.A., al contempo gestore di alcune tratte autostradali a pagamento ed ente condente per tutte le altre tratte. A seguito del riordino di ANAS S.p.A., infatti, ente concedente è previsto diventi l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, di cui è disposto il subentro con compiti di vigilanza e controllo del settore. In tal modo, il vistoso conflitto d'interessi in capo ad ANAS S.p.A. parrebbe dunque definitivamente sciolto, se non fosse che quest'ultima, controllata dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presso cui è istituita la detta Agenzia, continua a essere concessionario per alcuni tracciati. In ragione dell'identità del controllore, il conflitto d'interessi può dirsi allora superato solo a metà.

Tabella 4
Interventismo legislativo

Anno	2008	2009	2010	2011	2012
Punteggio	20%	5%	5%	0%	0%

Tabella 5
Confusione istituzionale

Anno	2008	2009	2010	2011	2012
Punteggio	60%	60%	60%	60%	60%

Tabella 6
Conflitti d'interesse

Anno	2008	2009	2010	2011	2012
Punteggio	0%	0%	0%	0%	50%

4. Conclusioni

A distanza di un anno, il comparto delle infrastrutture autostradali si mantiene sempre pressappoco impermeabile alla concorrenza. Le numerose mutazioni apportate al settore nel 2011 si dimostrano ancora insufficienti ai fini dell'apertura del mercato delle strade a pedaggio riservate agli autoveicoli, sia in termini di contendibilità delle concessioni sia in termini di affidabilità dell'impianto regolatorio. La competizione fra gli attuali concessionari e l'ingresso di nuovi operatori risultano ancora notevolmente ostacolati da barriere di ordine normativo e di prassi. Le barriere che precludono il libero esercizio dell'iniziativa economica privata in ambito autostradale, infatti, riguardano sia le regole poste in astratto dall'ordinamento sia la loro modalità di applicazione in concreto da parte delle Amministrazioni che presidiano il settore.

Da un lato, le regole, per quanto affinate, non costituiscono finora un quadro nor-

mativo chiaro, trasparente e ragionevolmente stabile, a causa della perdurante opacità delle procedure di affidamento, dell'ombra lunga delle proroghe e dello spettro di nuove e continue incursioni legislative. Dall'altro, la loro applicazione resta viziata da pregiudizi ideologici che reputano più importante l'apporto finanziario dell'affidabilità della controparte pubblica per lo sviluppo infrastrutturale del paese, privilegiando le forme di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato.

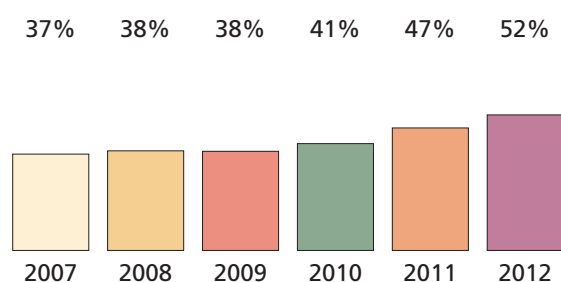
Solo il parziale superamento del manifesto conflitto di interessi di ANAS S.p.A. riesce a far crescere il grado complessivo di liberalizzazione del comparto. Ma è drammaticamente ancora troppo poco. Non ce lo possiamo più permettere.

Tabella 7 Indice di liberalizzazione 2012					
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	0	32
		Confusione istituzionale	20	60	
		Conflitti d'interesse	40	50	
Valutazione complessiva					40

Capitolo 9

Servizi postali

di Ugo Arrigo e Andrea Giuricin



1. Un mercato finalmente liberalizzato ma in consistente declino

Il mercato postale europeo è liberalizzato completamente da un anno e mezzo ma sfortunatamente la decisione dell'Unione Europea sembra arrivata troppo tardi per riuscire a rilanciarlo. Esso soffre infatti di fenomeni sovrapposti che ne stanno progressivamente riducendo i volumi complessivi:

- Già all'avvio del percorso europeo di liberalizzazione, a metà degli anni Novanta, il mercato dei recapiti era da considerarsi come un settore maturo, caratterizzato da un'elasticità della domanda rispetto al PIL molto contenuta.
- Nell'ultimo decennio la progressiva diffusione di Internet ha notevolmente accelerato il processo di sostituzione tecnologica, favorendo il passaggio dalle comunicazioni postali cartacee a quelle elettroniche. Questo fenomeno ha riguardato soprattutto le comunicazioni commerciali (pubblicità e fatture di utenze), quelle finanziarie (estratti conto e comunicazioni bancarie) e in ultimo la stampa editoriale.
- Su questa tendenza di medio lungo periodo si è innestata la perdurante recessione/stagnazione economica che, congiunta alla sostituzione elettronica, ha portato a volumi declinanti un po' in tutti i paesi, compresi quelli col recapito tradizionalmente più sviluppato, riducendo in tal modo notevolmente le opportunità di entrata di nuovi operatori resa possibile dalla liberalizzazione.

Non sembra dunque aver portato a grandi risultati il "big bang" 2011 dei servizi postali europei, prodotto dal completamento della liberalizzazione del mercato. Le norme europee liberalizzatrici ci hanno messo quasi vent'anni ad arrivare, essendo partite nei primi anni Novanta col libro bianco dell'Unione Europea. Faticosamente, in tre diverse tappe realizzate con ipergradualità nell'arco di oltre un decennio con tre direttive comunitarie, son giunte alla meta della piena liberalizzazione quando tuttavia non vi era probabilmente più alcun mercato postale da salvare.

La terza direttiva postale,¹ approvata dal Parlamento Europeo nel luglio 2007 ed emanata nel febbraio 2008, ha infatti stabilito che dal 1° gennaio 2011 gli Stati dell'Unione non possano più garantire diritti monopolistici alle imprese postali nazionali per nessuna tipologia di prodotto, ponendo in tal modo fine alla residua area riservata rimasta dopo l'attuazione della seconda direttiva.² La norma vale in realtà solo per 16 dei 27 Stati dell'Unione, dato che per 11 di essi (di recente adesione all'UE o di piccole o particolari condizioni geografiche come Lussemburgo e Grecia) il termine è posposto all'inizio del 2013. E in realtà ha prodotto effetti solo su 9 paesi, corrispondenti a circa metà del mercato europeo complessivo, dato che i rimanenti 7, corrispondenti all'altra metà del mercato, avevano già scelto autonomamente di attuare la liberalizzazione in anticipo rispetto alle richieste dell'Unione: Svezia e Finlandia, legalmente liberalizzate già dai primi anni Novanta; Estonia, priva di monopolio legale già al momento dell'ingresso nell'Unione; Gran Bretagna, liberalizzata dal 2006, Germania dal 2008 e Olanda dal 2009.

Questi paesi precursori hanno dimostrato di assegnare valore alle liberalizzazioni e ai processi di concorrenza e hanno ottenuto due effetti positivi rilevanti: salvaguardare da un lato le dimensioni dei rispettivi mercati, contenendo i fenomeni di riduzione della domanda, e indurre dall'altro le aziende nazionali, non più protette dal monopolio, a rafforzarsi in termini di efficienza e a internazionalizzarsi. Le aziende NLPost (derivante dalla scissione del ramo *mail* dall'olandese TNT), DPWN (Deutsche Post World Net) e PostNord (derivante dalla fusione dell'azienda statale svedese con quella danese, decisa nel 2008) sono le più dinamiche e profittevoli aziende europee di recapito. Svezia, Olanda e Germania sono inoltre gli unici paesi nei quali i competitori dell'*incumbent* hanno raggiunto una quota di mercato superiore al 10%. Fenomeni equivalenti non si sono invece verificati nei paesi dell'area mediterranea (Italia, Francia e in parte Spagna), apparentemente ancorati a un modello antiquato di impresa statale protetta.

2. Una liberalizzazione senza concorrenza

Le previsioni normative della terza direttiva postale europea, quella della completa liberalizzazione, sono molto chiare ma non in grado di escludere che paesi interessati a privilegiare le loro aziende pubbliche possano continuare a farlo nonostante la liberalizzazione:

- A partire dal 1° gennaio 2011 gli Stati dell'Unione, tranne quelli per i quali è ammesso il posticipo, non possono più concedere o conservare diritti esclusivi (riserva legale) sulla fornitura di servizi di recapito.
- Gli Stati debbono tuttavia garantire la cosiddetta universalità del servizio di recapito, consistente nella fornitura del servizio di raccolta e recapito postale a prezzi accessibili su tutto il territorio nazionale nei giorni lavorativi e almeno cinque giorni a setti-

1. Direttiva n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

2. Riguardava i soli invii postali sino a 50 grammi di peso e con tariffa non superiore a 2,5 volte la tariffa base della categoria più rapida, in Italia 1,5 euro, corrispondenti a 2,5 volte il francobollo prioritario da 60 centesimi.

mana.³ Può darsi che tale copertura possa risultare antieconomica per l'operatore ex monopolista, ora *incumbent*, e che egli sia disponibile a realizzarla solo dietro compenso. In tal caso gli Stati possono coprire l'onere con la tassazione generale oppure attivare un fondo di compensazione attraverso il quale gli operatori postali che non garantiscono l'universalità, quindi i concorrenti dell'*incumbent*, contribuiscono agli oneri non equi sopportati dal medesimo.

È evidente che in tale meccanismo sono lasciati margini discrezionali affinché regolatori nazionali intenzionati a proteggere l'*incumbent* possano rivelarsi generosi nel calcolare l'onere "non equo" e nel far pervenire all'*incumbent* margini sottratti ai nuovi entranti e concorrenti. Da qui la necessità di un regolatore pubblico indipendente dai governi e neutrale rispetto agli operatori. Non bisogna dimenticare che tutti i 16 operatori nazionali *incumbent* tranne quello olandese sono a controllo pubblico. Questo implica che i governi quando attuano la liberalizzazione vanno nella direzione del mercato e dei consumatori ma contro gli interessi dell'azienda postale da essi controllata se essa gode di preesistente monopolio. Questo può sia indurre a una liberalizzazione con molti "se" e molti "ma", sia portare all'adozione successiva di comportamenti protezionistici che continuino a tutelare l'*incumbent* dai rischi della concorrenza dopo che la protezione rappresentata dalla barriera legali è integralmente venuta meno.

Nella scorsa edizione dell'Indice abbiamo identificato una sorta di *eptalogo* del buon liberalizzatore postale, un percorso razionale per liberalizzare sul serio e non per finta il mercato. Vale la pena di riprenderlo per capire se è stato seguito nel caso italiano.

- Attivare in primo luogo un organismo di regolazione del mercato effettivamente indipendente dal governo e dai soggetti regolati a garanzia della neutralità della regolazione rispetto agli attori in gioco e del corretto svolgimento della competizione.
- Dotare il regolatore delle funzioni e dei poteri necessari per svolgere il suo ruolo di arbitro e delle necessarie risorse finanziarie e di personale.
- Verificare se il mercato non sia in grado di garantire spontaneamente l'offerta del servizio universale su tutto il territorio, senza necessità di imporre obblighi di servizio universale.
- Definire in maniera minima il perimetro del servizio universale, comprendendovi solo gli invii postali tipici del lato debole del mercato, cioè gli invii singoli dei consumatori, escludendo invece gli invii dei grandi speditori commerciali (posta massiva, *direct marketing*, ecc.) in quanto operatori in grado di trovare una soluzione di mercato alle loro esigenze, essendo disponibili a sostenerne i relativi oneri.
- Verificare quindi se l'*incumbent* è disponibile a coprire il servizio universale, definito secondo il perimetro minimo, senza chiedere compensazioni.
- In caso di non disponibilità, identificare i segmenti e le aree per la quali l'operatore non è disponibile alla copertura gratuita e procedere all'assegnazione di ognuna tramite procedure competitive che individuino le soluzioni e gli operatori meno costosi.
- Rinunciare alla proprietà pubblica dell'impresa postale, essendo ormai il mercato

3. Il servizio universale riguarda l'insieme dei prodotti postali che debbono essere garantiti con continuità a tutti i cittadini sul territorio a prezzi accessibili. Esso è rimasto invariato rispetto alle precedenti direttive e comprende le corrispondenze entro i 2 kg e i pacchi postali entro i 10 kg di peso.

aperto alla concorrenza in grado di garantire gli obiettivi di benessere collettivo senza necessità di azioni pubbliche differenti dalla regolazione indipendente.

Si tratta di un percorso che è stato coerentemente seguito per intero solo dall'Olanda, ma, se si esclude l'ultimo punto, relativo alla privatizzazione, esso è stato quasi completamente adottato anche dagli altri paesi che hanno liberalizzato in anticipo. Come il lettore dell'Indice sa già, nessuna delle scelte dell'elenco precedente è stata invece realizzata dall'Italia, almeno sino a quasi tutto il 2011. Nel decennio in cui l'Unione Europea cercava faticosamente di liberalizzare, lo Stato italiano assumeva direttamente la funzione di arbitro del mercato⁴ al fine di proteggere meglio il monopolista uscente, di cui era proprietario.

3. Il regolatore indipendente (dopo 17 anni di attesa)

Elemento cardine della strategia statale di difesa dell'azienda postale pubblica è stato in questi anni proprio il rifiuto di istituire un regolatore indipendente. L'Italia avrebbe potuto introdurlo già nel lontano 1995, durante il governo tecnico di Lamberto Dini, quando, adottando un modello simile a quello britannico di regolazione dei servizi di pubblica utilità, istituì con la legge 481 del 14 novembre 1995 Autorità amministrative indipendenti per la regolazione dei diversi comparti delle *utilities*. Nel suo disegno originale essa prevedeva l'istituzione di quattro differenti Autorità di settore: per l'energia elettrica e il gas, per le comunicazioni e i servizi postali, per i trasporti, per i servizi idrici. Tuttavia nelle successive fasi di discussione del provvedimento, l'esigenza di pervenire a una rapida approvazione della legge portò al sacrificio delle Autorità meno urgenti, quelle riferite a settori per i quali non era previsto l'avvio di processi di privatizzazione delle relative aziende pubbliche. Delle quattro Autorità originariamente previste ne veniva così compiutamente istituita solo una, quella per l'Energia Elettrica e il Gas, mentre l'Autorità per le Comunicazioni, privata della competenza sui servizi postali, fu formalmente istituita dalla legge ma richiese per la sua operatività un successivo provvedimento normativo.

L'Autorità per le Comunicazioni veniva di fatto costituita solo un paio d'anni dopo, con la legge n. 249/1997, deviando tuttavia dal modello originario della legge n. 481/1995 in particolare per l'assorbimento nell'Autorità del garante per l'editoria e della conseguente assegnazione di funzioni di garanzia anche in tema di servizi e contenuti che si affiancavano a quelle di regolazione delle reti. Nell'occasione si confermò l'esclusione dei servizi postali dalle competenze dell'Autorità. Una successiva occasione mancata fu il recepimento della prima direttiva comunitaria postale, la 97/67/CE, la quale richiedeva a ogni paese l'istituzione di un regolatore indipendente per il mercato postale. In Italia essa fu recepita col decreto legge n. 261/1999, il quale preferì indicare il "regolatore indipendente" in una direzione del Ministero delle Comunicazioni, poi assorbito dal Ministero dello Sviluppo Economico. E la direzione in oggetto⁵ ha "regolato" il mercato postale dal 1999 al 2011.

Questa soluzione non è stata ritenuta adeguata, come prevedibile, dalla Commis-

4. Attraverso il Ministero delle Comunicazioni sino al 2008 e il Ministero dello Sviluppo Economico successivamente.

5. Direzione regolamentazione e qualità dei servizi postali.

sione UE che ha aperto nei confronti dell'Italia (e di altri Stati membri inadempienti) una procedura d'infrazione (la n. 2009/2149) per violazione delle norme comunitarie proprio a causa della mancata istituzione di un'Autorità nazionale indipendente di regolamentazione di settore, come previsto dalla prima direttiva comunitaria postale. Una seconda procedura d'infrazione (la n. 2011/0205) è stata poi avviata contro l'Italia per il mancato recepimento nei tempi previsti della terza direttiva postale (la n. 2008/6/CE). Nonostante questi interventi della Commissione UE in sede di recepimento dell'ultima direttiva si sceglieva di non affidare la regolazione del mercato postale all'Autorità Garante per le Comunicazioni (l'AGCOM), soluzione analoga a quella adottata da tutti gli altri 26 paesi UE bensì di istituire un'Autorità *ad hoc* con autonomia e funzioni limitate che di fatto rappresentava la trasformazione della preesistente Direzione ministeriale.

Il decreto legge di recepimento della terza direttiva (n. 58/2011) stabiliva in conseguenza l'istituzione dell'"Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale" che veniva designata quale Autorità di regolamentazione del settore.

Fortunatamente il nuovo Governo Monti prendeva a dicembre 2011 la decisione giusta attesa da quasi 17 anni, stabilendo con l'articolo 21 del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, che l'Autorità per la regolazione dei servizi postali, che non aveva fatto in tempo a divenire operativa, fosse incorporata nell'AGCOM, come già si era previsto di fare nel disegno originale della legge sulla regolazione del lontano 1995. Tutto il tempo trascorso evidenzia quanto sia stata prioritaria per i governi che si sono succeduti l'attivazione di un regolatore indipendente che vegliasse sul mercato e la sua auspicata crescita.

4. I difetti del provvedimento italiano di recepimento restano quasi tutti

La decisione opportuna del Governo Monti adempie al primo dei sette punti del nostro eptalogo ma solo in parte al secondo (poteri adeguati all'AGCOM sì ma risorse aggiuntive no) e per nulla ai cinque successivi. Essa inoltre elimina la prima delle critiche formulabili al decreto italiano di recepimento della terza direttiva, l'assenza del regolatore indipendente, ma non modifica in alcun modo le successive sette che abbiamo ricordato lo scorso anno e che qui riprendiamo per ricordarlo al legislatore troppo distratto:

- Il compito di garantire il servizio universale è stato assegnato in blocco e per un periodo molto lungo, 15 anni in totale, a Poste Italiane. L'assegnazione è inoltre avvenuta in via diretta, senza l'utilizzo di procedure a evidenza pubblica.
- Non è stata utilizzata la possibilità, indicata nella terza direttiva, di «designare più imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale».
- Il servizio universale è stato identificato nel perimetro massimo possibile, fattore che accresce l'onere che dovrà essere rimborsato dal committente pubblico al prestatore del servizio.
- Al prestatore del servizio universale sono garantiti benefici fiscali, quali l'esenzione dall'IVA, i quali secondo l'Antitrust «costituiscono un vantaggio concorrenziale nei confronti degli altri operatori».
- Le modalità di finanziamento dell'onere del servizio universale possono anch'esse

se rappresentare un fattore di distorsione della concorrenza e di penalizzazione dei nuovi entranti essendo poste, almeno in parte, a carico dei diretti competitori e persino di altri segmenti di mercato (quali il corriere espresso) totalmente estranei al servizio postale tradizionale.

- Il monopolio legale non è stato totalmente cancellato dal provvedimento, contrariamente alle previsioni della direttiva, dato che gli invii raccomandati relativi alle procedure giudiziarie e notifiche a mezzo posta sono ingiustificatamente mantenuti, per dichiarate ragioni di “ordine pubblico” sotto riserva legale.⁶
- Le licenze agli operatori per i servizi rientranti nell’area universale continuano a essere assegnate dal Ministero dello Sviluppo Economico e non dall’Autorità di regolazione.

Tutti questi “errori” di recepimento ci si attendeva fossero corretti dal nuovo governo, magari all’interno dei provvedimenti adottati sul fronte delle liberalizzazioni. Purtroppo questo non è (ancora) avvenuto. Che anche il nuovo governo non si sia scordato di essere azionista unico di Poste Italiane? Questa è la ragione per la quale in Italia è quasi inutile liberalizzare se restano imprese pubbliche dominanti. Per liberalizzare bene nel nostro paese bisogna anche privatizzare.

5. Gli indici di liberalizzazione del mercato postale

Gli indici di liberalizzazione del mercato postale di questa edizione registrano gli effetti per l’Italia sia della completa apertura legale del mercato, già considerata nell’edizione 2011, sia dell’affidamento dei compiti di regolazione all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, realizzato con il decreto legge n. 201/2011. In particolare questa decisione del governo italiano è all’origine di un sensibile miglioramento dell’Indice relativo all’Italia. Come in tutte le precedenti edizioni, iniziate nel 2007, la nostra analisi ha considerato differenti aspetti del grado di liberalizzazione dei servizi postali, riferiti sia alla *liberalizzazione puramente legale* del mercato, sia alla *liberalizzazione effettiva dell’accesso* per i nuovi operatori che è resa possibile dall’assenza di barriere all’entrata, di tipo regolamentare o di altra natura. La valutazione è basata, come nelle edizioni precedenti, sulla costruzione dei seguenti indici:

- Il *Lex Index*, utilizzato nel quadriennio 2007-2010, misurava il grado di apertura legale del mercato postale dei diversi paesi dell’UE-15 pesando i differenti segmenti legalmente aperti alla concorrenza. Esso raggiungeva pertanto il valore massimo di 10/10 nel caso dei paesi totalmente liberalizzati. Con la completa liberalizzazione europea del 1° gennaio 2011 tale indice è risultato superato in quanto tutti i paesi considerati (tranne Lussemburgo e Grecia che assieme agli Stati di nuova adesione all’Unione avevano ottenuto il rinvio di due anni) avrebbero conseguito il punteggio più elevato. Nell’edizione 2011 abbiamo pertanto deciso di affinare l’analisi andando a valutare non più solo l’ampiezza ma anche la qualità della liberalizzazione realizzata, in modo da poter discriminare tra liberalizzazioni effettive e recepimenti minimali della terza direttiva postale. Il nuovo indice è stato chiamato *Lex & Regulation*

6. Ci si chiede al riguardo come organizzino in Olanda tali recapiti, dato che non esistono aziende postali pubbliche, e quali conseguenze negative di “ordine pubblico” si manifestino in conseguenza in tale paese.

Index poiché include la valutazione della qualità delle istituzioni che sono state create per regolare il mercato.

- L'*Access Index* fa riferimento alla cosiddetta "law in action" e valuta, in maniera analoga alle precedenti edizioni, gli ostacoli normativi e regolamentari posti all'entrata sul mercato e in grado di limitare di fatto le possibilità formali di entrata permesse dalla legge.
- Il *Liberalisation Index (Lib Index)* rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il *Lex & Regulation Index* per il 30% e l'*Access Index* per il 70%.

6. Il Lex & Regulation Index

Il Lex & Regulation Index fornisce una misura del grado e della qualità dell'apertura legale del mercato postale realizzata nei diversi paesi. Esso è basato sulla valutazione di quattro differenti aspetti, rappresentati nella Tabella 1. Poiché tutti i paesi dell'UE-27, ultimo l'Italia, si sono ormai dotati del regolatore indipendente che era previsto già dalla prima direttiva postale del 1997, non abbiamo più considerato questa caratteristica come elemento della valutazione ma la abbiamo sostituita con un giudizio sull'effettiva indipendenza e sull'ampiezza di funzioni del medesimo. Gli aspetti considerati nel Lex & Regulation Index risultano dunque i seguenti:

- *Ampiezza della liberalizzazione legale.* Ai paesi con mercato postale totalmente aperto da un punto di vista legale per effetto della terza direttiva, o per precedenti scelte autonome, è stato assegnato il punteggio massimo di 10/10; ai due paesi inclusi nell'analisi che usufruiscono del rinvio di due anni, Grecia e Lussemburgo, è stato assegnato il punteggio di 4/10, all'incirca corrispondente alla quota del loro mercato che è legalmente aperta per effetto delle precedenti direttive. All'Italia non è stato tuttavia assegnato il punteggio pieno ma solo 9/10 in quanto la normativa di recepimento ha conservato nella riserva legale gli invii relativi ad atti giudiziari.
- *Tempo trascorso dalla completa liberalizzazione.* I 10 punti disponibili per questa variabile sono stati assegnati in maniera decrescente partendo dal paese che ha liberalizzato per primo il mercato, la Svezia; i paesi che hanno liberalizzato dopo la Svezia ma prima dell'obbligo comunitario conseguono tra 9/10 e 6/10, seguendo la cronologia; i sette paesi che hanno atteso la scadenza della terza direttiva conseguono 5/10; ai due paesi che usufruiscono del rinvio è stato invece assegnato il valore minimo di 1/10.
- *Indipendenza del regolatore dall'influenza del governo.* Lo scorso anno è stata misurata per ogni paese sulla base di tre aspetti, desunti dallo studio *Main Developments in the Postal Sector (2008-10)* elaborato nel 2010 da Copenhagen Economics per la Commissione UE: i) se il governo non può dettare linee guida per le politiche del regolatore; ii) se le decisioni del regolatore non sono mai soggette all'approvazione del governo; iii) se il governo non può mai sospendere le deliberazioni del regolatore. Il numero di risposte affermative ha permesso di classificare l'indipendenza del regolatore come Alta (nel caso di 3 risposte affermative), Media (2 risposte) o Bassa (1 sola risposta). I punti assegnati per questo aspetto sono pari a 10/10 nel primo caso, 7/10 nel secondo e 4/10 nel terzo. L'Italia, che non aveva ancora lo scorso anno un regolatore indipendente, è ora classificata al livello intermedio sulla base della considerazione che nella sua storia, relativa alla regolazione di settori differenti, l'AGCOM non si è sempre dimostrata insensibile ai voleri dei governi.

Indice delle liberalizzazioni 2012

- *Ampiezza dei poteri di regolazione.* Come lo scorso anno è stata misurata sulla base di otto aspetti, anch'essi desunti dallo studio *Main Developments in the Postal Sector (2008-10)*: i) se il regolatore approva il sistema di separazione contabile del regolato; ii) se rivede i risultati dell'allocazione dei costi del regolato tra servizi universali e non; iii) se può richiedere l'accesso ai dati del regolato; iv) se può richiedere al regolato di sviluppare nuovi studi specifici e l'attivazione di specifici sistemi di raccolta dei dati; v) se può disporre sanzioni al regolato nei casi di non adempimento; vi) se può ricorrere alle corti di giustizia per ottenere l'adempimento del regolato; vii) se può cancellare tariffe illegittime del regolato; viii) se può fissare autonomamente tariffe alternative. Per ogni risposta affermativa è assegnato il punteggio di 1/10 che si aggiunge a un punteggio base di 2/10, attribuito a tutti paesi. Il valore massimo di otto risposte affermativo è stato riscontrato nel caso del Regno Unito e della Germania, seguiti dalla Svezia con sette risposte affermativo.

La media non ponderata dei quattro punteggi genera il punteggio totale dal quale si

Tabella 1 Lex & Regulation Index (Ampiezza e qualità della liberalizzazione)																
		Regno Unito	Svezia	Germania	Austria	Olanda	Belgio	Finlandia	Francia	Irlanda	Portogallo	Spagna	Italia	Danimarca	Lussemburgo	Grecia
Fattori considerati	Il mercato è completamente liberalizzato? (1)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0
	Anno della completa liberalizzazione (2)	2006	1993	2008	2011	2009	2011	1994	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2013	2013
	Grado di indipendenza del regolatore (3) (*)	A	M	M	A	A	M	M	A	M	M	B	M	B	A	B
	Ampiezza poteri del regolatore (4) (**)	8	7	8	6	4	7	3	4	6	6	7	5	2	6	6
Punteggio assegnato (in decimi)	Fattore (1)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	10	4	4
	Fattore (2)	8	10	7	5	6	5	9	5	5	5	5	5	5	1	1
	Fattore (3)	10	7	7	10	10	7	7	10	7	7	4	7	4	7	4
	Fattore (4)	10	9	10	8	6	9	5	6	8	8	9	7	4	8	8
	Punteggio totale (***)	9,5	9,0	8,5	8,3	8,0	7,8	7,8	7,8	7,8	7,5	7,5	7,0	7,0	5,8	5,0
N.B.: X=Si, O=No, A=Alto, M=Medio, B=Basso. (*) Valore max=3; (**) Valore max=8; (***) Media semplice dei cinque punteggi. Fonte: elaborazioni su dati UE, studio Copenhagen Economics 2010 e singoli regolatori nazionali.																

ottiene la classifica del Lex & Regulation Index, guidata con 9,5/10 dal Regno Unito; al secondo posto la Svezia con 9/10, al terzo la Germania con 8,5/10. Altri sette paesi riportano un punteggio di almeno 7,5/10. L'Italia con 7/10, identico valore della Spagna, chiude per il primo anno con un dato più che sufficiente, grazie esclusivamente alla scelta attuata dal governo nello scorso dicembre di affidare la regolazione del mercato a un organismo indipendente, nella fattispecie l'AGCOM. Negli scorsi anni risultava invece particolarmente penalizzata proprio dal ritardo nell'istituzione del regolatore indipendente, il quale rappresenta evidentemente un requisito indispensabile per garantire la correttezza della competizione sul mercato.

7. L'Access Index

Come nelle precedenti edizioni l'Access Index (Tabella 2) ha l'obiettivo di valutare l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari ed economici all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte UE sono valutati cinque diversi aspetti, considerati con egual peso nel processo di aggregazione:

- La quota di mercato complessivamente raggiunta dai competitori dell'*incumbent*. In essenza di una misurazione precisa da parte delle Autorità nazionali ci limitiamo a distinguere i paesi nei quali essi hanno superato almeno il 10% (Svezia, Olanda, Germania e Spagna).
- Se l'*incumbent* riceve compensazione per i compiti connessi al servizio universale. L'assenza di compensazione è indice del fatto che il regolatore ritiene i servizi universali in grado di remunerare adeguatamente il loro fornitore ed è un vantaggio per i nuovi entranti, non gravati dai relativi oneri. L'indicatore premia in particolare i paesi che hanno liberalizzato in anticipo scegliendo di non introdurre forme monetarie di compensazione (il fondo per il servizio universale).
- La proprietà pubblica dell'*incumbent*. Anche se non è di per sé un ostacolo all'accesso al mercato da parte dei competitori è prevedibile, e provato in diversi paesi tra cui l'Italia, che essa induca all'adozione di regole più favorevoli all'impresa controllata. In relazione a questo aspetto sono stati assegnati: i) 10 punti nel caso di totale assenza di partecipazione pubblica; ii) 8 punti in presenza di partecipazione pubblica inferiore al 50%; iii) 5 punti in presenza di partecipazione pubblica superiore al 50% ma non totalitaria; iv) 3 punti nel caso di totale partecipazione pubblica.
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati. Sono stati assegnati: i) 10 punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; ii) 8 punti ai paesi che prevedono solo un'autorizzazione generale, meno impegnativa rispetto alla licenza; iii) 4 punti agli Stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere le corrispondenze); iv) 2 punti agli Stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale.
- L'esistenza di regimi IVA agevolati per il prestatore del servizio universale (USP), generatori di vantaggi asimmetrici in suo favore. Sono stati assegnati al riguardo: i) 10 punti ai paesi che non prevedono alcuna esenzione IVA; ii) 4 punti nell'ipotesi di esenzione IVA per tutti i servizi universali dell'USP; iii) 1 punto nell'ipotesi di esenzione per tutti i servizi prestati dall'USP.

Tabella 2. Access Index (Regolazione dell'accesso)																
		Olanda	Svezia	Germania	Austria	Finlandia	Danimarca	Irlanda	Spagna	Regno Unito	Belgio	Francia	Grecia	Portogallo	Lussemburgo	Italia
Fattori considerati	Operatori alternativi hanno almeno il 10% del mercato (1)	X	X	X	0	0	0	0	X	0	0	0	0	0	0	0
	Onere Servizio Univers. (OSU) è compensato? (2)	0	0	0	0	0	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X
	Prop. pubblica operatore postale principale (in %) (3)	0	100	<50	>50	100	100	100	100	100	>50	100	>50	100	100	100
	Regol. accesso servizi univ. (4)	L	LM	LM	A	LS	A	AG	LU	LM	LS	LM	LU	LU	LU	LU
	Servizi postali USP esenti Iva (5)	U	N	U	U	N	U	U	U	U	U	U	U	U	U	U
Punteggio assegnato (in decimi)	Operatori alternativi hanno almeno il 10% del mercato (1)	10	10	10	4	4	4	4	10	4	4	4	4	4	4	4
	Onere Servizio Univers. (OSU) è compensato? (2)	10	10	10	10	10	7	7	7	10	7	7	7	7	7	4
	Prop. pubblica operatore postale principale (3)	10	3	8	5	3	3	3	3	3	5	3	5	3	3	3
	Regol. accesso servizi univ. (4)	10	4	4	8	2	8	8	2	4	2	4	2	2	2	2
	Servizi prest. USP esenti Iva (5)	4	10	4	4	10	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Punti totali assegnati (*)	8,8	7,4	7,2	6,2	5,8	5,2	5,2	5,2	5,0	4,4	4,4	4,4	4,2	4,2	3,4
(1-2) X=Si; 0=No. (3) Quota % posseduta dallo Stato o da altri organismi pubblici. (4) L=Libero accesso; A=Autorizzazione generale; LM=Licenza per i soli servizi mail; LU=Licenza serv. universali. (5) N=Nessuno; U=Servizi universali prestati dall'USP; T=Tutti i servizi postali dell'USP. (*) Media semplice dei cinque punteggi.																
Fonte: elaborazioni su dati UE, studio Copenhagen Economics 2010 e singoli regolatori nazionali.																

La Tabella 2 riporta i punteggi assegnati in relazione ai diversi aspetti presi in considerazione. Dalla loro media non ponderata si ricava l'Access Index complessivo dal quale emerge il primato dell'Olanda, paese caratterizzato dall'assetto più favorevole per l'entrata di nuovi operatori. Seguono la Svezia, la Germania e l'Austria. L'Italia si colloca in fondo classifica tra i 15 paesi valutati, avendo effettuato in passato le scelte meno favorevoli alla concorrenza e non avendole rimosse col provvedimento normativo di recepimento della terza direttiva comunitaria che ha completato la liberalizzazione.

8. L'Indice di liberalizzazione complessivo

Nella Tabella 3 i due indici parziali (Lex & Regulation Index e Access Index) sono ribasati ponendo per ognuno il valore più elevato uguale a 100. La media ponderata dei due

Servizi postali

indici ribasati, ottenuta pesando per il 30% il Lex & Regulation Index e per il 70% l'Access Index, genera l'Indice di liberalizzazione complessivo, il quale rappresenta l'indicatore sintetico del grado di apertura del mercato postale.

L'Indice 2012 (Lib. Index) segnala per il secondo anno il primato dell'Olanda, seguita dalla Svezia e dalla Germania. Posto uguale a 100 il valore dell'Olanda, in quanto più elevato, la Svezia ottiene un punteggio di 92/100 e la Germania di 88/100. L'Italia, con 52/100, scala due posizioni in classifica, superando per la prima volta Grecia e Lussemburgo, paesi il cui punteggio è penalizzato dal rinvio di due anni nel completamento della liberalizzazione legale del mercato, ma continua a non raggiungere la sufficienza.

Tabella 3
Indice di liberalizzazione 2012 (Ampiezza del mercato liberalizzato e regolazione dell'accesso)

	Lib & Reg. Index (in decimi)	Lib & Reg. Index (val max=100)	Access Index (in decimi)	Access Index (val max=100)	Lib Index (in centesimi)	Lib Index (val max=100)
Olanda	8,0	84,2	8,8	100,0	95,3	100
Svezia	9,0	94,7	7,4	84,1	87,3	92
Germania	8,5	89,5	7,2	81,8	84,1	88
Austria	8,3	87,4	6,2	70,5	75,5	79
Regno Unito	9,5	100,0	5,0	56,8	69,8	73
Finlandia	7,8	82,1	5,8	65,9	70,8	74
Irlanda	7,5	78,9	5,2	59,1	65,0	68
Spagna	7,0	73,7	5,2	59,1	63,5	67
Belgio	7,8	82,1	4,4	50,0	59,6	63
Francia	7,8	82,1	4,4	50,0	59,6	63
Portogallo	7,5	78,9	4,2	47,7	57,1	60
Danimarca	5,8	61,1	5,2	59,1	59,7	63
Italia	7,0	73,7	3,4	38,6	49,2	52
Grecia	4,3	45,3	4,4	50,0	48,6	51
Lussemburgo	5,0	52,6	3,4	38,6	42,8	45

Fonte: elaborazioni sui dati di Tabella 1 e 2.

Non si può non constatare favorevolmente come l'Indice per i servizi postali italiani sia in crescita da due anni a questa parte: dai 39/100 del 2010 ai 46 del 2011 (valori ricalcolati rispetto agli scorsi anni per uniformarli alla metodologia di questa edizione) ai 52 di quest'anno. Il miglioramento dello scorso anno è tuttavia frutto esclusivo del completamento europeo del processo di liberalizzazione legale del mercato. L'Italia, come ogni altro paese, avrebbe potuto realizzarlo in anticipo rispetto alla scadenza comunitaria ma tuttavia si è ben guardata dal farlo. Il miglioramento di quest'anno è invece frutto esclusivo dell'attivazione di un regolatore indipendente, organismo che

era tuttavia richiesto già dalla prima direttiva comunitaria, quella del 1997. L'Italia se ne è dunque dotata con un quindicennio di ritardo e solo dopo un'apertura formale di procedura d'infrazione al riguardo da parte della Commissione UE.

È d'obbligo pertanto segnalare ancora una volta come lo sviluppo del mercato postale attraverso la liberalizzazione non abbia costituito un obiettivo della nostra politica economica, sacrificato sull'altare del protezionismo dell'azienda postale pubblica. Siamo certi che, completata la liberalizzazione comunitaria e recepite "per dovere" le relative norme, il protezionismo dello Stato regolatore verso l'impresa postale di Stato sia giunto al termine? O troverà invece nuove ed efficaci modalità per rigenerarsi?

Capitolo 10

Televisione

di Massimiliano Trovato



Il più significativo cambiamento registrato nel 2011 attiene al pieno vigore della riforma del finanziamento del servizio pubblico in Spagna, già introdotta nella scorsa versione di questo Indice. All'operatore statale è oggi precluso il ricorso alla pubblicità e ad altre forme di finanziamento diretto, secondo un modello già accolto in Francia e che pare potersi diffondere in Europa – suggerendo, in particolare, un'evoluzione possibile per il mercato italiano. Tale limitazione è stata compensata dall'introduzione di un fondo al quale sono tenuti a contribuire tutti gli operatori televisivi commerciali, *pay* e *free-to-air*, con una quota rispettivamente dell'1,5% e del 3% del fatturato; nonché gli operatori di telecomunicazioni, con lo 0,9% dei ricavi. Tale ultima previsione è stata contestata dalla Commissione Europea con l'apertura di una procedura d'infrazione, che dal settembre scorso pende di fronte alla Corte di Giustizia. In attesa della decisione della massima autorità giurisdizionale comunitaria, il finanziamento dell'operatore statale è dunque determinato da tre componenti: un sussidio diretto per il servizio pubblico, tratto dalla fiscalità generale; il fondo alimentato dai contributi degli operatori; e una quota dell'80% dei canoni corrisposti per l'affitto delle risorse frequenziali.

La valutazione del modello così delineato non è banale: da un lato è vero che esso aumenta considerevolmente l'esborso di risorse pubbliche, tanto che esso è triplicato in Spagna nell'ultimo quinquennio; dall'altro, esso si potrebbe considerare più trasparente e meno distorsivo di quello in vigore nel nostro paese, che ricorre alla finzione del canone – con l'unico effetto di alimentare l'evasione in un ambito in cui, con eccezioni estremamente rare, l'applicabilità del tributo investirebbe la totalità della popolazione – e soprattutto confonde l'attività del servizio pubblico con quella commerciale dell'operatore statale, con le conseguenze che ben conosciamo in termini di mantenimento di una configurazione del mercato indebitamente concentrata. In ogni caso, una valutazione più approfondita potrà essere proposta dopo un periodo di osservazione degli effetti pratici delle recenti misure.

Ancora nel solco delle novità segnalate nella scorsa edizione e ora entrate a regime, possiamo ricordare l'acquisizione di Cuatro da parte di Telecinco – la filiale spagnola del gruppo

Mediaset. L'accordo, che ha portato alla creazione del principale gruppo televisivo in chiaro del paese, ha tuttavia avuto – *prima facie* – un impatto limitato sulla concentrazione del settore. Anche in questo caso, è d'uopo rimandare una valutazione più ragionata alle prossime edizioni di questo lavoro.

È, poi, opportuno citare le procedure assai travagliate per l'assegnazione del dividendo digitale esterno e, soprattutto, interno – cui abbiamo, peraltro, fatto cenno nel capitolo dedicato alle telecomunicazioni. La seconda vicenda, in particolare – segnata dalla sospensione del *beauty contest*, dai lamenti degli operatori (poi sfociati in ricorsi amministrativi) e dalla prolungata pausa di riflessione dell'Esecutivo – è destinata a determinare lo sviluppo futuro del settore, aprendo o sbarrando la strada all'ingresso di nuovi operatori e al miglioramento del contesto competitivo, e considerando o trascurando le esigenze di cassa e di neutralità tecnologica che hanno caratterizzato le analoghe procedure per il dividendo digitale esterno.

La valutazione complessiva è del 61%, con una lievissima riduzione rispetto al 2011, essenzialmente imputabile al ridimensionamento dell'operatore pubblico.

Gli indicatori

L'analisi si compone di indicatori qualitativi e quantitativi, con la prevalenza di questi ultimi. Come già in precedenza, si è privilegiata l'analisi del mercato rispetto allo studio del quadro istituzionale, così da far emergere con maggior evidenza le differenze tra i sistemi. Per le medesime ragioni, si sono limitati i riferimenti al quadro regolamentare comunitario.

Come auspicato nella precedente edizione di questo Indice, si è cercato di fornire una più completa analisi dell'impatto dei sussidi pubblici sul mercato televisivo, particolarmente alla luce della recente riforma che ha investito le modalità di finanziamento dell'operatore pubblico spagnolo. La Figura 4 – da leggere in congiunzione con le figure del primo indicatore – dà ora conto di tale evoluzione. Abbiamo poi eliminato la figura relativa alla penetrazione dell'IPTV, la cui autonoma rilevanza appare pressoché esaurita; e inserito una figura che riporta l'indice di concentrazione del mercato pubblicitario.

A – Intervento pubblico: 58%

i) Operatore pubblico: 25%

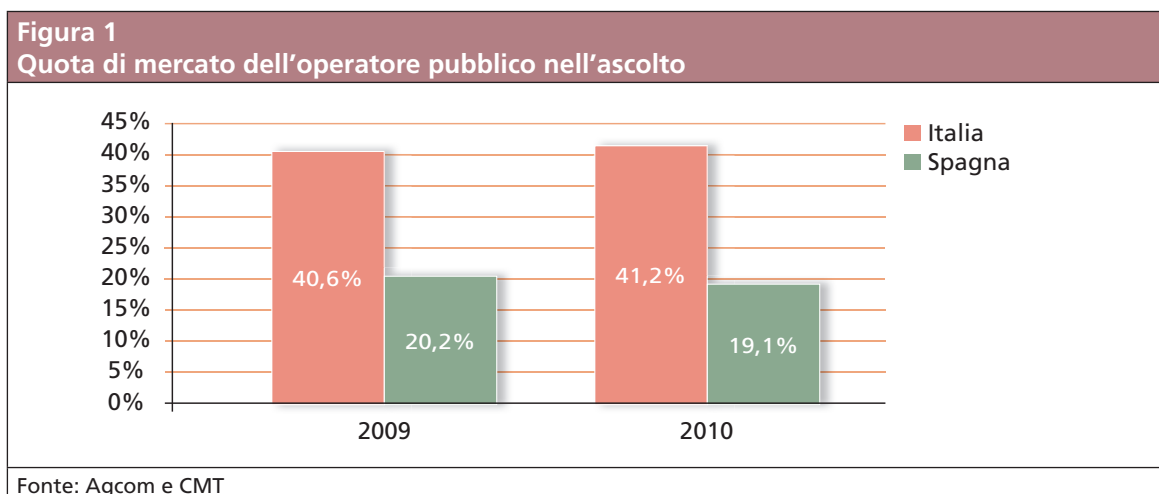
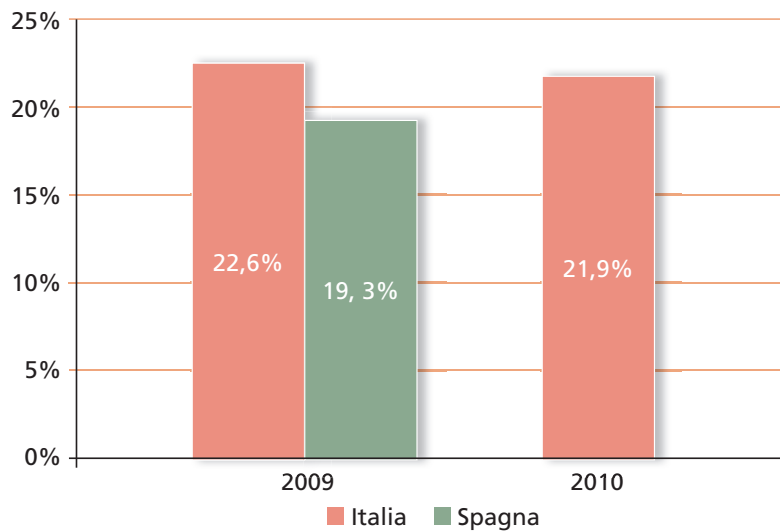
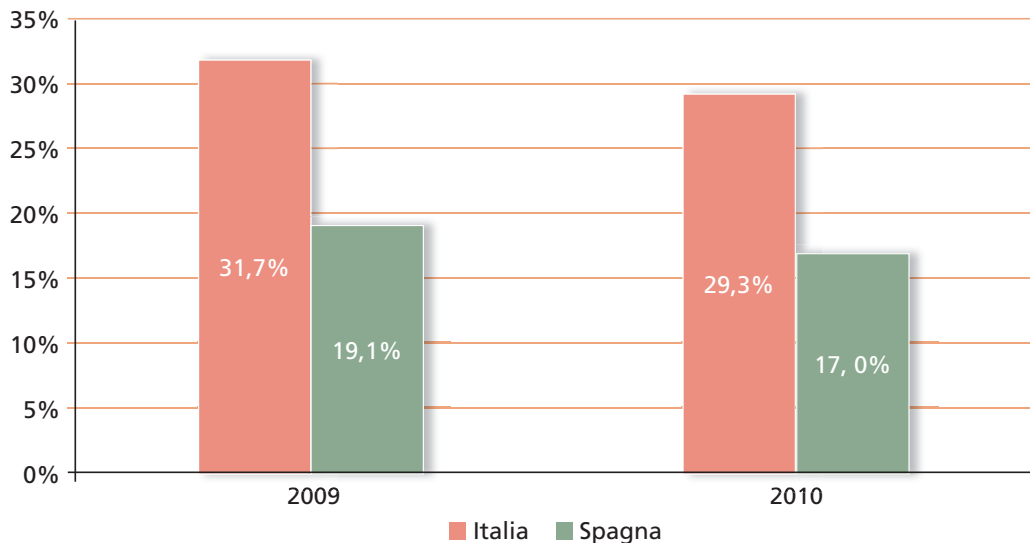


Figura 2
Quota di mercato dell'operatore pubblico nella raccolta pubblicitaria



Fonte: Agcom e CMT

Figura 3
Quota di mercato dell'operatore pubblico nei ricavi



Fonte: Agcom ed elaborazione su dati aziendali e CMT

Tabella 1
Finanziamento dell'operatore pubblico

Italia	Oltre la metà dei ricavi dell'operatore pubblico deriva dal gettito di un tributo sul possesso di apparecchi idonei alla ricezione di trasmissioni televisive, d'importo pari a 107,50 € per il 2009 e 109 € per il 2010.
Spagna	Non esiste alcun canone televisivo, caso raro in Europa. All'operatore pubblico è oggi precluso il ricorso alla vendita di pubblicità; il suo finanziamento è tratto dalla fiscalità generale, da un fondo alimentato dagli altri operatori televisivi in proporzione dei ricavi, e dai proventi dell'affitto delle frequenze.

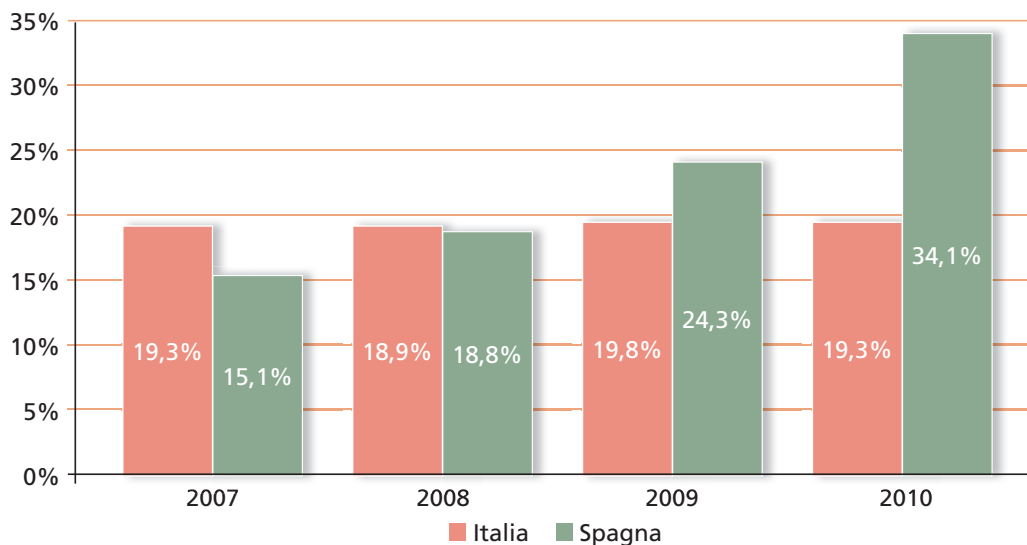
Valutazione. Da un lato deve segnalarsi la tendenza al rialzo dei sussidi pubblici al mercato televisivo, che negli ultimi cinque anni sono pressoché triplicati tanto in termini assoluti quanto in termini relativi di incidenza sul settore; per converso va registrato che tale dinamica risponde alla riduzione del ruolo dell'operatore statale verso un servizio pubblico più rigorosamente limitato. Le due osservazioni possono compensarsi, nell'attesa di valutare più compiutamente l'impatto definitivo della riforma.

ii) Intervento pubblico: 90%

Tabella 2 Politiche di sostegno alla transizione al DTT	
Italia	Sopravvivono sussidi mirati alle fasce più sensibili della popolazione.
Spagna	Sono previste sovvenzioni per l'acquisto di ricevitori DTT per le fasce deboli della popolazione.
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"> • la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva; • 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 frontiera; • l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione; • l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose; • la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale; • 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.
Spagna	<p>La Costituzione garantisce l'accesso ai mezzi di comunicazione di gruppi sociali e politici rappresentativi. La legge n. 4/1980 tutela come principi fondamentali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'obiettività, la verità e l'imparzialità dell'informazione; • la separazione di informazione e opinioni, attraverso l'identificazione di chi le fornisce; • la libertà d'espressione entro i limiti costituzionali; • il rispetto per il pluralismo politico, religioso, sociale, culturale e linguistico; • il rispetto della riservatezza e degli altri diritti costituzionali; • la protezione dell'infanzia e dei minori.
Fonte: Commissione Europea	

Figura 4
Finanziamenti pubblici come quota del fatturato complessivo del settore



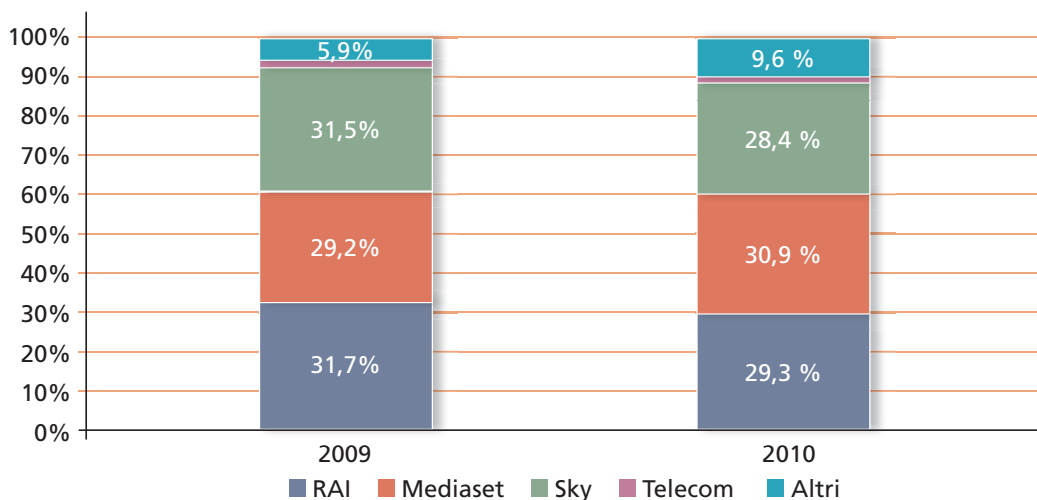
Fonte: Agcom e CMT

Valutazione. Le differenze nel quadro regolamentare dei due paesi possono considerarsi sostanzialmente esaurite. La Figura 4 giustifica il mantenimento di una limitata divergenza nelle valutazioni, in quanto va contestualizzata con il più volte citato intervento di riforma e dunque letta in congiunzione con il precedente sottoindicatore.

B – Concentrazione del mercato: 62%

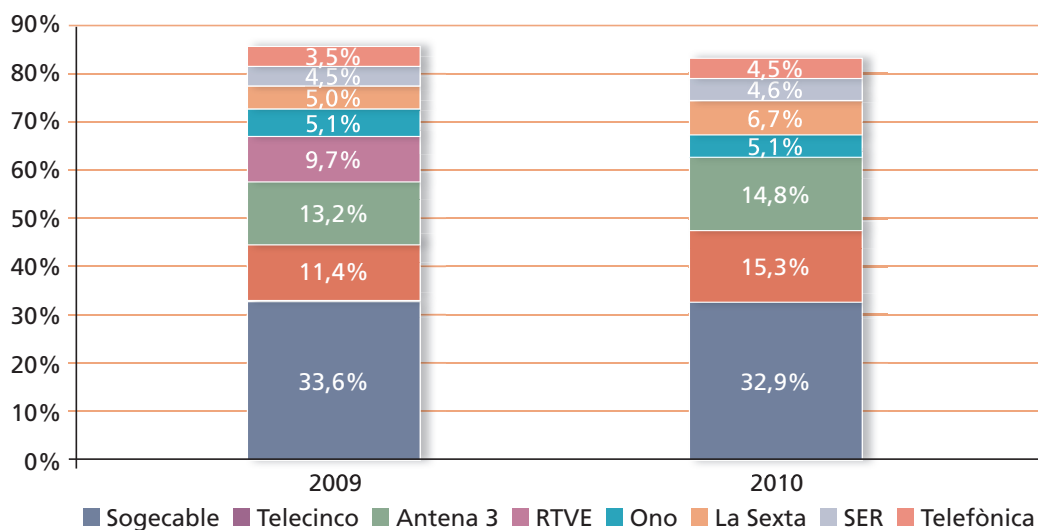
i) Concentrazione del mercato dei ricavi: 65%

Figura 5
Quote di mercato nei ricavi – Italia



Fonte: Agcom

Figura 6
Quote di mercato nei ricavi – Spagna

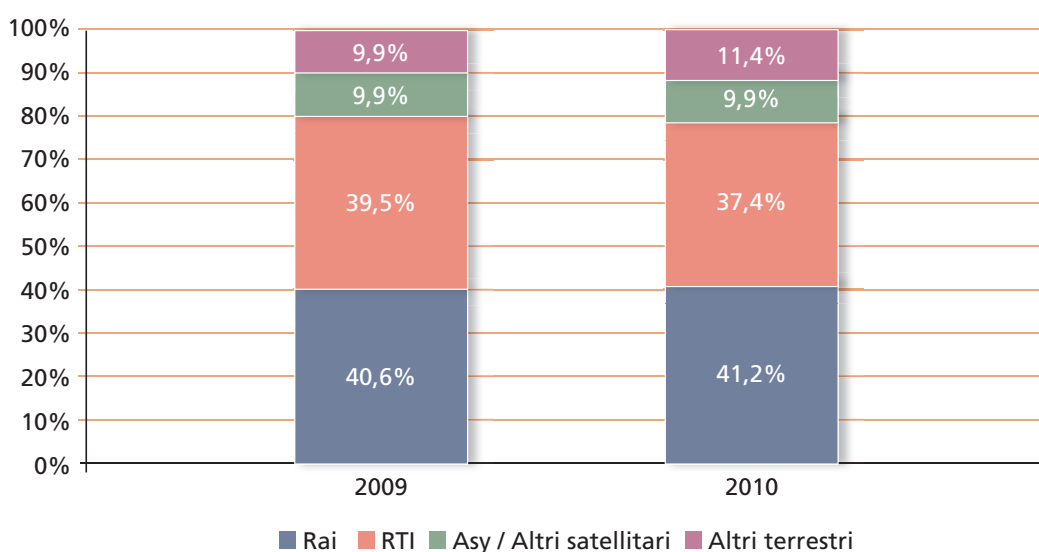


Fonte: CMT (al netto dei finanziamenti pubblici)

Valutazione. Le quote di mercato sono sostanzialmente stabili nei due paesi, con l'eccezione delle risorse liberate da RTVE in virtù dei nuovi vincoli all'attività pubblicitaria, e apprese da Telecinco e Antena 3. In Italia si osserva una moderata crescita degli operatori minori.

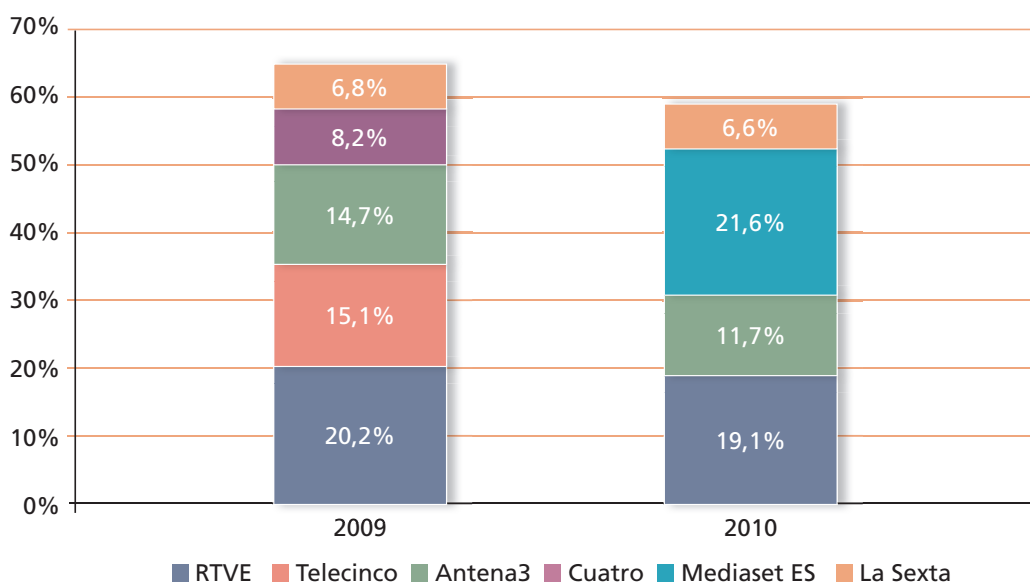
ii) Concentrazione del mercato dell'ascolto: 35%

Figura 7
Quote di mercato nell'ascolto – Italia



Fonte: Agcom

Figura 8
Quote di mercato nell'ascolto – Spagna

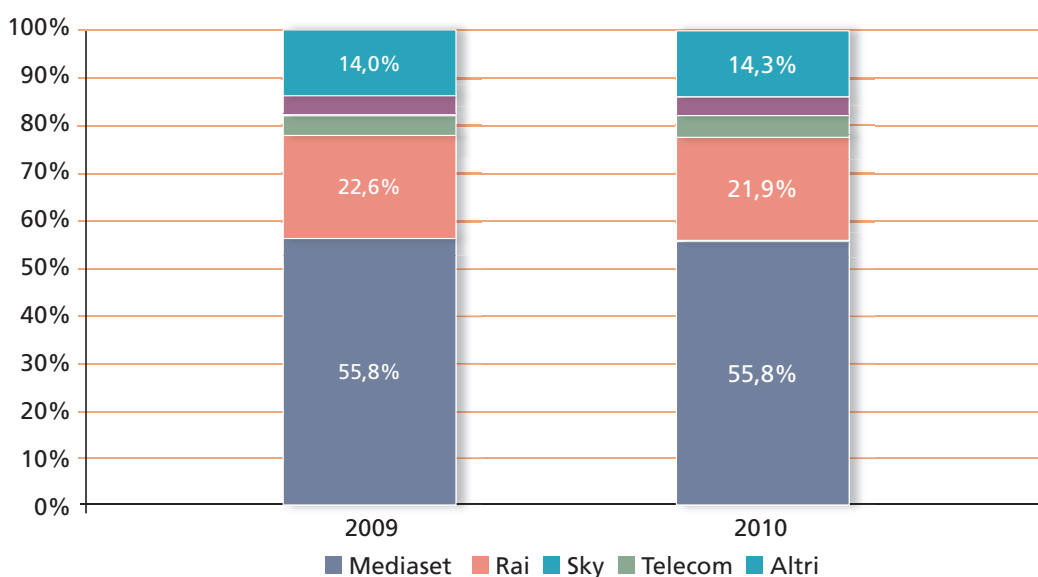


Fonte: CMT

Valutazione. Si segnala un'ulteriore diluizione delle quote dell'ascolto nel mercato spagnolo, in cui – pur considerando l'incorporazione di Cuatro da parte di Telecinco – i quattro principali operatori terrestri scendono al di sotto del 60%, contro l'80% dei primi due operatori italiani.

iii) Concentrazione del mercato pubblicitario: 55%

Figura 9
Quote di mercato nella raccolta pubblicitaria – Italia



Fonte: Agcom

Figura 10
Quote di mercato nella raccolta pubblicitaria – Spagna

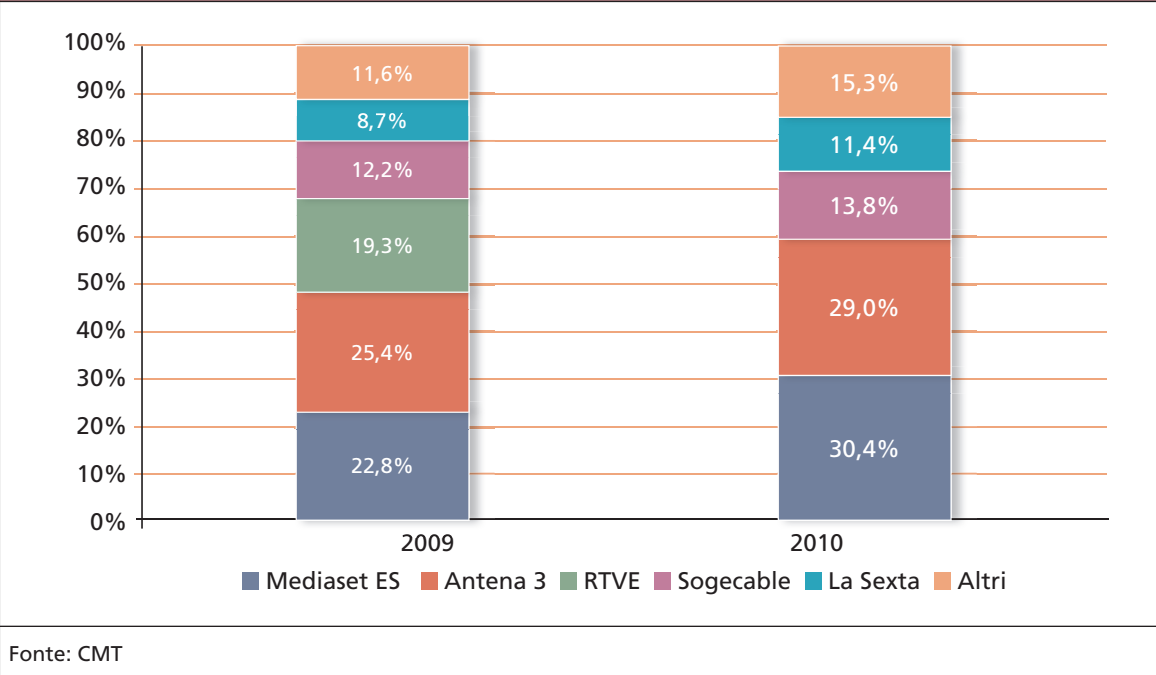
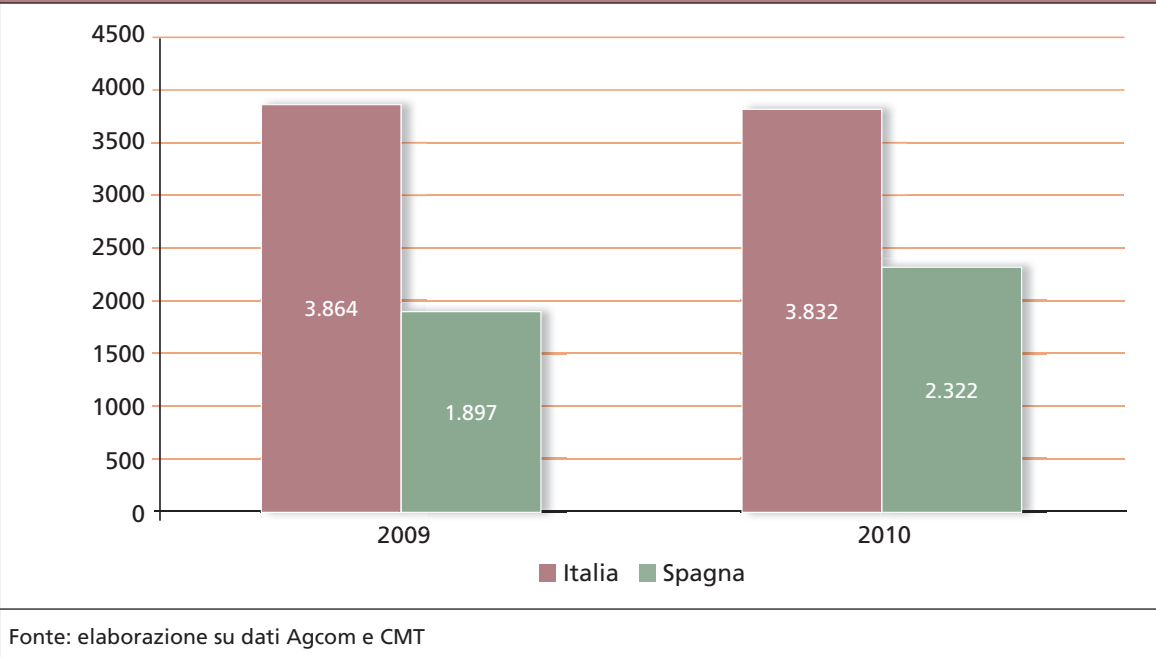


Figura 11
Indice di Herfindahl-Hirschman nella raccolta pubblicitaria



Valutazione. La preclusione della pubblicità all'operatore pubblico determina in Spagna un aumento delle quote di spettanza dei primi due operatori privati e dell'indice di concentrazione; tuttavia rimane ampia la distanza col mercato italiano, in cui un unico operatore controlla oltre la metà della raccolta pubblicitaria.

iv) Televisione locale 90%

Tabella 4
Operatori locali

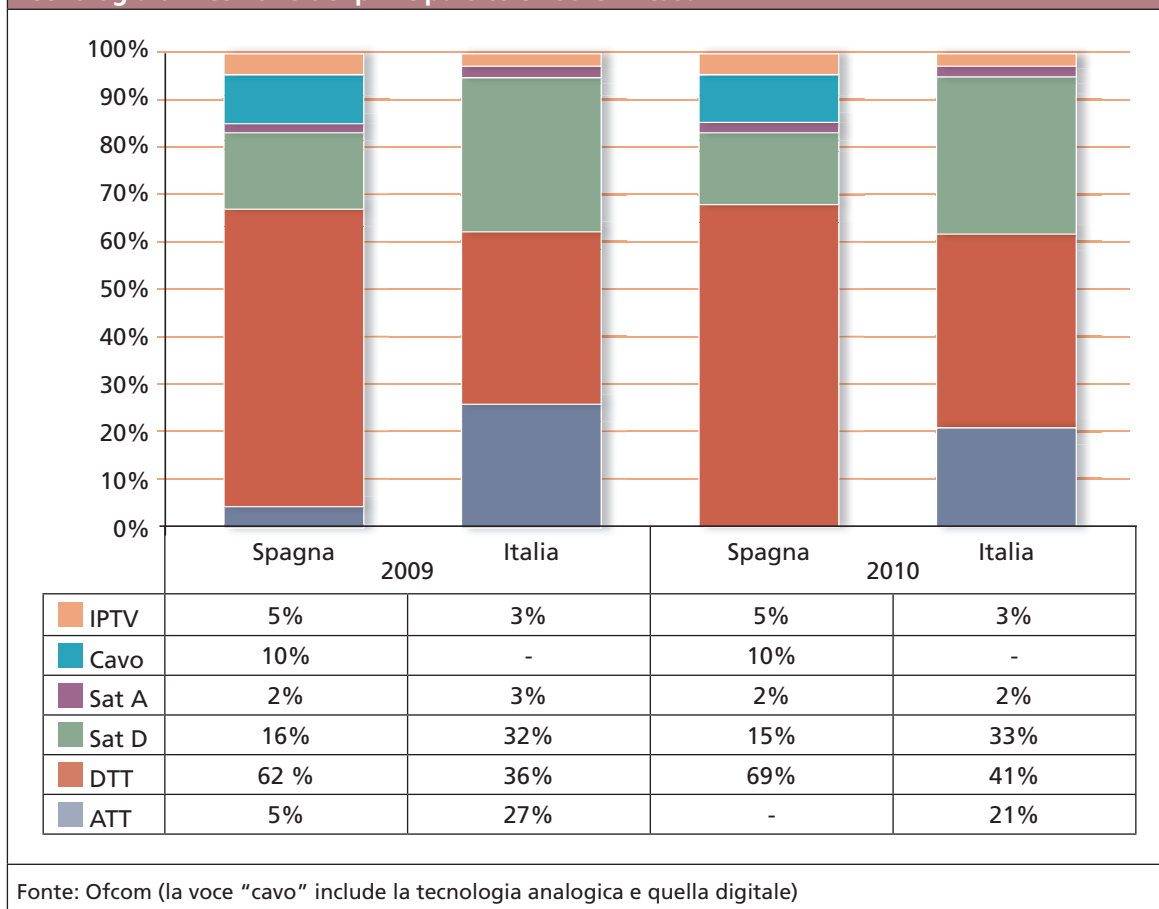
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Sono attivi 400 operatori locali, per un totale di 631 canali; sono presenti sulla piattaforma terrestre (analogica e digitale). • La maggior parte dei ricavi deriva da pubblicità e televendite. • Sono disponibili fondi pubblici per particolari contenuti informativi.
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> • Sono presenti 430 canali locali, a diversi livelli; tra questi, tredici televisioni pubbliche regionali (cd. autonómicos). • La maggior parte trasmette sul digitale terrestre; talune anche sul satellite o via cavo. • I sussidi degli enti locali rappresentano una quota significativa dei ricavi; il resto deriva dalla pubblicità.
Fonte: Ofcom	

Valutazione. Entrambi i paesi si caratterizzano per un mercato delle televisioni locali estremamente affollato, con diverse centinaia di operatori diversi. Appare leggermente più apprezzabile 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: 65%

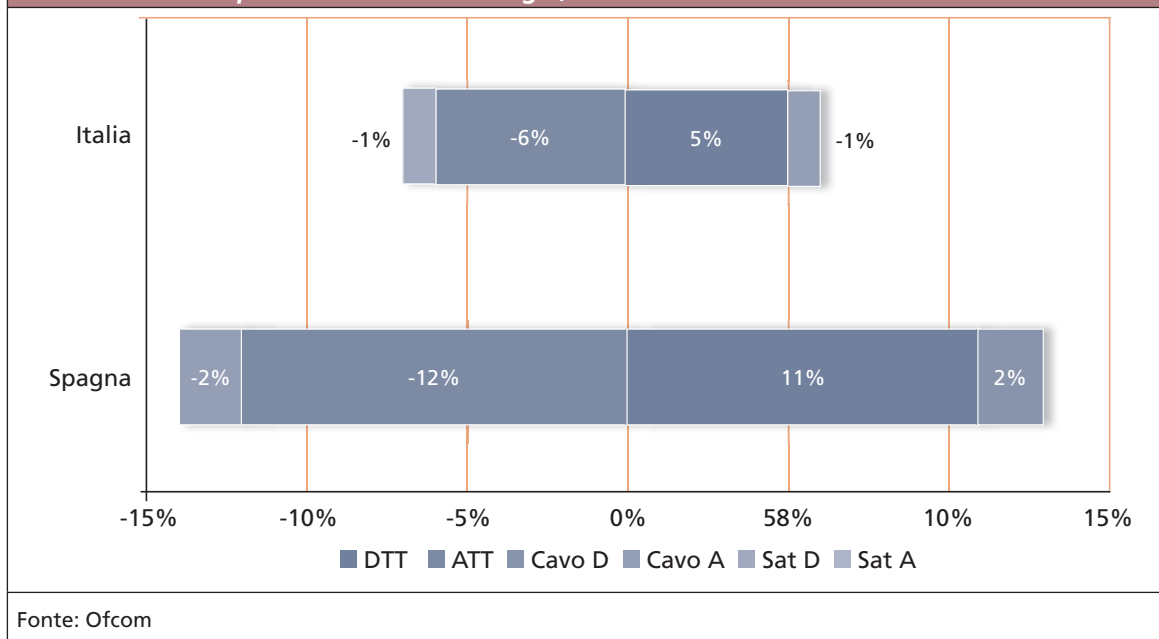
i) Mix tecnologico: 65%

Figura 12
Tecnologia di ricezione del principale televisore in casa



Indice delle liberalizzazioni 2012

Figura 13.
Variazione *take-up* delle diverse tecnologie, 2009-2010



Valutazione. La Spagna si fa preferire per un più rapido *take-up* delle nuove modalità di distribuzione, con la definitiva archiviazione della televisione terrestre analogica, e per la presenza del cavo, che compensa la minor diffusione della televisione satellitare.

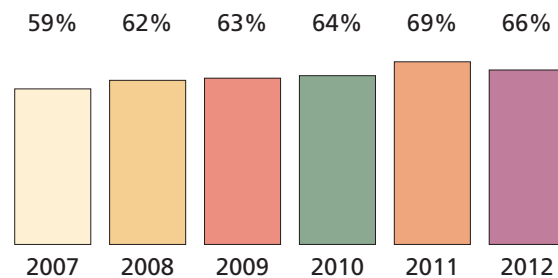
Tabella 5
Indice di liberalizzazione 2012

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Intervento pubblico	40	Operatore pubblico	50	25	58
		Intervento pubblico	50	90	
Concentrazione del mercato	30	Concentrazione del mercato	40	65	62
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	35	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	55	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	30	Mix tecnologico		65	65
Valutazione complessiva					61

Capitolo 11

Servizi finanziari

di Christian Pala e Paolo Pamini



1. 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 all'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 pubblica o vincolate) abbiamo considerato 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.

Confrontiamo i parametri con un *benchmark*, nel nostro caso la Svizzera, per permettere un'analisi comparata.

Grazie ai dati storici, ricostruiamo l'Indice per l'Italia comparato alla Svizzera, e presentiamo le valutazioni di dettaglio dal 2009 al 2011.

2. Analisi quantitativa

2.1 Dati

I dati che permettono la nostra analisi quantitativa della borsa italiana (con l'indice FTSE MIB da noi scelto 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) pro-

vengono dalle fonti qui di seguito elencate. La Borsa Italiana¹ e la SIX Swiss Exchange² mettono a disposizione dati aggregati storici per l'intero mercato borsistico. Sui loro siti si trovano anche le esatte composizioni aziendali degli indici. I dati aziendali e i tassi di cambio tra euro e franchi svizzeri provengono da Thomson Datastream. Il prodotto interno lordo svizzero è stato scaricato dall'ufficio federale di statistica.³

2.2 Metodologia e scelta del benchmark

2.2.1 Metodologia

L'analisi quantitativa della borsa italiana e di quella svizzera si divide in due 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'intero mercato borsistico sia riconducibile alle aziende più commerciate.

2.2.2 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, prendiamo come indicatore le aziende italiane che compongono il FTSE MIB (40 titoli quotati) e quelle svizzere che compongono lo SMI Expanded (50 titoli quotati). Questi indici coprono per l'Italia circa l'80% della capitalizzazione complessiva e per la Svizzera addirittura oltre il 90%, il che li rende assai rappresentativi. Non si dimentichi da ultimo che il FTSE MIB e lo SMI Expanded comprendono le aziende con la maggior capitalizzazione e la maggior liquidità del mercato finanziario nazionale. Le statistiche italiane degli anni passati si riferiscono allo S&P MIB, l'indice dal 2009 sostituito dal FTSE MIB.

2.2.3 Svizzera come benchmark

Abbiamo scelto la borsa svizzera come *benchmark* per vari motivi. La piazza finanziaria svizzera ha un'alta capitalizzazione borsistica relativamente al PIL, che manifesta in termini relativi e assoluti il suo alto grado di sviluppo. La legislazione svizzera è in generale paragonabile e compatibile con quella europea, un aspetto che esclude invece le grandi piazze finanziarie d'oltre oceano. La vicinanza anche geografica con l'Italia, e le massicce manovre pubbliche che il Regno Unito ha varato nel proprio mercato finanziario a partire dalla crisi finanziaria del 2008, ci hanno infine portato ad

1. <http://www.borsaitaliana.it>.

2. <http://www.six-swiss-exchange.com>.

3. <http://www.bfs.admin.ch>.

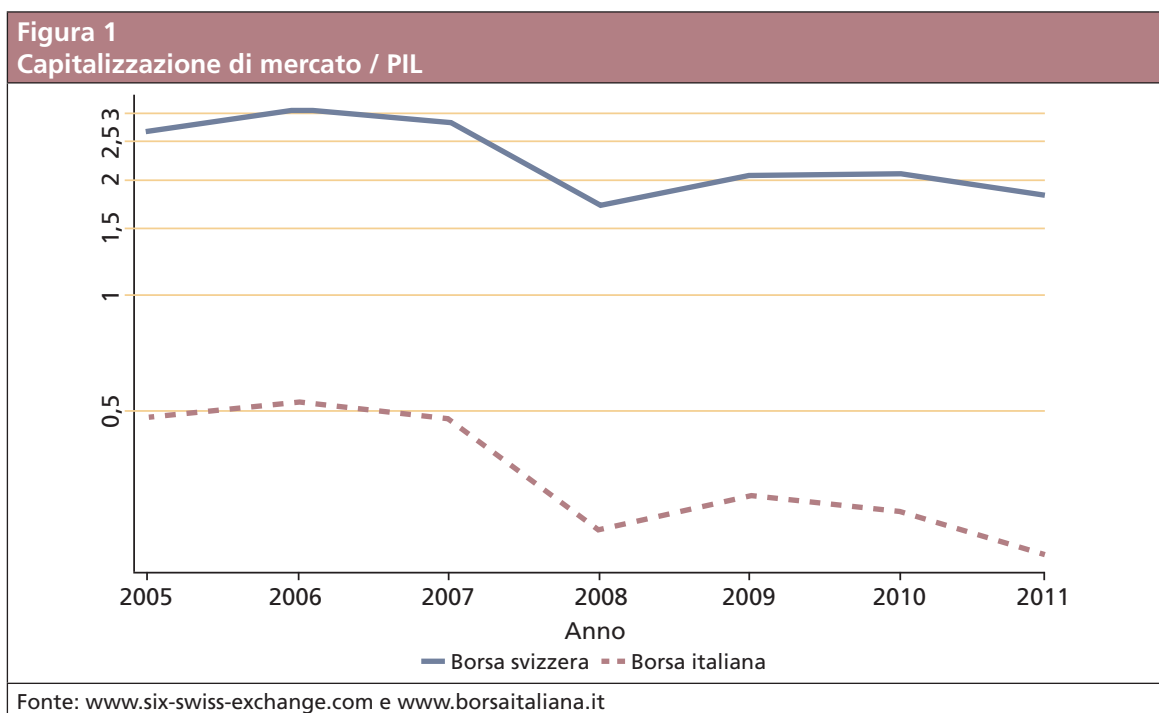
abbandonare Londra come *benchmark* alternativo, l'unico a nostro avviso in Europa che sarebbe potuto essere preso in considerazione.

2.3 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'interno dell'indice di mercato; la capitalizzazione in mano straniera, quella in mano statale e quella vincolata per obiettivi strategici.

2.3.1 Capitalizzazione e PIL

Il rapporto tra capitalizzazione dell'intero mercato azionario di una nazione e il suo 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. Si noti parallelamente la più rapida ripresa vissuta dalla borsa italiana nel 2009 rispetto a quella svizzera e parimenti la più pronunciata correzione italiana nel 2010 e nel 2011.

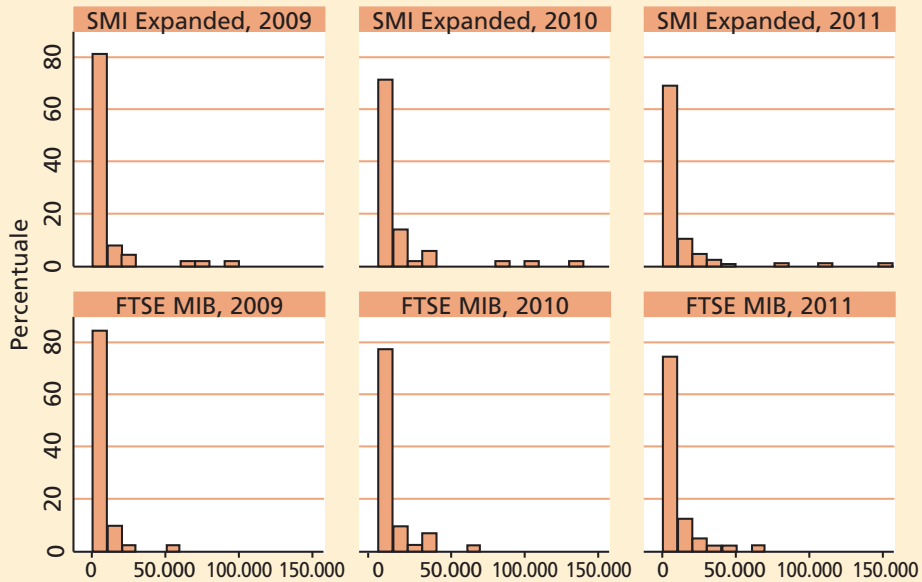


2.3.2 Distribuzione della capitalizzazione

Riteniamo molto interessante analizzare le capitalizzazioni delle singole aziende che compongono l'indice azionario (quindi i 40 titoli del FTSE 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 facilitano il paragone fra le capitalizzazioni mediane, dei quartili e dei casi estremi. Svizzera e Italia non differiscono sostanzialmente l'una

dall'altra; la prima ha una maggiore dispersione e un minor numero di grandi imprese. Entrambe le borse segnalano una diffusa ripresa delle capitalizzazioni aziendali nel 2010 e 2011, dopo la contrazione del 2009.

Figura 2
Capitalizzazione aziendale di mercato (in milioni di euro)



Fonte: Datastream, calcoli propri

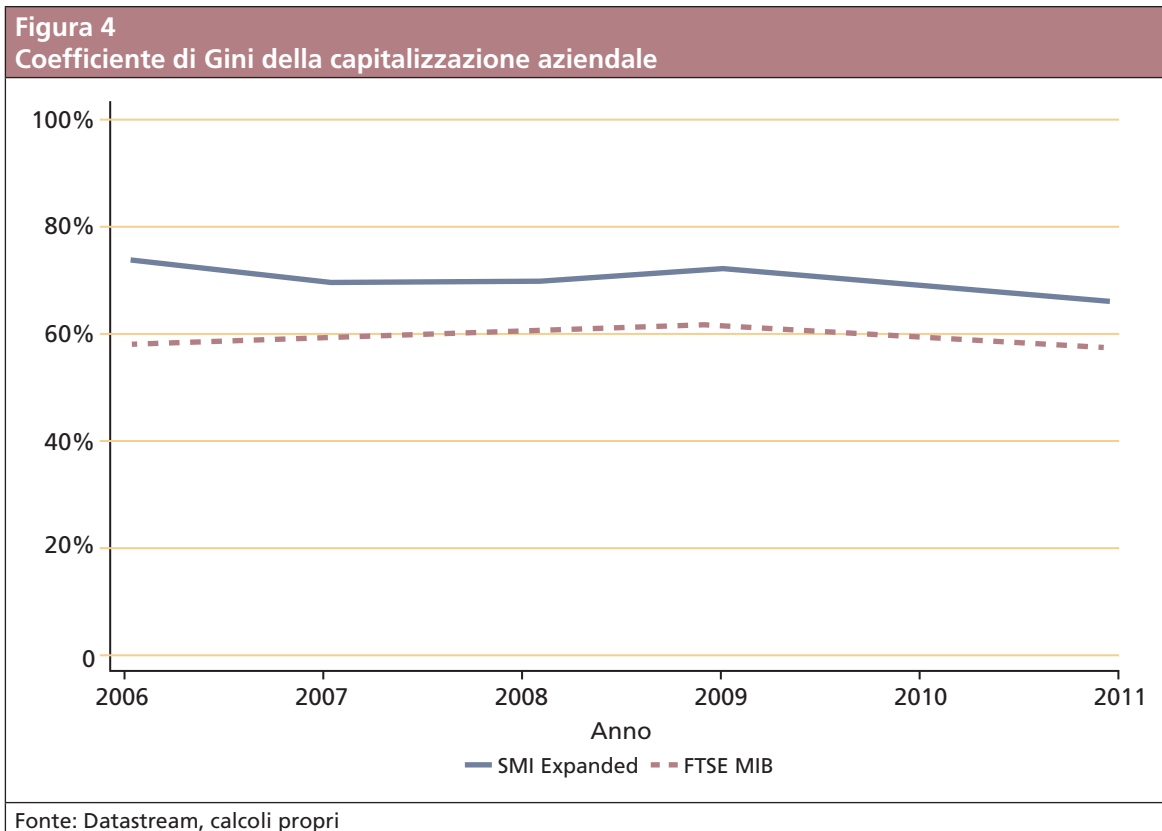
Figura 3
Capitalizzazione aziendale di mercato (in milioni di euro)



Fonte: Datastream, calcoli propri

2.3.3 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. Qualora un'unica ditta ricoprisse praticamente l'intero mercato, il coefficiente di Gini sarebbe molto vicino a 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 FTSE MIB. La concentrazione è stabile nel tempo e l'indice svizzero è leggermente più concentrato di quello italiano.



2.3.4 Capitalizzazione in mano straniera

Un ulteriore indicatore dello sviluppo di un mercato finanziario è la capitalizzazione in mani straniere. Migliori istituzioni e 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. Riteniamo positivo il progressivo aumento delle quote aziendali italiane in mano straniera, benché sia rallentato negli ultimi due anni.

Aggregando gli equivalenti dati monetari possiamo calcolare nella Figura 7 la capitalizzazione aggregata in mani straniere e rapportarla alla capitalizzazione dell'intero indice borsistico. L'analisi è molto interessante perché, a prescindere dal generale trend

al rialzo, nel complesso sembra essere ora la borsa italiana quella più permeabile ai capitali stranieri, soprattutto nel 2009 e nel 2010 e accusando un crollo nel 2011. È tuttavia 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 quote straniere aziendali a confronto con la quota straniera media dell'indice già vista in Figura 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: era il caso italiano fino al 2007 (non più raffigurato nella Figura 8). Qualora figurino capitali stranieri in molte aziende quotate (anche in quelle piccole), la prima colonna è maggiore della seconda: è il caso svizzero. Per quanto sia confortante osservare il netto miglioramento mostrato dal FTSE MIB negli ultimi anni, il 2011 ha segnato un'inversione di tendenza riportando il mercato italiano alla situazione precedente il 2007 (prima colonna minore della seconda).

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 per ogni anno e mercato l'altezza della prima colonna divisa per l'altezza della seconda colonna nella Figura 8. Un valore minore di 1 è un cattivo segnale, maggiore di 1 un buon segnale. Le statistiche italiane fino al 2008 si basano sullo S&P Mib, l'indice di riferimento di allora. Spicca il miglioramento italiano avvenuto tra il 2007 e il 2008, così come il generale peggioramento vissuto dall'Italia e dalla Svizzera a partire dal 2008. Siamo dell'opinione che la crisi finanziaria sembri aver ridotto gli investimenti stranieri soprattutto nelle piccole aziende, sia in Italia sia in Svizzera.

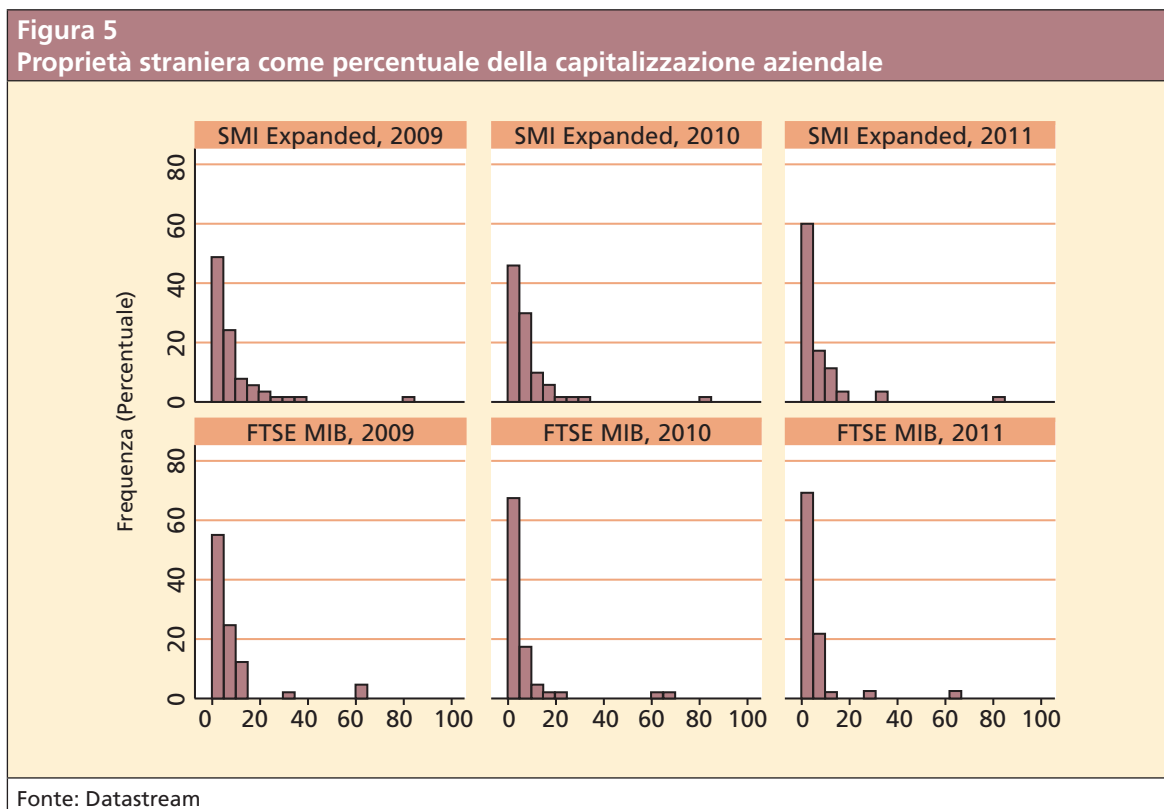
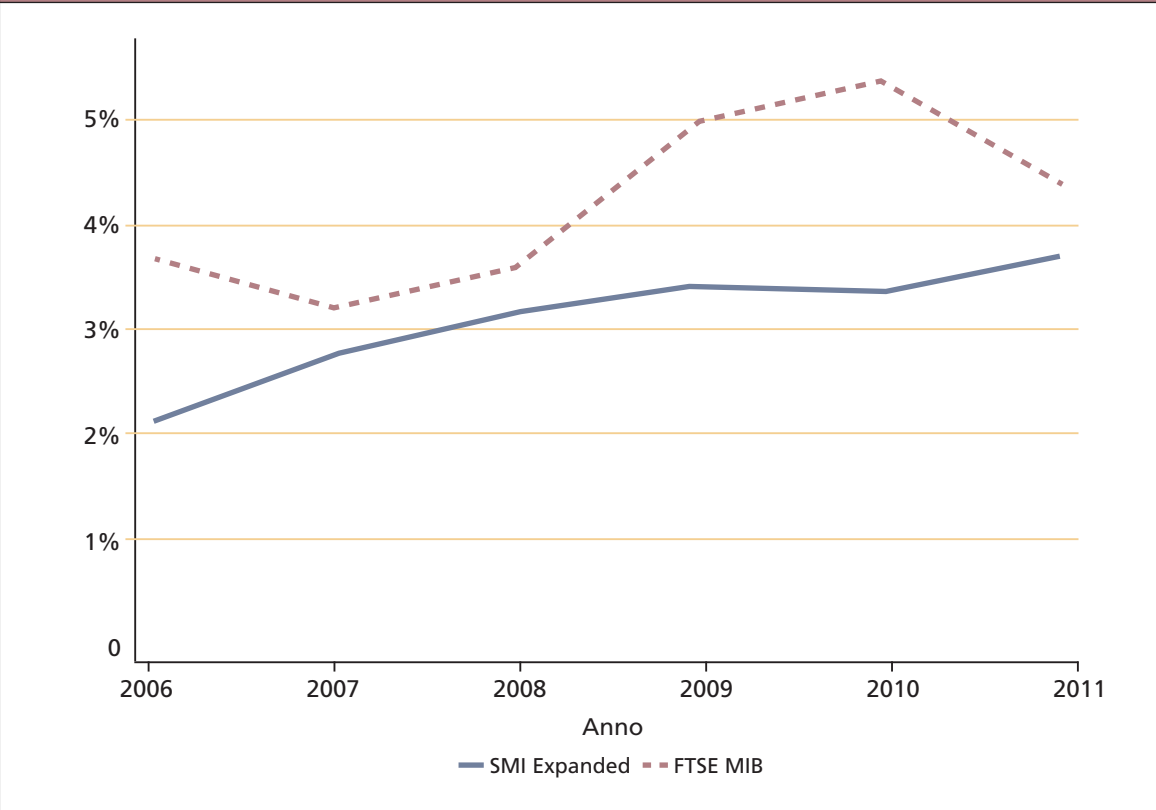


Figura 6
Proprietà straniera come percentuale della capitalizzazione aziendale



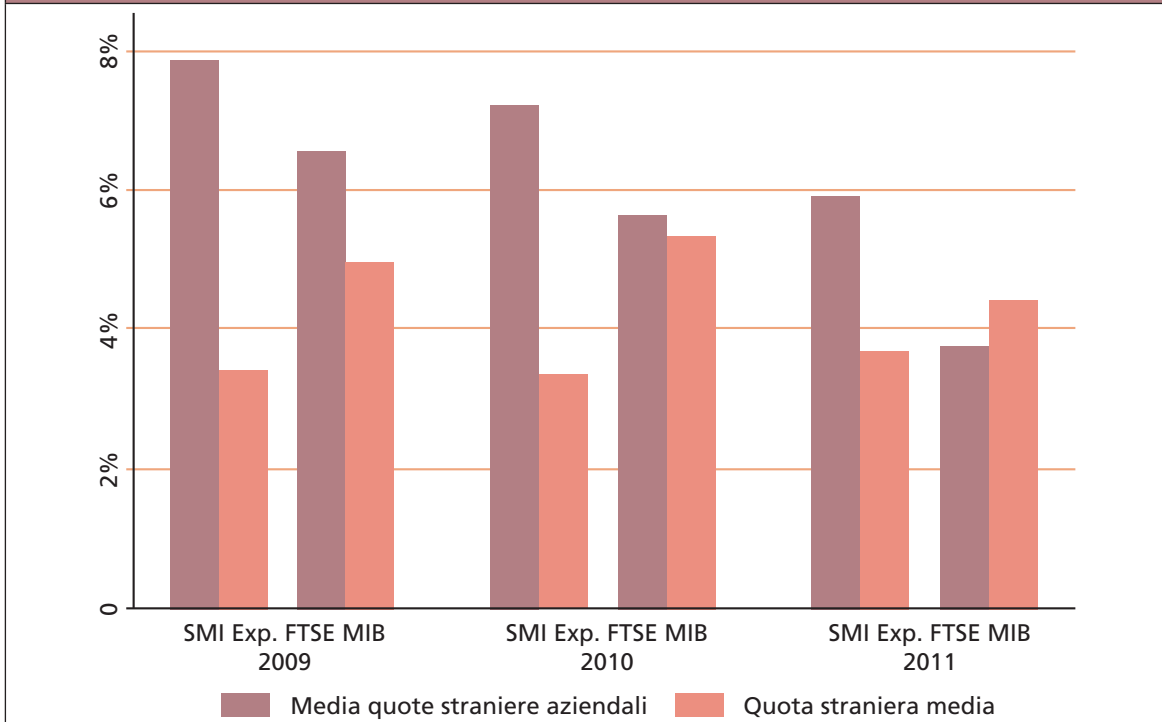
Fonte: Datastream

Figura 7
Proprietà straniera / Capitalizzazione dell'indice



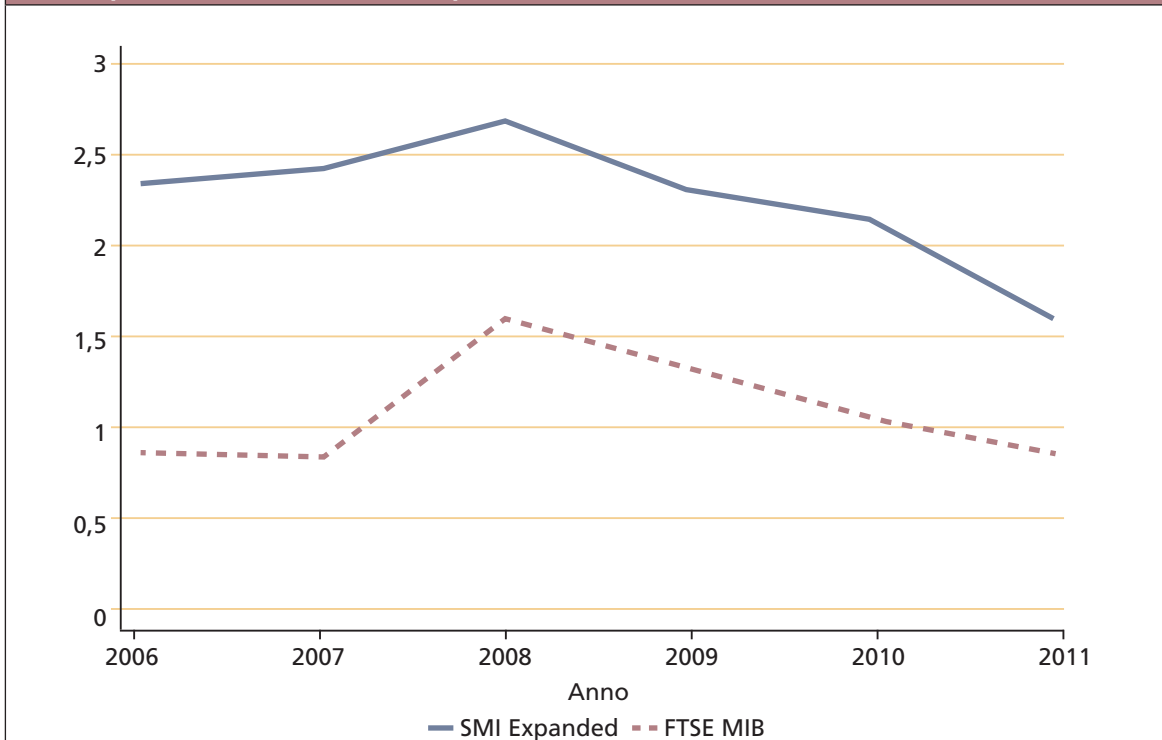
Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 8
Media quote straniere aziendali e quota straniera media



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 9
Media quote straniere aziendali e quota straniera media

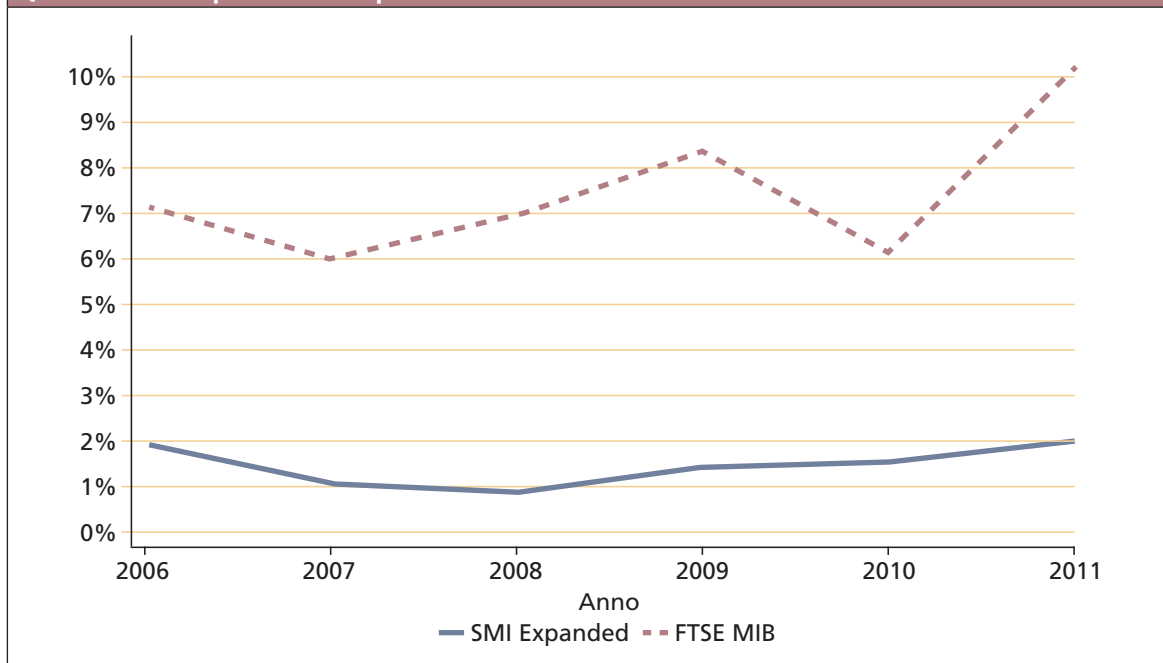


Fonte: Datastream, calcoli propri

2.3.5 Capitalizzazione in mano pubblica

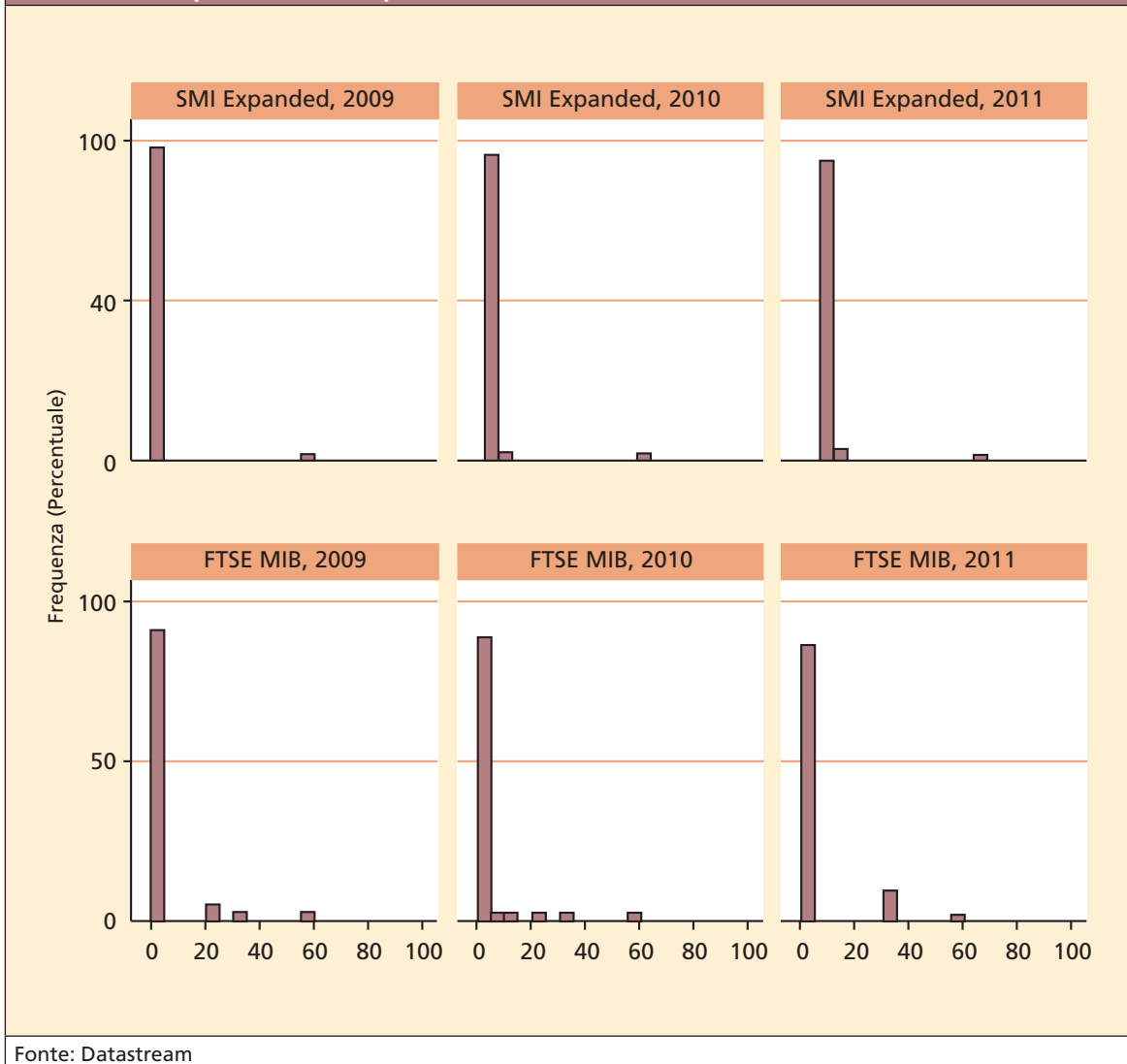
Un aspetto particolarmente importante per un'analisi del mercato finanziario è il grado di commistione diretta dello Stato attraverso la detenzione di azioni delle aziende quotate. La Figura 10 mostra una realtà molto triste per il mercato italiano: storicamente tra il 6% e l'8,5% dell'intera capitalizzazione del FTSE MIB era direttamente in mano pubblica, e il 2011 ha marcato una netta rottura della resistenza verso l'alto, sorpassando addirittura il 10%. A titolo di paragone, la Svizzera oscilla tra l'1% e il 2%, riconducibili alla partecipazione della Confederazione in Swisscom, l'ex monopolio delle telecomunicazioni, e nella banca UBS. In Italia il pubblico è presente in A2A (55% nel 2011), Finmeccanica (32% nel 2011), ENEL (31% nel 2011), ENI (30,3% nel 2011 contando la Cassa depositi e prestiti controllata dal Ministero del Tesoro) e Terna (30% nel 2011 per il tramite della Cassa depositi e prestiti). Per quanto positiva sia stata la sparizione della forte esposizione statale in Alitalia (ancora 50% nel 2007), il controllo statale in alcune tra le maggiori società quotate, direttamente o indirettamente attraverso la Cassa depositi e prestiti, resta ragguardevole. 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) – con l'eccezione di A2A che compare nel *database* che abbiamo utilizzato per costruire questo indice, a differenza di altre aziende controllate dai comuni quali Iren, Hera e Acea. La generale contrazione borsistica degli ultimi anni aveva portato a un preoccupante aumento del peso dello Stato nelle capitalizzazioni borsistiche. In Italia, forse anche a causa dello stato delle finanze pubbliche, tale tendenza pare essersi da due anni chiaramente invertita. Benché in punti percentuali l'aumento della capitalizzazione in mano pubblica sia maggiore in Italia, in termini relativi la Svizzera sta vivendo dal 2008 un chiaro aumento delle capitalizzazioni in mano statale.

Figura 10
Quote in mano pubblica / Capitalizzazione dell'indice



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 11
Quote in mano pubblica delle capitalizzazioni aziendali

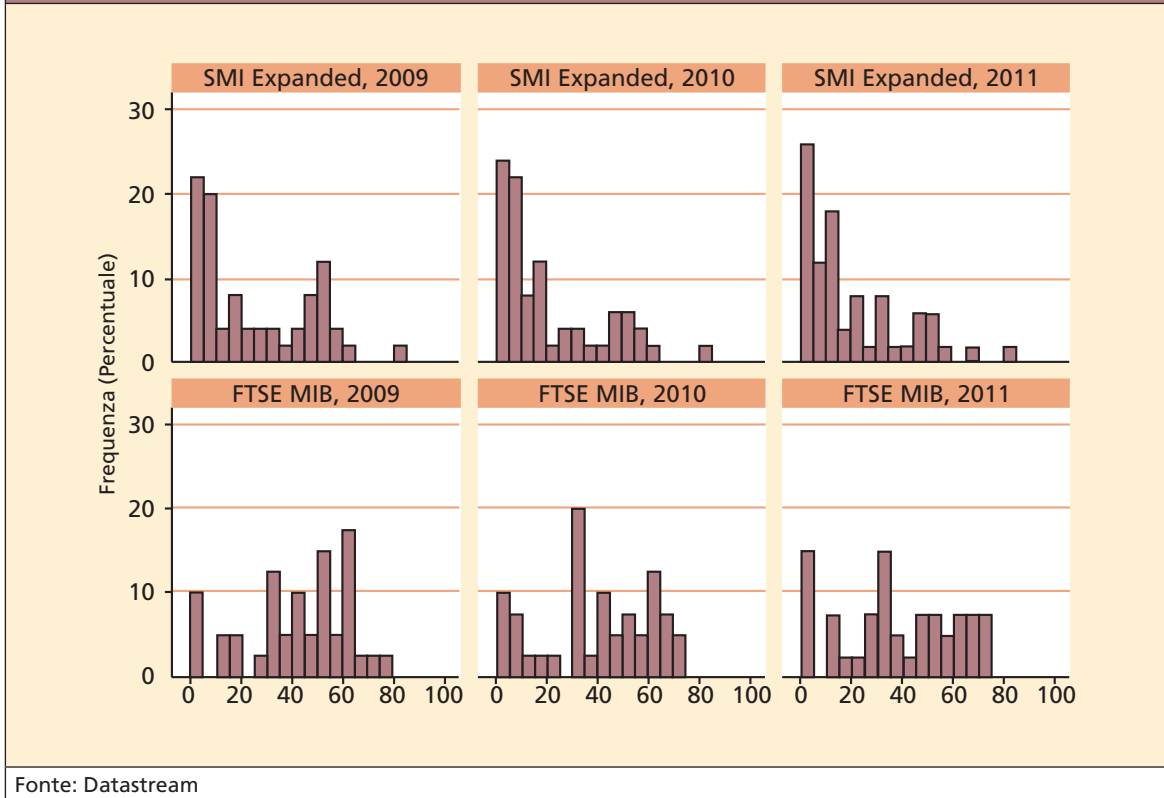


2.3.6 Capitalizzazione vincolata

Quando parte della capitalizzazione aziendale è vincolata per scopi strategici, diventa più difficile per gli investitori non dominanti influenzare la conduzione aziendale e il *management* è esposto a 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.

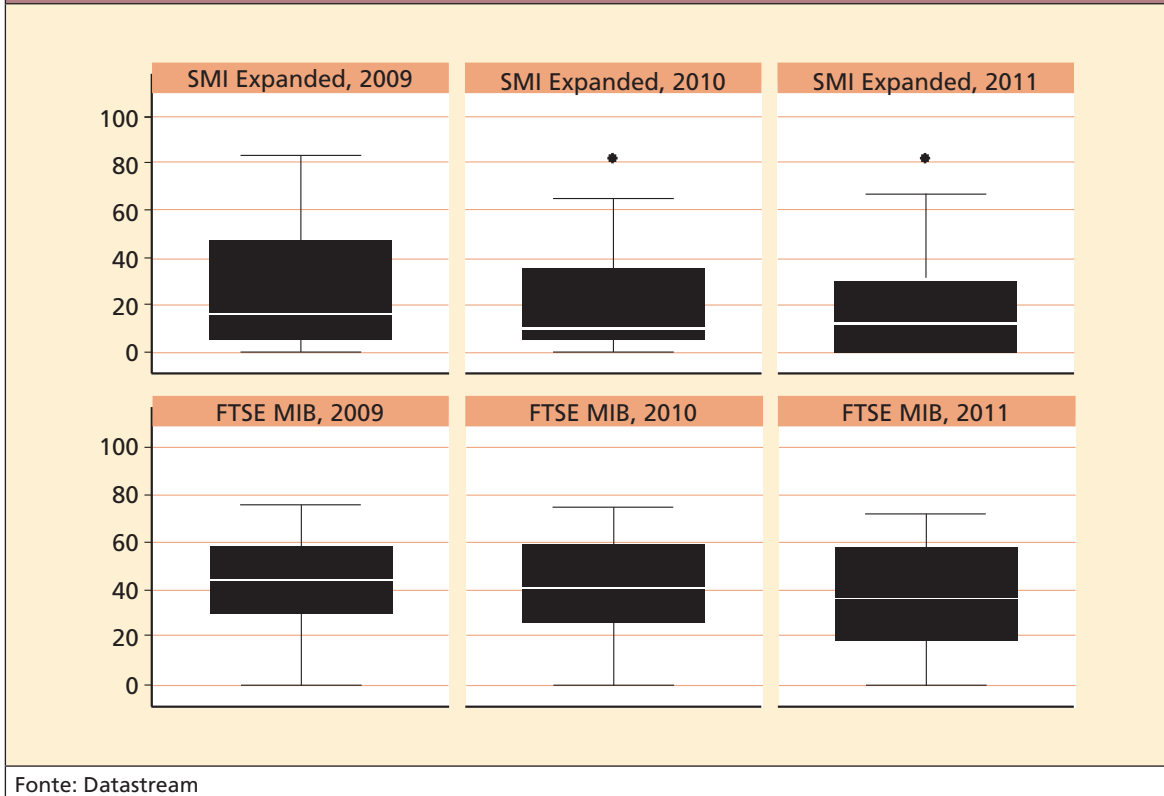
L'aggregazione di questi dati a livello di indice (Figura 14) mostra la gravità di quanto già accennato per l'Italia: più del 30% dell'intera capitalizzazione dell'indice è in realtà vincolata per questioni strategiche e quindi direttamente non commerciabile, mentre in Svizzera questa quota si aggira attorno al 10%. Sull'arco di vari anni non sembrano apparire tendenze particolari.

Figura 12
Proprietà strategica come percentuale della capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream

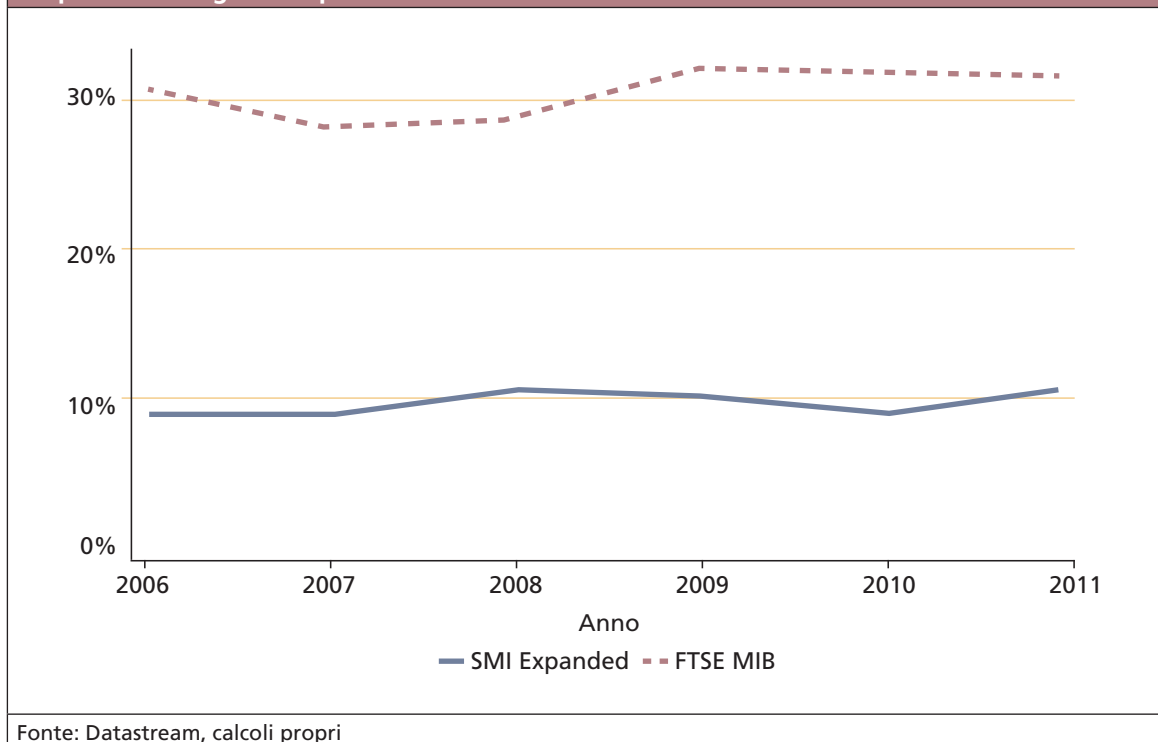
Figura 13
Proprietà strategica come percentuale della capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream

Figura 14

Proprietà strategica / Capitalizzazione dell'indice



2.4 Analisi del volume

Il volume delle transazioni sulla piazza finanziaria, esprimibile in unità monetarie o in numero di titoli commerciati, è un'importante 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 corresponsabili del volume aggregato.

2.4.1 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, indica tendenze simili tra Italia e Svizzera nel corso degli anni. A difesa di Piazza Affari si noti che la borsa svizzera è sì più importante in termini assoluti (maggiore capitalizzazione), 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. La crisi finanziaria del 2009 ha fortemente contratto i volumi di scambio, in termini relativi ancor più per l'Italia che per la Svizzera. Nel 2010 e 2011, il volume relativo italiano si è ripreso, mentre quello svizzero è rimasto ai livelli del 2009.

Inoltre, considerando l'evoluzione di tali serie storiche sull'arco di sette anni, non va nascosto che il volume generato in Italia in questo periodo può anche essere interpretato come un segnale di insicurezza (maggiore volatilità degli investitori). Il modo di calcolo dell'Indice della liberalizzazione finanziaria non tiene conto di tale aspetto, pertanto l'Indice italiano qui pubblicato potrebbe addirittura risultare sovrastimato.

Figura 15
Raffronto tra borsa italiana e borsa svizzera

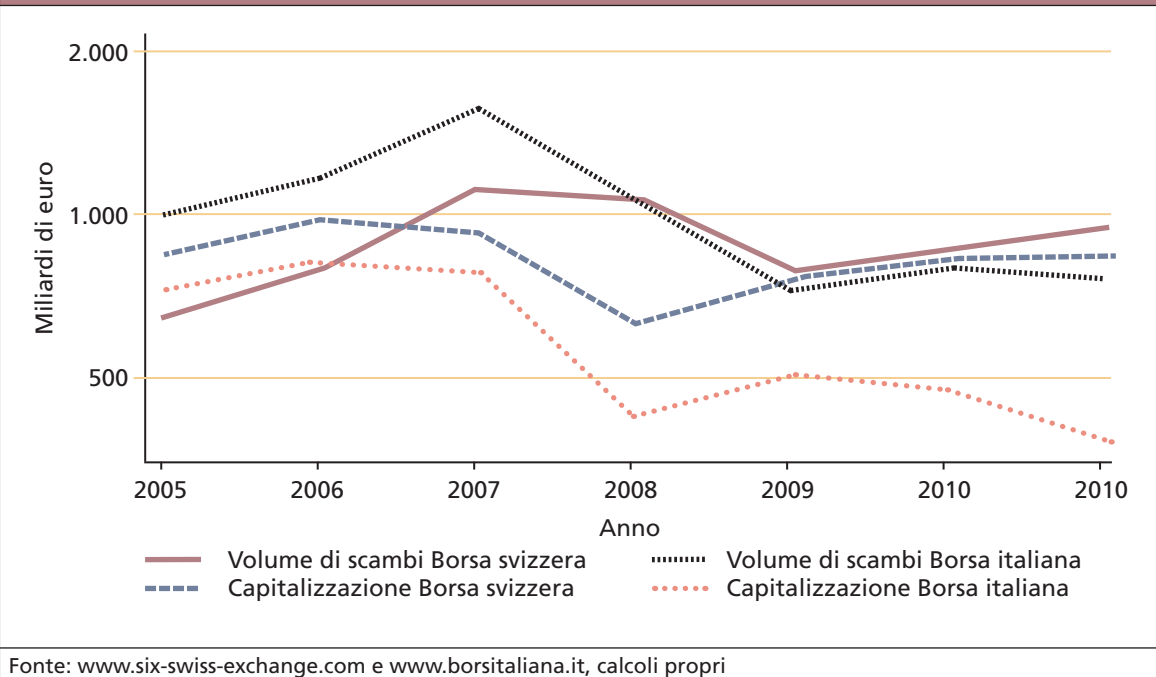
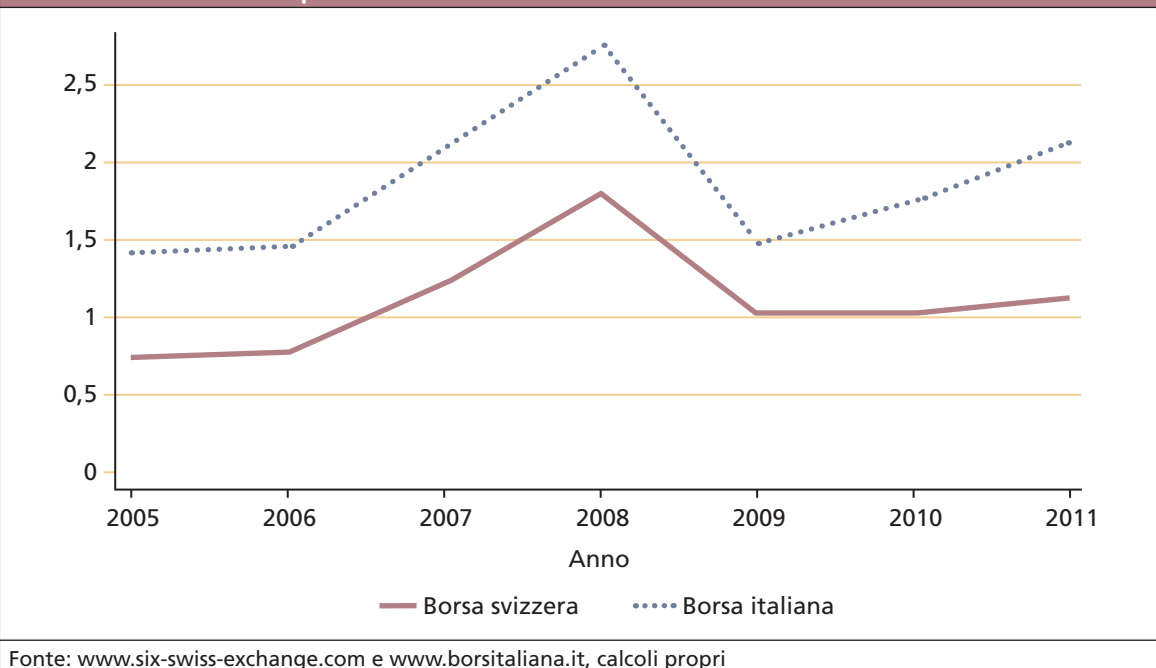


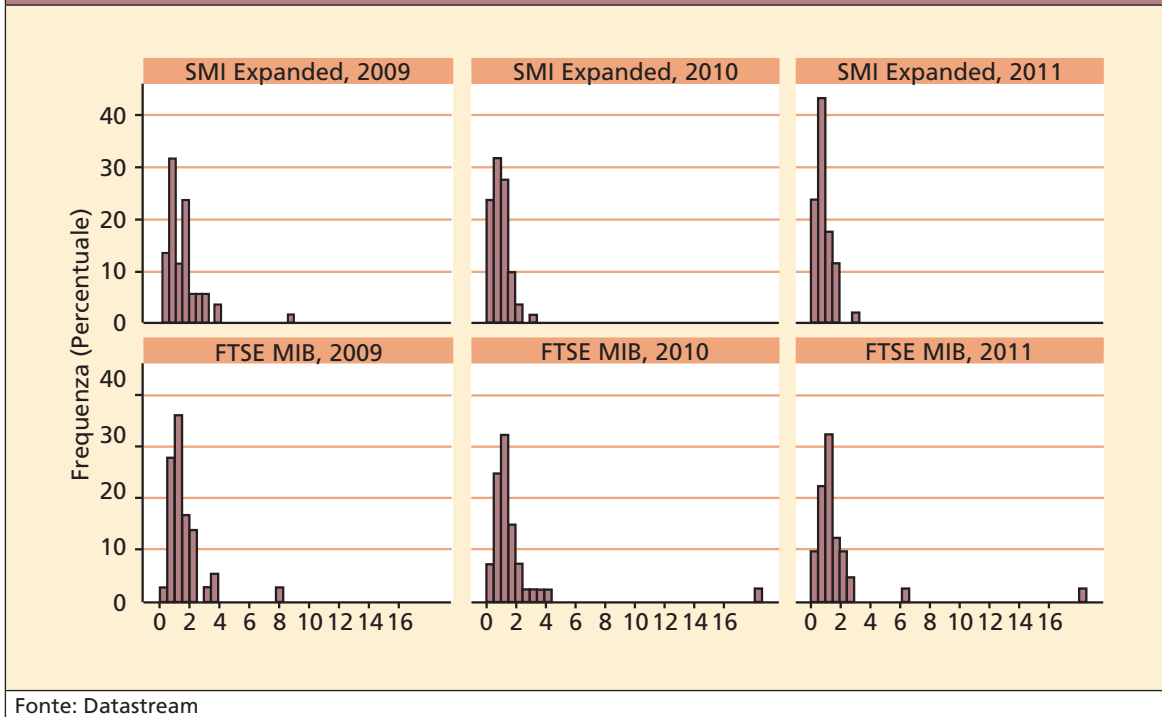
Figura 16
Volume di mercato / Capitalizzazione



2.4.2 Distribuzione dei volumi di compravendita aziendali e loro concentrazione

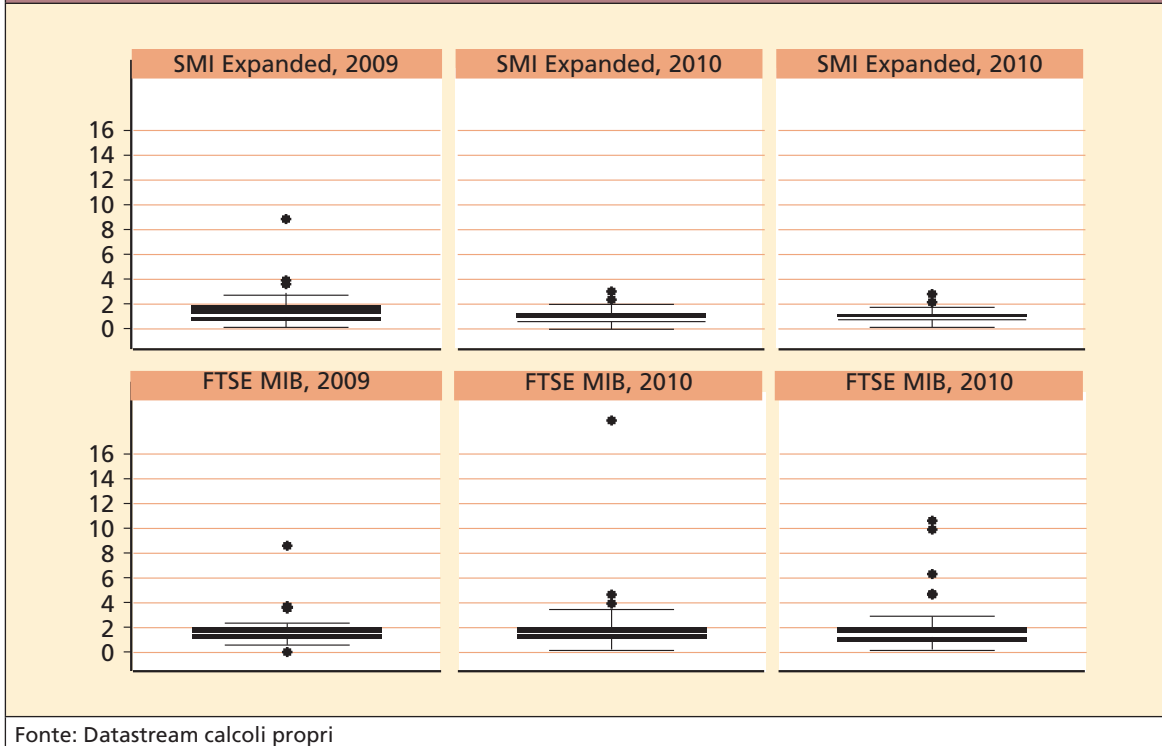
Possiamo chiederci più nel dettaglio quanto sia viva la compravendita dei singoli titoli. Le distribuzioni dei volumi relativi sono rappresentate nelle Figure 17 e 18, dalle quali risulta che SMI Expanded e FTSE MIB hanno distribuzioni simili, con in Svizzera qualche azienda in più che polarizza il turnover.

Figura 17
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream

Figura 18
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream calcoli propri

Possiamo confrontare il volume monetario delle 10 aziende più trattate con quello delle 40 aziende più trattate. Scegliamo 40 aziende per paragonare il FTSE MIB (40 titoli)

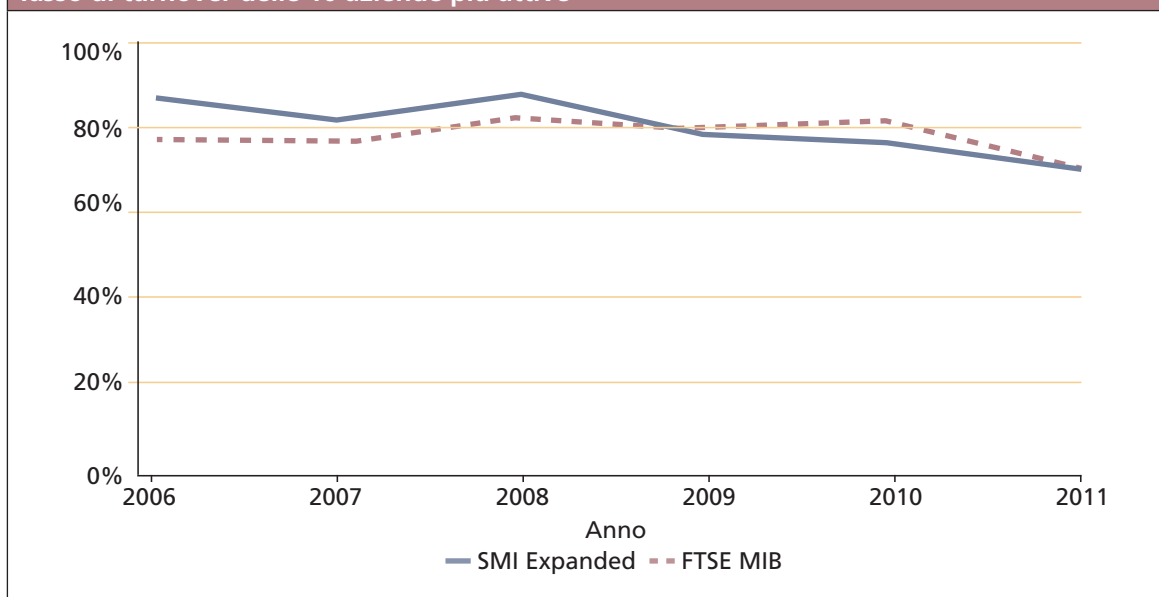
con lo SMI Expanded (50 titoli). La Figura 19 mostra un'importante realtà: mediamente, per Italia e Svizzera, il 25% delle aziende più commerciate genera l'80% del volume delle 40 aziende più commerciate! Sull'arco di più anni si osserva solo una modestissima tendenza al ribasso.

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: tendenzialmente negli ultimi anni, sia in Svizzera sia in Italia sempre meno aziende polarizzano gran parte del volume di mercato. Lo si capisce confrontando per ogni mercato e 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 chiaramente che nel corso degli ultimi anni sia in Svizzera sia in Italia 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 costantemente peggiorato la propria posizione nel corso degli anni (molto probabilmente a causa delle tante transazioni di titoli bancari in netta crisi). Nel 2010, per la prima volta da quando pubblichiamo questo indice, la Svizzera ha marcato una maggior concentrazione dei volumi aziendali rispetto all'Italia. Benché la contrazione dei volumi registrata nel 2009 avesse tuttavia lasciato presupporre un cambio di tendenza, il 2010 e il 2011 hanno confermato il progressivo peggioramento svizzero e italiano. Paragonata alla Svizzera, l'Italia è così notevolmente avanzata nel 2010. Come già accennato, le statistiche italiane fino al 2008 si basano sullo S&P Mib, l'indice di riferimento di allora.

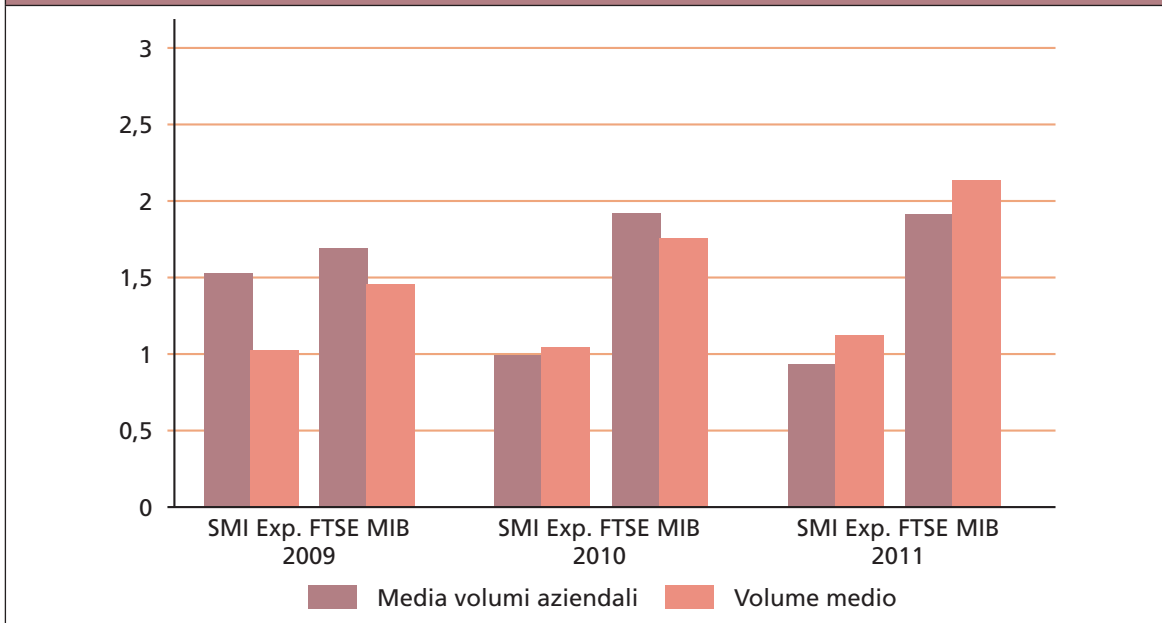
Figura 19

Tasso di turnover delle 10 aziende più attive



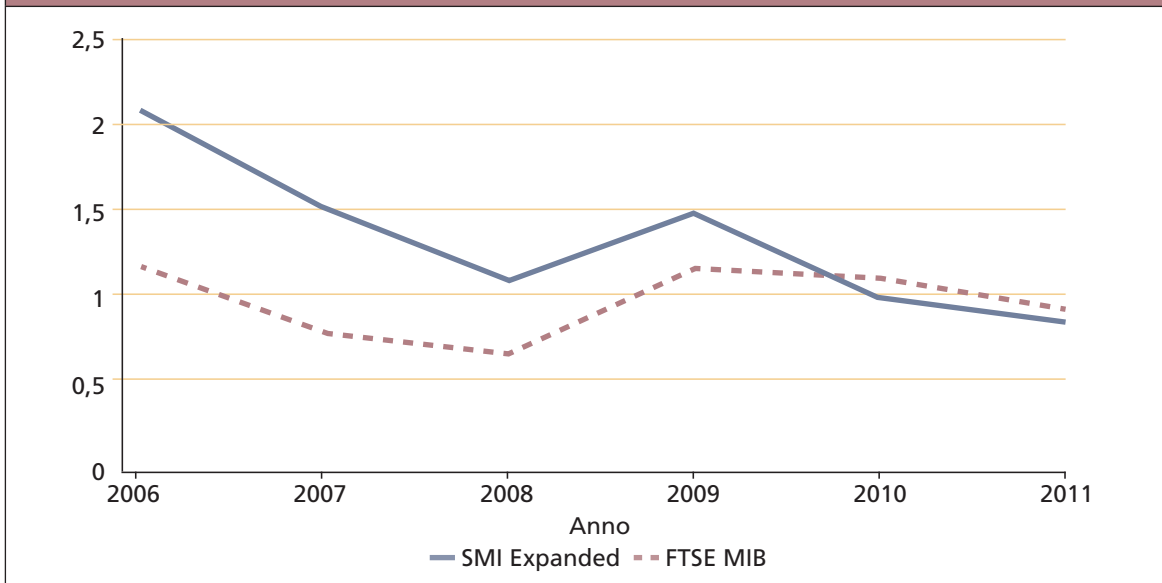
Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 20
Media volumi aziendali e volume medio dell'indice



Fonte: Datastream, calcoli propri

Figura 21
Media volumi aziendali / Volume medio dell'indice



Fonte: Datastream, calcoli propri

2.5 Analisi delle Offerte Pubbliche Iniziali (OPI)

Due anni orsono abbiamo ampliato l'analisi della borsa italiana includendo le Offerte Pubbliche Iniziali (OPI). Ringraziamo Luca Enriques per questo utile *input* emerso durante la presentazione dell'Indice 2009. Riteniamo che un maggior numero di OPI esprima una misura positiva per il giudizio di una borsa, poiché indica una buona capacità di attirare nuove imprese e nuovo capitale.

Coerentemente con la struttura analitica finora adottata, riconduciamo le OPI sia ad

aspetti legati all'analisi della capitalizzazione borsistica (a questo scopo consideriamo la capitalizzazione delle OPI) sia ad aspetti relativi al volume di transazioni (a questo scopo consideriamo il numero di OPI).

Concluderemo che generalmente in Italia c'è un numero di OPI, relativo al numero totale di titoli quotati, paragonabile a quelle svizzere, ma sono OPI con capitalizzazione minore di quelle svizzere. Non solo in termini assoluti, bensì anche paragonando le nuove capitalizzazioni rispetto all'intera capitalizzazione borsistica. Questo è un dato molto rilevante ai fini delle nostre analisi. Per di più, il 2011 ha segnato per entrambi i mercati un drastico crollo delle OPI, colpendo in misura ancor più grave la Svizzera.

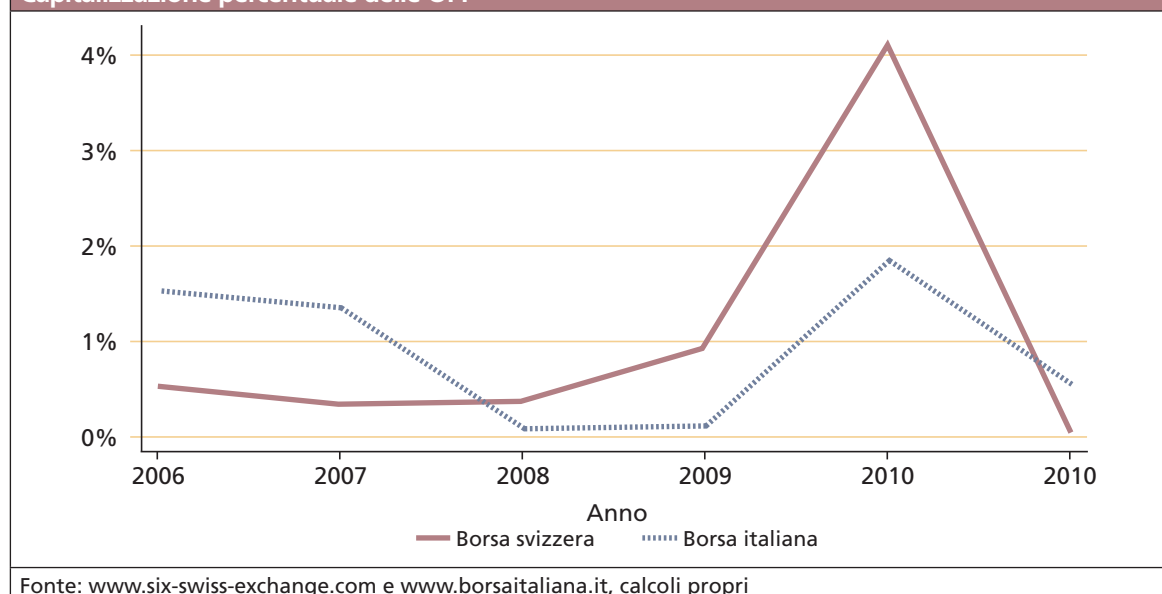
2.5.1 Capitalizzazione delle OPI

Nella presente sottosezione consideriamo la capitalizzazione delle nuove emissioni di azioni (Offerte Pubbliche Iniziali, OPI) rispetto alla capitalizzazione di tutta la piazza finanziaria nazionale. Questo rapporto è una sottocomponente dell'analisi della capitalizzazione per il calcolo dell'Indice 2012.

La Figura 22 mostra l'evoluzione temporale della capitalizzazione percentuale delle OPI in Italia e in Svizzera tra il 2006 e il 2011. È importante ricordare che l'introduzione in Italia nel luglio 2006 del nuovo indice MTA International, pensato per le ditte estere, ha prodotto molte OPI nel 2006 e nel 2007. La situazione si è poi normalizzata nel 2008 e nel 2009. Per questo motivo, ricalcoliamo retrospettivamente solo l'Indice 2010 e 2009 (quest'ultimo basato sui dati del 2008) includendo l'analisi delle OPI. Per quanto riguarda la Svizzera, è interessante notare che fino all'anno scorso la crisi finanziaria non ha assolutamente diminuito l'aumento relativo di capitalizzazione generato attraverso le OPI. Poiché nel 2009 e nel 2010 la capitalizzazione totale della borsa svizzera è addirittura leggermente aumentata, la crescita che l'indicatore svizzero mostra negli ultimi due anni è soprattutto legata all'aumento dei capitali raccolti con le OPI di ogni anno. Colpisce in particolar modo il balzo in avanti che sia l'Italia sia la Svizzera hanno registrato nel 2010 e parimenti il crollo realizzato nel 2011.

Figura 22

Capitalizzazione percentuale delle OPI

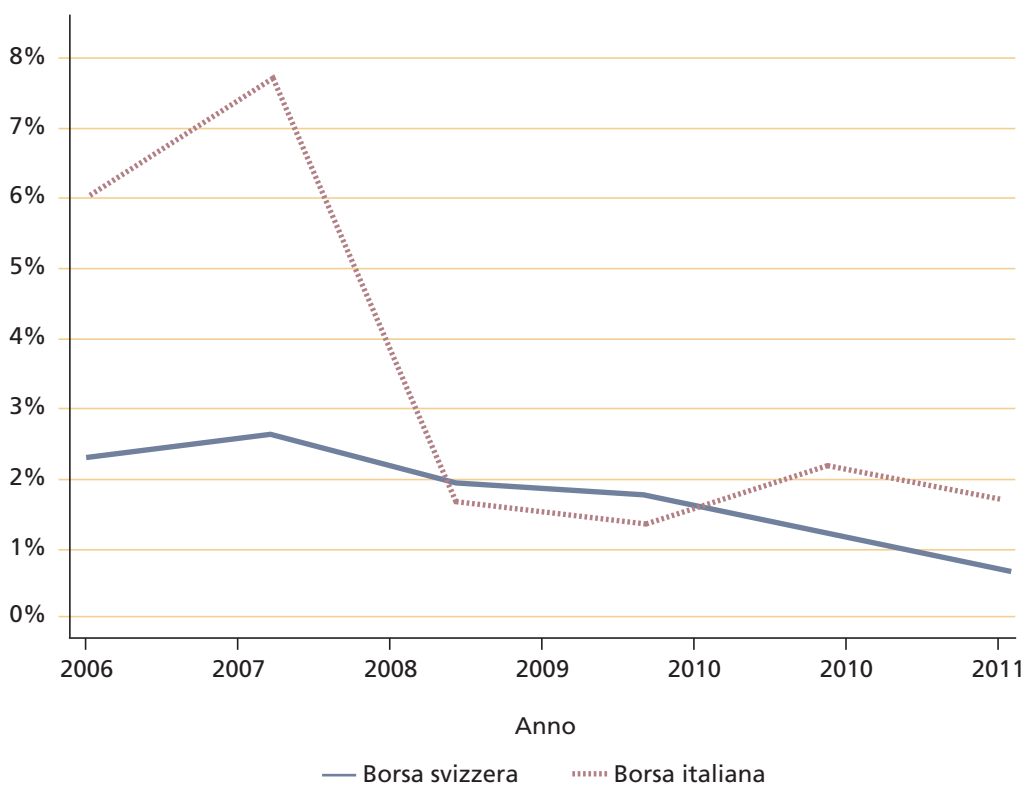


2.5.2 Numero di OPI

Oltre alla dimensione monetaria delle nuove emissioni (Offerte Pubbliche Iniziali, OPI), ci interessa sapere se le OPI siano un fenomeno legato a poche emissioni o tocchino molti nuovi titoli. A questo scopo analizziamo in questa sottosezione il numero di OPI rispetto al numero totale di titoli quotati sulla piazza finanziaria nazionale.

La Figura 23 conferma quanto già accennato nel commento di cui sopra: il lancio in Italia del MTA International nel luglio 2006 ha indotto nel 2006 e nel 2007 un numero straordinario di OPI, che si è poi stabilizzato nel 2008 e nel 2009. A conferma di questa interpretazione dei dati non vi è solo l'andamento della capitalizzazione delle OPI già commentato nella Figura 22, bensì anche la constatazione, nella Figura 23, che dal 2008 l'Italia si allinea sugli ordini di grandezza svizzeri. Mediamente, su cento titoli trattati in borsa ne vengono annualmente emessi tra uno e due nuovi. La relazione mostrata nella Figura 23 confluisce nell'Indice delle liberalizzazioni quale sottocomponente dell'analisi del volume borsistico. Nel 2010, il numero di OPI rispetto al numero totale di titoli quotati ha registrato un chiaro aumento che manca nella borsa svizzera. Le Figure 22 e 23 lasciano intendere che nel 2010 la Svizzera abbia vissuto poche OPI di grandi dimensioni. In modo simile, la lettura simultanea delle Figure 22 e 23 indica che il crollo dei capitali raccolti con le OPI italiane e svizzere nel 2011 è dovuto soprattutto all'entità di tali OPI anziché al loro numero. In altre parole, il 2011 è stato caratterizzato in entrambi i mercati da un numero solo in leggero calo di OPI, ma di molto piccole dimensioni.

Figura 23
Numero relativo delle OPI



Fonte: www.six-swiss-exchange.com e www.borsaitaliana.it, calcoli propri

3. Analisi qualitativa

Nell'analisi qualitativa ci concentriamo sugli organi di vigilanza e regolamentazione del mercato finanziario. Approfittiamo di questo capitoletto introduttivo per una breve digressione sulla necessità di regolare i mercati finanziari. Nella loro teoria generale dell'equilibrio,⁴ elaborata nella metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, Kenneth Arrow e Gerard Debreu hanno dimostrato come un mercato completo non necessiti di organi regolatori ma solo di una struttura legale che permetta l'*enforcement* contrattuale. Il mercato finanziario si distanzia però da questa situazione ideale in quanto:

- non tutti i tipi di rischio sono commerciabili;
- non tutti i tipi di portafogli sono accessibili da tutti gli utenti del mercato;
- le informazioni sui prodotti finanziari non sono simmetricamente distribuite;
- sussistono costi di transazione per la compravendita di prodotti finanziari.

La domanda centrale non è quindi se un mercato finanziario debba avere un apparato giuridico-istituzionale di supporto e monitoraggio, bensì da chi e come venga erogato.

3.1 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,⁵ dal quale abbiamo preso la parte rilevante per la valutazione dei regolatori e che in alcuni casi abbiamo adattato segnalandone debitamente il modo. Le modifiche effettuate premiano 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:

- pienamente implementato = 1;
- ampiamente implementato = 0,66;
- parzialmente implementato = 0,33;
- non implementato = 0.

3.2 Principi qualitativi e valutazione

L'International Organisation of Securities Commissions evidenzia 30 principi per valutare la regolazione di un mercato finanziario. Di questi, scegliamo i primi 13 che riguardano le funzioni del regolatore, consolidiamo i principi 3-8-9-10 nel principio *iii*

4. Kenneth Arrow - Gerard Debreu, *Theory of Value. An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, New Haven London, Yale University Press, 1959.

5. https://www.iosco.org/webmeth_pub/Assess.cfm.

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 pertanto sui seguenti dieci criteri:

- i) avere delle responsabilità chiare e obiettivamente dichiarate;
- ii) essere indipendente;
- iii) avere poteri e risorse adeguate al compito e usarli in modo credibile;
- iv) adottare dei processi decisionali chiari e coerenti nel tempo;
- v) implementare degli standard professionali di livello internazionale;
- vi) essere un organismo autogestito;
- vii) avere degli standard per l'autogestione;
- viii) nel caso di più enti avere un canale per la condivisione delle informazioni;
- ix) nel caso di più enti avere dei meccanismi per lo scambio delle informazioni;
- x) avere e favorire i rapporti internazionali con gli altri enti.

La Tabella 1 riporta per Italia e Svizzera i valori dei 10 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*, con la nomina dei membri della commissione di controllo sottoposti all'approvazione del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, *iii*, con il bilancio e il compenso dei membri del consiglio d'amministrazione sottoposti all'approvazione del Consiglio dei Ministri su proposta del ministro delle Finanze e *vi* e *vii*, con l'autoregolamentazione della CONSOB sottoposta al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri. Per contrasto la situazione svizzera è migliore, la supervisione del mercato si basa su un meccanismo di autoregolazione sorvegliato dall'autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA.⁶ 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 espresse e regolate.⁷

Per quanto riguarda l'anno 2011 nello specifico, le modifiche legislative introdotte dalle due delibere di luglio e settembre hanno migliorato leggermente a livello teorico il grado di indipendenza della CONSOB introducendo fra gli altri i commi 8-10 nell'articolo 26 riguardante la struttura della CONSOB. In particolare il comma 8 certifica la competenza interna in materia di obiettivi e di controllo delle attività da parte del presidente e della commissione stessa. Visto tuttavia l'alto grado di dipendenza rispetto al Consiglio dei Ministri e al Presidente del Consiglio, nodo che non è stato affrontato in queste due delibere, non riteniamo di dover modificare la nostra valutazione su questo punto.⁸

Non possiamo concludere l'analisi senza commentare la tendenza post-crisi finanziaria del 2008 da parte dell'élite politica mondiale a imbrigliare i mercati finan-

6. <http://www.fnma.ch/el/beaufsichtigte/Pages/aufsicht-ueber-die-boersen-und-maerkte.aspx>.

7. http://www.consob.it/main/consob/cosa_falcooperazione/cooperazione_nazionale.html?symbblink=/main/consob/cosa_falcooperazione/index.html.

8. http://www.consob.it/main/documenti/Regolamentazione/normativa/reg8674.htm?symbblink=/main/consob/Chi_elorganizzazione/reg8674.html.

ziari attraverso una moltiplicazione delle regolamentazioni. Si è pertanto cercato, invece di risolvere il problema alla sua origine, di correggere le deformazioni dei mercati causate da esternalità attraverso un'apparato burocratico di controllo: un sistema che storicamente è sempre fallito.

Tabella 1 Indici qualitativi: Italia e Svizzera			
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	1,00
vii	Standard di autoregolamentazione	0	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
Sorgente Dati: Computazioni proprie			

4. Indice della liberalizzazione borsistica

4.1 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.

A partire dall'edizione 2010 di due anni fa, e retrospettivamente per l'Indice 2009, la capitalizzazione delle Offerte Pubbliche Iniziali (OPI) confluisce nella prima parte, mentre il numero di OPI confluisce nella seconda.

La terza e 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 a 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).

Indice delle liberalizzazioni 2012

Tabella 2 Calcolo degli Indici rispetto ad un valore teorico											
Composizione	Peso (%)	Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Valore IT	Valore CH	Peso (%)	Parziale IT (%)	Parziale CH (%)	Parziale Indicatore IT (%)	Parziale Indicatore CH (%)
Analisi quantitativa	75	Capitalizzazione	51	Generata	0,03	0,10	8	0,26	0,79	9,73	23,00
				Nuova	0,01	0,00	4	0,06	0,02		
				Peso nell'economia	0,12	0,45	6	0,73	2,68		
				Concentrazione	0,43	0,34	4	1,71	1,37		
				In mano pubblica	0,09	0,79	12	1,11	9,50		
				In mano straniera	0,43	0,36	3	1,30	1,09		
					0,37	0,60	1	0,37	0,60		
					0,43	0,36	3	1,30	1,09		
					0,22	0,39	5	1,11	1,96		
				Vincolata	0,36	0,78	5	1,79	3,91		
		Turnover	24	Generato	0,06	0,08	5	0,28	0,42	7,33	4,65
				Nuovo	0,82	0,33	5	4,08	1,65		
				Non polarizzato	0,21	0,18	14	2,97	2,58		
		Analisi qualitativa	25	Regolatori	25	Responsabilità	1,00	1,00	2,5	2,50	2,50
Indipendenza	0,67					1,00	2,5	1,68	2,50		
Poteri e risorse	0,33					1,00	2,5	0,83	2,50		
Struttura dei processi	1,00					1,00	2,5	2,50	2,50		
Standard professionali	1,00					1,00	2,5	2,50	2,50		
Autoregolamentazione	0,00					1,00	2,5	0,00	2,50		
Standard di autoregolamentazione	0,00					1,00	2,5	0,00	2,50		
Scambio di informazioni	1,00					1,00	2,5	2,50	2,50		
Meccanismi di condivisione	1,00					1,00	2,5	2,50	2,50		
Rapporti internazionali	1,00					1,00	2,5	2,50	2,50		
Valore assoluto degli Indici										34,56	52,66

Tabella 3 Indice relativo dell'Italia rispetto alla Svizzera				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Parziale Sottoindicatore (% CH)	Parziale Indicatore (% CH)
Capitalizzazione	51	Generata	32	42
		Nuova	304	
		Rapporto PIL	27	
		Dispersione	125	
		Non in mano pubblica	28	
		In mano straniera	89	
		Non vincolata	46	
Turnover	24	Generato	66	158
		Nuovo	247	
		Non polarizzato	115	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		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				65,64

4.2 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

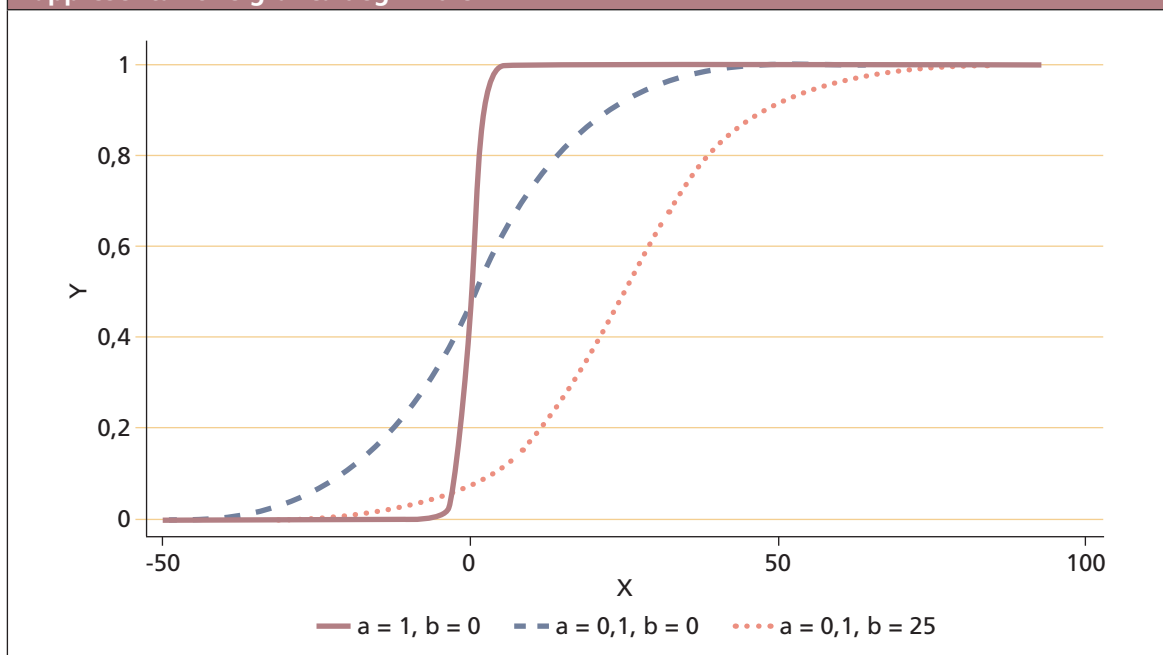
$$y = \frac{e^{a(x-b)}}{1+e^{a(x-b)}}$$

che fornisce dei valori compresi fra zero e uno. La Figura 24 rende graficamente l'idea al variare dei valori di a e b . Calibriamo di caso in caso la trasformazione logistica inversa in modo da associare al minimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,1 e 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.

- i) Capitalizzazione totale limite superiore della funzione posto a 2.500 miliardi di euro (il valore più alto è stato riscontrato in Svizzera nella fase espansiva del 2007 ed equivaleva a 2.300 miliardi di euro); limite inferiore posto a 800 miliardi di euro.
- ii) Rapporto tra capitalizzazione del mercato e PIL: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
- iii) Rapporto tra media delle quote straniere e quota straniera media dell'indice: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
- iv) *Turnover* aggregato: limite superiore posto a 3.000 miliardi di euro; limite inferiore posto a 1.000 miliardi di euro.
- v) Rapporto fra *turnover* e capitalizzazione del mercato: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.
- vi) Rapporto fra media ponderata e media non ponderata del *turnover*: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.
- vii) Rapporto fra capitalizzazione in mano pubblica e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- viii) Rapporto fra capitalizzazione in mano straniera e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- ix) Rapporto fra capitalizzazione vincolata e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,5; limite inferiore posto a 0.
- x) Media quote straniere aziendali: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- xi) Quota straniera media: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
- xii) Rapporto fra numero di OPI e numero totale di titoli attualmente commerciati: limite superiore posto a 0,02; limite inferiore posto a 0.
- xiii) Rapporto fra la capitalizzazione delle OPI e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,05; limite inferiore posto a 0.

Figura 24
Rappresentazione grafica degli Indici



4.3 Valutazioni per gli anni 2009, 2010 e 2011

La Tabella 4 riporta l'evoluzione storica del confronto tra la borsa italiana e quella svizzera. In generale l'Indice conferma la sensazione avuta durante l'analisi delle sue singole componenti, ovvero che l'evoluzione della piazza finanziaria italiana sia qualitativamente e quantitativamente talvolta meglio, talvolta peggio di quella svizzera. In genere, purtroppo, entrambe le piazze finanziarie hanno accusato severi colpi alla luce dei nostri criteri di valutazione. Poiché gli indicatori svizzeri talvolta si deteriorano più rapidamente di quelli italiani, talvolta il contrario, ne risulta un andamento dell'Indice relativo altalenante.

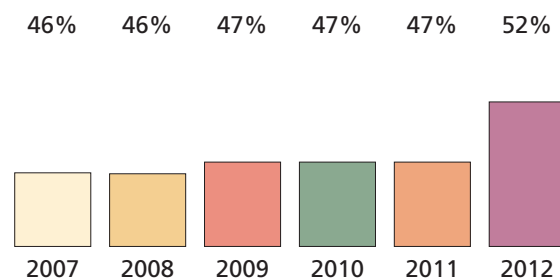
Coerentemente con quanto scritto sopra, l'entusiasmo dato dal miglioramento italiano che l'Indice delle liberalizzazioni ha segnalato nel 2010 va ricondotto al progressivo peggioramento della situazione svizzera, mentre nel 2011 il peggioramento deriva principalmente dal fatto che sono state incluse nella capitalizzazione pubblica anche le società controllate da Cassa depositi e prestiti.

Tabella 4			
Evoluzione del confronto Italia e Svizzera (2010-2012)			
Indice relativo	2010	2011	2012
Italia / Svizzera	63,84%	69,02%	65,64%

Capitolo 12

Ordini professionali

di Silvio Boccalatte



1. Premessa

Il manifestarsi imperioso e preoccupante della crisi economica ha riportato alla ribalta la necessità di intervenire nel settore dei servizi professionali: dopo alcuni anni di sostanziale immobilismo, nel corso del 2011 si sono potuti registrare ben tre provvedimenti legislativi contenenti disposizioni in materia di professioni.

A livello di opinione pubblica appare assodato che l'ordinamento delle professioni intellettuali sia affetto da gravi problemi che impediscono l'affermazione dei migliori, rallentano l'inserimento dei giovani nel mercato e costituiscono una zavorra per i professionisti italiani chiamati a confrontarsi con i colleghi stranieri (soprattutto di area angloamericana). Ciò che non appare per nulla chiaro, invece, è come intervenire.

In estrema sintesi, e con la dovuta dose di semplificazione, alla liberalizzazione del settore – per quanto graduale e parziale – si oppongono due correnti di pensiero tra loro paradossalmente contrapposte, in una bizzarra *coincidentia oppositorum* tutta italiana e tutta a danno della libertà del lavoro e della contrattazione. Da una parte, infatti, l'apertura dei mercati professionali è avversata dalle tradizionali difese corporative, che ostacolano la concorrenza in forza di valutazioni anacronistiche sulla pretesa superiorità delle professioni "liberali" rispetto al vile commercio e sulla pretesa convinzione che il sistema ordinistico sia in grado di tutelare il cliente meglio della "giungla" del mercato; dall'altra parte, invece, si collocano i difensori a oltranza dei consumatori, i quali condividono con i paladini dell'attuale sistema ordinistico l'opinione secondo cui vi sia una grave asimmetria informativa tra professionisti e clientela, ma ritengono che lo strumento migliore per farvi fronte sia l'adozione di regole manifestamente sbilanciate a favore dei consumatori e chiaramente penalizzanti per i professionisti, con ciò, quindi, opponendosi sia agli ordini tradizionali sia a ogni seria ipotesi di liberalizzazione.

Dall'angolazione da cui muove il presente studio, i primi avversano la liberalizzazione per difendere dalla concorrenza le proprie posizioni di mercato, utilizzando concetti come la dignità della professione e la tutela del cliente attraverso gli Ordini; i secondi

si oppongono alla liberalizzazione in forza di una malcelata idea egalitaria ideologicamente avversa alla concorrenza, facendosi scudo con la necessità di correggere l'asimmetria delle posizioni tra cliente e professionista. Curiosamente, peraltro, i primi accusano i secondi di volere "liberalizzazioni selvagge", mentre i secondi accusano i primi di usare le leggi del mercato a danno delle parti più deboli.

In questo surreale dibattito in cui ciascuno dei due gruppi accusa l'altro di volere liberalizzare, come se ciò fosse una colpa grave, è improvvisamente subentrato un terzo attore: la fretta.

Incalzato dalle istituzioni europee, il governo italiano *pro tempore* – prima presieduto da Silvio Berlusconi e poi da Mario Monti – ha disperatamente cercato di mostrare ai mercati e all'opinione pubblica di essere in grado di adottare riforme con estrema velocità, laddove sarebbe stato sommamente opportuno dimostrare di agire bene, oltre che velocemente. L'impulso proveniente dall'Europa, infatti, non era indirizzato nel senso di "fare qualcosa", ma conteneva indicazioni piuttosto precise: la celebre lettera inviata al presidente del Consiglio da parte di Mario Draghi e Jean-Claude Trichet, in qualità di presidente entrante l'uno, uscente l'altro, della BCE citava espressamente le professioni intellettuali e indicava senza mezzi termini le necessarie linee di riforma, laddove si precisava che «le sfide principali sono l'aumento della concorrenza, particolarmente nei servizi [...] È necessaria una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme, inclusa la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali».

"Piena liberalizzazione" è una terminologia che lascia ben poco adito a interpretazioni creative.

Il susseguirsi quasi schizofrenico di riforme avvenuto nel 2011 (ma anche ciò che abbiamo visto nei primi mesi del 2012, che plausibilmente proseguiamo a vedere, e di cui renderemo conto nella prossima edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*), o meglio nel secondo semestre del 2011, può trovare una corretta chiave di lettura proprio nell'interazione conflittuale tra questi tre attori, esplicitasi in una caotica evoluzione di norme talora vaghe, talora contraddittorie, talora difficilmente applicabili.

2. La scelta delle professioni di riferimento, la "quota di ordinismo" e il paese di confronto

Le professioni considerate nell'analisi, come nell'edizione 2011, sono dieci:

1. avvocati;
2. contabili;
3. architetti;
4. ingegneri;
5. assistenti sociali;
6. giornalisti;
7. agrotecnici;
8. dottori agronomi e dottori forestali;
9. periti agrari;
10. geometri.

Il *benchmark* rimane la *best practice* reperita in Gran Bretagna e, più specificamente, in Inghilterra. Per le motivazioni che hanno portato alla scelta delle categorie analizzate,

nonché dell'ordinamento giuridico straniero di riferimento, si richiamano senz'altro le edizioni precedenti dell'*Indice delle liberalizzazioni*, così come vi si rinvia per la scelta degli indicatori e per il calcolo della media ponderata: tutto ciò è riprodotto in questa edizione senza alcuna modifica.

Oltre al calcolo per ciascuna delle professioni considerate, si presenterà anche una valutazione complessiva del sistema italiano, la quale sarà effettuata tenendo conto di un dato estremamente importante: in Italia pressoché tutte le professioni intellettuali sono organizzate tramite "ordini", mentre in Inghilterra ciò è confinato a un numero limitatissimo di professioni. 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.¹

3. I cambiamenti intercorsi nell'arco dell'anno

Come anticipato in premessa, nel 2011 gli interventi legislativi nella materia in esame sono stati svariati e meritano di essere attentamente analizzati.

3.1 Le riforme "promesse"

Il primo provvedimento contenente disposizioni sulle professioni intellettuali è l'articolo 3, comma 5, decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*): nonostante sia un solo comma, esso contiene numerose norme che, anche sotto il profilo della tecnica legislativa, avrebbero meritato una collocazione e una distribuzione più congrue.

L'incipit del comma 5 è declamatorio: «Fermo restando l'esame di Stato di cui all'articolo 33, quinto comma, della Costituzione per l'accesso alle professioni regolamentate, gli ordinamenti professionali devono garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti».

Parrebbero frasi perentorie: potrebbero preludere alla completa liberalizzazione dei servizi professionali e, se non fossero seguite da altre disposizioni di segno ben diverso, potrebbero considerarsi autoapplicative, comportare l'immediata abrogazione implicita del sistema ordinistico e sottoporre le professioni intellettuali al diritto dell'impresa. Non è così, e lo si capisce subito, sin dalla frase seguente a quelle sopra riportate: «Gli ordinamenti professionali dovranno essere riformati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto per recepire i seguenti principi». In altri termini, nessuno dei principi solennemente annunciati poche parole prima deve intendersi autoapplicativo, ma diverrà efficace solo nel momento e nella misura in cui intervengano le successive riforme degli ordini professionali (in verità non si capisce se il legislatore ha immaginato una riforma complessiva o più provvedimenti tra loro non necessariamente coordinati) da adottarsi entro dodici mesi a decorrere dal 13 agosto 2011.

Nel testo originario della disposizione in esame non si poteva nemmeno comprendere chi avesse il compito di varare le riforme degli ordinamenti professionali: tale obbligo

1. Per ulteriori precisazioni sul punto si rinvia all'edizione 2007 dell'*Indice delle liberalizzazioni*, pp. 117 e 130-131.

avrebbe potuto gravare, in primo luogo, sugli Ordini stessi, che avrebbero dovuto conformare i propri regolamenti e i propri codici deontologici ai nuovi principi legislativi, ma di certo essi avrebbero avuto ben pochi margini di manovra (ammesso e non concesso che li volessero usare). Siccome la maggior parte delle norme inerenti gli ordinamenti professionali, in realtà, è dettata con atti aventi forza di legge, la disposizione in esame si dimostrava completamente inutile perché le riforme di tali ordinamenti si sarebbero potute adottare solo con atti pariordinati: in altri termini, tutto quanto dettato dal decreto legge 138/2011 in materia di professioni sarebbe stato solo una sorta di “programma”, di “suggerimento” rivolto al legislatore e, quindi, del tutto privo di vincolatività.

L'incredibile paradosso appena illustrato, dalle tinte veramente gattopardesche, non è sopravvissuto che pochi mesi, perché la legge 12 novembre 2011, n. 183 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012*), ha precisato che la riforma degli ordinamenti professionali debba essere compiuta tramite regolamento governativo, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, cioè con regolamento di delegificazione. Anzi: sembrerebbe con un solo regolamento di delegificazione destinato ad intervenire sugli ordinamenti di tutte le professioni intellettuali.

Ai fini del presente studio, però, l'attesa di un regolamento da adottarsi nel corso del 2012 (poi effettivamente adottato nell'agosto 2012) implica che, in sé e per sé, il decreto legge 138/2011 non comporta alcuna variazione del grado di liberalizzazione delle professioni durante l'anno 2011.

A mero scopo informativo, però, giova menzionare già ora i principi che in base al decreto legge in oggetto, dovrebbero divenire i cardini della futura riforma della professioni intellettuali:

- abrogazione delle norme che limitano il «numero di persone che sono titolate ad esercitare una certa professione in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica», a meno che tale limitazione «risponda a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana, e non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, in caso di esercizio dell'attività in forma societaria, della sede legale della società professionale».

Non si può non notare come anche questa disposizione costituisca, in realtà, poco più di una declamazione: subordinare la permanenza di tali limitazioni alla presenza di un “interesse pubblico” significa lasciare una discrezionalità pressoché completa al Governo.

- Sottoposizione di ogni professionista all'obbligo di formazione continua: l'elusione di tale dovere «determina un illecito disciplinare».

Si tratta di una disposizione che è sostanzialmente inutile, poiché negli ultimi anni è stato inserito l'obbligo di formazione continua in tutti gli ordinamenti considerati nel presente studio. Peraltro, spesso si dimentica che questa non è una norma orientata alla liberalizzazione di un settore, ma si risolve solo nell'imposizione di un altro vincolo all'attività dei professionisti.

- Sforzo per garantire un «effettivo svolgimento dell'attività formativa» da parte del tirocinante, cui «dovrà essere corrisposto un equo compenso di natura indennitaria, commisurato al suo concreto apporto». Il periodo massimo di tirocinio non può superare i tre anni e potrà essere svolto anche durante il periodo dell'Università.

Rinforzare l'effettività del tirocinio non modifica la situazione e certo non può essere definita una liberalizzazione; porre un tetto massimo di tre anni per il tirocinio è una disposizione senza conseguenze concrete, perché normalmente le regole professionali prevedono praticantati di durata inferiore; l'obbligo di corrispondere un indennizzo al praticante, da un lato è privo di conseguenze reali, perché di solito gli ordinamenti professionali prevedono già che un qualche compenso debba essere riconosciuto al tirocinante, dall'altro lato è una regola orientata verso una riduzione della liberalizzazione. Va rilevato, comunque, che la durata massima del tirocinio è stata subito ridotta a diciotto mesi dall'articolo 33, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), poi convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

- Obbligo di pattuire il compenso spettante al professionista «per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale», anche in deroga alle tariffe, e obbligo di «rendere noto al cliente il livello della complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico».

Un buon esempio di norma inutile e controproducente: se il compenso non è pattuito per iscritto scatta comunque l'automatica vigenza delle tariffe, in quanto non è statuito che la sanzione sia la perdita del diritto al pagamento oppure la nullità del contratto d'opera professionale. Già ora, peraltro, gli ordinamenti professionali impongono al professionista di spiegare dettagliatamente al cliente gli oneri necessari per l'adempimento dell'incarico. A ogni modo, tutta questa disposizione è orientata verso la riduzione degli spazi di libertà contrattuale tra professionista e cliente.²

- Obbligo per il professionista di «stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale» e di «rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale».

Si tratta, ancora una volta, di una norma la cui utilità è estremamente limitata: molti ordinamenti professionali impongono già all'iscritto la stipula di una polizza assicurativa. In ogni caso è un'altra disposizione orientata alla riduzione dello spazio di libertà nei rapporti tra professionisti e clientela.

Le funzioni disciplinari vengono sottratte ai consigli degli Ordini e sono affidate a «organi a livello territoriale, diversi da quelli aventi funzioni amministrative» e a «un organo nazionale di disciplina».

2. Questa lettera del comma 5 è stata abrogata dal decreto legge 1/2012, di cui renderemo conto nella edizione 2013 dell'*Indice delle liberalizzazioni*.

È una disposizione che, se e quando diverrà operativa, costituisce un'indubbia innovazione: ai fini del presente studio, però, non comporterà alcuna modifica di valutazione.

- «La pubblicità informativa, con ogni mezzo, avente ad oggetto l'attività professionale, le specializzazioni ed i titoli professionali posseduti, la struttura dello studio ed i compensi delle prestazioni, è libera. Le informazioni devono essere trasparenti, veritiere, corrette e non devono essere equivocate, ingannevoli, denigratorie».

È incredibile come il legislatore voglia far passare come innovazioni norme in realtà già esistenti: la pubblicità informativa per i professionisti è già lecita dal 2006!

La già menzionata legge n. 183/2011 ha chiarito che il nuovo ordinamento delle professioni debba essere dettato con regolamento governativo, e «le norme vigenti sugli ordinamenti professionali sono abrogate con effetto dall'entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 5» (art. 10, comma 2, l. 183/2011, testo originale). Questo punto specifico, però, è mutato in meno di un mese, perché l'articolo 33, comma 1, decreto legge n. 201/2011, convertito con legge n. 214/2011, ha sostituito la clausola appena citata con la seguente: «le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi di cui al comma 5, lettere da a) a g), sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 5 e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012».

3.2 L'esercizio della professione in forma societaria

L'unica modifica che risulta rilevante ai fini del presente studio è inerente l'esercizio delle professioni in forma societaria.

L'articolo 10, comma 3, legge n. 183/2011 prevede che le attività professionali possano essere svolte attraverso «i modelli societari regolati dai titoli V e VI del libro V del codice civile», cioè sia con le società di persone sia con le società di capitali: in conseguenza di questa riforma, viene espressamente abrogata la legge 23 novembre 1939, n. 1815, ossia la legge che permetteva di utilizzare solo l'associazione come modello per lo svolgimento della professione in forma organizzata. Sono comunque fatti salvi i modelli societari associativi e societari già vigenti.

In primo luogo, la riforma prevede che possano essere create società anche «per l'esercizio di più attività professionali» (art. 10, comma 8, l. 183/2011) e impone che la «denominazione sociale in qualunque modo formata, debba contenere l'indicazione di società tra professionisti» (art. 10, comma 5, l. 183/2011): posto che vengono dichiarate ammissibili sia le società di capitali sia le società di persone, è evidente che l'espressione «denominazione sociale» vada intesa come «denominazione sociale o ragione sociale».

Nessun soggetto può partecipare a più di una società tra professionisti (art. 10, comma 6, l. 183/2011) e, in ogni caso, sia il singolo professionista sia la società sono tenuti al rispetto del «regime disciplinare» dell'ordine di riferimento (art. 10, comma 7, l. 183/2011): dal tenore letterale della disposizione non paiono esservi dubbi sul fatto che ogni società abbia l'obbligo di iscriversi a un ordine; in *silentio legis* e in attesa delle prime applicazioni, si può ritenere che una società multidisciplinare, cioè «costituita anche per l'esercizio di più attività professionali», debba iscriversi a tutti gli ordini cui sono iscritti i propri soci.

L'articolo 10, comma 4, poi, indica specifici elementi che debbono necessariamente essere presenti nell'atto costitutivo della società tra professionisti (non si prevede espressamente quale sia la sanzione in caso di difformità, ma si può ragionevolmente immaginare che possa essere la nullità per violazione di norma imperativa di legge), e, precisamente:

- «l'esercizio in via esclusiva dell'attività professionale da parte dei soci».

Non sono quindi ammissibili società a scopo "misto", cioè il cui fine non sia solo la prestazione di servizi professionali, ma anche commerciali.

- «l'ammissione in qualità di soci dei soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, anche in differenti sezioni, nonché dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante, ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento».

Si tratta di una disposizione dalla portata rivoluzionaria per il diritto italiano: alla società tra professionisti possono partecipare anche soggetti non professionisti. Questi non potranno eseguire prestazioni professionali, ma potranno finanziare la società. Si apre quindi lo spazio anche per i soci di capitali nelle società tra professionisti.

- «criteri e modalità affinché l'esecuzione dell'incarico professionale conferito alla società sia eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale richiesta; la designazione del socio professionista sia compiuta dall'utente e, in mancanza di tale designazione, il nominativo debba essere previamente comunicato per iscritto all'utente»;
- «le modalità di esclusione dalla società del socio che sia stato cancellato dal rispettivo albo con provvedimento definitivo».

Si tratta di una vera liberalizzazione che permette al settore delle professioni intellettuali di fare un salto in avanti di quasi un secolo: dal modello dello studio professionale unipersonale – cristallizzato nella legge del 1939 – a un modulo addirittura definibile come professionale-commerciale. Sul punto, cioè, si raggiunge qualcosa di simile al massimo di liberalizzazione possibile, sicuramente paragonabile alla situazione inglese e, per certi versi, anche più avanzato: a parte alcuni tecnicismi dipendenti dal quadro normativo ancora vigente in materia di professioni, si può affermare che, per la libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative e per la libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici, la legge in questione ha raggiunto il paradigma della liberalizzazione perseguito dall'Istituto Bruno Leoni. Anche a prescindere da ogni considerazione in merito al parametro di riferimento costituito dal sistema inglese, dunque, si reputa opportuno esprimere una valutazione del 100% di liberalizzazione sugli indicatori 3-A) e 3-B).

C'è da chiedersi, in realtà, se il settore sarà in grado di assorbire questa riforma op-

pure le resistenze e le inerzie saranno tali e tante da farla arretrare considerevolmente:³ le nuove norme in materia di società tra professionisti sembrerebbero autoapplicative (e, in questa sede, vengono interpretate come in tale modo), ma l'articolo 10, comma 10, legge 183/2011 attribuisce al ministro della Giustizia, di concerto con il ministro dello Sviluppo economico, il compito di adottare un regolamento di natura attuativa-integrativa.

4. La valutazione di ciascuna professione considerata

4.1 ARCHITETTI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 58% (2011 = 58%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

3. È bene notare, infatti, che la disciplina sin qui illustrata è già stata modificata in senso restrittivo, con il decreto legge 1/2012, di cui renderemo conto nell'edizione 2013 dell'*Indice delle liberalizzazioni*.

Ordini professionali

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 55% (2011 = 55%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2012: 65%	
Valutazione al maggio 2011: 65%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 95%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 95%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 95%	

Valutazione complessiva architetti: 65% (2011 = 64%)

4.2 AVVOCATI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 43% (2011 = 43%)*

Indice delle liberalizzazioni 2012

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 40%	
Valutazione 2011: 40%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione 2012: 35%	
Valutazione 2011: 35%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57% (2011 = 57%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 45%	
Valutazione 2011: 45%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì, in parte
Valutazione 2012: 45%	
Valutazione 2011: 45%	

Ordini professionali

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 80%	
Valutazione 2011: 80%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 87%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, in parte
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 80%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non completamente
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 95%	

Valutazione complessiva avvocati: 60% (2011 = 57%)

4.3 CONTABILI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2011 = 35%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 65%	
Valutazione 2011: 65%	

Indice delle liberalizzazioni 2012

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 50% (2011 = 50%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 80%	
Valutazione 2011: 80%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 60%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 70%	

Ordini professionali

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 50%	

Valutazione complessiva contabili: 54% (2010 = 46 %)

4.4 INGEGNERI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 37% (2011 = 37%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 37% (2011 = 37%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 45%	
Valutazione 2011: 45%	

Indice delle liberalizzazioni 2012

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 45%	
Valutazione 2011: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 95%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 95%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 95%	

Valutazione complessiva ingegneri: 50% (2011 = 49%)

4.5 ASSISTENTI SOCIALI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 73% (2011 = 73%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

Ordini professionali

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 78% (2011 = 78%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, ma solo informativa	Sì
Valutazione al maggio 2012: 85%	
Valutazione al maggio 2011: 85%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 100%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

Indice delle liberalizzazioni 2012

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

Valutazione complessiva assistenti sociali: 80% (2011 = 80%)

4.6 GIORNALISTI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 73% (2011 = 73%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2012: 70%	
Valutazione al maggio 2011: 70%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57% (2011 = 57%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No per i giornalisti lav. autonomi	Si
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

Ordini professionali

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si, in parte	Si
Valutazione al maggio 2012: 80%	
Valutazione al maggio 2011: 80%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 100%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 100%	

Valutazione complessiva giornalisti: 72% (2010 = 72%)

4.7 AGROTECNICI

1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2011 = 35%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione 2012: 65%	
Valutazione 2011: 65%	

Indice delle liberalizzazioni 2012

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 53% (2011 = 53%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si, in parte	Si
Valutazione 2012: 70%	
Valutazione 2011: 70%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 60%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 70%	

Ordini professionali

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 50%	

Valutazione complessiva agrotecnici: 55% (2011 = 47%)

4.8 DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2011 = 35%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 35% (2011 = 35%)*

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

Indice delle liberalizzazioni 2012

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione 2012: 35%	
Valutazione 2011: 35%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 40%)*

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 30%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione al maggio 2012: 100%	
Valutazione al maggio 2011: 50%	

Valutazione complessiva dottori agronomi e dottori forestali: 48% (2011 = 36%)

4.9 PERITI AGRARI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2011 = 35%)*

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 65%	
Valutazione 2011: 65%	

Ordini professionali

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione 2012: 85%	
Valutazione 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

2) Libertà di conduzione dell'attività professionale = 47% (2011 = 47%)

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
Sostanzialmente sì	Sì
Valutazione 2012: 90%	
Valutazione 2011: 90%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione 2012: 40%	
Valutazione 2011: 40%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 10%	
Valutazione 2011: 10%	

3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 60%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 70%	

Indice delle liberalizzazioni 2012

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 50%	

Valutazione complessiva periti agrari: 52% (2011 = 45%)

4.10 GEOMETRI

1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 35% (2011 = 35%)

A) Esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

B) Esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 60%	
Valutazione 2011: 60%	

C) Necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2012: 85%	
Valutazione al maggio 2011: 85%	

D) Necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione 2012: 20%	
Valutazione 2011: 20%	

2) Libertà di conduzione dell'attività professionale = 37% (2011 = 37%)

Ordini professionali

A) Libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 50%	
Valutazione 2011: 50%	

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì, in parte	Sì
Valutazione 2012: 45%	
Valutazione 2011: 45%	

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione 2012: 15%	
Valutazione 2011: 15%	

3) Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 100% (2011 = 60%)

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 70%	

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì
Valutazione 2012: 100%	
Valutazione 2011: 50%	

Valutazione complessiva geometri: 49% (2011 = 40%)

5. La liberalizzazione nelle professioni analizzate

La percentuale di liberalizzazione nelle professioni analizzate può essere efficacemente presentata nella tabella seguente:

Indice delle liberalizzazioni 2012

Tabella 1 Ordini professionali, punteggi					
	Architetti	Avvocati	Contabili	Ingegneri	Ass. Soc.
Complessivo	65 (64)	60 (57)	54 (46)	50 (49)	80 (80)
1) Avvio	58 (58)	43 (43)	35 (35)	37 (37)	73 (73)
a) Costituzione	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)
b) Cittadinanza	70 (70)	40 (40)	65 (65)	70 (70)	100 (100)
c) Autorizzazioni	100 (100)	85 (85)	85 (85)	100 (100)	85 (85)
d) Ordine	50 (50)	35 (35)	20 (20)	20 (20)	70 (70)
2) Conduzione	55 (55)	57 (57)	50 (50)	37 (37)	78 (78)
a) Prezzi	50 (50)	45 (45)	50 (50)	45 (45)	50 (50)
b) Pubblicità	50 (50)	45 (45)	80 (80)	45 (45)	85 (85)
c) Deontologia	65 (65)	80 (80)	20 (20)	20 (20)	100 (100)
3) Organizz.	100 (95)	100 (87)	100 (60)	100 (95)	100 (100)
a) Società-ass.	100 (95)	100 (80)	100 (70)	100 (95)	100 (100)
b) Extraprofess.	100 (95)	100 (95)	100 (50)	100 (95)	100 (100)
	Giornalisti	Agrotecnici	Agronomi / Forestali	Periti agrari	Geometri
Complessivo	72 (72)	55 (47)	48 (36)	52 (45)	49 (40)
1) Avvio	73 (73)	35 (35)	35 (35)	35 (35)	35 (35)
a) Costituzione	70 (70)	60 (60)	60 (60)	60 (60)	60 (60)
b) Cittadinanza	85 (85)	65 (65)	60 (60)	65 (65)	60 (60)
c) Autorizzazioni	85 (85)	85 (85)	85 (85)	85 (85)	85 (85)
d) Ordine	70 (70)	20 (20)	20 (20)	20 (20)	20 (20)
2) Conduzione	57 (57)	53 (53)	35 (35)	47 (47)	37 (37)
a) Prezzi	70 (70)	70 (70)	50 (50)	90 (90)	50 (50)
b) Pubblicità	80 (80)	70 (70)	35 (35)	40 (40)	45 (45)
c) Deontologia	20 (20)	20 (20)	20 (20)	10 (10)	15 (15)
3) Organizz.	100 (100)	100 (60)	100 (40)	100 (60)	100 (60)
a) Società-ass.	100 (100)	100 (70)	100 (30)	100 (70)	100 (70)
b) Extraprofess.	100 (100)	100 (50)	100 (50)	100 (50)	100 (50)

Emerge, quindi, che la media di liberalizzazione dei settori considerati è pari al 59%, con un netto incremento rispetto al dato rilevato nell'edizione 2011.

6. 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 52%, con ciò dimostrando un chiaro miglioramento rispetto all'edizione 2011.

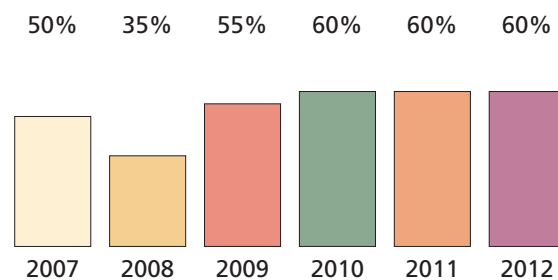
È bene puntualizzare che l'aumento di liberalizzazione rispetto all'anno scorso è dipendente esclusivamente dalla liberalizzazione pressoché completa dell'esercizio delle professioni intellettuali in forma societaria, realizzata con la legge 183/2011: si tratta di una riforma all'avanguardia, da valutare in modo decisamente positivo, che attribuisce finalmente ai professionisti italiani gli strumenti necessari per competere ad armi pari nel mercato globale dei servizi.

Non si può non notare, però, come questa novità appaia calata dall'alto in un quadro normativo ancora strutturalmente legato a disposizioni di ottant'anni fa e registri una forte avversione da parte di molti settori professionali, specificamente dall'avvocatura: c'è il concreto rischio che il risultato delle nuove regole sia quello del vino nuovo versato in otri vecchi. Non a caso, nel momento in cui si scrive, si deve già registrare che il decreto legge 1/2012 ha parzialmente modificato, in senso restrittivo, le notevoli aperture di cui si è dato conto nel presente studio.

Capitolo 13

Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



La riforma delle pensioni contenuta nella “Manovra Salva Italia” rappresenta senza ombra di dubbio l’intervento normativo di maggiore importanza adottato nel corso del 2011 nell’ambito del mercato del lavoro e che influenzerà la vita dei lavoratori italiani nel lungo periodo.

Finalmente varrà per tutti il principio secondo cui ciascuno è responsabile rispetto al proprio futuro, poiché è esclusivamente dal lavoro che deve derivare il proprio sostentamento nella fase di inattività della vita. Il regime contributivo, introdotto dalla Riforma Dini e ora esteso a tutti i futuri pensionati, persegue infatti una correlazione fra le contribuzioni versate e le prestazioni percepite dai singoli lavoratori. La pensione da erogare ai pensionati è determinata dividendo il montante contributivo individuale (vale a dire la somma di tutti i contributi versati dal lavoratore durante la sua carriera lavorativa) per un coefficiente di trasformazione che tiene conto delle prospettive di vita e, sempre sulla base di quel coefficiente, la pensione viene adeguata periodicamente.

Positivi sono anche l’abolizione delle pensioni di anzianità e l’aumento dell’età pensionabile, debitamente giustificati dall’allungamento dell’aspettativa di vita delle persone.

Quando si guarda al rapporto tra mercato del lavoro e sistema pensionistico, ciò che si pone in evidenza è esclusivamente come, a seguito della nuova riforma, un lavoratore al suo ritiro dal lavoro potrà percepire una pensione adeguata solo se avrà versato contributi, legati a buone retribuzioni, in modo continuativo e nella stessa gestione previdenziale. Pertanto, la discontinuità che sempre più caratterizza i percorsi lavorativi inciderà non poco sull’entità del trattamento pensionistico.

In realtà, tale correlazione andrebbe osservata dalla prospettiva diametralmente opposta. Il tema dell’equilibrio dei sistemi previdenziali che si basano sul modello a ripartizione, come quello italiano, è cruciale per il mercato del lavoro, poiché incide pesantemente sul costo del lavoro, e conseguentemente sulle dinamiche dell’incontro fra domanda e offerta di lavoro. Il modello a ripartizione infatti è costruito sul principio

della “solidarietà intergenerazionale” ed è finanziato attraverso la contribuzione che i lavoratori attivi versano allo Stato; questo anche nel caso in cui sia adottato il sistema contributivo. Il montante contributivo individuale è sì la base per calcolare il valore della pensione da versare al lavoratore, ma non viene accantonato in attesa di essere convertito in pensione.

L’urgenza e la necessità della riforma realizzata sono derivate dal fenomeno di invecchiamento demografico al quale stiamo assistendo in Italia e che per i sistemi previdenziali a ripartizione rappresenta il più importante fattore di squilibrio e in futuro spingerà sempre più verso l’alto la spesa pensionistica pubblica.

L’invecchiamento demografico, dato dal concorso della riduzione delle nascite e dell’allungamento della vita delle persone, si risolve nell’esistenza di un numero crescente di beneficiari del trattamento pensionistico a fronte di una continua diminuzione dei lavoratori attivi. Si genera così uno squilibrio tra i trattamenti previdenziali da erogare e le contribuzioni versate che finanziano l’erogazione di tali trattamenti, squilibrio che in termini tecnici è definito “debito pensionistico”. Tale squilibrio può essere affrontato attraverso una serie di misure, quali l’aumento dell’aliquota contributiva e l’innalzamento dei requisiti di accesso al trattamento.

Un’elevata aliquota contributiva determina un elevato costo del lavoro (cresce la differenza tra la retribuzione lorda che il datore di lavoro deve pagare e quella netta che il lavoratore percepisce; un costo del lavoro più elevato non si traduce necessariamente in un tenore di vita più alto per il lavoratore), che a sua volta ha effetti disincentivanti sull’assunzione di nuovi lavoratori. Diversamente, vi sarà una maggior tendenza a rifugiarsi nel lavoro nero o un maggiore e fittizio ricorso a forme contrattuali atipiche (che prevedono l’iscrizione alla gestione separata dell’INPS), aggravando in tal modo la spirale della perdita dei posti di lavoro regolari, con pesanti ricadute anche sul finanziamento del sistema previdenziale pubblico. Al problema dell’invecchiamento demografico si aggiunge quindi quello della disoccupazione, che ha peraltro subito un picco – soprattutto fra i giovani – a seguito dell’ondata di recessione che sta investendo le nostre economie.

Il contributo previdenziale è sicuramente una delle voci più pesanti del costo del lavoro che un datore deve sopportare e peraltro è molto più alto in caso di lavoratore subordinato che nel caso di lavoratore a progetto; nel caso del collaboratore a partita IVA è interamente su costui che grava l’obbligo di versare i contributi. Il sempre maggiore ricorso da parte del datore di lavoro alle forme atipiche di lavoro, quando non è giustificato da oggettive esigenze di flessibilità, si deve quindi solo in parte all’esistenza dell’articolo 18, di cui tanto si è discusso durante il dibattito sulla riforma del lavoro, quanto piuttosto a un costo del lavoro dipendente troppo alto e a un diritto del lavoro ormai inadeguato, che non consente un’organizzazione del lavoro efficiente e soprattutto flessibile.

Nel Regno Unito, paese *benchmark* ai fini del presente rapporto, non esiste un simile legame tra mercato del lavoro e sistema pensionistico, poiché il pilastro pubblico del sistema previdenziale inglese è finanziato attraverso la fiscalità generale e non in una logica di solidarietà intergenerazionale. Pertanto non si generano quei circoli viziosi fra elevata contribuzione, disoccupazione e debito pensionistico che abbiamo descritto.

Va scritto a chiare lettere che questa riforma era ineludibile, ma anche opportuna e giusta e va riconosciuto il merito di non aver aumentato le aliquote contributive per i

lavoratori subordinati, di per sé già piuttosto elevate.

Criticabile è però l'aumento della contribuzione per i lavoratori iscritti alla gestione separata, misura che si iscrive coerentemente nel disegno politico del governo in carica, volto a scoraggiare quanto più possibile il ricorso a forme contrattuali flessibili. Eppure, la cosiddetta "terziarizzazione dell'economia" – che consiste nell'espansione del settore dei servizi in termini di apporto sia alla crescita economica sia alla crescita occupazionale – è un fenomeno ormai irreversibile e ha già comportato l'adozione di soluzioni più flessibili di organizzazione del lavoro, nonché il ricorso più frequente a quegli strumenti contrattuali che consentono di raggiungere il risultato di tale flessibilità.

Non è pertanto la normativa lavoristica a dover essere modificata per conferire indistintamente a tutti i rapporti di lavoro quella stabilità, in contrasto con le attuali esigenze del mondo economico e produttivo, che però è necessaria per garantire la continuità dei percorsi previdenziali. Il sistema previdenziale dovrebbe essere più coerente con il nuovo mondo produttivo ed economico nel quale opera e dovrebbe, se non agevolare, quantomeno evitare di ostacolare la sempre crescente mobilità dei lavoratori, professionale e geografica, ed essere configurato di conseguenza.

Il cambio di attività lavorativa spesso rende necessaria l'iscrizione presso un ente previdenziale diverso rispetto a quello in cui si era precedentemente iscritti e, posto che gli enti previdenziali seguono regole diverse, si presentano dei problemi di frazionamento delle posizioni contributive. Spesso, infatti, il lavoratore è iscritto a gestioni differenti in periodi non coincidenti (quelli corrispondenti alle diverse attività lavorative) e inevitabilmente non possiederà i requisiti di accesso al trattamento pensionistico in nessuna delle due gestioni. Il lavoratore che si trovasse in tale circostanza si troverebbe di fronte a un bivio: ricongiunzione o totalizzazione? I due istituti sono alternativi e il ricorso all'uno preclude la percorribilità dell'altro.

La ricongiunzione consente di valutare l'importo della pensione in base alle regole vigenti nel fondo in cui si trasferisce il totale dei contributi, come se il lavoratore fosse stato iscritto in quell'unico fondo nel corso di tutta la sua carriera lavorativa. Tuttavia, la ricongiunzione richiede un esborso economico da parte del lavoratore e in alcuni casi può essere particolarmente elevato. La totalizzazione invece è a titolo gratuito e consente di sommare i periodi contributivi maturati presso enti previdenziali diversi in periodi non coincidenti, così da raggiungere i requisiti per accedere al trattamento pensionistico.

Il sistema previdenziale così come attualmente configurato penalizza il lavoratore che non ha svolto lo stesso lavoro per tutta la sua carriera lavorativa. Il risultato è che il lavoratore potrà non percepire alcuna pensione, o percepirne due o più di valore piuttosto modesto, oppure dovrà sostenere l'onere della ricongiunzione, che si attesta sulle centinaia di migliaia di euro. Il che non sembra del tutto razionale e coerente con la funzione dell'istituto della pensione. Se per un lavoratore che si ritira dal lavoro la pensione da lavoro costituisce la sua unica fonte di sostentamento è difficile che sia in grado di sostenere quell'onere.

Anche nell'ambito dell'Unione Europea, la non portabilità dei diritti previdenziali produce l'effetto di scoraggiare fortemente i lavoratori cittadini dell'UE a esercitare la libertà di circolazione nel territorio europeo, nonostante sia un diritto loro riconosciuto dal Trattato.

Se infatti con l'adozione del regolamento 987/2009, in attuazione del regolamento (CE) n. 883/2004, si è finalmente giunti al completamento della normativa sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, vi è da rilevare come tale normativa comunitaria abbia ad oggetto esclusivamente i regimi pensionistici di natura legale. In realtà, l'applicazione dei due regolamenti pone non pochi problemi e molto spesso un lavoratore migrante vive a livello europeo le stesse disavventure del lavoratore che, pur rimanendo in Italia, ha cambiato lavoro. Rimane inoltre per l'Unione Europea il problema di garantire la trasferibilità anche dei diritti alla pensione che siano maturati nell'ambito di regimi di previdenza complementare.

Alla riforma delle pensioni in commento si contesta il solito approccio (comune a tutti i paesi dell'euroarea, con piccolissime eccezioni) al tema previdenziale, appiattito sulle cosiddette "riforme parametriche" e che muove dal postulato intangibile di considerare l'erogazione di prestazioni previdenziali un compito degli Stati membri e considera fondamentali i principi della solidarietà tra generazioni e della solidarietà nazionale. D'altronde, anche nel recente Libro Bianco della Commissione sulle pensioni, è completamente assente la prospettiva data dalla sperimentazione di modelli alternativi, come quello a capitalizzazione individuale basato su un unico pilastro, vigente in Cile.

Il modello a capitalizzazione individuale è maggiormente in grado di fornire una risposta alle sfide poste da un ciclo di vita lavorativa moderno, sul piano della mobilità dei lavoratori e dell'incentivo al lavoro per i lavoratori anziani. Tale sistema si basa sulla costruzione di un mercato nel quale società amministratrici di fondi pensionistici raccolgono il risparmio previdenziale dei lavoratori in conti individuali e li gestiscono operando investimenti nel mercato finanziario. I lavoratori acquisiscono il diritto di proprietà rispetto a tali fondi e ne hanno quindi il completo controllo, diversamente da come avviene per i sistemi previdenziali pubblici che sono profondamente politicizzati: la misura della contribuzione versata, l'età pensionabile e la misura della pensione percepita dipendono esclusivamente da scelte di natura politica. Nei sistemi a ripartizione infatti il lavoratore vanta nei confronti dello Stato un diritto alla pensione, come ricompensa del lavoro svolto nella sua vita; non ne è proprietario.

Il modello cileno presenta delle importanti differenze anche rispetto ai regimi di previdenza complementare, che stanno acquisendo un ruolo sempre crescente nei *welfare state* europei al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale. Innanzitutto vi è la totale assenza di collegamento fra il CRP e il singolo rapporto di lavoro. I regimi di previdenza complementare sono rappresentati, nella maggior parte dei casi, da fondi pensione chiusi; forme collettive alle quali il lavoratore partecipa in virtù dello svolgimento di quella particolare attività lavorativa. Pertanto, quando viene meno la circostanza che giustificava la partecipazione del lavoratore a quel fondo previdenziale, cessa anche l'appartenenza del lavoratore a quel fondo. Proprio per questo motivo i regimi di previdenza complementare sembrano ostacolare la mobilità dei lavoratori forse anche in misura maggiore rispetto alla previdenza obbligatoria.

La nuova riforma però spingerà sempre di più al rafforzamento della previdenza complementare, per garantire l'effettività della tutela pensionistica; ciò, come abbiamo appena spiegato, rischia di ostacolare il dinamismo del mercato del lavoro. Inoltre, non si può ragionevolmente pensare che con questa riforma si sia assicurato l'equilibrio del sistema in eterno, poiché questo dipende dal rapporto fra lavoratori attivi e pensionati. In caso di nuovo squilibrio, lo Stato sarà costretto a intervenire con nuove misure,

presumibilmente facendo leva stavolta sull'aumento dell'aliquota contributiva, con le ripercussioni negative di cui abbiamo detto in precedenza. Sarebbe quindi opportuno, per evitare simili condizionamenti del mercato del lavoro, considerare la riforma Fornero il primo importante passo per avviare una transizione graduale, ma integrale, a un sistema di capitalizzazione individuale, vista la comunanza degli intenti che la ispirano con quelli che hanno ispirato a suo tempo la riforma cilena.

Fra i paesi europei ci sono invero già gli esempi della Polonia e della Svezia che hanno seguito il modello cileno; sistemi piuttosto sperimentati, poiché introdotti più di dieci anni orsono. In tali paesi, infatti, i lavoratori devono destinare obbligatoriamente, in percentuale diversa a seconda del paese (7,3% in Polonia e in Svezia il 2,5% sul contributo), una parte del salario al proprio conto di risparmio previdenziale.

Un'altra novità legislativa per il mercato del lavoro è contenuta nell'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, cosiddetto "decreto anti-crisi". Tale articolo è importante poiché attribuisce alla contrattazione collettiva di prossimità il potere di derogare sia a norme di legge inderogabili sia ai contratti collettivi di livello nazionale.

Alla contrattazione di prossimità è riconosciuto tale potere derogatorio per la stipulazione di intese che siano specificamente «finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività».

La misura va guardata con favore, poiché il livello decentrato è il livello più appropriato per regolare le relazioni di lavoro nel modo più efficace e più rispondente alle esigenze della singola organizzazione produttiva, nonché dei lavoratori che vi lavorano. Alle parti sociali viene così restituito un più ampio potere contrattuale, che potranno esercitare per favorire una maggiore produttività del lavoro e quindi una migliore remunerazione, nonché affrontare eventuali crisi aziendali con il minor costo sociale possibile, ecc.

A destare dei dubbi è la pratica applicazione di tale norma, posto che le parti sociali, in occasione della stipulazione dell'Accordo Confederale del 28 giugno 2011, avvenuta solo due mesi prima dell'adozione del decreto, hanno confermato la centralità del contratto collettivo nazionale e vincolato la contrattazione collettiva a specifica delega da parte del livello nazionale. Peraltro, al momento della firma definitiva, con l'aggiunta di una postilla le parti sociali hanno ridimensionato la portata della disposizione contenuta nell'articolo 8 riconducendola nell'alveo di quell'Accordo e hanno ristabilito il collegamento fra i due livelli contrattuali, nazionale e decentrato. L'articolo 8 del decreto legge n. 138/2011 avrebbe offerto importanti opportunità, tuttavia le parti sociali hanno deciso di lasciare sulla carta la liberalizzazione della contrattazione collettiva decentrata.

Infine è doveroso richiamare la rilevante opera di semplificazione realizzata con l'adozione del testo unico sull'apprendistato, che ha regolato ex novo la materia, facendo tabula rasa della precedente disciplina distribuita su più atti normativi.

Questa riforma è stata accolta con molto favore da quasi tutte le parti sociali e politiche, le quali unanimemente la considerano strumento privilegiato di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Anche il governo in carica, che è succeduto a quello che

ha adottato la riforma, ha ribadito la centralità del contratto di apprendistato.

Il testo unico è un testo piuttosto snello, di soli sette articoli, e, dopo aver ridisegnato le forme in cui è possibile attivare un contratto di apprendistato, rinvia la regolamentazione alla contrattazione collettiva che potrà così adeguarla maggiormente alle peculiarità di ciascun settore produttivo.

Proprio con riferimento al contratto di apprendistato, la semplificazione della normativa assume particolare importanza. La scarsa diffusione del ricorso al contratto di apprendistato si giustificava sostanzialmente con la stratificazione dei livelli normativi e l'incompletezza della relativa regolamentazione. In molte parti, infatti, la legislazione nazionale rinviava al livello regionale per la disciplina dei profili formativi, e a lungo, per l'inerzia di molte regioni, la possibilità di stipulare dei contratti di apprendistato è rimasta preclusa.

Importante però è che vi sia un efficace contrasto all'uso distorto del contratto di apprendistato. In passato, infatti, le imprese tendevano a concepirlo quale semplice strumento per introdurre, nella propria organizzazione del lavoro, elementi di flessibilità e temporaneità, perdendo di vista invece la funzione formativa di quel contratto, che può anche rivelarsi strategica per incrementare la competitività delle imprese stesse. La convenienza a stipulare questo tipo di contratti risiedeva inoltre negli incentivi contributivi e fiscali, piuttosto consistenti, di cui beneficiano i datori di lavoro per aver adempiuto l'obbligo formativo.

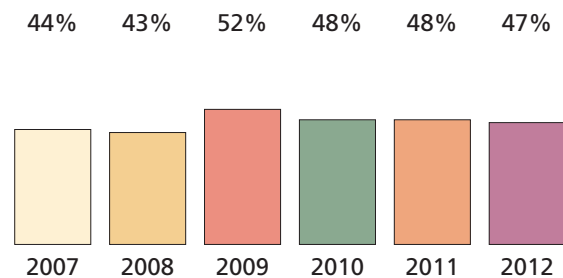
Che una progressiva transizione verso un modello pensionistico a capitalizzazione individuale possa essere una delle chiavi per la lotta al "precariato"?

Tabella 1 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			70
		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					60

Capitolo 14

Fisco

di Piercamillo Falasca e Marco Valerio Lo Prete



1. Introduzione

«Beati sono i giovani, perché erediteranno il debito pubblico nazionale». Così parlava Herbert Hoover, politico repubblicano e presidente degli Stati Uniti quando scoppiò la Grande Depressione del 1929. Ottant'anni dopo, in Italia, la spietata ironia di quelle parole è sotto gli occhi di tutti. Il debito pubblico – si è sempre detto nel nostro paese, ma non solo – è un problema da risolvere nel lungo periodo, un pericolo potenziale soltanto per le generazioni future. Quasi senza accorgercene, però, negli ultimi due anni siamo arrivati al momento in cui “lungo periodo” è diventato sinonimo di “oggi” e l'identikit delle “generazioni future” che avrebbero dovuto saldare il conto di genitori e nonni coincide con quello delle generazioni attuali. Senza contare che questa improvvisa (ma non inattesa) accelerazione dei tempi rischia di rendere ancora più oppressivo e coercitivo – di quanto non sia già ora – il nostro sistema tributario. Ma procediamo con ordine.

La crisi economica globale, scaturita tra il 2007 e il 2008 nel settore finanziario statunitense, dal 2010 non ha mai smesso di infierire sul nostro continente, investendo con particolare vigore i sistemi fiscali dell'Unione Europea. Tali sistemi, che già prima della crisi stavano diventando sempre più mastodontici (sul lato delle uscite) ed esigenti (sul lato delle entrate), negli ultimi due anni sono stati ulteriormente appesantiti dal tentativo di soccorrere con le risorse pubbliche gli operatori economici privati (dalle banche alle grandi industrie, per arrivare – ma solo dopo – al *welfare* degli individui) o di sostenere investimenti e domanda aggregata. Fardelli storici ed emergenze contingenti nella gestione delle finanze statali, in molti casi, hanno spinto così i governi ad alzare l'asticella delle entrate fiscali che il contribuente deve cercare di superare annualmente. Valutare questa tendenza nell'ambito di un *Indice sulle liberalizzazioni* contribuisce a superare una certa reticenza che c'è nel dibattito pubblico e politico, che impedisce di considerare come di fronte a tale avanzata dello Stato – ripetiamo: iniziata prima della crisi – sia ancora una volta il perimetro delle libertà individuali ad arretrare. Lo ricorda l'economista Vito Tanzi in una delle più complete analisi contemporanee sul rapporto

tra regimi fiscali e mercati nel mondo industrializzato:

Nei paesi a elevata spesa pubblica ed elevata tassazione, la maggior parte degli individui, nelle loro vesti di consumatori, hanno perso parte della loro capacità e della loro libertà di compiere le proprie scelte individuali [...]. Se da una parte si riducono i rischi per i cittadini e si migliora la redistribuzione del reddito all'interno dei singoli paesi questa intermediazione da parte dello Stato aveva inevitabilmente un costo in termini di libertà individuale, efficienza nell'allocazione delle risorse e crescita economica. [...] Ignorando il costo in termini di ridotta libertà economica individuale, gli alti livelli di pressione fiscale necessari a finanziare le costose attività del settore pubblico devono avere avuto un impatto negativo sugli incentivi di alcuni o molti cittadini nelle loro scelte economiche.¹

Poco da aggiungere alle parole di Tanzi: il fisco è uno strumento di regolazione dell'economia estremamente significativo ed efficace. In generale, il settore pubblico utilizza le risorse chieste al contribuente attraverso la tassazione per finanziare i servizi erogati e compiere un'opera di redistribuzione sociale delle risorse stesse. In altri termini, a prescindere dalla specifica forma di prelievo e dal presupposto giuridico della tassazione, già il livello generale della pressione fiscale sul reddito nazionale determina la quantità di risorse che il settore pubblico assorbe e, per differenza, l'ammontare della ricchezza di cui ogni soggetto privato dispone per le proprie autonome scelte di consumo e di investimento. A volte, poi, la tassazione viene utilizzata come strumento esplicito di regolazione, teso a promuovere o disincentivare determinati comportamenti: per fare degli esempi, si pensi agli incentivi, all'acquisto di alcuni prodotti, ai sussidi, alle assunzioni nel Mezzogiorno oppure allo sfavore fiscale nei confronti di talune scelte private (come la tassazione del tabacco e dell'alcol). Un'ingente quota delle risorse prelevate dallo Stato viene inoltre adoperata per finanziare l'istruzione e il *welfare*, nell'accezione più ampia del termine: la sanità, le pensioni, i servizi alle famiglie e all'infanzia, i meccanismi simil-assicurativi di contrasto della disoccupazione e degli infortuni sul lavoro e così via. Si tratta di servizi verso i quali, anche in assenza d'intervento statale, s'indirizzerebbe probabilmente una parte rilevante della domanda privata, ma che vengono sottratti al mercato e di fatto delegati prevalentemente alla gestione pubblica. Viene così a costituirsi una sorta di monopolio pubblico sui suddetti servizi, che pure rappresentano una quota importante del PIL nazionale (oltre un terzo del totale). Un esempio che anche nelle passate edizioni dell'Indice abbiamo proposto è il sistema previdenziale. In teoria, non vi sono divieti che impediscano ai lavoratori di scegliere un fondo previdenziale privato: nonostante la presenza di molti vincoli che complicano notevolmente il quadro normativo, la previdenza è un ambito sostanzialmente aperto al mercato. Tuttavia, un lavoratore non può "secedere" dal sistema previdenziale pubblico, il che argina alla radice lo sviluppo della previdenza privata, che può essere solo integrativa, non sostitutiva. Per di più, il peso della contribuzione pubblica e della pressione fiscale è tanto elevato da inibire la possibilità, soprattutto per i lavoratori più giovani, di destinare risorse alla previdenza privata e quindi di godere dei maggiori interessi consentiti nel medio-lungo periodo dal mercato finanziario rispetto al sistema contributivo pubblico.

Il carico fiscale gravante sugli individui influenza l'offerta di lavoro e l'allocazione del-

1. Vito Tanzi, *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*, New York, Cambridge University Press, 2011, pp. 15-17.

la stessa in settori più o meno produttivi. Una tassazione del reddito molto gravosa condiziona le scelte sulla quantità e sul tipo di attività lavorativa. In particolare, il grado di progressività del sistema fiscale è uno dei fattori di maggiore distorsione dell'economia, poiché è naturale che al crescere del reddito il contribuente riduca la propensione al lavoro. Oltre alla progressività, sono diversi i fattori che concorrono a condizionare le scelte di lavoro e di tempo libero. Tra questi merita di essere menzionato il trattamento fiscale delle famiglie: forme di tassazione del reddito fondate sulla coppia di coniugi e non sull'individuo determinano un disincentivo al lavoro del coniuge con il reddito inferiore e un incentivo all'incremento per il coniuge a reddito più alto. Potremmo dunque asserire che i sistemi fiscali tipo quoziente familiare o *splitting* nuocciono all'occupazione femminile, incentivando le donne a optare per occupazioni part-time, a preferire le sole attività casalinghe al lavoro extra-domestico, talvolta esercitato solo illegalmente (per queste ragioni, è sempre preferibile concentrare le agevolazioni sui figli e sui familiari a carico, piuttosto che sulla coppia).

Sul fronte delle imprese, possiamo facilmente constatare come, considerato un determinato settore economico, più è alto il carico fiscale, più elevate saranno le barriere all'ingresso a discapito dei potenziali concorrenti (domestici ed esteri). Un'elevata tassazione disincentiva gli investimenti, con ripercussioni negative sulla possibilità di sviluppo e innovazione dell'azienda. Inoltre, quanto più è complesso, farraginoso e discrezionale il sistema di tassazione, tanto più le dinamiche competitive vengono distorte: le grandi aziende sono di fatto favorite rispetto alle piccole (per le quali il peso degli adempimenti fiscali è giocoforza maggiore, in assenza delle economie di scala di cui possono beneficiare le imprese di maggiori dimensioni) e vengono incentivate l'evasione e l'elusione fiscale, in quanto più alti sono i costi della contabilità, tanto più si riduce il rischio relativo della violazione e il costo del raggirare delle regole. La presenza di quelle che definiamo "eccezioni" fiscali – l'insieme di sussidi diretti, agevolazioni, contributi in conto interessi e altro, vincolati a qualche particolare condizione dell'impresa (il numero dei dipendenti, l'età degli stessi, la localizzazione, le scelte industriali, ecc.) – distorce il comportamento delle aziende, che rischiano di indirizzare la loro attività alla ricerca degli incentivi piuttosto che ai guadagni di efficienza produttiva. E il grado di "politicizzazione" di un'impresa è sovente più importante di ciò che quell'azienda fa, tanto più che buona parte dei sussidi sono appannaggio di settori decotti e privi di futuro. Infine, l'eccessivo peso del sistema tributario, ulteriormente aggravato da scarsa chiarezza e poca trasparenza, riduce drasticamente l'appetibilità di una realtà economica come meta per gli investimenti esteri.

2. La metodologia

Basandoci sulle considerazioni precedenti, il capitolo si pone l'obiettivo di offrire una valutazione del livello di liberalizzazione fiscale dell'Italia. Il paese europeo con cui confrontiamo la *performance* italiana è la Svizzera, a differenza delle edizioni precedenti nelle quali avevamo usato il Regno Unito. Le buone ragioni che avevano indotto negli anni scorsi a usare le isole di Sua Maestà come parametro di riferimento – anzitutto la dimensione demografica simile a quella italiana – sono state nel corso degli ultimi anni sopravanzate dal costante deterioramento dei dati riguardanti il sistema fiscale britannico, non più adeguato a fungere da pietra di paragone con l'Italia: siamo perciò passati a confrontare il Belpaese con la realtà europea che meglio di altre esemplifica gli effetti positivi di una tassazione moderata, di un sistema federale competitivo e di una macchina pubblica

discreta ed efficiente. Come nelle edizioni passate, il lavoro sconta una discrepanza temporale di due anni tra dati e valutazione: per l'edizione 2012, i dati sono relativi all'anno 2010, l'ultimo esercizio di cui possediamo i dati definitivi. Il *caveat* è d'obbligo, per evitare ogni possibile confusione nel lettore, portato eventualmente ad associare il risultato dell'Indice con la più stringente attualità.

L'analisi si baserà su due ambiti: la tassazione delle persone fisiche e la tassazione delle imprese.

Alla tassazione di queste ultime assegniamo un peso pari al 50% del totale, alla tassazione delle persone il 30% e il restante 20% è dedicato all'indicatore "pressione fiscale complessiva in relazione al PIL". Quest'ultimo criterio ha la funzione di intercettare nella valutazione tutte le forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori: l'IVA, la tassazione della proprietà immobiliare e mobiliare, le accise sui carburanti, le tariffe amministrative, le sanzioni fiscali e altro ancora.

Per la valutazione del grado di liberalizzazione fiscale per le imprese consideriamo pertanto:

- (criterio LF_{1,1}) la somma di tutte le tasse, inclusi gli adempimenti burocratici, gravanti su una media azienda in un anno, calcolata in percentuale ai profitti; 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 molto probabile che le imprese valutino il livello dei contributi prima di effettuare un investimento in un dato paese, anzitutto perché ne affrontano l'esborso finanziario, o prima di assumere un lavoratore;
- (criterio LF_{1,2}) il tempo medio dedicato agli adempimenti fiscali, in numero di ore annue.

Per la tassazione delle persone fisiche, consideriamo nel calcolo due componenti:

- (criterio LF_{2,1}) l'imposizione sul reddito, i contributi sociali a carico del lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro; in dettaglio, usiamo la pressione fiscale e contributiva a carico di un lavoratore medio single e senza obblighi di famiglia;
- (criterio LF_{2,2}) l'aliquota massima dell'imposta sul reddito.

L'ultimo indicatore – come si è detto – è la pressione fiscale complessiva in relazione al PIL, usata in qualità di "aggregatore" di tutte le altre forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori.

Tabella 1	
Gli indicatori, le componenti degli stessi e i rispettivi pesi	
1. Tassazione delle imprese	(peso sul totale: 0,5)
1.1 Tassazione totale (% sui profitti)	(peso criterio: 0,7)
1.2 Adempimenti fiscali (ore)	(peso criterio: 0,3)
2. Tassazione delle persone	(peso sul totale: 0,3)
2.1 Pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio	(peso criterio: 0,7)
2.2 Aliquota massima	(peso criterio: 0,3)
3. Pressione fiscale sul PIL	(peso sul totale: 0,2)

Per ognuno dei criteri sopra descritti, usiamo una formula matematica che possa rappresentare la *performance* dell'Italia (LF, ossia liberalizzazione per via fiscale). Poniamo il risultato del singolo criterio al numeratore di un rapporto che abbia come denominatore il corrispondente valore dello stesso criterio per la Svizzera:

$$LF_{(ITA; x)} / LF_{(CH; x)}$$

dove con x indichiamo, di volta in volta, il numero del criterio analizzato. Alla fine, costruiremo il grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale come media ponderata dei risultati dei tre indicatori (che, nel caso dei primi due, saranno a loro volta delle medie ponderate).

In appendice al capitolo riportiamo le formule usate. La costruzione delle diverse formule ha un carattere inevitabilmente arbitrario e opinabile, come lo è d'altronde la distribuzione dei pesi tra i vari criteri. Ma la qualità di questa valutazione è data prima di tutto dal confronto dei risultati anno dopo anno: a parità di *benchmark* e di formule usate (quando esse vengono modificate, come quest'anno, si procede a ricalcolare con il nuovo metodo anche i risultati degli anni precedenti), si osservano i miglioramenti e i peggioramenti e si rintracciano le conseguenze delle scelte di politica fiscale ed economica adottate. Nella tabella finale con i risultati, sono riportati i valori del 2010 (l'anno oggetto d'indagine) e quelli del biennio precedente.

3. L'analisi

3.1 Il grado di liberalizzazione fiscale delle imprese italiane

Il primo criterio ($LF_{1,1}$) analizzato si riferisce alla tassazione totale (fiscale e contributiva) come percentuale dei profitti, calcolata dalla Banca Mondiale. Sulla base della formula usata, il grado di liberalizzazione italiano per il 2010 è del 58% rispetto a quello elvetico. A questo dato si perviene – sulla base della formula descritta in appendice – in virtù di una tassazione totale sulle imprese che in Italia arriva al 68,5% del profitto, contro il 30,1% in Svizzera. C'è da dire che il dato italiano conferma anche per il 2010 un trend pluriennale di diminuzione della tassazione totale sulle imprese: dal 76,2% del profitto nel 2006 al 68,5%, appunto. Con ogni probabilità il miglioramento deriva soprattutto dalla riforma dell'IRES realizzata con la Finanziaria per il 2008 dal Governo Prodi, con la quale l'aliquota dell'imposta diminuì dal 33 al 27,5%. In generale, le imprese italiane continuano a subire un carico fiscale e contributivo molto più gravoso di quello svizzero. Dove si “annida” il *gap*? La *corporate income tax* svizzera assorbe in media il 4,9% dei profitti, la somma di IRES e IRAP il 22,8. La differenza principale è comunque altrove, soprattutto nel costo del lavoro: la *labor tax* della Confederazione vale il 17,5% dei profitti, la somma di contributi sociali e TFR in Italia arriva al 43,4%. Poco significativa è invece la differenza nelle altre fonti di tassazione, addirittura migliore in Italia: 2,2 contro 3,2 (ma il confronto avrà probabilmente esiti diversi nelle prossime edizioni dell'Indice, quando incorporeremo le misure della stretta fiscale adottate nel 2011).

Il secondo criterio ($LF_{1,2}$) è relativo alle ore annuali necessarie per gli adempimenti fiscali: 285 in Italia contro appena 63 ore per le aziende elvetiche. Sulla base della formula indicata in appendice per questo criterio, il grado di liberalizzazione italiano è pertanto del 10%. Quella del tempo necessario agli adempimenti burocratici (nono-

stante un lieve miglioramento nel corso degli anni) resta una delle differenze più evidenti: una media azienda operante in Italia è costretta a occuparsi della contabilità per un tempo più di quattro volte superiore a quanto dovuto da un'impresa svizzera.

La media ponderata dei due criteri porta il livello di liberalizzazione fiscale per le imprese italiane al 44%. Il giudizio è dunque negativo: la libertà di cui godono le imprese svizzere è decisamente superiore. In Italia una quota troppo grande del valore prodotto viene assorbita dal fisco, mentre resta alta la "tassa-tempo". Da anni ormai resta da sciogliere il nodo dell'IRAP, un'imposta "ibrida" il cui superamento è un dossier da tempo nell'agenda dei governi che si susseguono alla guida del paese.

3.2 Il grado di liberalizzazione fiscale per le persone fisiche

Anche rispetto alla tassazione personale, l'analisi mostra un grado di liberalizzazione per via fiscale per il 2010 basso, pari appena al 58%. Rispetto al primo criterio ($LF_{2,1}$), il grado di liberalizzazione italiano è del 69%, in netto peggioramento rispetto ai dati riferiti al 2009 (stimabile all'80%). A questo dato si arriva con una pressione fiscale e contributiva a carico di un lavoratore medio single e senza obblighi di famiglia che è in Italia quasi il doppio di quella gravante su un lavoratore svizzero: nel 2010, secondo i dati dell'OCSE, il 30,8% contro il 16,1%. Ciò che rende il dato ancora più preoccupante è la tendenza pluriennale: nel 2008, l'Italia era al 29,3% e la Svizzera al 21,5%; nei prossimi anni il peggioramento è scontato.

La differenza nel livello dell'aliquota marginale più alta, fissata per il 2010 al 43% in Italia e al 20% in Svizzera (è una stima tra i vari e differenziati livelli di tassazione del reddito dei Cantoni), fa sì che rispetto al terzo criterio del grado di tassazione delle persone fisiche l'Italia si ponga al 31% del dato elvetico. È d'obbligo un'avvertenza per il lettore, nel caso in cui questi dovesse chiedersi la *ratio* per la quale due aliquote (quella svizzera e quella italiana) sostanzialmente pari l'una alla metà dell'altra determinino un grado di liberalizzazione per l'Italia inferiore a un terzo di quello del *benchmark*: come si può leggere in appendice, nel disegno delle formule di calcolo abbiamo enfatizzato il ruolo cruciale svolto dall'aliquota marginale nel grado di libertà economica di un paese, soprattutto per quanto concerne l'attrattività nei confronti dei lavoratori a reddito medio-alto, che sono anche i soggetti a più alta mobilità, quelli più sensibili alla competizione tra diversi sistemi fiscali. A differenza dell'immaginario prevalente in Italia, quantomeno nel "racconto" dei media, 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, della competitività e dell'innovazione di un paese.

3.3 La pressione fiscale complessiva

Infine, valutiamo l'ultimo dei tre indicatori. In questo caso, peggiora la soglia di liberalizzazione fiscale: rispetto alla pressione fiscale complessiva, l'Italia è al 40% della Svizzera, contro il 39% dell'anno precedente. Si arriva a questo dato in virtù di una pressione italiana pari per il 2010 al 43%, in calo rispetto al 43,4% del 2009, a fronte del 29,8% elvetico (era il 29,7% nel 2009). Quasi 13 punti di prodotto interno assorbiti dal settore pubblico in Italia e lasciati invece nella disponibilità dei privati nella Confederazione elvetica.

Tabella 2 Indice di liberalizzazione 2010, 2011, 2012			
Anno Indice	2010	2011	2012
Anno analisi	2008	2009	2010
Imprese	43%	44%	44%
Tass. totale (su % profitti)	58%	58%	58%
Ore compliance fiscale	9%	10%	10%
Persone fisiche	46%	44%	44%
Press. fiscale e contributiva	58%	62%	66%
Aliquota massima	31%	31%	31%
Pressione fiscale complessiva	38%	38%	40%
Totale	48%	48%	47%

4. Considerazioni

Sulla base dei risultati appena presentati, l'Italia ha registrato nel 2010 un grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale pari al 47% rispetto al paese di riferimento, la Confederazione Elvetica. Meno della metà, un dato sostanzialmente stabile rispetto agli anni precedenti. L'Italia resta dunque a metà del guado. E non era difficile pronosticarlo: pagare le tasse in Italia è complicato, oltre che gravoso, e il settore pubblico assorbe e intermedia una quantità di risorse tanto rilevante da rendere impossibile un'autentica e virtuosa liberalizzazione nei delicati comparti della previdenza, della scuola, delle assicurazioni sul lavoro, della formazione professionale. La scarsa attrattività dell'Italia per gli investimenti internazionali (lo *stock* di investimenti diretti esteri in Italia nel 2010 era di 337 miliardi di euro, a fronte dei 539 della Svizzera – un paese di poco più di 7 milioni di abitanti! –, dei 1.086 del Regno Unito, 1.008 della Francia e 674 della Germania) dipende da molti fattori, tra i quali certamente il fisco. Anche un'analisi della composizione interna del cumulo di investimenti diretti esteri mostra elementi di debolezza per l'Italia: c'è poco *high tech* tra chi investe in Italia. Solo l'8% degli investimenti diretti esteri in Italia è rappresentato da investimenti *high skills* (nel Mezzogiorno la percentuale scende drammaticamente al 4), laddove lo stesso aggregato raggiunge il 17% nel Regno Unito, il 13% in Germania, il 12% in Francia e Spagna. Tra i fattori che giocano un ruolo nella capacità di un paese di attrarre le menti più creative e le idee più innovative, lo dicevamo in premessa, il fisco certamente è un fattore rilevante.

Anche a parità di gettito, sarebbero possibili riforme a costo zero, innovazioni del quadro di regole fiscali capaci di semplificare gli adempimenti, limitarne la distorsività, anche attraverso l'eliminazione degli effetti disincentivanti per l'offerta di lavoro di un sistema di tassazione del reddito personale fortemente progressivo e accentrato. Al contrario, vi è stata di recente una tendenza all'inasprimento dei controlli fiscali, anche in violazione delle più pacifiche regole di garanzia dei contribuenti nei loro rapporti con l'erario. Allo scopo di "fare cassa", s'introduce per via sanzionatoria una forma di tassazione occulta, che a parità di aliquote e basi imponibili, finisce comunque per inasprire il carico fiscale.

In generale, il quadro politico e di finanza pubblica non aiuta a immaginare un'inversione di rotta per il futuro, per quanto imprescindibile affinché l'Italia possa ritrovare il

sentiero di una crescita economica robusta e duratura.

5. Il 2011: *annus horribilis*

L'“impatto negativo” di un sistema fiscale invadente sulle libere scelte dei cittadini, di cui parla Vito Tanzi nello scritto richiamato nelle prime pagine di questo capitolo, pare destinato a crescere – a meno di una decisa inversione di rotta – se si considerano le misure approvate a partire dall'estate 2011, ovvero da quando l'Italia ha iniziato ad attirare su di sé le attenzioni poco benevole degli investitori internazionali a causa della dimensione del suo debito pubblico, della conclamata incapacità di generare crescita e, infine, in ragione di una non meno importante debolezza sistemica dell'area euro. Tanto l'attuale governo tecnico guidato da Mario Monti, quanto il precedente esecutivo di Silvio Berlusconi (in carica fino al novembre 2011) hanno introdotto rilevanti modifiche nel sistema tributario italiano, con l'obiettivo di fondo di tappare le falle dei conti pubblici e conseguire un avanzo primario che permettesse all'Italia di essere percepita dagli investitori internazionali come ancora solvibile. Citiamo di seguito alcune delle modifiche fondamentali realizzate in questi mesi:

- *Aumento dell'IVA (Imposta sul Valore Aggiunto)*. L'aliquota IVA ordinaria è passata dal 20 al 21% con la manovra di Ferragosto del 2011 (Governo Berlusconi). Dall'1 ottobre 2012 sarebbe previsto un ulteriore aumento sia dell'aliquota base, che passerebbe al 23%, sia dell'aliquota ridotta del 10%, che passerebbe al 12%. Per ora questo aumento è stato rimandato al 2013 grazie ai risparmi di spesa ottenuti attraverso il piano di revisione della spesa (*spending review*). Dall'1 gennaio 2014, sempre secondo il piano originario, entrambe le aliquote dovrebbero aumentare di ulteriori 0,5 punti percentuali.
- *Imposta Municipale Unica*. Introduzione anticipata dell'IMU, con ritorno alla tassazione della prima casa e rivalutazione degli estimi catastali.
- *Forme di prelievo sui risparmi*. Imposta di bollo, introdotta da Tremonti e modificata dal Governo Monti. Da gennaio la nuova imposta di bollo colpisce su base proporzionale le comunicazioni relative ai prodotti e agli strumenti finanziari, anche non soggetti a obbligo di deposito, con aliquota dello 0,1% annuo per il 2012 che salirà allo 0,15% annuo a decorrere dal 2013, con un minimo di 34,2 euro e un massimo (limitatamente al 2012) di 1.200 euro.
- *Riforma della tassazione delle rendite finanziarie*. Dall'1 gennaio 2012 l'aliquota base delle ritenute e imposte sostitutive sui redditi di natura finanziaria sarà unificata al 20% (dalle due vecchie aliquote del 12,5% e del 27%) a cui si affiancherà: la ritenuta o imposta sostitutiva del 12,5% su titoli di Stato italiano ed equiparati (buoni postali fruttiferi, titoli obbligazionari di amministrazioni statali, ecc.), titoli di Stato esteri *white list*. Altra novità l'estensione dell'aliquota al 20% (dal 12,5%) per i redditi di capitale dei fondi comuni d'investimento esigibili dall'1 gennaio 2012.
- *Contributo di solidarietà*. Questo prelievo pari al 3%, che sarà applicato nel triennio 2011-2013, colpirà le persone fisiche con reddito annuo lordo superiore a 300 mila euro.
- *Aggravi fiscali atti a finanziare la riforma degli ammortizzatori sociali* (riforma Fornero).

Per completezza, c'è da dire che il Governo Monti rivendica anche “interventi di

riduzione del carico tributario sulle imprese". In particolare:

- *Allowance for Corporate Equity*. Per favorire la capitalizzazione delle imprese e incentivare nuovi investimenti tramite la riduzione del costo del capitale, è stata introdotta dal decreto "Salva Italia" una misura di riduzione delle imposte sugli utili commisurata al rendimento del nuovo capitale immesso nell'impresa (cosiddetta ACE, o "Aiuto alla Crescita Economica" nella dizione italianizzata).
- *Tasse sul lavoro*. Da un lato si interviene sulle imposte sui redditi prevedendo l'integrale deducibilità dell'IRAP riferita al costo del lavoro; dall'altro si interviene direttamente sull'IRAP incrementando, solo per i lavoratori a tempo indeterminato di età inferiore a 35 anni e per le lavoratrici, le deduzioni forfettarie previste a legislazione vigente che restano differenziate in base alla localizzazione dell'impresa.

In definitiva, dunque, c'è un filo comune che lega questa congerie di interventi in materia fiscale? Per usare le parole di due studiosi nient'affatto inclini alle formule ad effetto come Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra (la seconda tra l'altro sottosegretario al Ministero del Lavoro nel Governo Monti), «l'insieme delle misure prese nel biennio 2010-2012 non consente di rilevare un chiaro disegno di riforma, anche perché condizionato da obiettivi contingenti collegati a esigenze di risanamento delle finanze pubbliche e alla crisi del debito pubblico precipitata alla fine del 2011».² Le tasse, insomma, sono state usate precipuamente come antidoto per fronteggiare una situazione emergenziale del bilancio pubblico.

I risultati definitivi di questa scelta saranno valutabili solo nel tempo, come detto sopra, in base a dati sulle entrate pubbliche che siano quanto più possibile consolidati e comparabili con l'estero. Intanto però i segnali dell'inasprimento fiscale in corso sono evidenti anche per istituzioni notoriamente *super partes* come Banca d'Italia e Corte dei Conti. Nell'aprile 2012 Salvatore Rossi, direttore generale della Banca d'Italia, è intervenuto in un'audizione parlamentare sul Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012, sottolineando che «la pressione fiscale è prevista superare il 45%» del PIL, «livello molto elevato sia in prospettiva storica sia nel confronto internazionale. L'incremento rispecchia gli inasprimenti del prelievo approvati nel corso del 2011». Poi ha aggiunto, a mo' di monito per il legislatore: «Il forte aumento, ancorché concentrato sul prelievo riguardante la ricchezza e il consumo, deve essere temporaneo. Raggiunto il pareggio di bilancio, i risultati del contrasto all'evasione e della razionalizzazione della spesa dovranno consentire di ridurre le elevate aliquote di prelievo». Sostanzialmente lo stesso allarme lanciato da Luigi Giampaolino, presidente della Corte dei Conti: «La pressione fiscale salirà dal 42,5% del 2011 oltre il 45% per l'intero triennio successivo». Ancora più allarmiste le parti sociali: secondo l'Ufficio studi di Confcommercio, nel 2012 la pressione fiscale effettiva o legale in Italia, cioè quella che mediamente è sopportata da un euro di prodotto legalmente e totalmente dichiarato, è pari al 55%. Il valore della pressione fiscale effettiva, ha spiegato Confcommercio ottenendo un ampio risalto nei maggiori media nazionali, «non solo è il più elevato della nostra storia economica recente, ma costituisce un record mondiale assoluto».

Se questo è il quadro dei prossimi mesi, è forse impossibile trovare ragioni per essere

2. Paolo Bosi - Maria Cecilia Guerra, *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 26.

ottimisti? Non è detto. Questo mix tra insostenibilità finanziaria del debito pubblico italiano e insostenibilità economica dell'inasprimento fiscale in corso, infatti, sta risvegliando bruscamente l'opinione pubblica italiana da quello stato di "illusione finanziaria" che il sistema tributario del nostro paese ha finora contribuito ad alimentare. Il concetto di "illusione finanziaria" fu definito per la prima volta a inizio Novecento dall'economista Amilcare Puviani, uno dei padri fondatori della scuola italiana di "scienza delle finanze" insieme a studiosi come Antonio De Viti De Marco. In un primo tempo sottovalutata, questa intuizione è stata poi studiata dai maggiori economisti del ventesimo secolo (da James Buchanan a Richard Musgrave), diventando uno dei capisaldi teorici della scuola americana della *Public Choice*. In breve, l'"illusione finanziaria" è la condotta scientemente praticata dai governi per poter alimentare la spesa pubblica e gli interessi a essa connessi, celando allo stesso tempo ai cittadini i costi di tale scelta, per esempio preferendo l'indebitamento alle tasse o rendendo opachi i sistemi di pagamento delle imposte. Perciò l'analisi di Puviani,³ compiuta a cavallo tra diciannovesimo e ventesimo secolo, è quanto mai attuale per l'Italia:

Adunque possiamo dire che per illusione finanziaria s'intende una rappresentazione erronea delle ricchezze pagate o da pagarsi a titolo d'imposta o di certe modalità del loro impiego. Tali errori, che possono essere considerati rispetto alla condizione reale [...] delle entrate e delle spese pubbliche ed hanno quindi per questo riguardo un'importanza speculativa o teoretica, assumono una specialissima importanza pratica in quanto per essi, considerati rispetto ad uno stato ideale della finanza, tende a modificarsi il valore, che il suddito, il cittadino, il contribuente attribuiscono allo Stato, e la loro condotta politica. I giudizi nelle spese pubbliche, coll'occultare certi impieghi di danaro, col metterne in evidenza altri, riescono ordinariamente ad esagerare il valore dello Stato, ma talvolta anche a scemarli oltre i giusti limiti. Anche i giudizi erronei sulla imposizione possono accrescere eccessivamente l'entità di questa o attenuarla, il quale ultimo caso avviene assai di frequente.

Nello schema di Puviani, l'"illusione finanziaria" praticata ai danni del contribuente – e senza bisogno di un singolo governo politico che orchestri il tutto, ma per l'intrinseca natura dell'amministrazione pubblica che tende ad accrescere il proprio potere – riguarda la spesa pubblica («ignoranza dell'uscita effettiva di certe somme dalle casse pubbliche», «ignoranza sul vero impiego delle spese», ecc.), ma anche le entrate. Il cittadino infatti è indotto a peccare per «ignoranza della qualità delle entrate pubbliche; ignoranza della quantità delle prestazioni tributarie; ignoranza della loro durata; ignoranza degli effetti penosi remoti delle imposte; calcolo inesatto degli effetti penosi immediati del tributo». Infine, con estrema preveggenza, Puviani già all'inizio del Novecento metteva in guardia dal ricorso truffaldino al debito pubblico:

Ultima specie di illusioni sulla persona del contribuente è costituita dall'apparente liberazione dei contribuenti attuali con un preteso trasferimento di gravami sui contributi futuri. È il caso dell'indebitamento, con cui si ha l'illusione di impegnare delle risorse future, senza tener conto che quando si contrae un prestito si ha una riduzione di patrimonio corrispondente.

3. I riferimenti che seguono sono tratti da Giuseppe Dallera, *Amilcare Puviani*, Perugia, Benucci editore, 1987.

Grazie a questi meccanismi, come dimostra ancora una volta l'Indice che tentiamo di stimare nel paragrafo precedente, e come prova anche la strada radicalmente differente intrapresa negli anni dalla Svizzera, realtà con la quale confrontiamo il nostro paese, l'Italia è arrivata a un livello di pressione fiscale – o, meglio, di oppressione – che non ha pari tra paesi industrializzati e non. Oggi però il governo, impossibilitato soprattutto a causa di vincoli esterni a perseguire quella particolare forma di “illusione finanziaria” che prende la forma dell'indebitamento pubblico, pena alimentare ancora la sfiducia dei mercati, è costretto allo stesso tempo a fare i conti con gli effetti distorsivi e recessivi di un continuo aumento del prelievo fiscale. Anche i contribuenti, a partire da quelli anagraficamente più giovani che si rendono conto di fare parte di quelle che una volta erano definite asetticamente “generazioni future” e che oggi devono saldare i conti di chi li ha preceduti, hanno ben chiaro lo stato delle cose. Per fare soltanto due esempi: da una parte (in negativo), l'innalzamento dell'aliquota IVA ha raggiunto un livello tale da risultare controproducente in termini di gettito; dall'altra (in positivo), il Governo Monti ha reso quantomeno evidente – seppure timidamente, secondo alcuni – che oggi l'unico modo per non alzare ancora le tasse è quello di tagliare la spesa pubblica. Se davvero l'“illusione” inizia a essere svelata, insomma, ci sarebbero le premesse, nei prossimi mesi, perché gli italiani esigano un rapporto meno illusorio e più trasparente con la gestione delle risorse pubbliche, cioè dei loro soldi.

Tabella 3 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Tassazione delle imprese	50	Tassazione totale	70	58	44
		Adempimenti fiscali	30	10	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	70	66	44
		Aliquota massima	30	31	
Pressione sul Pil	20				40
Valutazione complessiva					47

6. Appendice

Formule

Criterion $LF_{1.1}$

Usiamo la seguente equazione quadratica, mutuata dall'Index of Economic Freedom dell'Heritage Foundation

$$LF_{(i; 1.1)} = 100 - \alpha(Ti)^2$$

dove con $LF_{(i; 1.1)}$ indichiamo la liberalizzazione fiscale (espressa su base 100) nel pa-

ese i rispetto al criterio 1.1, α 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 α è quel valore che porta LF a 0 quando la tassazione T arriva al 100%.

Criterio $LF_{1,2}$

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:

$$LF_{(ITA; 1,2)} / LF_{(CH; 1,2)} = \sqrt{(HC_{CH} / HC_{ITA})^3}$$

Criterio $LF_{2,1}$

Spostandoci sul lato della tassazione delle persone fisiche, 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 Svizzera:

$$LF_{(i;2,1)} = 100 - \alpha(T_i)^2$$

Il valore di α è 0,04, come per l'Index dell'Heritage Foundation. In questo modo, il grado di libertà fiscale, quando la pressione è del 50% del reddito è pari al 25%, per poi scendere rapidamente (si arriva a zero tra il 57 e il 58%). L'idea di fondo è che ogni punto di pressione fiscale dopo la soglia del 50% sia sempre meno tollerabile. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello della Svizzera

$$LF_{(ITA; 2,1)} / LF_{(CH; 2,1)}$$

otteniamo la percentuale rispetto alla pressione fiscale e contributiva a carico dei lavoratori.

Criterio $LF_{2,2}$

Per il secondo 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:

$$LF_{(i;2,2)} = 100 - \alpha(T_{MAX})^2$$

Il valore di α è 0,04. Con questo valore LF è pari a zero quando l'aliquota è del 50%. Con un parametro così "severo", accentuiamo lo sfavore del mercato nei confronti di un'aliquota massima elevata. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello svizzero

$$LF_{(ITA; 2,3)} / LF_{(CH; 2,3)}$$

otteniamo la percentuale di liberalizzazione per via fiscale rispetto a quest'ultimo criterio.

Fisco

Critério LF_3

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 Svizzera:

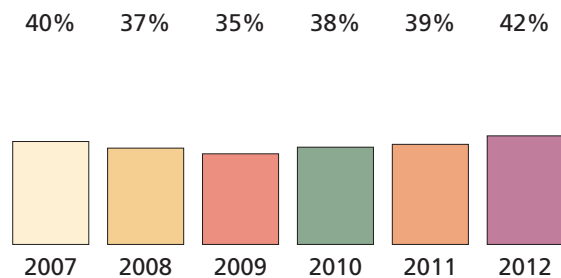
$$LF_{(i;3)} = 100 - \alpha(Ti)^2$$

Il valore di α è 0,04.

Capitolo 15

Pubblica amministrazione

di Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia



1. Premessa

In che senso e in che modo può essere libera la Pubblica Amministrazione? Evidentemente non nello stesso dei cittadini e delle imprese per i quali si può valutare con una relativa facilità se godono delle libertà personali ed economiche, per esempio se possono diventare operatori su un determinato mercato o se invece barriere legali, ostacoli regolamentari o di altra natura lo impediscono. La P.A. è invece un'area di attività di non mercato, coordinata non dai prezzi ma da norme, e i servizi prestati, e spesso anche le loro modalità di produzione, non sono liberi nella domanda e nell'offerta ma definiti dall'ordinamento il quale stabilisce chi ha diritto a quali prestazioni, in cosa consistono e spesso anche come debbono essere prodotte.

La P.A. appare in conseguenza un'area per sua natura molto povera di libertà di scelta per i diversi attori interessati: (i) i governi, centrali e locali, che la controllano; (ii) le stesse organizzazioni amministrative; (iii) le persone fisiche e giuridiche che beneficiano dei servizi pubblici.

Come abbiamo sempre evidenziato nelle precedenti edizioni dell'*Indice delle liberalizzazioni*, è tuttavia possibile valutare le libertà, di cui le tre categorie precedenti dispongono nei loro rapporti reciproci, definendole come "assenza di vincoli e costrizioni non necessarie (o dannose)". I vincoli posti dai diversi livelli di governo sulle organizzazioni burocratiche sono infatti tutti utili e necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali degli uni e degli altri? Oppure non lo sono e risulterebbe pertanto più equo e più efficiente lasciare maggiore libertà alle medesime e spostare i controlli al livello dei loro risultati, delle *performance*? E i vincoli posti dalle organizzazioni burocratiche su utenti e cittadini sono tutti necessari? Se le risposte a queste domande sono negative vuol dire che le libertà coinvolte non sono massimizzate e che possono essere incrementate a vantaggio di alcune o tutte le parti in causa. È dunque importante realizzare una misurazione dello scarto esistente tra livello effettivo e livello possibile di libertà anche nel caso della P.A.

2. Le libertà associate alla Pubblica Amministrazione

Le libertà associabili alla P.A. sono state identificate nelle precedenti edizioni dell'Indice nelle seguenti:

- *Libertà della P.A. dal governo.* È la libertà weberiana per eccellenza, intesa come autonomia, come protezione da interferenze “esterne” che distolgano l'amministrazione dal suo mandato; si tratta in primo luogo dell'indipendenza dell'amministrazione dall'illegittima interferenza della politica.
- *Libertà del governo dalla P.A.* È la libertà del committente dei servizi burocratici dalle specifiche organizzazioni che li realizzano. Si tratta di una libertà realizzabile se il governo, centrale o territoriale, può chiudere organizzazioni burocratiche inefficienti, se può affidare compiti a organizzazioni pubbliche potenzialmente alternative tra di loro, attivando forme di concorrenza comparativa, attraverso la valutazione delle specifiche performance (*yardstick competition*), oppure effettiva, attraverso l'assegnazione dei compiti tramite procedure di gara.
- *Libertà dei cittadini (e delle persone giuridiche) dalla P.A.* Questa libertà è intesa come minimizzazione della dipendenza del cittadino (e delle imprese) da apparati burocratici obbligatori e, conseguentemente, come minimizzazione dello stato burocratico.
- *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 territoriali 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 ribasato su scala regionale, con scarsa autonomia dei livelli di governo inferiori alle Regioni. È invece importante misurare quanta spesa pubblica è complessivamente allocata dai livelli di governo più prossimi ai cittadini e quanta tassazione che la finanzia è da essi autonomamente raccolta.
- *Libertà organizzativa della P.A.* Si tratta della libertà nella scelta da parte delle singole amministrazioni delle specifiche caratteristiche organizzative e della funzione di produzione (scelta del mix, della quantità e delle caratteristiche dei fattori produttivi impiegati per conseguire 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 ad esempio vincoli nell'inamovibilità dei dipendenti pubblici dalle funzioni originariamente assegnate e, in generale, in tutte le forme di tutela di prerogative specifiche dei dipendenti, non riscontrabili nel settore privato dell'economia.

Come nelle precedenti edizioni è stato possibile costruire indicatori quantitativi in relazione solo alla prima, alla terza e alla quarta delle precedenti tipologie di libertà. Su di esse è stato costruito l'Indice di liberalizzazione 2012 per le Pubbliche Amministrazioni dei 15 paesi dell'Unione Europea pre allargamento. È peraltro opportuno ricordare che le due tipologie di libertà della P.A. che non ci è possibile quantificare risultano in Italia pressoché inesistenti o trascurabili: la libertà del committente pubblico rispetto all'organizzazione pubblica che produce i servizi da esso richiesti è possibile solo in presenza di concorrenza tra le organizzazioni pubbliche esecutive e,

ovviamente, di molteplicità delle medesime; nello stesso tempo la libertà di tali organizzazioni di produrre ciò che è loro richiesto sulla base delle modalità che ritengono preferibili risulterebbe praticabile solo in presenza di organizzazioni non gerarchicamente subordinate al loro committente e finanziate in funzione del valore di ciò che producono anziché del costo dei fattori che consumano. È un modello organizzativo agli antipodi di quello italiano, basato sulla concezione dello Stato-*holding* che esercita il comando sulle parti che lo compongono anziché, in maniera simile al mercato, attraverso la contrattazione. Si tratta in sostanza di libertà che non riusciamo a misurare ma che di fatto neppure esistono.

3. Indice di liberalizzazione 2012 per la P.A.

L'Indice 2012 per la P.A. aggrega indicatori parziali, riportati nella Tabella 1, attraverso i quali si valutano le tre tipologie di libertà la cui misurazione risulta possibile. La prima tipologia è data dalla *Libertà della P.A.*, intesa principalmente come coesione interna delle organizzazioni burocratiche, autonomia dal controllo politico e impermeabilità agli interessi esterni. Per misurare questa tipologia di libertà sono stati utilizzati sino alla penultima edizione dell'Indice due indicatori: i) una valutazione dei modelli burocratici nazionali basata sull'indice di "Tradizione burocratica weberiana" elaborato da Hooghe,¹ il quale distingue tra paesi a tradizione weberiana debole, media e forte; ii) un secondo indicatore, in grado di misurare la stessa tipologia di libertà in maniera più articolata nel tempo, desunto dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna² in relazione alla domanda: *The public service is independent from political interference?* Purtroppo il quesito, che era pienamente in linea con il nostro obiettivo, non è stato riproposto nelle ultime edizioni dello studio svizzero e in conseguenza si è dovuto procedere già lo scorso anno all'individuazione di un nuovo indicatore in grado di sostituire i due precedenti. L'indicatore ritenuto più idoneo è quello relativo alla "Government effectiveness", misurato annualmente dalla World Bank nell'ambito del progetto Worldwide Governance Indicators.³ La "Government effectiveness" valuta la qualità delle burocrazie pubbliche, la loro indipendenza da pressioni politiche, la capacità di predisporre e attuare politiche, la credibilità dell'impegno pubblico a realizzarle.

La seconda tipologia di libertà presa in considerazione è data dalla *Libertà di persone e imprese dalla P.A.* Questa libertà è interpretata, come nelle scorse edizioni dell'Indice, 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 ultraminimo che esclude anche la spesa per difesa, sicurezza e giustizia).⁴ Questa tipologia di libertà è valutata nella presen-

1. Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

2. www.worldcompetitiveness.com.

3. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

4. 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

te edizione attraverso i due indicatori già utilizzati nelle precedenti: i) da un lato la spesa per servizi pubblici generali in rapporto al PIL;⁵ ii) dall'altro lato lo sviluppo dell'*e-government*, inteso quale strumento per migliorare il rapporto tra cittadini e P.A. e ridurre costi e tempi di adempimento da parte degli utenti.

I dati della prima variabile sono di fonte Eurostat mentre quelli relativi alla classifica dei paesi per sviluppo dell'*e-government* sono tratti dal più recente studio delle Nazioni Unite,⁶ in origine implementato in collaborazione con l'American Society for Public Administration (ASPA). È stata inoltre valutata in maniera più specifica la libertà delle imprese dalla P.A. utilizzando un indicatore tratto dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna⁷ in relazione al singolo quesito: *The bureaucracy do not hinder the economic activity?*

La terza tipologia di libertà considerata è la *Libertà della P.A. locale da quella centrale*. Essa è valutata sulla base sia delle politiche autonome di spesa realizzabili dagli enti inferiori di governo, quelli più prossimi ai bisogni specifici dei cittadini, sia dell'autonomia derivante dalle entrate tributarie proprie. I due aspetti sono quantificati attraverso due indicatori: (i) la quota percentuale della spesa pubblica regionale e locale in rapporto alla spesa pubblica complessiva;⁸ (ii) la quota percentuale delle entrate tributarie proprie dei livelli regionali e locali di governo sulle entrate tributarie complessive del settore pubblico (sono dunque esclusi i contributi sociali).⁹ La fonte dei dati per entrambe le tipologie è Eurostat¹⁰.

Tabella 1
Indice di liberalizzazione della Pubblica Amministrazione, 2010-2012

Variabili considerate e relativi valori									
	Government effectiveness (World Bank)			Burocrazia non ostacola attività economica (IMC-WCY)			Spesa pubblica servizi generali in % del PIL		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Belgio	84,1	90,1	93,3	2,52	2,68	2,67	8,5	9,1	8,4
Danimarca	99,1	99,1	99,0	5,26	5,53	5,91	6,7	7,5	7,5

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.

5. Fonte Eurostat. I dati sono disponibili con due anni di ritardo e quindi quelli utilizzati per l'Indice P.A. 2012 sono in realtà relativi al 2010.

6. *UN E-Government Survey 2012* (www.unpan.org).

7. www.worldcompetitiveness.com.

8. Nel caso dei paesi a struttura federale la spesa considerata comprende anche la spesa dei livelli intermedi tra governo centrale e governi locali (quindi *lander*, comunità o regioni). Idem per quanto riguarda le entrate.

9. Rispetto alle precedenti edizioni dell'Indice sono state considerate solo le entrate tributarie proprie, escludendo i trasferimenti dai livelli superiori di governo.

10. I dati sono disponibili con due anni di ritardo. Pertanto quelli utilizzati per l'Indice P.A. 2012 sono relativi al 2010.

Pubblica amministrazione

Germania	89,0	91,1	91,9	2,9	3,74	4,37	6,0	6,2	6,1
Irlanda	90,0	88,0	87,6	4,13	4,64	5,28	3,2	3,5	3,9
Grecia	71,5	68,1	68,4	1,33	1,07	0,95	10,0	11,3	11,1
Spagna	79,1	77,1	79,4	1,82	2,72	2,85	4,8	5,3	5,2
Francia	90,1	90,0	89,5	2,67	2,98	2,67	7,0	7,1	6,9
Italia	65,1	68,1	67,9	1,65	1,43	1,85	8,8	8,5	8,3
Lussemburgo	93,1	96,0	93,8	4,12	4,13	3,87	4	4,4	4,5
Paesi Bassi	94,1	94,0	94,3	3,1	4,54	5,08	5,8	5,7	5,9
Austria	94,0	93,1	97,6	3,92	3,76	3,84	6,5	6,9	6,8
Portogallo	82,0	85,0	81,8	2,49	3,25	3,62	6,3	7,0	7,0
Finlandia	99,0	99,0	99,5	5,97	5,95	6,07	6,6	7,4	7,2
Svezia	98,0	98,1	98,6	4,64	6,39	6,14	7,5	7,2	7,0
Regno Unito	93,0	91,0	92,3	2,15	2,80	3,89	4,5	4,4	5,3

Index	Spesa pubblica P.A. reg. e locale in % spesa pubbl. totale			Entrate tributarie P.A. reg. e locale in % entrate trib. totali			Graduatoria sviluppo e-government		
	2010	2011	2012	2010	2011	2011	2010	2011	2012
Belgio	42,6	41,5	41,8	18,5	20,0	19,9	8	8	11
Danimarca	64,6	64,2	64,5	25,8	27,0	28,0	3	3	3
Germania	45,1	44,5	44,1	51,6	50,2	49,8	7	7	7
Irlanda	17,9	14,9	10,2	3,9	4,7	4,7	10	10	14
Grecia	5,7	6,1	5,6	1,2	1,0	1,1	15	15	15
Spagna	54,6	53,6	53,2	48,6	53,2	42,9	4	4	10
Francia	21,6	21,4	20,9	23,0	26,0	20,6	5	5	4
Italia	31,7	32,1	31,3	22,8	21,1	21,5	13	13	12
Lussemburgo	12,9	12,9	12,5	6,1	6,3	6,0	12	12	8
Paesi Bassi	34,1	34,1	33,6	6,6	7,2	7,0	2	2	1
Austria	33,8	34,3	34,0	27,9	31,1	31,2	11	11	9
Portogallo	15,7	14,8	14,0	9,9	10,0	9,5	14	14	13
Finlandia	41,5	40,6	40,6	30,8	34,2	35,0	9	9	6
Svezia	48,1	47,8	48,0	37,5	38,5	37,2	6	6	5
Regno Unito	28,1	27,9	27,8	5,0	5,8	5,6	1	1	2

Fonte: le fonti dei dati sono indicate nei commenti alla Tabella.

I punteggi assegnati alle variabili che concorrono a formare l'Indice sono riportati nella Tabella 2. Per ogni variabile sono stati attribuiti 10 punti al paese migliore e punti decrescenti, e proporzionali ai valori relativi riscontrati, ai rimanenti. L'Indice aggregato è ottenuto per ogni paese attraverso la media dei singoli punteggi, calcolata assegnan-

Indice delle liberalizzazioni 2012

do: (i) il 40% del peso alla “Government effectiveness”; (ii) il 20% alla “Libertà dei cittadini dalla P.A.” stimata attribuendo il 10% all’indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto al PIL e il 10% all’indicatore di sviluppo dell’e-government); (iii) il 20% alla libertà delle imprese dalla P.A. sulla base dell’indicatore IMD-WCY relativo alla burocrazia; (iv) il 20% alla “Libertà della P.A. locale da quella centrale”, stimata assegnando il 10% alla spesa pubblica locale in rapporto a quella nazionale e il 10% alle entrate tributarie locali in rapporto a quelle nazionali. L’Indice di liberalizzazione è stato quindi ribasato ponendo per ogni anno il valore migliore uguale a 100.

Tabella 2
Indice di liberalizzazione della Pubblica Amministrazione, 2010-2012

Punti assegnati alle singole variabili (max 10) e punteggio finale (max 100)												
	Punteggio Government effectiveness			Punteggio Burocrazia IMD-WCY			Punteggio Spesa pubblica servizi generali P.A.			Punteggio Spesa pub. reg. e locale in % spesa totale		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Belgio	7,0	8,2	8,7	4,2	4,2	4,3	3,8	3,8	4,6	6,6	6,5	6,5
Danimarca	10,0	10,0	9,9	8,8	8,7	9,6	4,8	4,7	5,2	10,0	10,0	10,0
Germania	8,0	8,4	8,5	4,8	5,9	7,1	5,3	5,6	6,4	7,0	6,9	6,8
Irlanda	8,2	7,8	7,6	6,9	7,3	8,6	10,0	10,0	10,0	2,8	2,3	1,6
Grecia	4,5	3,8	3,7	2,2	1,7	1,5	3,2	3,1	3,5	0,9	1,0	0,9
Spagna	6,0	5,6	5,9	3,0	4,3	4,6	6,7	6,6	7,5	8,5	8,3	8,2
Francia	8,2	8,2	8,0	4,5	4,7	4,3	4,6	4,9	5,7	3,3	3,3	3,2
Italia	3,2	3,8	3,6	2,8	2,2	3,0	3,6	4,1	4,7	4,9	5,0	4,8
Lussemburgo	8,8	9,4	8,8	6,9	6,5	6,3	8,0	8,0	8,7	2,0	2,0	1,9
Paesi Bassi	9,0	9,0	8,9	5,2	7,1	8,3	5,5	6,1	6,6	5,3	5,3	5,2
Austria	9,0	8,8	9,6	6,6	5,9	6,3	4,9	5,1	5,7	5,2	5,3	5,3
Portogallo	6,6	7,2	6,4	4,2	5,1	5,9	5,1	5,0	5,6	2,4	2,3	2,2
Finlandia	10,0	10,0	10,0	10,0	9,3	9,9	4,8	4,7	5,4	6,4	6,3	6,3
Svezia	9,8	9,8	9,8	7,8	10,0	10,0	4,3	4,9	5,6	7,4	7,4	7,5
Regno Unito	8,8	8,4	8,5	3,6	4,4	6,3	7,1	8,0	7,4	4,4	4,3	4,3
	Punteggio Entrate trib. reg. e locali in % entrate totali			Punteggio Sviluppo e-government			Punteggio complessivo Valore max=10			Punteggio complessivo Valore max=100		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Belgio	3,6	3,8	4,0	5,3	5,3	3,3	5,6	6,1	6,2	65	71	70
Danimarca	5,0	5,1	5,6	8,7	8,7	8,7	8,6	8,6	8,8	100	100	100
Germania	10,0	9,5	10,0	6,0	6,0	6,0	7,0	7,3	7,7	81	86	88
Irlanda	0,8	0,9	0,9	4,0	4,0	1,3	6,4	6,3	6,1	74	73	70
Grecia	0,2	0,2	0,2	0,7	0,7	0,7	2,7	2,4	2,3	32	27	26
Spagna	9,4	10,0	8,6	8,0	8,0	4,0	6,3	6,4	6,1	73	74	70
Francia	4,5	4,9	4,1	7,3	7,3	8,0	6,1	6,3	6,2	71	73	70
Italia	4,4	4,0	4,3	2,0	2,0	2,7	3,3	3,5	3,7	39	40	42
Lussemburgo	1,2	1,2	1,2	2,7	2,7	5,3	6,3	6,4	6,5	73	75	74

Pubblica amministrazione

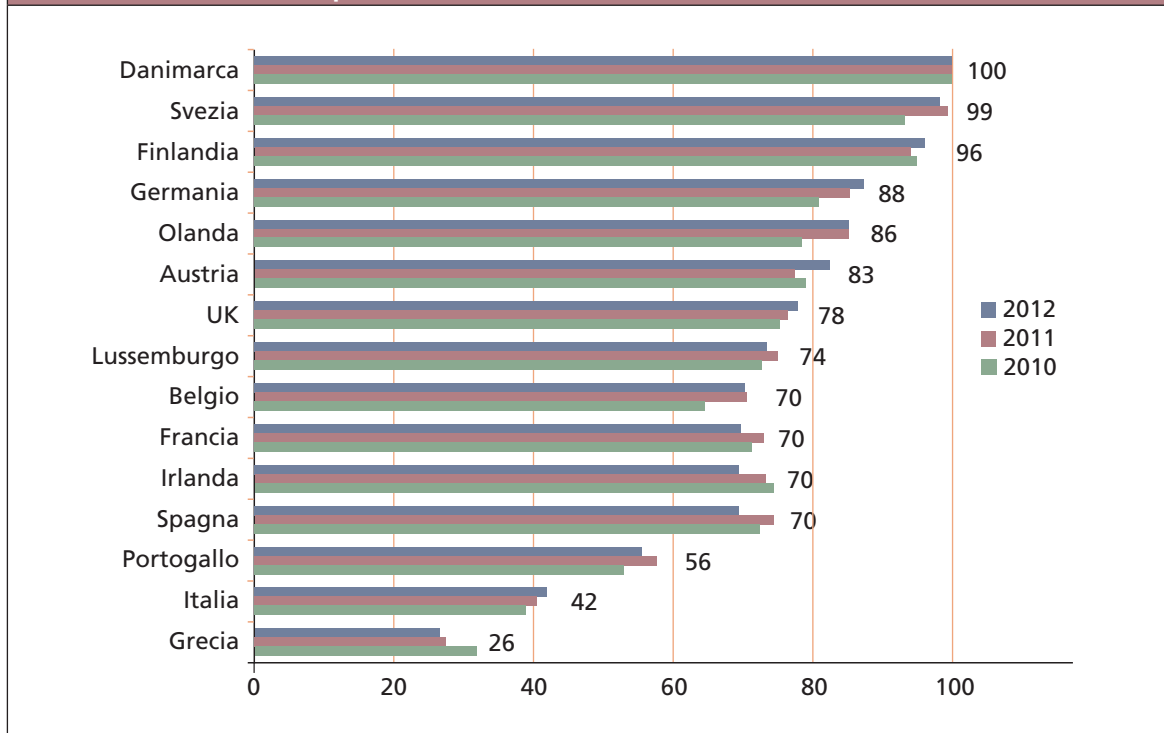
Paesi Bassi	1,3	1,4	1,4	9,3	9,3	10,0	6,8	7,2	7,6	79	84	86
Austria	5,4	5,9	6,3	3,3	3,3	4,7	6,8	6,7	7,3	79	78	83
Portogallo	1,9	1,9	1,9	1,3	1,3	2,0	4,6	4,9	4,9	53	58	56
Finlandia	6,0	6,4	7,0	4,7	4,7	6,7	8,2	8,1	8,5	95	94	96
Svezia	7,3	7,2	7,5	6,7	6,7	7,3	8,0	8,5	8,7	93	100	99
Regno Unito	1,0	1,1	1,1	10,0	10,0	9,3	6,5	6,6	6,9	75	77	78

Fonte: elaborazioni su dati Tabella 1.

L'Indice per i 15 paesi considerati vede per tutto il triennio 2010-12 il primato della Danimarca, con un punteggio medio in crescita che passa da 8,6/10 nel primo biennio a 8,8 nel 2012. Il paese *benchmark* trae vantaggio soprattutto dalla maggiore qualità della burocrazia e dal peso dei livelli inferiori di governo. Posto il dato della Danimarca uguale a 100 vediamo che esso è seguito nel 2012 a brevissima distanza dagli altri paesi scandinavi: la Svezia con 99 e la Finlandia con 96. La Germania è quarta con 88, l'Olanda quinta con 86.

L'Italia, pur in crescita nel triennio, si colloca con 42 punti su 100 al penultimo posto della classifica, subito dopo il Portogallo, con 56/100, e precedendo la sola Grecia, con 26/100, punteggio peraltro in diminuzione nel triennio. L'anomalia di Italia e Grecia nel contesto europeo è ben visibile dalla Figura 1, la quale riporta i valori dell'Indice di liberalizzazione della P.A. per i 15 paesi nel triennio. Essa evidenzia il grande percorso che resta da compiere alla P.A. italiana nonostante le riforme fatte e quelle tentate.

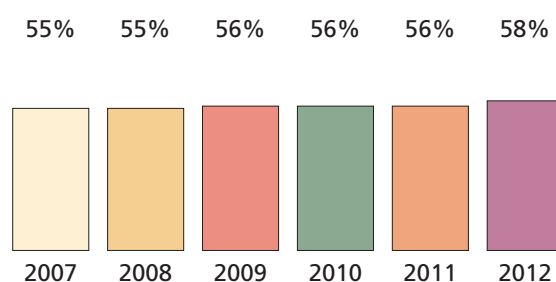
Figura 1
Indice di liberalizzazione per la P.A. nell'U.E.-15 (2010-2012)



Capitolo 16

Mercato dell'arte

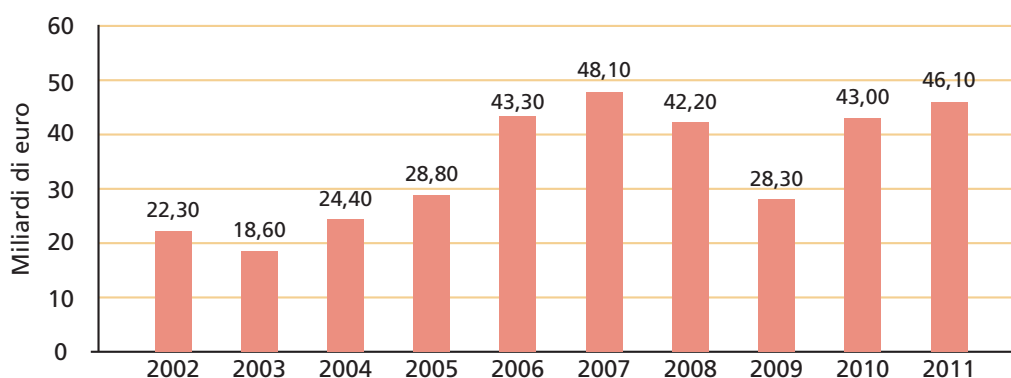
di Filippo Cavazzoni e Martha Friel



1. Il mercato dell'arte in una prospettiva globale

Il 2011 è stato, per il mondo dell'arte, un anno sostanzialmente positivo: il valore degli scambi sui mercati primario, secondario e delle aste si è attestato sui 46 miliardi di euro, facendo registrare un aumento del 7% rispetto all'anno precedente (Figura 1).

Figura 1
Valore degli scambi sul mercato mondiale dell'arte, 2002-2011



Fonte: Arts Economics, 2012

Il volume d'affari generato dalle aste ha raggiunto i 9,25 miliardi di euro, con un incremento, dal 2010, di 1,6 miliardi di euro.¹

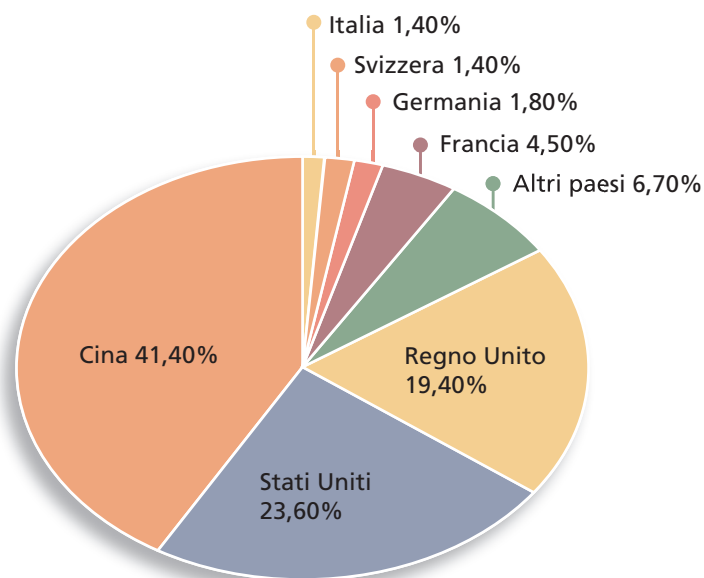
Nonostante le *performance* europee abbiano senz'altro contribuito alla realizzazione

1. Fonte: Artprice.com.

di tali risultati – il Regno Unito, per esempio, con un fatturato di 1,75 miliardi di euro ha evidenziato una crescita del 24% rispetto all'anno precedente –, è tuttavia sempre più visibile lo spostamento del baricentro del mercato artistico verso Oriente: una trasformazione già in corso negli anni passati ma che, nell'ultimo biennio, ha assunto dimensioni particolarmente evidenti.

Se, infatti, nel 2002 l'Europa e gli Stati Uniti si dividevano la quasi totalità del mercato, nel 2011 la Cina è arrivata a detenere oltre il 40% del fatturato mondiale del mercato delle aste, con un incremento del 49% rispetto all'anno precedente e 774 lotti aggiudicati sopra il milione di dollari (contro i 426 degli Stati Uniti e i 377 del Regno Unito).²

Figura 2
Fatturato delle aste d'arte per paese, 2011



Fonte: Artprice.com

Il caso cinese è macroscopico ma non isolato, poiché altri mercati, tra cui per esempio Singapore e Indonesia, hanno pure registrato tassi di crescita particolarmente dinamici generando livelli di prezzo superiori a qualsiasi altra area del mondo grazie a una schiera crescente di facoltosi collezionisti.

Una nuova geografia del mercato dell'arte si va dunque delineando, accompagnata da una fioritura di nuove fiere, da una sempre maggior diffusione di biennali d'arte e da un progressivo allargamento del raggio di azione di molte importanti gallerie. Il che invita a riflettere sui mutamenti «subiti o cercati dal sistema dell'arte di fronte all'allargamento del suo mercato e rispetto alle richieste culturali e commerciali delle nuove comunità intellettuali ed economiche», e a ragionare sulle prospettive future di un sistema globalizzato dell'arte sia «sul versante della diffusione dell'arte o della sua produzione quantitativa».³

2. Fonte: Artprice.com.

3. Marco Meneguzzo, *Breve storia della globalizzazione in arte (e delle sue conseguenze)*, Monza, Johan&Levi Editore, 2012, p. 11.

Nello stesso tempo diviene fondamentale l'analisi e la comprensione delle dinamiche che regolano il possesso, lo scambio e la circolazione internazionale dei beni d'arte.

Aggiornando quanto già presentato – per la prima volta – nell'edizione 2011 dell'*Indice delle liberalizzazioni*, il presente capitolo intende dunque offrire una panoramica dell'attuale situazione normativa del mercato dell'arte in Italia e valutarne l'apertura e la competitività con particolare riferimento a cinque aspetti principali: l'esistenza di istituti giuridici che limitano la proprietà privata; l'applicazione del diritto di seguito; la presenza di restrizioni all'esportazione di oggetti d'arte; il regime fiscale imposto e l'accesso alle professioni dell'*art dealing*.

Per ciascuno di questi aspetti è stato effettuato un confronto tra la realtà italiana e il Regno Unito. Il Regno Unito è stato scelto come *benchmark* per tre motivi: in primo luogo per il buon grado di apertura del suo mercato dell'arte e, poi, per la sua posizione di preminenza sul mercato dell'arte globale e per le caratteristiche dimensionali e di struttura economico-demografica che lo rendono idoneo a un confronto con la realtà italiana.

Il secondo paragrafo sarà quindi dedicato a una breve descrizione dei singoli indicatori in Italia e nel paese *benchmark* e alle eventuali modifiche normative intervenute nel 2011, il terzo riguarderà invece il nuovo indicatore relativo alle professioni introdotto in questa edizione dell'Indice, mentre il quarto e ultimo paragrafo presenterà i risultati in termini numerici.

2. Gli indicatori e i mutamenti normativi intervenuti sul mercato dell'arte in Italia e nel Regno Unito nel 2011

2.1 Proprietà e circolazione

Pur essendo in parte sovrapponibili, nell'edizione 2011 dell'*Indice delle liberalizzazioni* si è scelto di considerare separatamente le questioni riguardanti le limitazioni imposte all'esercizio dei diritti di proprietà e quelle riguardanti la circolazione delle opere, che subentrano quando il bene artistico rientra nella categoria di "bene culturale".

Il *Codice dei beni culturali e del paesaggio* (decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004) impone, a chi possieda beni culturali e opere d'arte, numerosi obblighi conservativi finalizzati alla tutela dei beni stessi. Qualora tali obblighi vengano disattesi, lo Stato può esercitare temporaneamente l'istituto della custodia coattiva. Inoltre, l'autorità pubblica ricopre una posizione "privilegiata" anche in merito all'acquisizione di beni storico-artistici di proprietà privata attraverso strumenti "eccezionali" di intervento quali la prelazione, l'acquisto coattivo e l'esproprio. Al controllo alquanto stringente dello Stato sui beni storico-artistici in possesso ai privati si aggiunge la sostanziale inalienabilità del patrimonio culturale pubblico.

Particolarmente dibattuto è anche l'istituto della "notifica" – ovvero la dichiarazione dell'interesse culturale di un bene da parte dello Stato che prevede per il possessore:

- l'obbligo di denuncia del trasferimento delle opere per cambio residenza alla competente Soprintendenza;
- l'obbligo di denuncia del trasferimento della proprietà/detenzione alla competente Soprintendenza;
- l'esercizio del diritto di prelazione da parte del Ministero per i Beni e le Attività culturali;

- il divieto di trasferimento all'estero;
- sanzioni per la violazione degli obblighi di protezione e conservazione stabiliti dal *Codice*.

Tali imposizioni e divieti producono pesanti limitazioni sia all'esercizio dei diritti di proprietà sulle opere sia alla loro circolazione e contribuiscono a creare un sistema «particolarmente vincolistico», con quotazioni «deprese artificialmente a causa dell'obbligo di notifica».⁴ Una situazione che sembrerebbe confermata anche dai risultati emersi dall'indagine condotta nel 2012 dall'Area Research del Monte dei Paschi di Siena presso operatori e analisti del mercato dell'arte. Per l'82,4% degli intervistati, infatti, la notifica ha un impatto negativo sul prezzo delle opere di fascia alta: «A prescindere dall'entità di tale svalutazione, è indubbio che il mercato (sia nella componente dei collezionisti che in quella degli studiosi) attribuisce un effetto negativo all'applicazione della "dichiarazione di interesse culturale". Questa percezione diffusa si traduce inevitabilmente in una reale debolezza del mercato dell'arte italiano».⁵ Contestualmente, per l'88,6% dei rispondenti, l'istituto della notifica favorisce la fuoriuscita illegale di opere d'arte.

Così come l'istituto della notifica influenza l'andamento del mercato dell'arte italiano, anche le procedure riguardanti le esportazioni e le importazioni di opere hanno la loro importanza poiché procedure lunghe e complesse pesano negativamente sul settore.

Per far circolare le opere all'estero occorre infatti disporre della necessaria documentazione. La casistica è particolarmente articolata e diversificata e riguarda le esportazioni e le importazioni, tra paesi CEE o extra CEE, di opere aventi più o meno di cinquant'anni. Ad esempio, nel caso di opere aventi meno di cinquant'anni (o di artista vivente) il rilascio dell'attestato di libera circolazione si risolve con una autocertificazione e senza la necessità di dover esibire l'opera presso l'Ufficio esportazione. Obbligo che permane invece per le opere con più di cinquant'anni.

L'Ufficio esportazione ha il compito di produrre una relazione tecnica da inviare al MIBAC esprimendo un proprio parere in merito al rilascio o meno dell'attestato. Il rilascio dell'attestato di libera circolazione avviene non prima di quindici giorni dalla denuncia e non oltre i quaranta giorni. Il Ministero, al momento della richiesta di attestato, può inoltre esercitare il diritto di prelazione oppure dichiarare l'opera di interesse culturale. Per l'esportazione verso paesi extra CEE sono stabilite delle soglie di prezzo, oltre le quali, in aggiunta all'attestato di libera circolazione, occorre richiedere anche la licenza comunitaria.

Come appare evidente, la necessità di presentare fisicamente il bene presso l'ufficio succitato e i quaranta giorni per completare l'iter sono elementi di appesantimento burocratico per ciò che riguarda la compravendita di opere d'arte, soprattutto in piazze particolarmente frequentate da acquirenti stranieri (si pensi per esempio al turismo, alle città d'arte e alle fiere). In aggiunta, tale procedura potrebbe risolversi con la dichiara-

4. Francesco Forte - Michela Mantovani, *Manuale di economia e politica dei beni culturali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 629-630.

5. Monte dei Paschi di Siena, Area Research, Presentazione dei risultati dalla seconda indagine "Gli impatti economici della notifica nel mercato dell'arte italiano", Università IULM, Milano, 18 luglio 2012, p. 10, <http://www.mps.it/NR/rdonlyres/C681B6CC-720D-4311-8EEE-B283F2CF787B/0/NOTIFICA2012.pdf>.

zione di interesse culturale e pertanto con l'impossibilità di ottenere l'attestato di libera circolazione.

Nel Regno Unito l'operato dei soggetti preposti a concedere le licenze è di pubblico dominio attraverso la diffusione di report annuali; le procedure e i criteri adottati per la concessione dei nulla osta sono anch'essi pubblicati e facilmente accessibili e, nel caso in cui vengano ravvisate caratteristiche di "eccezionalità" dell'opera,⁶ trascorso senza esito un periodo di tempo variabile tra i 2 e i 6 mesi durante il quale soggetti pubblici e privati nazionali possono proporre un'offerta per l'acquisto del bene evitando così la sua uscita dal territorio nazionale, l'opera può poi essere liberamente esportata (e venduta).

Nel corso del 2011 il *Codice dei beni culturali* non ha subito modifiche per ciò che riguarda i beni mobili. Sono però intervenuti alcuni cambiamenti sui beni immobili che hanno determinato una disparità di trattamento fra questi e i beni mobili. Fino alla recente variazione del *Codice*, avvenuta con decreto legge n. 70 del 13 maggio 2011, rimanevano escluse dalle disposizioni presenti nel testo unico le opere (mobili o immobili) di autore vivente o la cui esecuzione non risalisse ad oltre cinquant'anni. Con la modifica attuata al *Codice*, i cinquant'anni sono diventati settanta per i beni appartenenti alle amministrazioni pubbliche o alle persone giuridiche private senza scopo di lucro (sotto questo profilo alle prime assimilate).

2.2 Diritto d'autore

Nel mercato dell'arte il diritto d'autore prende la forma del "diritto di seguito", il quale stabilisce che all'artista (o ai suoi eredi, per settanta anni dalla sua morte) spetti un compenso sul prezzo di ogni vendita successiva alla prima cessione dell'opera.

In Italia il diritto di seguito (DDS) è stato introdotto con decreto legislativo n. 118 del 13 febbraio 2006, in recepimento della direttiva dell'Unione Europea 2001/84/CE sul *Diritto d'autore di un'opera d'arte sulle successive rivendite dell'originale*. Fino all'1 gennaio 2012 alcuni paesi membri dell'UE hanno goduto di una deroga, che ha consentito loro di corrispondere il diritto di seguito unicamente agli artisti viventi. Tra questi il Regno Unito, paese che, nel 2011, deteneva il 59% del mercato dell'arte europeo relativo a opere di artisti deceduti e il 22% a livello mondiale dei lotti venduti all'asta per oltre € 50.000.⁷

La Commissione Europea ha prodotto, sul finire del 2011, un rapporto sullo stato di applicazione e sugli effetti della direttiva sul DDS.⁸ All'interno dei paesi UE, la vendita di opere soggette al diritto di seguito ha rappresentato il 50% del valore totale delle vendite in asta del 2010, mentre negli USA ha totalizzato il 35%, in Svizzera il 25% e il

6. Gli *expert adviser* possono infatti bloccare temporaneamente la richiesta di esportazione quando ritengono che l'oggetto esaminato sia conforme ai cosiddetti "Waverley Criteria", ossia possieda una o più delle seguenti caratteristiche: il bene è così strettamente legato alla storia e alla vita della nazione che la sua esportazione sarebbe considerata una grave perdita; il bene è di una evidente importanza estetica; il bene è di grande significato per fini di studio da un punto di vista storico, artistico o culturale.

7. The British Art Market Federation, *Response by The British Art Market Federation to the European Commission's Consultation on the Implementation and Effect of the Resale Right Directive*, http://www.lapada.org/public/BAMF_Response_to_EC_Consultation.pdf.

8. Commissione Europea, *Report on the Implementation and Effect of the Resale Right Directive (2001/84/EC)*, Bruxelles, 14 dicembre 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/resale/report_en.pdf.

3% nel resto del mondo.

Il rapporto della Commissione afferma che non vi sono evidenze chiare di un collegamento fra l'armonizzazione delle disposizioni in materia di diritto di seguito e la perdita di una piccola quota di mercato dell'UE sul mercato globale per ciò che riguarda l'arte moderna e contemporanea. Le variabili che influenzano gli scambi sono molte: dal sistema di tassazione ai cambiamenti dei gusti, dalla percezione degli investimenti in arte all'andamento dell'economie dei singoli paesi.

Sebbene la Commissione Europea arrivi pertanto a non riconoscere la presenza di evidenti effetti negativi del *droit de suite*, gli economisti che ne hanno analizzato le conseguenze economiche hanno generalmente raggiunto la conclusione che si tratti di uno strumento inefficiente.⁹

La critica che più comunemente viene avanzata dagli analisti di settore è quella che parte dal presupposto che il diritto di seguito funzioni come una tassa sui futuri aumenti di prezzo delle opere. Per questo, il primo compratore di un'opera d'arte considera anche tale aspetto, che si riflette nella sua disponibilità a pagare l'artista. Si tratta di una sorta di "penalità", che pesa negativamente sul guadagno dei giovani artisti.¹⁰

Anche alcuni paesi hanno contestato la normativa sul diritto di seguito e in particolare il Regno Unito ha segnalato, attraverso la British Art Market Federation, gli effetti di diversione degli scambi in corso all'interno dell'Unione Europea dovuti all'applicazione del DDS. Il Regno Unito ha inoltre evidenziato il rischio che, in mancanza di accordi internazionali sul diritto di seguito, tali effetti possano estendersi anche ai rapporti tra UE e mercati extra UE minando così la competitività dell'Europa sul mercato dell'arte.¹¹

Altri delicati aspetti del DDS riguardano poi le modalità di pagamento e di riscossione dei diritti. Nello studio della Commissione prima richiamato si afferma che, all'interno dei paesi UE, i costi amministrativi sostenuti dai soggetti economici operanti nel mercato arrivano a 50 euro per transazione. Al tempo stesso, le provvigioni chieste dalle società di intermediazione del diritto d'autore (*collecting societies*) variano all'interno dei paesi UE da una aliquota minima del 10% a una massima del 20% della *royalty* spettante agli artisti o agli eredi. In Gran Bretagna, per esempio, le provvigioni sono in media pari al 15% della quota riscossa mentre in Italia, fino al 2010, raggiungevano il 22%.¹²

Proprio sul tema della riscossione del *droit de suite* è però da registrare l'unica novità realizzatasi in Italia nel 2011: l'aliquota della provvigione riscossa dalla SIAE è infatti scesa dal 22% al 20%, attestandosi comunque sempre sul costo massimo applicato all'interno degli Stati membri.

Come scritto nella precedente edizione dell'Indice, il sistema di riscossione del diritto di seguito in Italia è esercitato da un monopolio legale rappresentato dalla SIAE

9. Victor Ginsburgh, "The Economic Consequences of Droit de Suite in the European Union", *Economic Analysis & Policy*, vol. 35, 2000, p. 62.

10. Ruth Towse, *A Textbook of Cultural Economics*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 364.

11. The British Art Market Federation, *Response by The British Art Market Federation to the European Commission's Consultation on the Implementation and Effect of the Resale Right Directive*.

12. Sulle modalità di riscossione del diritto di seguito a livello europeo si veda Diego Menegon, "Diritto di seguito. Liberalizzare i servizi di intermediazione per sostenere l'arte", Istituto Bruno Leoni, *Focus* n. 180, 30 gennaio 2011, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_180_Menegon.pdf.

(Società Italiana degli Autori ed Editori) mentre in altri paesi, tra cui il Regno Unito, esistono una pluralità di soggetti preposti a incassare e ridistribuire i diritti.¹³

Al 22 febbraio 2012 la SIAE aveva incassato per il diritto di seguito circa 25 milioni di euro e ne aveva distribuiti agli artisti viventi e agli eredi circa 15 milioni.¹⁴ Molto elevato è il numero dei soggetti che non hanno ancora rivendicato il compenso a loro spettante: si tratta di oltre 1700 artisti o eredi.¹⁵

2.3 Regime fiscale

A livello europeo l'aliquota standard riguardante l'imposta sul valore aggiunto sull'arte varia dal 15% al 25%. L'IVA si applica:

- alle cessioni di opere da parte di un soggetto passivo;
- agli acquisti intracomunitari in uno Stato membro di oggetti d'arte provenienti da un altro Stato membro;
- alle importazioni di beni provenienti dall'esterno dell'UE.

In Italia, la legge n. 148 del 14 settembre 2011, di conversione del decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, ha, tra l'altro, stabilito l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria dal 20 al 21%. Si tratta di un ulteriore inasprimento dell'imposizione indiretta, che già era tra le più elevate nei paesi europei. Le aliquote IVA applicate in Italia sono così ora del 21% per le cessioni effettuate da antiquari e gallerie d'arte e del 10% se la cessione è effettuata direttamente dall'artista o dai suoi eredi. Mentre l'importazione da paesi extraeuropei è soggetta all'aliquota del 10%.

Va detto che l'Unione Europea sta attuando una operazione per armonizzare verso l'alto l'IVA sull'arte nei paesi membri, livellandola a quella ordinaria. Operazione non priva di difficoltà e polemiche: basti pensare alle reazioni scatenatesi in Germania nei primi mesi del 2012 in seguito all'ultimatum dell'UE per l'innalzamento dell'IVA sull'arte dal 7% al 19%. Il Regno Unito ha invece già modificato la propria aliquota a gennaio 2011, portandola dal 17,5% al 20%.

Occorre infine ricordare come, al pari di altri ordinamenti, anche in Italia è previsto un regime speciale d'imposta denominato "regime del margine": l'aliquota IVA si applica non sul prezzo pieno ma sul guadagno lordo realizzato sulla specifica vendita.

3. Un nuovo indicatore: la regolamentazione delle professioni

Per avere un quadro completo della normativa riguardante il mercato dell'arte si è ritenuto opportuno aggiungere, agli indicatori sopra descritti e già presenti nell'edizione 2011 dell'Indice, un quinto indicatore.

Se, infatti, le norme riguardanti i diritti di proprietà, la circolazione, il regime fiscale e il diritto d'autore determinano, con "pesi" differenti, il grado di apertura del mercato,

13. Sul sistema monopolistico italiano e sulle inefficienze della SIAE si veda Diego Menegon, "L'intermediazione dei diritti d'autore. Perché il monopolio è costoso e inefficiente", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper* n. 89, 19 luglio 2010, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_89_SIAE.pdf.

14. Marilena Pirrelli, "Dalla SIAE invito a regolarizzarsi", *Il Sole 24 Ore*, 25 febbraio 2012, <http://www.arteconomy24.ilsole24ore.com/art/approfondimenti/2012-02-25/dalla-siae-invito-regolarizzarsi-074418.php>.

15. http://www.siae.it/OlafDDS_Autori.asp?click_level=3400.0500.0600.

non può essere dimenticato che anche la regolamentazione delle professioni dell'*art dealing* influisce sulla sua struttura e sul suo funzionamento.

I soggetti attivi nel mercato dell'arte sono numerosi, ognuno con specifiche mansioni. Si va dall'artista al gallerista, dall'antiquario alla casa d'aste, dall'*art advisor* al critico. Il nuovo indicatore prende però in esame solamente i tre principali operatori economici del settore: galleristi, antiquari e case d'asta, ossia quei soggetti che, agendo in proprio o per conto terzi in virtù di un contratto di commissione, esercitano attività di compravendita di oggetti d'arte e d'antiquariato.

Si tratta di soggetti diversi tra loro e che, almeno in teoria, agiscono in modo differente sul mercato, esercitando attività di commercio – è il caso di galleristi e antiquari – o di intermediazione, come avviene per le case d'asta. In realtà tali ruoli vanno oggi sfumando: le case d'asta stanno progressivamente invadendo il campo dei mercanti trasformando il proprio *modus operandi* con attitudini più commerciali e, nel 2010, per le due principali case d'asta, Sotheby's e Christie's, le vendite private hanno rappresentato circa il 10% del totale.¹⁶

Per quanto riguarda l'esercizio di tali professioni, in Italia come nella maggior parte dei paesi europei,¹⁷ Regno Unito compreso, l'accesso è libero, non occorrono licenze e non vi sono albi od ordini a cui doversi iscrivere.

In Italia, per l'apertura degli esercizi – gallerie d'arte o botteghe antiquarie – la normativa di riferimento è quella generale del commercio (decreto legislativo n. 114 del 31 marzo 1998). Si tratta infatti di esercizi commerciali specializzati nella esposizione e nella vendita di opere di pittura, scultura, grafica e minerali con valore storico-artistico. Come per qualsiasi esercizio commerciale non alimentare, occorre ottenere dall'ufficio dell'entrate il numero di partita IVA e iscriversi al Registro delle imprese della Camera di Commercio competente per territorio. Per l'apertura dell'attività di vendita al pubblico la normativa prescrive un iter differente in base alle dimensioni dell'esercizio: nel caso di esercizi di vicinato (superficie di vendita non superiore a 250 mq) è sufficiente una comunicazione di "inizio attività" da inviare trenta giorni prima al Comune competente; nel caso di strutture di dimensioni più ampie, per l'avvio dell'attività occorre essere muniti di autorizzazione comunale (il Comune ha novanta giorni di tempo per valutare la richiesta).

Il *Codice dei beni culturali* stabilisce poi altre norme specifiche riguardanti il commercio di beni di interesse storico-artistico (elencati nell'allegato A del *Codice* medesimo). Coloro che esercitano la compravendita di tali beni devono infatti annotare le operazioni eseguite in un apposito registro descrivendo dettagliatamente le caratteristiche degli oggetti venduti. Il soprintendente può effettuare verifiche e ispezioni affinché tale obbligo venga rispettato. Infine, chiunque eserciti «l'attività di vendita al pubblico, di esposizione a fini di commercio o di intermediazione finalizzata alla vendita di opere di pittura, di scultura, di grafica ovvero di oggetti d'antichità o di interesse storico od archeologico, o comunque abitualmente vende le opere o gli oggetti medesimi, ha l'obbligo di consegnare all'acquirente la documentazione che ne attesti l'autenticità o almeno la probabile attribuzione e la provenienza delle opere medesime» (art. 64).

16. Georgina Adam, "Auctions&Dealers", *Il Giornale dell'Arte*, anno XXIX, n. 309, maggio 2011.

17. Un caso interessante è la Francia che si è recentemente dotata (febbraio 2012) di un codice etico nazionale che regola le vendite pubbliche all'asta.

Anche nel Regno Unito non sussiste l'obbligo di ottenere licenze particolari per il commercio di beni d'arte e d'antiquariato, esistono tuttavia alcune eccezioni relative per esempio ai locali adibiti alla vendita attraverso aste competitive per le quali è previsto il rilascio di permessi speciali di competenza territoriale.¹⁸ Nonostante la sostanziale inesistenza di limiti nell'accesso alle professioni dell'*art dealing*, vi sono alcune associazioni di categoria e federazioni che autonomamente si dotano di codici etici e di condotta.

Nel Regno Unito, realtà assai più complessa in termini numerici di quella italiana – il settore dell'arte e dell'antiquariato britannico è composto complessivamente di circa 8.900 imprese –, opera la potente British Art Market Federation (BAMF), nata nel 1996 e principale interlocutore delle istituzioni per le questioni concernenti la regolamentazione e gli interessi del mercato dell'arte. La BAMF comprende le più importanti organizzazioni settoriali quali The Association of Art & Antiques Dealers (LAPADA), che rappresenta oltre 600 imprese; The British Antique Dealers' Association (BADA), con 388 membri, e la Society of London Art Dealers (SLAD), con 125 imprese associate. La Federazione rappresenta poi anche numerose organizzazioni specializzate di rivenditori, quali l'ABA – Antiquarian Booksellers Association (230 membri).

In Italia, invece, occorre ricordare in particolare la Federazione Italiana Mercanti d'Arte (FIMA), costituitasi nel 1958, che include una ventina di associazioni e aderisce a Confcommercio, e l'Associazione Nazionale Case d'Asta (ANCA).

4. Quanto è aperto il mercato italiano

Nel 2012 il grado di apertura del mercato dell'arte in Italia ottiene un punteggio del 58% rispetto al paese *benchmark*, ossia il Regno Unito. Si riportano di seguito le valutazioni sui singoli indicatori, sui quali, a eccezione delle professioni, l'Italia dimostra di trovarsi in una condizione normativa che penalizza l'andamento del mercato.

- 1) *Proprietà* – 40%. Come già richiamato in precedenza, si è scelto di valutare separatamente le questioni riguardanti le limitazioni imposte all'esercizio dei diritti di proprietà e alla circolazione delle opere, nonostante questi due aspetti siano in parte sovrapponibili.

L'indicatore relativo alle questioni proprietarie a sua volta si compone di due sotto indicatori: il primo, più importante (con peso 80%), legato all'esercizio dei diritti di proprietà privata su un oggetto d'arte e sul valore del quale pesano fortemente gli obblighi conservativi imposti dallo Stato e istituti quali la prelazione o l'acquisto coattivo; l'altro, pur rilevante ma che incide meno sul dinamismo del mercato dell'arte, identificabile nell'alienazione dei beni di proprietà dello Stato, opzione non data nell'ordinamento italiano ma presente in altri paesi tra cui il Regno Unito.

- 2) *Circolazione* – 35%. Tale indicatore si riferisce ai limiti imposti alla circolazione di opere d'arte sia all'interno del territorio nazionale sia oltreconfine. Nella gran parte dei paesi, per esportare in via temporanea o definitiva opere e oggetti d'arte è necessario ottenere licenze o nulla osta. In Italia sulla concessione di tali licenze gravano i tempi lunghi (40 giorni) e i criteri discrezionali utilizzati per la valutazione delle istanze da parte dell'ufficio esportazione del Ministero per i Beni e le Attività culturali. Inoltre il rifiuto della concessione della licenza comporta l'avvio delle procedure per la di-

18. Fonte: <http://online.businesslink.gov.uk>.

chiarazione di interesse culturale del bene oggetto della richiesta. Nel Regno Unito i criteri adottati per la valutazione dell'opera sono codificati e di pubblico dominio. Inoltre, qualora vengano ravvisate nell'opera caratteristiche di eccezionalità, la non concessione della licenza di esportazione ha carattere solamente temporaneo.

- 3) *Diritto di seguito – 50%*. Il diritto di seguito è stato introdotto in attuazione della direttiva europea 2001/84/CE, tuttavia le regole di applicazione hanno seguito modalità diverse da paese a paese. Fino a tutto l'anno 2011, nel Regno Unito, l'*Artist's Resale Right* è stato corrisposto unicamente agli artisti viventi di nazionalità britannica o dell'Unione Europea mentre in Italia il DDS viene applicato per un periodo di 70 anni dopo la scomparsa dell'autore a beneficio degli eredi, qualsiasi sia la loro nazionalità. Inoltre, in UK, il prezzo di vendita minimo, al netto dell'imposta, sul quale si applica il diritto è di 1.000 euro contro i 3.000 dell'Italia.

Anche nelle modalità di raccolta e distribuzione dei diritti esistono diversità tra sistema italiano e britannico: in Italia vige il monopolio legale della SIAE, nel Regno Unito ci troviamo di fronte a un sistema più concorrenziale di *collecting societies*. Dal 2011 si è però attenuata la distanza tra i due paesi in termini di provvigioni corrisposte agli enti gestori del DDS poiché in Italia, dall'aprile 2011, la SIAE percepisce il 20% (contro il 22% del 2010) e le società di riscossione britanniche, in media, il 15%.

- 4) *Fiscalità – 70%*. Le imposte applicate agli scambi costituiscono evidentemente un fattore chiave in ogni mercato, compreso quello artistico. Da un confronto sulle aliquote imposte nel Regno Unito e in Italia è evidente come fino al 2010 quest'ultima fosse particolarmente svantaggiata anche sul fronte fiscale con un'aliquota del 20% sulle compravendite di opere d'arte contro quella britannica al 17,5%, e con imposte del 10% sulle importazioni da paesi extra UE (pari invece al 5% nel Regno Unito).

A partire dal gennaio 2011 tale divario è andato però attenuandosi, pur con l'innalzamento dell'IVA italiana al 21%, poiché l'aliquota britannica è stata portata al 20%. L'aumento di questo indicatore rispetto all'Indice 2011 (dal 60% al 70%) è pertanto dovuto a un peggioramento della situazione nel Regno Unito piuttosto che a un miglioramento italiano.

- 5) *Professioni – 100%*. L'indicatore concernente le barriere all'ingresso alle professioni del commercio e dell'intermediazione di oggetti d'arte mostra una sostanziale parità di condizioni tra Italia e Regno Unito. Si tratta di due sistemi "aperti" dove per esercitare la professione di gallerista o di antiquario non vi è bisogno di ottenere licenze o di essere iscritti ad albi. L'accesso alle professioni rappresenta pertanto, in Italia, il profilo legato al mercato dell'arte con le minori criticità normative.

Con l'aggiunta del nuovo indicatore si è reso necessario ricalcolare l'Indice anche per

Mercato dell'arte

gli anni dal 2007 al 2011. Prendendo in considerazione il parametro delle professioni, con un punteggio sempre del 100% dal 2007 in poi, l'Indice complessivo del mercato dell'arte per gli anni 2007 e 2008 si attesta al 55% mentre, per gli anni dal 2009 al 2011, raggiunge il 56%. Nel 2012, come abbiamo appena visto, vi è un ulteriore piccolo incremento che porta il dato al 58%. Questi lievi aumenti sono il risultato, nel primo caso, di un *drafting* normativo che ha reso più chiare le procedure in merito all'esportazione di opere d'arte dall'Italia, mentre nel secondo caso di un peggioramento del regime fiscale britannico.

Tabella 1 Indice di liberalizzazione 2012					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Proprietà	10	Esercizio dei diritti di proprietà	80	50	40
		Alienabilità beni dello Stato	20	0	
Circolazione	35	"Notifica"	80	35	35
		Procedure di esportazione	20	35	
Diritto di seguito	15	Modalità di applicazione	70	60	50
		Modalità di gestione	30	27	
Fiscalità	20				70
Professioni	20				100
Valutazione complessiva					58

Note biografiche

Fabiana Alias è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e Dottore di ricerca in Diritto delle Relazioni di lavoro.

Ugo Arrigo è Professore associato di Scienza delle Finanze presso l'Università di Milano-Bicocca e Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimo Beccarello è Professore associato di Economia Applicata presso l'Università di Milano-Bicocca.

Rosamaria Bitetti è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Silvio Boccalatte è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni, Avvocato e Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi.

Filippo Cavazzoni è Direttore Editoriale dell'Istituto Bruno Leoni.

Luigi Ceffalo è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Giacomo Di Foggia è dottorando presso l'Università Cattaneo di Castellanza e collabora ai corsi di Economia Politica dell'Università di Milano-Bicocca.

Piercamillo Falasca è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e Vicepresidente dell'associazione di cultura politica Libertiamo.

Daniela Floro ha conseguito il Dottorato in Economia presso l'Università di Milano-Bicocca e attualmente collabora con la Fondazione Energy Lab.

Martha Friel è docente di Marketing delle Organizzazioni culturali presso la Facoltà di Arti, Mercati e Patrimoni della Cultura dell'Università IULM di Milano.

Andrea Giuricin è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Marco Valerio Lo Prete è giornalista economico di *Il Foglio quotidiano*.

Indice delle liberalizzazioni 2012

Christian Pala è studente della Facoltà di Economia all'Università di Zurigo specializzando nei settori bancario e finanziario.

Paolo Pamini è docente 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.

Bruce Yandle è Dean Emeritus al Clemson College of Business and Behavioral Sciences e Distinguished Adjunct Professor of Economics presso il Mercatus Center della George Mason University.

Mercato, Diritto e Libertà

Richard Epstein,
Mercati sotto assedio. Cartelli, politiche e benessere sociale

Benjamin Constant,
Conquista e usurpazione

Paul H. Rubin,
La politica secondo Darwin. L'origine evolutiva della libertà

Peter T. Bauer,
Dalla sussistenza allo scambio. Uno sguardo critico sugli aiuti allo sviluppo

Fred Foldvary,
Beni pubblici e comunità private. Come il mercato può gestire i servizi pubblici

Sergio Ricossa,
Straborghese

Vernon L. Smith,
La razionalità nell'economia. Fra teoria e analisi sperimentale

Jonathan R. Macey,
Corporate Governance. Quando le regole falliscono

Milton Friedman,
Capitalismo e libertà

Hunter Lewis,
Tutti gli errori di Keynes. Perché gli Stati continuano a creare inflazione, bolle speculative e crisi finanziarie

Francesco Pulitini
(a cura di),
Tra Stato e Mercato. Libertà, impresa e politica nella storia del pensiero economico, da Adam Smith a Ronald Coase

Hans-Adam II, Principe Regnante del Liechtenstein,
Lo Stato nel terzo millennio

Luigi Marco Bassani
(a cura di),
Gli Antifederalisti. I nemici della centralizzazione in America (1787-1788)

Luigi Einaudi,
In lode del profitto e altri scritti

Henry Hazlitt,
L'economia in una lezione. Capire i fondamenti della scienza economica

Daniel Friedman,
Morale e Mercato. Storia evolutiva del mondo moderno

Matt Ridley,
Le origini della virtù. Gli istinti umani e l'evoluzione della cooperazione

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?

Nicholas Eberstadt e Hans Groth,
L'Europa che invecchia. La qualità della vita può sconfiggere il declino

John B. Taylor,
Fuori strada. Come lo Stato ha causato, prolungato e aggravato la crisi finanziaria

Kevin Dowd,
Abolire le banche centrali

Stephen Goldsmith e William D. Eggers,
Governare con la rete. Per un nuovo modello di pubblica amministrazione

Gabriele Pelissero e Alberto Mingardi
(a cura di),
Eppur si muove. Come cambia la sanità in Europa, fra pubblico e privato

Edwin S. Rockefeller,
La religione dell'antitrust. Riti e pratiche della politica della concorrenza

Arnold Kling e Nick Schulz,
Economia 2.0. Il software della crescita

Fredrik Segerfeldt,
Acqua in vendita? Come non sprecare le risorse idriche

Stefano Moroni
(a cura di),
La città rende liberi. Riformare le istituzioni locali

Luca Enriques,
Le regole della finanza. Diritto societario e mercato in Italia e in Europa

Nicola Rossi
(a cura di),
Sudditi. Un programma per i prossimi 50 anni

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

Piercamillo Falasca
(a cura di),
Dopo! Come ripartire dopo la crisi

Carlo Stagnaro
(a cura di),
Indice delle liberalizzazioni 2010

Istituto Bruno Leoni,
Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali

Carlo Stagnaro
(a cura di),
Indice delle liberalizzazioni 2011

Carlo Stagnaro
(a cura di),
Indice delle liberalizzazioni 2012



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, ad 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
www.brunoleoni.it

