

INDICE DELLE

LIBERALIZZAZIONI

2015

Report

Istituto Bruno Leoni

INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI **2015**

a cura di *Carlo Stagnaro*



Copertina

Timothy Wilkinson

AD

Uliva Foà

© 2015 IBL Libri

IBL Libri

Piazza Cavour, 3

10123 Torino

info@ibl-libri.it

www.ibl-libri.it

Novembre 2015

ISBN 978-88-6440-276-5

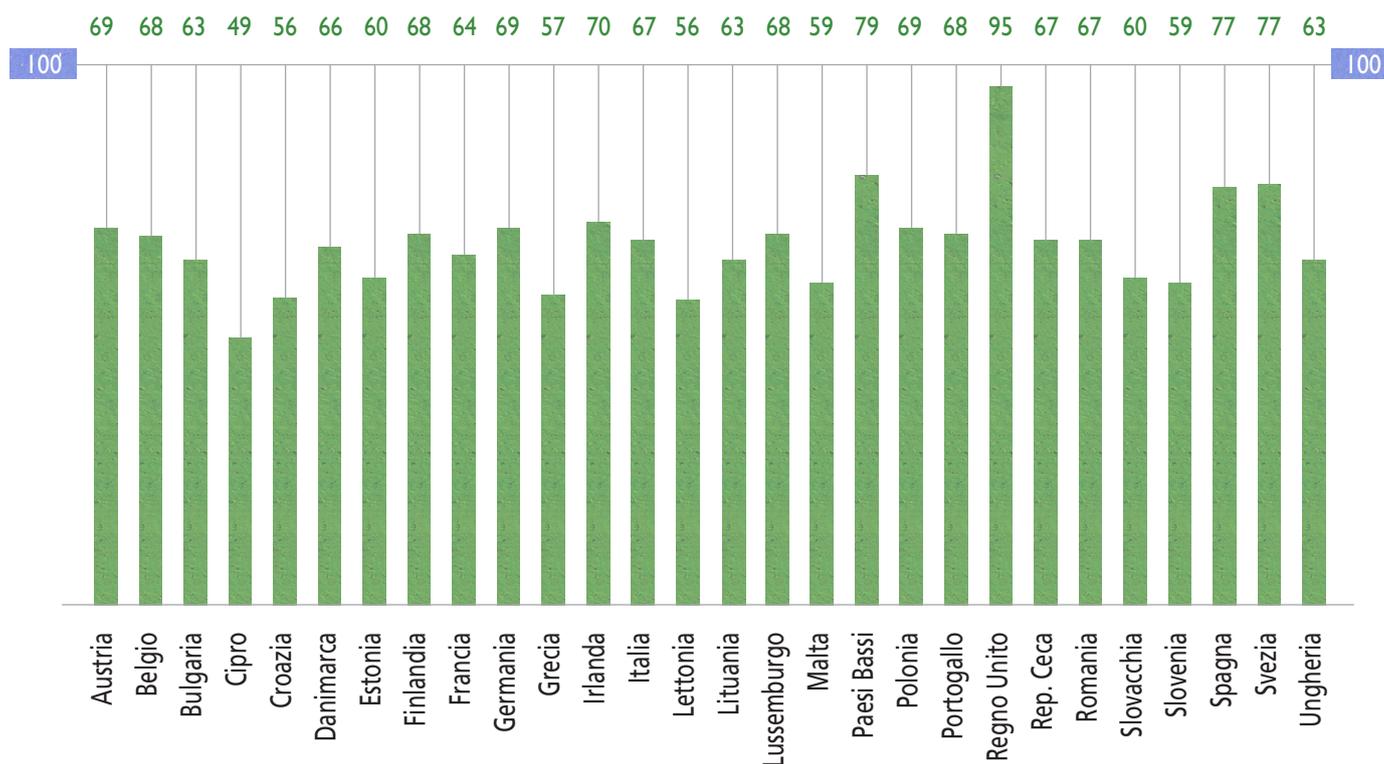
Indice

Introduzione di <i>Carlo Stagnaro</i>	9
Il saggio L'austerità non basta di <i>Rosamaria Bitetti</i>	27
Capitolo 1 Carburanti per autotrazione di <i>Carlo Stagnaro</i>	47
Capitolo 2 Mercato elettrico e del gas naturale di <i>Simona Benedettini</i>	51
Capitolo 3 Mercato del lavoro di <i>Fabiana Alias</i>	63
Capitolo 4 Servizi postali di <i>Massimiliano Trovato</i>	67
Capitolo 5 Telecomunicazioni di <i>Massimiliano Trovato</i>	71
Capitolo 6 Televisione di <i>Massimiliano Trovato</i>	75
Capitolo 7 Trasporto aereo di <i>Andrea Giuricin</i>	79
Capitolo 8 Trasporto ferroviario di <i>Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro</i>	83
Capitolo 9 Assicurazioni di <i>Paolo Belardinelli</i>	87
Gli autori	91

Indice delle liberalizzazioni 2015

Introduzione

di Carlo Stagnaro*



“Non posso permettervi di suonare da nessuna parte se non siete membri della Gilda”, affermò il signor Clete.

“Ma non possiamo essere membri della Gilda finché non abbiamo suonato”, disse Glod.

“Esatto”, disse allegramente Clete.

Terry Pratchett, All'anima della musica!

I. L'Indice delle liberalizzazioni 2015

Nel 2015 il Paese europeo con l'economia più liberalizzata è il Regno Unito, con un punteggio pari a 95 su 100, seguito da Paesi Bassi (79), Spagna e Svezia (entrambi a 77). I Paesi più retrivi alla concorrenza sono

* Desidero ringraziare Simona Benedettini, Rosamaria Bitetti, Luciano Lavecchia, Marlene Melpignano, Silvio Schinaia e Serena Sileoni per i commenti su una precedente versione di questa introduzione e/o per le conversazioni che abbiamo avuto sui temi trattati in questo volume, che mi hanno aiutato a mettere a fuoco alcuni dei problemi qui esaminati. Grazie anche a Giovanni Caccavello per l'aiuto nella raccolta dei dati. Un ringraziamento particolare a Filippo Cavazzoni per la cura che mette costantemente nell'editing dei prodotti editoriali dell'Istituto Bruno Leoni, a David Perazzoni per l'impegno nella traduzione e a Uliva Foà per la resa grafica del lavoro. Vale il consueto disclaimer. Le posizioni qui espresse non riflettono necessariamente quelle delle istituzioni di appartenenza.

Introduzione

Cipro (49 punti su 100), Lettonia e Croazia (con 56 punti ciascuna) e Grecia (a 57). L'Italia si colloca a metà classifica con 67 punti.

È questo il risultato dell'Indice delle liberalizzazioni 2015, che a partire da quest'anno estende l'analisi dai 15 Stati membri della "vecchia" Europa a tutti gli attuali 28 Stati membri dell'Ue. Obiettivo dell'Indice è censire il grado di apertura alla concorrenza in dieci settori dell'economia per ciascuno degli Stati membri. I dieci mercati esaminati sono: distribuzione dei carburanti per autotrazione, mercato elettrico e del gas naturale, mercato del lavoro, servizi postali, telecomunicazioni, televisione, trasporto aereo, trasporto ferroviario e assicurazioni. Per ciascuno di questi settori, è stata definita una griglia di criteri e sottocriteri per misurare l'efficacia delle dinamiche concorrenziali. In ogni settore, al Paese che risulta più aperto è stato attribuito convenzionalmente un punteggio pari a 100: di conseguenza, il punteggio attribuito a tutti gli altri Paesi è interpretabile come la distanza dalla frontiera.

Studiare il grado di apertura alla concorrenza nei diversi Stati membri è importante per tre ragioni: una economica, una istituzionale e una politica.

Dal punto di vista economico, l'apertura dei mercati e la promozione della concorrenza sono importanti leve di stimolo alla crescita economica.¹ L'Unione europea non si è ancora interamente ripresa dalla crisi che l'ha colpita a partire dal 2008-9. Una delle conseguenze della crisi è che molti Stati membri – e in particolare quelli con alti livelli di indebitamento pubblico – si sono trovati costretti ad adottare politiche di relativa austerità, avendo così meno spazio di manovra nel praticare le tradizionali politiche anticicliche (anche a prescindere da una valutazione sulla loro efficacia effettiva). Di conseguenza, l'apertura dei mercati rappresenta la principale leva di intervento a zero impatto sul bilancio (nel breve termine). Va da sé che, nel medio termine, a parità di altri elementi, poiché le liberalizzazioni determinano una maggiore crescita potenziale del Pil, l'impatto sul bilancio è positivo. Lo dimostra bene il saggio introduttivo di Rosamaria Bitetti, che illustra come siano proprio i Paesi alla periferia dell'Europa – o, almeno, alcuni di essi – ad aver spinto in questa direzione per uscire dalla recessione. Quindi, il tentativo di *misurare* la liberalizzazione è utile a indicare a quei governi che decidano di tentare la via della liberalizzazione dell'economia sia gli aspetti di maggiore arretratezza dei rispettivi sistemi regolatori, sia i modelli da seguire.

Dal punto di vista istituzionale, la piena integrazione dei mercati e la realizzazione di un vero e proprio *single market* è un obiettivo strategico della Commissione europea, finalizzato a garantire la piena efficacia delle quattro libertà che fondano l'esperienza stessa dell'Unione (la libera circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi).² L'adozione di politiche di apertura dei mercati è in questo senso strumentale anche a scardinare gli equilibri pre-esistenti a livello nazionale. Tali assetti erano interamente definiti sulla base dei confini degli Stati, all'interno dei quali i governi potevano esercitare le forme più varie di intervento diretto e indiretto nell'economia.³ Trovare un denominatore comune alla (de)regolamentazione dei mercati e individuare i casi di maggiore divergenza da tale modello è quindi un contributo allo sforzo per cercare una strada verso la convergenza delle economie europee.

Dal punto di vista politico, infine, il processo di armonizzazione a livello europeo può seguire due strade: da un lato può imboccare la via verso la regolamentazione dell'economia a livello europeo; dall'altro può inve-

1. Alberto Alesina - Silvia Ardagna - Giuseppe Nicoletti - Fabio Schiantarelli, "Regulation and investment", *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n. 4, 2005, pp. 791-825; Olivier Blanchard - Francesco Giavazzi, "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets", NBER Working Paper, n. 8120, 2001.

2. http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm.

3. Michael Moran, *The British Regulatory State*, Oxford, UK, Oxford University Press, 2003.

Indice delle liberalizzazioni 2015

ce guardare alla “deregolamentazione parallela” dei singoli mercati. Nell’attuale Unione europea coesistono entrambe le tendenze – in parte per necessità, per esempio nei casi in cui vi è l’oggettivo bisogno di identificare standard comuni (si pensi ai codici di rete nelle *network industry*), in parte per la fisiologica presenza di contraddizioni in tutte le architetture istituzionali complesse, in parte ancora perché nei fatti ciò risponde a un’esigenza di percorribilità politica. L’Indice delle liberalizzazioni, fin dalla sua prima edizione,⁴ ha cercato di essere funzionale alla costruzione di un’Europa basata sulla piena comprensione e condivisione dei principi del mercato, che fatalmente obbligano a ridurre il grado di regolamentazione e di intervento pubblico nell’economia, tanto a livello europeo quanto nazionale. L’individuazione e la diffusione delle *best practice* va interpretata esattamente in questo senso.

Questa introduzione è composta come segue. Il §2 fornisce il quadro teorico per interpretare il lavoro che qui viene svolto, con specifico riferimento al modo in cui viene definita – e dunque misurata – l’apertura dei mercati. In particolare verrà chiarito che la logica adottata è prevalentemente di natura formale (cioè la liberalizzazione è una caratteristica del contesto normativo e regolamentare all’interno del quale gli agenti economici compiono le proprie scelte): dal nostro punto di vista, sono tanto più aperti quei mercati nei quali le barriere all’ingresso, all’uscita e all’esercizio dell’attività imprenditoriale sono ridotte. Il §3 illustra la metodologia seguita nel 2015 e i cambiamenti rispetto all’edizione precedente. Va sottolineato che la principale evoluzione consiste nell’ampliamento, da 15 a 28, dell’insieme dei Paesi esaminati: da quest’anno la copertura corrisponde all’intero territorio dell’Unione europea e da questo momento in poi è garantita la piena confrontabilità dei risultati, che invece è limitata tra questa edizione e quella del 2014 e non possibile con le edizioni precedenti al 2013 (che seguivano criteri significativamente diversi). Il §4 si sofferma sui risultati dell’Indice, sia in relazione ai 28 Stati membri dell’Ue, sia con specifico riferimento all’Italia. Il §5 guarda invece a quella che sembra essere la maggiore sfida emergente agli attuali sistemi regolatori: la diffusione della cosiddetta *sharing economy* e la sua portata dirompente rispetto ai confini dei settori industriali e, dunque, dei rispettivi assetti regolatori. Infine, il §6 conclude soffermandosi su un aspetto peculiare dell’esperienza italiana: quella del disegno di legge annuale sulla concorrenza 2015.

2. Cosa sono le liberalizzazioni

Per quanto il termine “liberalizzazione” sia di uso ormai più che comune, esso non è di facile definizione. In parte questa difficoltà riflette la presenza di approcci alternativi al problema: si può guardare all’efficacia di una liberalizzazione dal punto di vista degli esiti del mercato (per esempio la dinamica dei prezzi), oppure si può prediligere un approccio formale che valuti la possibilità di ingresso di nuovi concorrenti, ossia il quadro di regole esistente. L’Indice delle liberalizzazioni tende a favorire questo secondo approccio, anche se non di rado gli esiti del mercato (per esempio gli indici di concentrazione) vengono utilizzati come *proxy* dell’esistenza o meno di barriere formali alla concorrenza. In parte, però, la definizione di liberalizzazione è complicata giacché non esiste un modello “standard” di liberalizzazione: la liberalizzazione è semplicemente una riforma delle regole del mercato finalizzata a introdurre e consentire la concorrenza.

Questo pone due questioni: in primo luogo, che cos’è e perché è utile la concorrenza? E, secondariamente, quali obiettivi bisogna perseguire per renderla possibile?

La concorrenza stessa può difficilmente essere definita in modo diretto; piuttosto è utile fornirne una definizione operativa. La concorrenza si verifica quando un numero indefinito di produttori può competere per soddisfare la domanda di una molteplicità di consumatori. Nell’ambito di tale competizione, è essenziale

4. Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2007*, Torino, Istituto Bruno Leoni, 2007.

Introduzione

che siano salvaguardate tre libertà, che sono poi la chiave attraverso cui è costruito lo stesso Indice delle liberalizzazioni:

- la libertà di ingresso sul mercato;
- la libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale;
- la libertà di uscita dal mercato.

In altre parole, la concorrenza (o la sua assenza) può essere rilevata in funzione dell'esistenza di barriere, ostacoli o costi che impediscano una o più di queste libertà. Particolarmente rilevanti, a questi fini, sono gli ostacoli di natura politica – quelli cioè dettati da specifiche previsioni normative o regolatorie, o dalla natura del sistema tributario.

Tali barriere sono rilevanti perché indirizzano i comportamenti degli agenti di mercato, rendendo più convenienti (o addirittura obbligatorie) certe scelte di produzione o consumo, dettando l'organizzazione industriale, inibendo investimenti potenzialmente produttivi, limitando il numero degli operatori disponibili sul mercato o la tipologia delle loro offerte commerciali, spingendo la domanda verso comportamenti o scelte predeterminate. Poiché però nessuno, *a priori*, può conoscere tutte le conseguenze di tutte le azioni, indirizzare gli agenti dal lato della domanda o dal lato dell'offerta da una parte o dall'altra può determinare la distruzione o la perdita di immense opportunità di creazione di valore e di soddisfazione dei bisogni dei consumatori.

In altre parole, è proprio l'ignoranza consustanziale alla condizione umana a rendere necessaria – e dunque utile – la concorrenza: la competizione serve a “scoprire” le preferenze dei consumatori e a inventare nuovi prodotti o processi per soddisfarle.⁵ Allo stesso modo, e per la medesima ragione, rischia di essere fuorviante focalizzare l'attenzione sulla sola struttura di mercato: variabili quali il numero di imprese, gli indici di concentrazione, l'andamento dei prezzi, la dimensione d'impresa, ecc. possono essere guidate da ragioni pro- o anti-concorrenziali, ma possono anche essere il frutto di altri fattori più profondi, per esempio legati al contesto sociale e istituzionale o al progresso tecnologico.⁶

In questo senso è fondamentale comprendere il nesso indissolubile che lega la concorrenza e l'innovazione. Come argomenta Michael Beesley,⁷ seguendo la riflessione di Schumpeter,⁸ i profitti delle imprese possono essere visti come «una conseguenza dell'innovazione: cioè nuovi prodotti, servizi e metodi produttivi», grazie ai quali «la “perenne tempesta” [della distruzione creatrice] garantisce che i profitti diventino un flusso di quasi-rendita, non una rendita permanente». È significativo che la raccolta dei saggi di Beesley, il “padre intellettuale” della rivoluzione pro-concorrenziale nell'Inghilterra degli anni Ottanta e dunque, in un certo senso, uno degli artefici teorici della spinta europea verso l'apertura dei mercati, sia dedicata al tema della “deregolamentazione”: sebbene i processi di apertura del mercato possano richiedere, in casi specifici, interventi di regolazione, specialmente quando essi prevedono la transizione da un monopolio pubblico a un mercato competitivo, in generale essi implicano una ritirata dello Stato e una professione di umiltà dei poteri

5. Friedrich A. von Hayek, “The Use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, vol. 35, n. 4, 1945, pp. 519-530; Israel Kirzner, “Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, n. 1, 1997, pp. 60-85.

6. Ronald H. Coase, “The Nature of the Firm”, *Economica*, vol. 4, n. 16, 1937, pp. 386-405.

7. Michael Beesley, *Privatization, Regulation and Deregulation*, Londra, Routledge, 1997.

8. Joseph Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1934.

Indice delle liberalizzazioni 2015

pubblici. La concorrenza presuppone che sia l'interazione tra domanda e offerta, e non l'autorità politica, a determinare gli esiti del mercato in qualunque luogo o momento specifico.

Ora, se tutto questo è vero, la liberalizzazione va vista come un processo di rimozione delle barriere e di destrutturazione dell'intervento pubblico: nella consapevolezza che non di rado la regolamentazione, a prescindere dalle motivazioni che vengono addotte e dai pretesi interessi pubblici che essa intende tutelare, è il risultato delle pressioni lobbistiche degli *incumbent*, i quali cercano in tal modo di erigere barriere contro i *newcomer*.⁹

Realizzare un Indice delle liberalizzazioni, insomma, equivale a fornire al *policy maker* la "cassetta degli attrezzi" per smontare un'impalcatura regolatoria e normativa che impedisce la crescita economica, la diversificazione dei prodotti e servizi offerti, e la creazione di posti di lavoro, nonché la riduzione delle rendite (ossia, la redistribuzione dei redditi derivante dalla capacità degli individui di soddisfare i bisogni degli altri). È essenziale, se questa è l'ambizione, che la metodologia sia rigorosa e solida. Il prossimo paragrafo descrive la metodologia adottata in questo contesto.

3. La metodologia¹⁰

Dalla visione che è stata brevemente delineata derivano le scelte relative al modo in cui il grado di liberalizzazione viene rilevato.

Tale approccio ruota attorno a tre principi, che vengono seguiti esattamente in quest'ordine nel costruire una matrice di indicatori per ciascun settore economico considerato:

- La liberalizzazione è anzitutto una caratteristica *formale* dei mercati. L'obiettivo dell'Indice è dunque quello di individuare le barriere legali, regolatorie, fiscali e parafiscali alla concorrenza, e l'unico modo per farlo è da un lato avere in mente un modello "ideale" nel quale tali barriere sono inesistenti o comunque ridotte al minimo indispensabile, dall'altro confrontare i modelli di regolazione dei mercati effettivamente adottati nei diversi Paesi. Ciò è necessario anche a eliminare dalla misura le distorsioni che, pur esistendo, sono in vigore per cause esogene, quali per esempio il diritto europeo o altri accordi internazionali (che peraltro nella maggior parte dei casi contribuiscono a spingere gli Stati membri dell'Ue verso una maggiore, e non minore, apertura alla concorrenza).
- Gli *esiti* dei mercati non sono necessariamente un buon indicatore del grado di liberalizzazione. Non è detto, per esempio, che un maggior indice di concentrazione sia sempre e necessariamente correlato a minore concorrenza, e viceversa. Tuttavia, in forza dell'interpretazione *teorica* dell'evoluzione attesa sui diversi mercati, è possibile utilizzare variabili di *performance* quali *proxy* dell'esistenza o meno di barriere che non sono direttamente rilevabili dalle informazioni pubblicamente disponibili sulla regolazione dei mercati.
- Dove vi sono casi specifici per cui la concorrenza richiede qualche forma di intervento regolatorio (per esempio l'esistenza di monopoli "naturali" che realisticamente non possono essere superati nel futuro prevedibile) è necessario individuare le *best practice* e misurare di quanto le soluzioni adottate nei singoli Stati membri se ne discostino.

Questi principi rappresentano l'impalcatura operativa sulla base della quale vengono costruiti gli indici

9. George Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science*, vol. 2, n. 1, 1971, pp. 3-21.

10. Questo paragrafo riprende quello corrispondente nell'Introduzione all'Indice delle liberalizzazioni 2014, non essendovi stati cambiamenti rilevanti al di là dell'estensione della copertura geografica dell'Indice.

Introduzione

di liberalizzazione settoriale. Per ciascun settore si sono individuate una serie di aree o macro-indicatori, a loro volta articolati in diversi sotto-indicatori di natura quantitativa o qualitativa, utili a ravvisare l'esistenza di barriere alla concorrenza o di altre distorsioni non necessarie. A ciascun Paese è stato assegnato, per ogni sotto- e macro-indicatore, un punteggio, tale per cui un valore più elevato corrisponde a un maggior grado di liberalizzazione.

La media – pesata secondo diversi criteri che sono esplicitati nei singoli capitoli – tra i risultati ottenuti in ciascuna area dà luogo a un indice “grezzo” di liberalizzazione. Tali indici grezzi sono stati poi successivamente riscritti in modo tale che il Paese più liberalizzato, in ciascun settore, assumesse un valore pari a 100. A tutti gli altri Paesi è stato attribuito il valore corrispondente.

In tal modo a) le valutazioni dei diversi Paesi danno la percezione non solo del *ranking* ma anche della dispersione nei diversi modelli regolatori, sicché è possibile distinguere un settore dove la maggior parte dei Paesi è abbastanza o molto liberalizzata da uno nel quale la maggior parte lo è poco o per nulla; b) si è spinto al massimo livello possibile lo sforzo di armonizzare i criteri utilizzati, per esempio in relazione alla presenza o meno di proprietà pubblica o alle scelte regolatorie in materia di *unbundling* verticale. Questi cambiamenti permettono di considerare ultimata la transizione, avviata nel 2013, da un Indice di liberalizzazione pensato come *benchmarking* dell'Italia contro un Paese di riferimento (come è stato dal 2007 al 2012) a un Indice che invece propone una valutazione e un ordinamento degli Stati membri dell'Ue28 secondo il grado di liberalizzazione nei singoli settori economici considerati.

Poiché il Paese migliore assume sempre un valore pari a 100, il punteggio attribuito ai diversi Paesi è interpretabile come la *distanza dalla frontiera*: quanti (e quali) passi un Paese deve compiere per allinearsi alla *best practice*. Una conseguenza dell'aver posto uguale a 100 il risultato del Paese migliore nel suo complesso, e non dell'indicatore migliore per ciascun settore, è che il Paese *top performer* settoriale può non essere al primo posto in ciascun singolo indicatore.

Questi cambiamenti metodologici rendono le valutazioni dell'Indice 2015 non comparabili in valore assoluto né con quelle delle edizioni 2007-2012 né con quelle dell'edizione 2013. È invece possibile, con qualche approssimazione, confrontare i risultati 2015 con quelli 2014: infatti, la metodologia è immutata sebbene l'introduzione di ulteriori Paesi abbia, in alcuni casi, “spostato la frontiera”, determinando una variazione nei punteggi dovuta non necessariamente a un miglioramento o peggioramento nella situazione dei singoli Paesi, ma semplicemente al cambiamento di benchmark.

Va comunque osservato che lo stesso fenomeno si verificherebbe qualora fosse il Paese *benchmark* ad allargare (o ridurre) ulteriormente gli spazi di concorrenza in un dato mercato, e ciò rappresenta per certi versi un limite, per altri la caratteristica peculiare del nostro Indice, ossia la dinamicità. Perché il libero mercato non è un *datum*, un equilibrio che una volta raggiunto si mantiene, bensì uno stato da conquistare e mantenere.

È in ogni caso fatta salva la possibilità di confrontare la posizione dei singoli Paesi nella classifica con le edizioni 2013 e 2014, in quanto i più recenti cambiamenti hanno effetto sullo score ma non – se non in minima misura – sul ranking.

Una volta determinato l'indice di liberalizzazione settoriale, per ciascun Paese viene calcolata la media aritmetica tra i punteggi ottenuti in ciascuno dei dieci settori censiti per pervenire a un indice di liberalizzazione complessivo dell'economia. Nelle prime edizioni di questo lavoro ci si chiedeva quanto tale operazione fosse arbitraria. L'analisi del grado di correlazione tra l'Indice di liberalizzazione e altri indici simili fornisce risposte confortanti, come sarà evidente dal prossimo paragrafo che illustra i risultati dell'Indice.

Come nel 2014, l'Indice copre dieci settori (distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione di cui si occupa Carlo Stagnaro, mercato elettrico e del gas naturale a cura di Simona Benedettini, mercato del lavoro per la firma di Fabiana Alias, poste analizzate da Massimiliano Trovato che pure compila i capitoli su telecomu-

Indice delle liberalizzazioni 2015

nicazioni e televisione, trasporto aereo di cui scrive Andrea Giuricin, trasporto ferroviario esaminato da Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro, assicurazioni indagate da Paolo Belardinelli).

Per ciascuno di questi settori, la metodologia è essenzialmente identica a quella adottata nel 2014. Solo per il settore dei carburanti si è leggermente rivista la modalità di imputazione dei punteggi: tuttavia ciò ha effetto essenzialmente sullo *score*, e solo marginalmente sul *ranking*, dei singoli Paesi. Per approfondimenti sulla metodologia utilizzata si rimanda ai singoli capitoli.¹¹ I capitoli illustrano anche la scelta dei macro-indicatori e sotto-indicatori settoriali, e le ragioni di tale scelta.

I dati derivano tutti da fonti pubbliche o da stime dei ricercatori dell'IBL compiute sulla base di informazioni pubblicamente disponibili. Nei capitoli viene indicata la fonte dei dati.

4. I risultati

4.1 Sintesi dei risultati

La Tabella I riporta i risultati ottenuti da ciascuno dei 28 Stati membri nei dieci settori dell'economia censiti dall'Indice delle liberalizzazioni, e il conseguente punteggio complessivo.

¹¹. Per la metodologia utilizzata invece nel periodo 2007-2012 si veda Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2012*, Torino, IBL Libri, 2012; per gli anni scorsi si vedano invece le edizioni del 2013 e del 2014 dell'Indice.

Introduzione

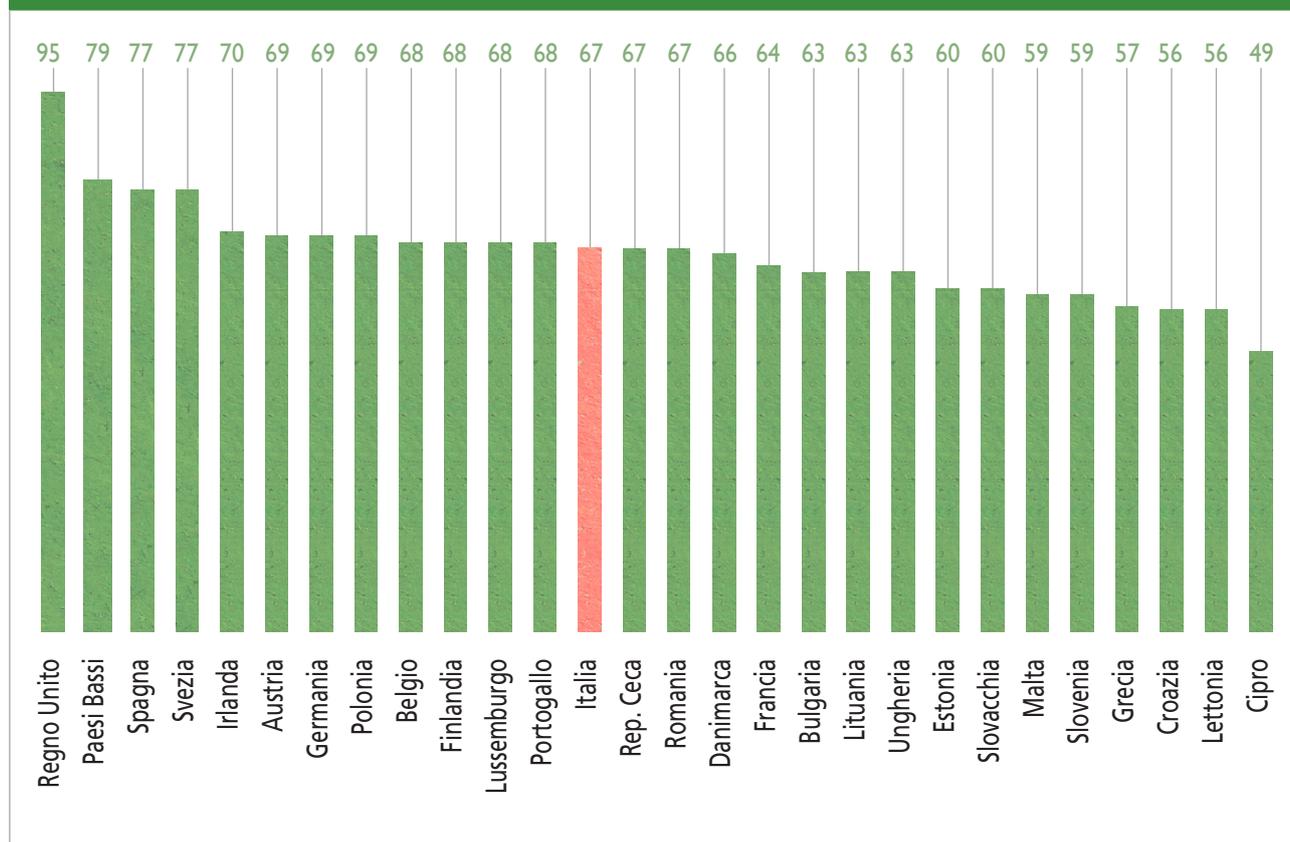
Tabella 1. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2015

	Carburanti	Elettricità	Gas	Lavoro	Poste	Telecomunicazioni	Televisione	Trasporto aereo	Trasporto ferroviario	Assicurazioni	Index Lib
Austria	89	74	56	88	71	82	72	46	59	56	69
Belgio	56	90	73	73	71	70	81	67	31	69	68
Bulgaria	44	57	76	nr	70	64	96	63	18	75	63
Cipro	50	41	nr	nr	45	44	82	37	nr	46	49
Croazia	57	nr	nr	nr	77	73	83	40	14	51	56
Danimarca	42	70	47	95	60	97	84	59	62	44	66
Estonia	71	58	66	88	59	61	96	55	19	29	60
Finlandia	54	89	45	93	69	86	81	62	48	50	68
Francia	74	55	50	78	64	98	93	36	26	68	64
Germania	63	89	82	83	86	65	75	41	50	60	69
Grecia	48	63	34	70	64	79	69	70	21	50	57
Irlanda	66	58	60	90	63	79	77	91	nr	46	70
Italia	40	79	58	70	58	96	79	74	53	65	67
Lettonia	64	48	54	nr	71	62	93	70	13	32	56
Lituania	54	75	78	nr	73	53	88	67	13	nr	63
Lussemburgo	100	67	39	86	50	62	95	nr	nr	41	68
Malta	48	76	nr	nr	66	68	77	37	nr	41	59
Paesi Bassi	72	84	73	90	100	97	94	59	68	56	79
Polonia	94	72	38	88	72	88	83	74	24	54	69
Portogallo	66	83	70	79	59	65	95	80	23	63	68
Regno Unito	89	100	100	100	75	92	98	100	93	100	95
Rep. Ceca	71	72	80	86	71	86	84	49	38	27	67
Romania	53	87	60	nr	72	75	98	87	17	51	67
Slovacchia	58	82	33	77	54	59	90	69	45	36	60
Slovenia	67	59	45	81	73	71	89	43	18	46	59
Spagna	74	86	81	75	64	100	88	92	48	59	77
Svezia	60	73	94	93	84	82	83	68	100	34	77
Ungheria	70	72	54	82	58	53	100	77	18	48	63

La Figura 1 rappresenta i risultati complessivi dei singoli Stati membri, ordinati per grado di apertura del mercato.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Figura 1. Indice delle liberalizzazioni 2015



La classifica è guidata – come già nel 2014 – dal Regno Unito (che ottiene un punteggio complessivo pari a 95) – seguito dai Paesi Bassi (79) e poi da Spagna e Svezia appaiate (77). È significativo lo scollamento tra la Gran Bretagna e gli altri Paesi: tale distanza, che pure col tempo potrebbe accorciarsi non solo per i progressi degli altri Paesi ma anche in virtù di alcuni arretramenti di Londra (per esempio nel settore elettrico¹²), è segno di quanto incisive siano state le riforme degli anni Ottanta e Novanta. Il Regno Unito è il Paese *benchmark* in cinque settori su dieci (gas, lavoro, elettricità, trasporto aereo e assicurazioni) e in altri tre supera i 90 punti (media audiovisivi con 98, trasporto ferroviario con 93 e telecomunicazioni con 92).

Rispetto all'anno precedente, quando l'analisi era limitata a 15 Paesi, restano in coda alla classifica la Grecia (57 punti) e alcuni Paesi del Nord Europa, ma fanno il proprio ingresso prepotente, oltre a Cipro che risulta il Paese meno liberalizzato dell'Ue (49), diversi Paesi dell'Est: Lettonia e Croazia (entrambe a 56), e poi appunto la Grecia con 57 punti. Questo in parte può essere dovuto proprio al più recente accesso all'Unione europea, e dunque alla minore metabolizzazione, se non dei principi della concorrenza, quanto meno degli obblighi sottostanti all'ingresso nell'Unione. Tuttavia è ugualmente possibile che questi Paesi, che tendenzialmente si distinguono per un moderato livello di pressione fiscale e per un ambiente relativamente favorevole all'attività d'impresa nei settori meno esposti all'influenza politica, risentano di una forte tradizione regolatoria, per cui tendono da un lato a produrre normative eccessivamente orientate al *micromanagement*, dall'altro a tutelare

12. Stefano Verde, "Mille luci sul Tamigi. Proposte di riforma del settore elettrico in Gran Bretagna tra mercato e incentivi", *IBL Focus*, n. 182, 2011; Id., "Londra 2012. La maratona (a ostacoli) della riforma del settore elettrico britannico", *IBL Focus*, n. 209, 2012.

Introduzione

la posizione degli ex monopolisti pubblici, che non di rado occupano ancora una posizione monopolistica o quasi. Va però ribadito che spesso, in questi Paesi, si trascinano situazioni anacronistiche legate proprio ai ritardi o alle deroghe concesse nell'attuazione delle direttive Ue.

Questo risultato è coerente con quello di un precedente lavoro, nel quale si era sviluppato un "indice della libertà di intrapresa" che teneva conto sia di una serie di indicatori sulla qualità della regolamentazione sia di altri relativi al peso dello Stato o all'onere del fisco.¹³ In quel contesto veniva rilevata una correlazione negativa tra la "libertà dalla regolamentazione" e la "libertà dal fisco", che suggeriva come i governi tendano ad avere un approccio comunque interventista nell'economia, ma si distinguano tra quelli che prediligono l'intervento fiscale e quelli che invece si orientano verso soluzioni regolatorie. Naturalmente vi sono eccezioni in un senso e nell'altro, quale per esempio l'Italia.

Il livello medio di apertura del mercato nei 28 Paesi dell'Unione è pari a 66 punti (praticamente lo stesso punteggio attribuito all'Italia, cioè 67). Questo suggerisce una situazione molto eterogenea, che appare ancora più variegata se dall'esame dei risultati complessivi ci si sposta verso i risultati settoriali. Tuttavia, proprio la forte polarizzazione geografica – i Paesi della "vecchia" Europa in cima alla classifica, quelli della "nuova" Europa in fondo – fa presumere, in retrospettiva, che questi ultimi tenderanno a migliorare il proprio score man mano che si adegueranno alle regole del mercato comune, accogliendo gli investimenti esteri, in un processo di convergenza a velocità sostenuta. Di conseguenza, la condizione realmente patologica è quella dei Paesi che, pur appartenendo al gruppo originario dell'Ue, non sono riusciti ad approfittare pienamente delle opportunità dell'apertura dei mercati.

Di questi Paesi fa parte l'Italia.

4.2 L'Italia

L'Italia ha un punteggio complessivo pari a 67 punti: si colloca pertanto alla tredicesima posizione, sostanzialmente invariata rispetto all'anno scorso. Occorre precisare che, dato il *gap* temporale con cui i dati vengono resi disponibili, una serie di interventi recenti – in particolare il *Jobs Act*, per quanto attiene il mercato del lavoro – non sono ancora "entrati" nell'Indice delle liberalizzazioni: è presumibile che, nell'edizione 2016, verranno rilevati spostamenti in positivo. Lo stesso vale per alcune delle misure contenute nel disegno di legge annuale sulla concorrenza, ancora non approvato in via definitiva, su cui si tornerà nel paragrafo conclusivo. Al tempo stesso, in alcuni casi si registrano dei progressi visibili: per esempio nel settore ferroviario, grazie alla maggiore contendibilità del segmento dell'alta velocità.

Contemporaneamente, la posizione italiana è in qualche modo frutto di un'illusione ottica: se il nostro Paese si trova sopra la metà della classifica, esso si posiziona tuttavia in coda agli Stati membri dell'Ue 15, che vi sono più direttamente confrontabili. Di conseguenza, si può sostenere che la Penisola non solo è assai indietro in termini di apertura del mercato, ma anche che da una politica di convinta liberalizzazione potrebbero derivare enormi benefici. Ciò viene esplicitamente riconosciuto, del resto, in tutti i più recenti rapporti degli organismi internazionali.¹⁴

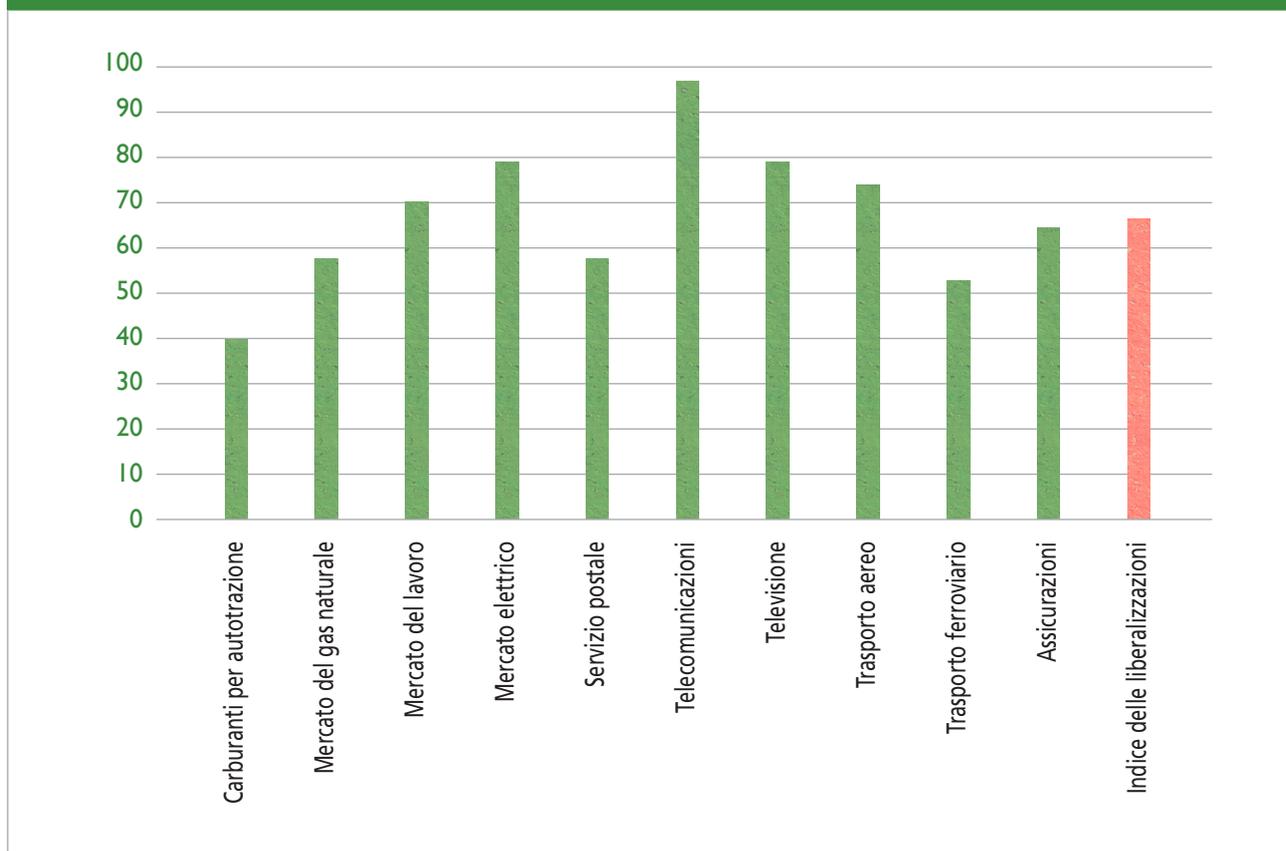
La Figura 2 riporta i risultati ottenuti dal nostro Paese in ciascun settore.

13. Istituto Bruno Leoni, "Indice della libertà di intrapresa", *IBL Background Paper*, 8 aprile 2010.

14. Commissione Europea, "Recommendation for a Council Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Italy", COM(2015) 262 final, 13 maggio 2015; Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *OECD Economic Survey of Italy 2015*, febbraio 2015; Fondo Monetario Internazionale, *Italy. 2015 Article IV Consultation*, 16 giugno 2015.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Figura 2. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2015 per l'Italia per settore



L'Italia occupa l'ultima posizione per il mercato dei carburanti, principalmente a causa dell'elevata incidenza delle componenti fiscali e dello stato di arretratezza della rete distributiva, e per il mercato del lavoro. Si colloca in coda alla classifica per quanto riguarda il mercato postale (ventiquattresima) e le televisioni (ventitreesima). Nel caso dei servizi postali va evidenziato che vi è un leggero miglioramento, per quanto non catturato dal risultato complessivo, legato alle chiarificazioni introdotte nel 2014 sul perimetro di applicazione delle esenzioni Iva per l'operatore *incumbent* ai soli servizi negoziati individualmente, mentre ulteriori passi avanti potrebbero essere fatti se fosse approvata la disposizione del Ddl Concorrenza che prescrive la fine della riserva sulla notificazione degli atti giudiziari.

Si segnalano inoltre progressi sul fronte del trasporto ferroviario, dove la maggiore apertura del segmento dell'alta velocità non offusca comunque la *performance* negativa sul trasporto regionale, e nelle telecomunicazioni, grazie soprattutto al dinamismo dei servizi mobili in virtù dei quali l'Italia si trova nei dintorni del Paese *benchmark*. Analogamente i trasporti aerei sono guidati dalla graduale risoluzione della situazione patologica del vettore di bandiera, sebbene le cose non abbiano ancora raggiunto una condizione ottimale in punto di garanzia delle regole della concorrenza, anche a causa del persistente interventismo pubblico.

Come verrà ribadito nelle conclusioni, insomma, l'Italia non è il fanalino di coda d'Europa, ma solo perché a partire da quest'anno l'indagine dell'Indice delle liberalizzazioni fotografa un'Europa tanto diseguale quanto dinamica. L'impressione che emerge dalla lettura comparata delle diverse edizioni dell'Indice – al di là del confronto quantitativo dei risultati, che come detto non è possibile – è di un Paese che insiste nel suo immo-

Introduzione

bilismo. Qualcosa potrebbe cambiare con l'approvazione del Ddl Concorrenza 2015 e con l'adozione di un analogo provvedimento nel 2016, come peraltro esplicitamente previsto dal Programma nazionale di riforma, ma sotto questo profilo, se gli auspici sono relativamente positivi, le buone intenzioni devono cedere il passo ai fatti, e solo il tempo potrà dire se il Paese si muoverà in questa direzione.

4.3 La significatività dell'Indice delle liberalizzazioni

Un modo per valutare l'efficacia dell'Indice delle liberalizzazioni nel "catturare" informazioni significative sul grado di apertura del mercato, senza nel frattempo replicare pedissequamente altri indici analoghi, è quello di studiarne il grado di correlazione con tali indici.

In particolare, come già nel passato, vengono presi in considerazione sia indici "di contesto" sia indici "di risultato". Tra i primi, si segnalano *Product Market Regulation*¹⁵ dell'Ocse (che è particolarmente rilevante ai nostri fini in quanto si concentra proprio sugli aspetti concorrenziali), *l'Index of Economic Freedom*¹⁶ della Heritage Foundation, e i *Worldwide Governance Indicators*¹⁷ della Banca mondiale (con particolare riferimento all'indicatore sulla "Regulatory quality"). Del secondo gruppo fanno invece parte *Doing Business*¹⁸ della Banca mondiale (per il quale viene preso in considerazione l'indicatore sulla "Distance to frontier") e il *Global Competitiveness Report*¹⁹ del World Economic Forum.

La Tabella 2 mostra i coefficienti trovati.

15. Si vedano, oltre al sito dedicato, Giuseppe Nicoletti - Stefano Scarpetta - Olivier Boylaud, "Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation", OECD Economics Department Working Paper, n. 226, 2000; Isabel Koske - Isabelle Wanner - Rosamaria Bitetti - Omar Barbiero, "The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, n. 1200, 2015.

16. Si veda Terry Miller - Anthony B. Kim (a cura di), *2015 Index of Economic Freedom*, Washington DC, The Heritage Foundation, 2015.

17. Si vedano, oltre al sito dedicato, Daniel Kaufmann - Aart Kraay - Massimo Mastruzzi, "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", World Bank Policy Research Working Paper, n. 5430, 2010.

18. Si veda, oltre al sito dedicato, Banca Mondiale, *Doing Business 2015*, Washington DC, The World Bank, 2014.

19. Klaus Schwab (a cura di), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Ginevra, The World Economic Forum, 2014.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Tabella 2. Coefficienti di correlazione tra i diversi indici

	Index Lib 2015	PMR 2013	Index of Econ Freedom 2015	Worldwide Governance Indicators 2014 – Regulatory quality	DB 2015 – Distance to frontier	Global Competitiveness Index 2015
Index Lib 2015	1,00	-0,74	0,46	0,55	0,51	0,64
PMR 2013		1,00	-0,45	-0,43	-0,46	-0,49
Index of Econ Freedom 2015			1,00	0,79	0,69	0,67
Worldwide Governance Indicators 2014 – Regulatory quality				1,00	0,64	0,90
DB 2015 – Distance to frontier					1,00	0,69
Global Competitiveness Index 2015						1,00

Nota: i coefficienti di correlazione tra PMR e tutti gli altri indici considerati sono negativi perché PMR assegna valori inferiori a Paesi più aperti.

Come era lecito attendersi, i coefficienti di correlazione tra tutti questi indici sono relativamente elevati, ma non assumono livelli – in valore assoluto – eccessivamente vicini all'unità. Questo perché, se da un lato vi è una inevitabile corrispondenza tra le diverse dimensioni della libertà economica che essi vanno a rilevare, dall'altro si tratta comunque di fattispecie differenti, per le quali oltretutto si osservano comportamenti non di rado incoerenti all'interno dei singoli Paesi. Tuttavia, il messaggio che emerge da questa tabella è che, tendenzialmente, i Paesi caratterizzati da un minor livello di regolamentazione dei mercati hanno anche una maggiore libertà economica, una migliore qualità della regolamentazione, una più elevata attrattività per le imprese e in ultima analisi un maggior livello di competitività sui mercati internazionali.

Per quanto riguarda più specificamente l'Indice delle liberalizzazioni, si osserva un livello di correlazione mediamente elevato con tutti gli indicatori, ma particolarmente nel caso di *Product Market Regulation* dell'Ocse.

Introduzione

Questo è, per un verso, naturale, in quanto entrambi gli indici si focalizzano su aspetti di regolamentazione e concorrenza dei mercati. Per l'altro verso è una testimonianza della robustezza dell'Indice dell'IBL, il quale – seguendo una metodologia e dei criteri distinti da PMR – perviene a risultati simili nella maggior parte dei settori considerati.

5. La sfida della *sharing economy*

Misurare il grado di apertura del mercato e indicare percorsi di riforma sulla base delle migliori esperienze internazionali, come fa l'Indice delle liberalizzazioni, espone a un rischio che appare tanto più significativo quanto più lo sforzo si estende nel tempo. Infatti l'evoluzione tecnologica – che come si è visto è fortemente correlata alla presenza di un ecosistema concorrenziale – non è solo una *conseguenza* di una sana dinamica competitiva: è anche lo strumento attraverso il quale nuovi mercati e nuovi processi emergono, cambiando il paradigma attraverso cui la realtà viene interpretata e regolata.

Una delle conseguenze dell'evoluzione tecnologica è che, se da un lato essa può differenziare le professioni e i servizi, dall'altro può far venir meno confini tra i settori industriali che in precedenza apparivano indiscutibili. Questo fenomeno è facilmente osservabile all'interno delle professioni: il confine tra il commercialista, l'avvocato e il notaio si fa in taluni casi sempre più sfumato, e non di rado esiste (dal punto di vista regolamentare) solo in virtù di specifiche previsioni normative.²⁰

Una potenziale innovazione *disruptive*,²¹ in questo senso, arriva dalla cosiddetta *sharing economy*²² – un termine che di per sé non rende adeguatamente l'idea del processo in atto, né della matrice che accomuna esperienze tanto diverse quanto quelle di Uber, Lyft, Airbnb, Gnammo, le piattaforme di *crowdfunding*, ecc. Queste realtà hanno generalmente in comune tre caratteristiche: 1) la natura di “piattaforma”, ossia di mercato a due versanti;²³ 2) il fatto che tali piattaforme prosperano in funzione della loro capacità di abbattere i costi di transazione;²⁴ 3) il fatto che l'esito di tutto ciò è un più elevato tasso di utilizzo di capacità altrimenti inutilizzate.

Le *app* della *sharing economy*, in altre parole, non vanno interpretate (come suggerirebbe l'etichetta con cui convenzionalmente vengono raggruppate) secondo i criteri della condivisione e neppure seguendo la contrapposizione *ownership vs access* alla capacità produttiva, ma secondo quelli della possibilità di realizzare transazioni che, in caso contrario, non si sarebbero verificate. Nel fare questo, esse non solo mettono in crisi la regolazione tradizionale di interi settori (come quello dei taxi), ma addirittura il senso stesso della regolazione.

Questa vera e propria sfida emergente non è priva di conseguenze, sia nel modo in cui i mercati vengono regolati, sia nel modo – a monte – in cui essi sono interpretati. Se infatti la tecnologia può istantaneamente rendere obsoleti interi paradigmi,²⁵ allora occorre che chi tenta di misurare il grado di apertura di un mercato si metta nell'ordine di idee che il perimetro della sua analisi può cambiare. In qualche modo questo indice

20. Banca Mondiale, *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington DC, The World Bank, 2004.

21. Clayton Christensen, *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Cambridge, MA, Harvard Business Review Press, 1997.

22. PricewaterhouseCoopers, “The Sharing Economy”, *Consumer Intelligence Series*, 2015.

23. Nel senso definito da Jean-Charles Rochet - Jean Tirole, “Platform competition in two-sided markets”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, n. 4, 2003, pp. 990-1.029.

24. Nel senso di Ronald H. Coase, “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, vol. 3, n. 1, 1960, pp. 1-44.

25. Debbie Woskow “Unlocking the sharing economy. An independent review”, Department for Business, Innovation and Skills, novembre 2014.

Indice delle liberalizzazioni 2015

ne soffre: almeno su alcuni segmenti di mercato, treno e aereo sono modalità di trasporto concorrenti, per cui l'approccio che qui viene adottato di considerarli due mercati distinti ha dei limiti; analogamente si può dire per quanto riguarda i servizi di telecomunicazione e le comunicazioni audiovisive (per non parlare della recente diffusione di servizi audio/video *on demand* basati sulla rete, quali Netflix o Spotify). Per ragioni di praticità può essere ragionevole restare fedeli a una schematizzazione che è figlia del passato, ma occorre essere consapevoli delle limitazioni e della progressiva inapplicabilità del paradigma.

Ancora più importante, questa consapevolezza va ben al di là della mera (e a sua volta complessa) questione della regolamentazione di internet.²⁶ Essa deve ispirare gli interventi dei regolatori nazionali ed europei: le vicende giudiziarie e i tentativi di riforma che hanno investito il mercato dei taxi sulla spinta della “uberificazione dell'economia” sono solo la punta di un iceberg che potrebbe avere una portata enorme, proprio nel senso “coasiano” della riduzione drastica e rapida dei costi di transazione. Ne segue che la regolamentazione (intesa nel senso più generale possibile) deve tenere conto della possibilità che l'innovazione renda obsolete misure che prima apparivano imprescindibili, e possibili scambi o scelte organizzative che fino a ieri erano considerate impossibili o al più opzioni puramente teoriche.

La rivoluzione che oggi ha investito i trasporti urbani e, in misura forse meno dirompente ma altrettanto profonda, una serie di settori che vanno dalla mobilità interurbana all'ospitalità, dall'utilizzo del tempo disponibile alla raccolta dei capitali, può davvero essere un punto di rottura rispetto all'idea di organizzazione industriale che è sottostante a tutte le scelte regolatorie nei settori qui esaminati. Oppure può rivelarsi un fuoco di paglia. Ma è necessario seguire con attenzione il fenomeno, in modo da evitare che innumerevoli occasioni di progresso e prosperità vadano disperse a causa dell'inerzia dei sistemi regolatori. A livello europeo, la riflessione su tale punto si sta sviluppando, in considerazione della portata almeno potenziale dei cambiamenti in atto.²⁷

Anche in questa prospettiva, liberalizzare – cioè creare le condizioni per cogliere tali opportunità – appare inevitabilmente un'attività che è in larga misura riconducibile a un processo ampio ed estensivo di deregolamentazione dell'economia.

6. Conclusioni: una via italiana alle liberalizzazioni?

Se le liberalizzazioni sono tanto importanti e possono produrre tanti benefici, perché allora i Paesi faticano ad adottare provvedimenti in tal senso? Una parziale risposta arriva dall'analisi della *Public Choice*, che ha evidenziato le conseguenze sull'attività di *policy-making* dell'asimmetria tra i benefici (diffusi) delle liberalizzazioni e i loro costi (concentrati su ristrette categorie di *rentier*).²⁸ Nelle edizioni precedenti dell'Indice delle liberalizzazioni si è tentato di fornire ulteriori interpretazioni di tale fenomeno.²⁹ Al tempo stesso, non mancano esempi nella direzione opposta: l'esperienza inglese degli anni Ottanta, a cui si è fatto riferimento, ne è forse

26. Isabel Koske - Rosamaria Bitetti - Isabelle Wanner - Ewan Sutherland, “The Internet Economy - Regulatory Challenges and Practices”, OECD Economics Department Working Papers, n. 1171, 2014.

27. Commissione Europea, “The Sharing Economy. Accessibility-Based Business Models for Peer-to-Peer Markets”, DG Enterprise & Industry, *Case Study*, n. 12, 2013.

28. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971; James M. Buchanan - Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

29. Si veda per esempio George Yarrow, “Gli intellettuali e la regolamentazione”, in Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, Torino, IBL Libri, 2011, pp. 7-34; si veda anche Bruce Yandle, “Bootleggers and Baptists in Retrospect”, *Regulation. The Cato Review of Business and Government*, vol. 22, n. 3, 1999, pp. 5-7.

Introduzione

la manifestazione più clamorosa, ma la rassegna svolta da Bitetti nel saggio introduttivo fornisce elementi di cauto ottimismo anche in relazione ad altri Paesi. Il punteggio ottenuto dalla Spagna in questo Indice ne è un'ulteriore conferma.

L'Italia, in questo panorama, non ha negli anni passati brillato né per l'innovatività del suo processo politico, né per i successi nel campo delle liberalizzazioni, come le successive edizioni di questo Indice hanno confermato anno dopo anno.

Tuttavia qualcosa sembra essersi mosso con la presentazione del Disegno di legge annuale per la concorrenza,³⁰ adottato dal Governo Renzi il 20 febbraio 2015 e in discussione alla Camera dei Deputati al momento in cui questa introduzione viene scritta. Il Ddl Concorrenza rappresenta soprattutto un'innovazione metodologica, pur rispondendo a un obbligo di legge in vigore dal 2009 e mai rispettato fino a oggi. La legge 99/2009³¹ prescrive infatti l'adozione di una legge annuale «al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori». Tale legge deve essere basata su un rapporto periodico inviato dall'Antitrust.³²

Al di là dei contenuti specifici – su cui non è questa la sede per entrare, anche perché l'autore di questa introduzione ha fatto parte del gruppo di lavoro che ha sviluppato la bozza del provvedimento – l'aspetto rilevante del disegno di legge sta nella sua natura non occasionale ma periodica, come ha rimarcato anche il Ministro dello Sviluppo economico, Federica Guidi, presentando l'articolato alle Commissioni Attività produttive e Finanze della Camera dei Deputati,³³ e come previsto dagli impegni presi dall'Italia verso la Commissione europea in sede di Programma nazionale di riforma.³⁴ In altre parole, l'aspetto proceduralmente più importante del provvedimento consiste nel suo essere una legge *annuale*: un esercizio ripetuto di “manutenzione pro-concorrenziale” dell'ordinamento.³⁵

In altri termini, il senso del Ddl Concorrenza non è (solo) rimuovere barriere alla competizione e determinare un miglioramento dell'ambiente economico del Paese, ma anche rendere sistematico quel lavoro di “pulitura” che è finora mancato, come testimonia lo stesso Indice delle liberalizzazioni attraverso il suo periodico monitoraggio sullo stato della concorrenza in Italia. Un esito, quello dell'Indice, del tutto congruente con lavori analoghi.³⁶

Se effettivamente al Ddl Concorrenza 2015 ne seguirà uno per il 2016 e per gli anni successivi, allora non solo l'Italia potrà fare significativi passi avanti – a prescindere dagli inevitabili indebolimenti della portata pro-

30. AC 3012.

31. Art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

32. Nel caso in esame si veda Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2014”, ASI 137, 2014.

33. Federica Guidi, “Audizione della Ministra dello sviluppo economico, Federica Guidi, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 3012 e abbinate, recante Legge annuale per il mercato e la concorrenza”, 30 giugno 2015.

34. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2015. Sezione III: Programma nazionale di riforma*, deliberato dal Consiglio dei ministri il 10 aprile 2015.

35. Alberto Alesina - Francesco Giavazzi, “Ascoltare i cittadini non le lobby”, *Corriere della sera*, 4 agosto 2015; Alberto Mingardi, “Più libertà contro le lobby”, *La Stampa*, 20 febbraio 2015.

36. Si vedano per esempio Koske et al., “The 2013 update of the OECD product market regulation indicators”; Magda Bianco - Silvia Giacomelli - Giacomo Rodano, “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 123, 2012.

Indice delle liberalizzazioni 2015

concorrenziale dei singoli disegni di legge durante il loro – ma potrà anche rappresentare una *best practice* a livello europeo, per quanto riguarda il *metodo* di intervento. Potrà dare una positiva immagine di collaborazione tra istituzioni, in virtù del rapporto inevitabilmente simbiotico che si deve determinare tra le Authority coinvolte, in particolar modo il Garante della concorrenza, e l'esecutivo nella genesi del provvedimento. Potrà, infine, risalire in modo costante una classifica come quella stilata dall'Indice delle liberalizzazioni, e altre analoghe, e coglierne i frutti sotto forma di maggiore dinamismo economico, maggiore mobilità sociale, maggiore innovazione.

Come è già stato notato nelle edizioni precedenti, l'Italia può raccogliere un grande dividendo dall'attuazione coerente e radicale di una politica di liberalizzazioni. Obiettivo dell'Indice delle liberalizzazioni è stimolare il nostro Paese, come qualunque altro Stato membro dell'Unione europea, a muoversi in questa direzione anche attraverso un riconoscimento oggettivo dei progressi fatti.

L'Europa stessa può trarre grande giovamento da una diffusione della cultura della concorrenza, e dalla conseguente adozione di provvedimenti di liberalizzazione dell'economia. Questo beneficio non si misura, in ottica europea, solo secondo la metrica della crescita economica, ma anche sotto quella della crescente integrazione: l'apertura alla concorrenza può produrre un processo *bottom up* di unificazione dei mercati europei più efficace, rapido e condiviso che non l'imposizione *top down* di standard regolatori. In almeno alcuni casi la Commissione Ue sembra aver compreso questo potenziale beneficio di natura politica e istituzionale più che economica. L'Indice delle liberalizzazioni indica a ciascuno Stato membro su quali leve intervenire, e a quale esempio guardare. L'Europa non deve inventare nuovi assetti normativi o regolatori: deve solo esportare al suo interno le *best practice* già esistenti e sperimentate con successo.

Il saggio L'austerità non basta

di Rosamaria Bitetti

Sono passati più di sei anni dall'inizio della "Grande recessione". La maggior parte dei Paesi europei ancora fatica a tornare ai livelli di crescita antecedenti, che già apparivano contenuti rispetto alle *performance* sia degli altri Paesi dell'Ocse, sia a maggior ragione rispetto alle economie emergenti e in transizione. Oggi l'area europea sta affrontando le sfide della stagnazione, della disoccupazione giovanile, di una produttività decrescente con deficit e debito pubblico alti, e di una grande fragilità del settore finanziario. La crisi ha inoltre aumentato il disagio sociale, poiché le fasce più deboli e i giovani hanno visto il loro reddito e l'accesso al mercato del lavoro peggiorare severamente. Affrontare questi problemi di *policy* in un contesto in cui non è possibile fare ricorso ai tradizionali strumenti di stimolo all'economia costringe a guardare alle riforme necessarie per facilitare una maggiore e più inclusiva crescita.

La crisi ha infatti imposto a diversi Paesi politiche di contenimento della spesa pubblica e di responsabilità fiscale, politiche spesso indicate col termine di *austerità*. In realtà davanti alla crisi la maggior parte dei Paesi europei si è limitata a tenere stabile, piuttosto che a ridurre effettivamente la spesa. Ma non poter più ricorrere illimitatamente a questa leva per stimolare artificialmente un'economia depressa è un vincolo forte che oggi ci viene imposto dagli accordi europei, dai mercati internazionali, dai principi di economia e dal più basilare buon senso. La responsabilità fiscale è ineludibile, ma non possiamo ignorare che implichi scelte difficili e dolorose, come ci hanno mostrato i recenti avvenimenti in Grecia, e come è facile esperire nella vita di un Paese la cui *performance* economica è in declino. Se non si può più fare ricorso a interventi keynesiani che stimolino oggi l'attività economica spostando nel futuro i costi, l'unico modo di minimizzare le conseguenze negative della responsabilità fiscale è ritornare a crescere.

La complementarità fra misure di consolidamento fiscale e riforme che possano favorire la crescita è estremamente importante. Anzitutto per una ragione matematica, dal momento che l'aggiustamento fiscale non è solo una questione di quante spese vengono tagliate o di quanto si possa tassare per aumentare l'introito fiscale. Il deficit pubblico infatti non è tanto rilevante in sé quanto come una proporzione del Pil e della sua crescita attesa. Per questo motivo la crescita delle attività economiche è fondamentale per migliorare il rapporto spesa/Pil: un debito pubblico anche elevato (in valore assoluto) è sostenibile se e solo se il Paese è in grado credibilmente di generare, nel futuro, un reddito nazionale sufficiente a ripagarlo. Vi è poi una ragione di equità sociale: un'economia che cresce è un'economia più dinamica, maggiormente in grado di includere nel mercato del lavoro quelle fasce – per esempio giovani e donne – tradizionalmente escluse in una società irreggimentata dalla regolamentazione.

Cosa possono concretamente fare i governi per favorire la crescita? La maggior parte degli economisti è concorde nel ritenere che devono aiutare i mercati a lavorare in maniera efficiente: far rispettare i contratti, rendere facile avviare attività e innovare, ridurre l'incertezza per le imprese, evitare che la protezione di alcuni settori crei profitti distorsivi che si trasformano in prezzi più alti in tutta l'economia.

I. Le riforme strutturali e il loro impatto

Le riforme strutturali servono proprio a raggiungere questo obiettivo: creare un quadro istituzionale che permetta di legare l'iniziativa e la creatività individuale alla ricchezza. In una famosa lezione all'American Eco-

L'austerità non basta

conomic Society, Mancur Olson spiegava che quando la cornice istituzionale di un sistema sociale ed economico è inefficiente le opportunità non vengono colte, è come se “i passanti lasciassero banconote sul pavimento, senza raccoglierle”: questo avviene perché il quadro istituzionale non fornisce i giusti incentivi per premiare il lavoro, il coraggio imprenditoriale, l'innovazione. Anzi, li ostacola, e così si perdono opportunità di collaborazione, investimento e crescita.¹

Le riforme strutturali servono a migliorare gli incentivi e a rimuovere gli impedimenti alla crescita economica, per esempio rendendo più adattabile il mercato del lavoro e migliorando la *Product market regulation* (Pmr), ovvero mettendo in atto politiche che liberalizzano e aumentano la concorrenza nei mercati di prodotti e servizi; o in generale migliorando il contesto normativo e regolatorio in cui agiscono le imprese.

La letteratura, pur affidandosi a diversi modelli, presenta risultati alquanto omogenei sul potenziale impatto di queste riforme. Ad esempio sia Bayoumi, Laxton e Pesenti che Everaert e Schule forniscono una stima di come la liberalizzazione del mercato del lavoro e il miglioramento della *Product market regulation* possono contribuire a un miglioramento del Pil nel lungo periodo fino a 10 punti percentuali per i Paesi con una regolamentazione più rigida.² Una ricerca del Fondo monetario internazionale del 2012, che utilizza il loro modello di proiezione Global Monetary and Fiscal (Gimf), stima che colmando del 50 per cento il differenziale fra la situazione europea e le *best practices* Ocse nel mercato del lavoro si potrebbe aumentare il suo Pil dell'1,5 per cento nei primi cinque anni, e di un ulteriore 2,5 per cento attraverso riforme Pmr. Una rapida revisione delle *Active labour market policies* contemporanea alle riforme del mercato del lavoro potrebbe aumentare di un ulteriore 0,6 per cento la crescita già dal primo anno.³ La Banca centrale europea è giunta a simili conclusioni utilizzando il modello multi-Paese micro-fondato Euro Area and Global Economy (Eagle), dimostrando inoltre che gli effetti si cominciano a propagare già nel breve termine. Si è appurato infatti che i Paesi europei che fra il 2008 e il 2013 hanno implementato più riforme strutturali hanno ora una *performance* migliore nelle esportazioni, e quindi una maggiore competitività, rispetto ai Paesi che hanno fatto riforme meno incisive.⁴ Secondo Anderson, Hunt e Snudden, le riforme strutturali su produttività e occupazione possono compensare l'effetto della contrazione della spesa pubblica e del consolidamento fiscale nel periodo 2014-2018, ma questo può avvenire nei Paesi della periferia⁵ europea solo se le riforme sono sostanziali. Oltre il 2018, queste riforme possono nei successivi dieci anni dare un contributo alla crescita del Pil reale fra il 3 e l'8 per cento nelle regioni *core* e fra il 4,5 e l'11 per cento nei Paesi della periferia – tenendo conto di maggiori tagli e tasse necessari in entrambi i blocchi di Paesi.⁶

Se ci sono solide evidenze sul fatto che queste riforme siano efficaci per superare la crisi, come mai sono così controverse? In questi casi non ci troviamo davanti a un problema di teoria economica, ma davanti a un

1. Mancur Olson, “Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk. Why Some Nations are Rich, and Others Poor”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n. 2, 1996, pp. 3-24.

2. Tamim Bayoumi - Douglas Laxton - Paolo Pesenti, “Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe: A Macroeconomic Assessment”, *Working Paper* 341, European Central Bank, 2004; Luc Everaert - Werner Schule, “Structural Reforms in the Euro Area: Economic Impact and Role of Synchronization across Markets and Countries”, *Working Paper Series*, n. 06/137, IMF, 2006.

3. Bergljot Barkbu - Jesmin Rahman - Rodrigo Valdés, “Fostering Growth in Europe Now”, *IMF staff discussion note* 18 giugno 2012.

4. Banca centrale europea, *Economic Bulletin*, n. 2/2015, p. 9.

5. In numerose analisi di *policy*, l'area europea è divisa in due regioni, una con problemi di sostenibilità fiscale acuti, detta “periferia”, e una in cui questi problemi sono meno gravi, detta “core”. Nel paper citato, la regione “periferia” include Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna.

6. Derek Anderson - Benjamin Hunt - Stephen Snudden, “Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Pain can Structural Reforms Ease?”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 36, n. 5, 2014, pp. 785-799.

Indice delle liberalizzazioni 2015

problema di economia politica: ossia è difficile prendere decisioni di *policy* che, pur portando a un maggiore benessere collettivo, restano estremamente impopolari. Questo perché rimuovendo regolazioni restrittive e aprendo mercati protetti, vanno a incidere su margini di tutela di gruppi di interessi concentrati, che nei periodi di recessione diventano particolarmente aggressivi nel cercare tutele politiche dinanzi alla contrazione dei loro mercati.⁷

Questo tipo di riforme ha dei costi immediati ben visibili, sul mercato che viene liberalizzato, ma benefici su tutta la popolazione più ridotti e difficili da vedere: per questo tali riforme si scontrano con il cosiddetto *shortsightedness effect*, una sorta di miopia nei confronti del lungo periodo che rende preferibile, per i politici, posporre i costi nel futuro per compiacere l'elettorato o i gruppi di pressione che li sostengono.⁸ Allo stesso modo, i benefici delle politiche di liberalizzazione sono diffusi, e pertanto i beneficiari non hanno lo stesso incentivo a coalizzarsi che hanno invece i *rentier* nel difendere le proprie posizioni.

Se il mito che le riforme strutturali comportino costi concentrati e soprattutto nel breve periodo, particolarmente dolorosi in un periodo di crisi, e benefici diffusi e prevalentemente nel lungo periodo è facile da cavalcare per i politici che vogliono rimandare riforme impopolari, non è però supportato dalle analisi empiriche. Analizzando a livello aggregato trent'anni di riforme strutturali nei Paesi Ocse, Buis *et al.* identificano l'orizzonte lungo il quale si materializzano pienamente gli effetti delle riforme: le reazioni dei principali indicatori aggregati (crescita del Pil e tasso d'occupazione) alle diverse riforme del lavoro, della *Product market regulation* e della fiscalità richiedono molto tempo per potersi materializzare appieno. Ma gli effetti nel breve periodo, quando sono significativi, difficilmente comportano perdite economiche aggregate, anzi spesso producono al contrario benefici immediati.⁹ A conclusioni simili è giunto di recente uno studio per la Commissione europea che ha utilizzato il modello macroeconomico multiregione Quest (regioni europee ad alto livello di riforme, resto dell'area euro, resto del mondo) per analizzare l'impatto delle riforme strutturali in un ambiente macroeconomico in cui non era possibile ricorrere a indebitamento o aumento di liquidità, e ha mostrato che le risposte agli shock regolatori sono di breve entità e di brevissima durata, compensate rapidamente dalla crescita di produttività quando i canali di trasmissione istituzionale sono efficienti, e che quindi è inefficiente posporre le riforme durante un periodo di crisi.¹⁰

Proprio negli anni immediatamente successivi alla crisi, molti governi si sono trovati costretti ad affrontare diversi problemi di regolazione e colli di bottiglia che rallentavano la produttività dei loro Paesi. Come si può vedere nella Figura 1, nel biennio 2011-2012 molti Paesi sono stati più reattivi rispetto ai suggerimenti di riforme dell'Ocse, raccolti nel rapporto annuale *Going for Growth*. Sebbene nel 2013-2014 il tasso di risposta sia stato più ridotto per quasi tutti i Paesi che avevano dimostrato maggiore attivismo riformatore nel primo periodo, l'ondata di riforme non si è per questo arrestata.

7. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971. Per un'applicazione a spesa pubblica e regolamentazione, si veda Rosamaria Bitetti, "Democrazia e mercato 'spacchettati': un approccio micro", in Raffaele De Mucci (a cura di), *Economia di mercato e democrazia. Un rapporto controverso*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2015, pp. 59-102.

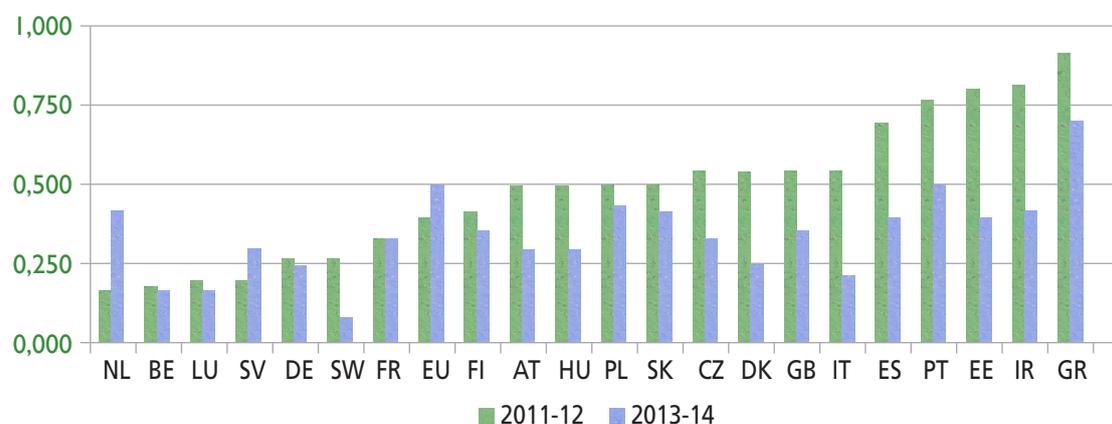
8. James Gwartney - Richard Stroup, *Economics, Private and Public Choice*, 2d ed., New York, Academic Press, 1980.

9. Romain Bouis *et al.*, "The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 949, 2012.

10. Lukas Vogel, "Structural Reforms at the Zero Bound", *European Commission Economic Papers*, n. 537, 2014.

L'austerità non basta

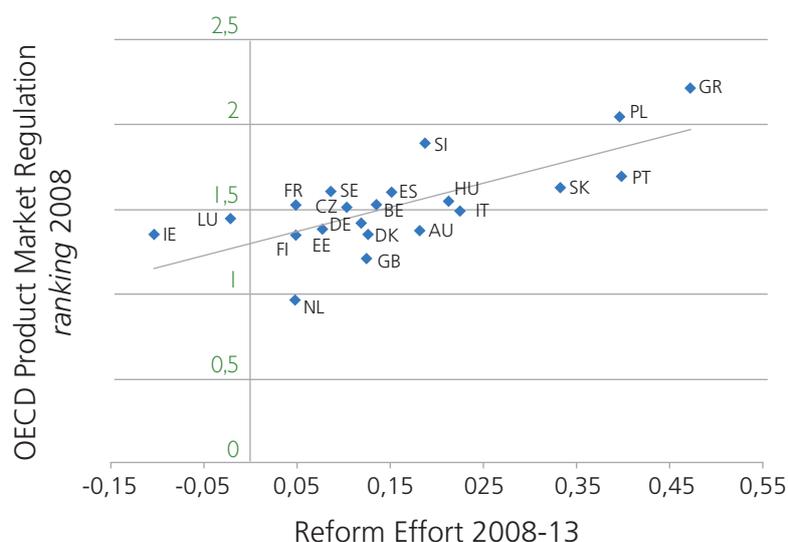
Figura 1. Risposta alle raccomandazioni di *policy* Ocse per i principali Paesi Ue



Fonte: Elaborazione su dati Ocse, *Going for Growth 2015*

Sono state proprio le economie in maggiore difficoltà a mostrare un livello più elevato di attivismo nelle riforme: per quanto riguarda la *Product market regulation* (Figura 2), il *reform effort* è rappresentato con il rapporto fra posizione nel 2008 e miglioramento della valutazione nel 2013 secondo l'indice *Product market regulation* dell'Ocse, un set composto di indicatori che misura la qualità di regolamentazione in 5 settori a rete e 5 di servizi. Per quanto riguarda la regolazione del mercato del lavoro (Figure 3 e 4), lo stesso rapporto fra posizione nel 2008 e miglioramento nel 2013 è misurato attraverso il database Ocse di indicatori *Employment protection*: per indicare il superamento del dualismo fra tipologie contrattuali nel mercato del lavoro, è importante vedere una convergenza fra lavoro regolare e temporaneo.

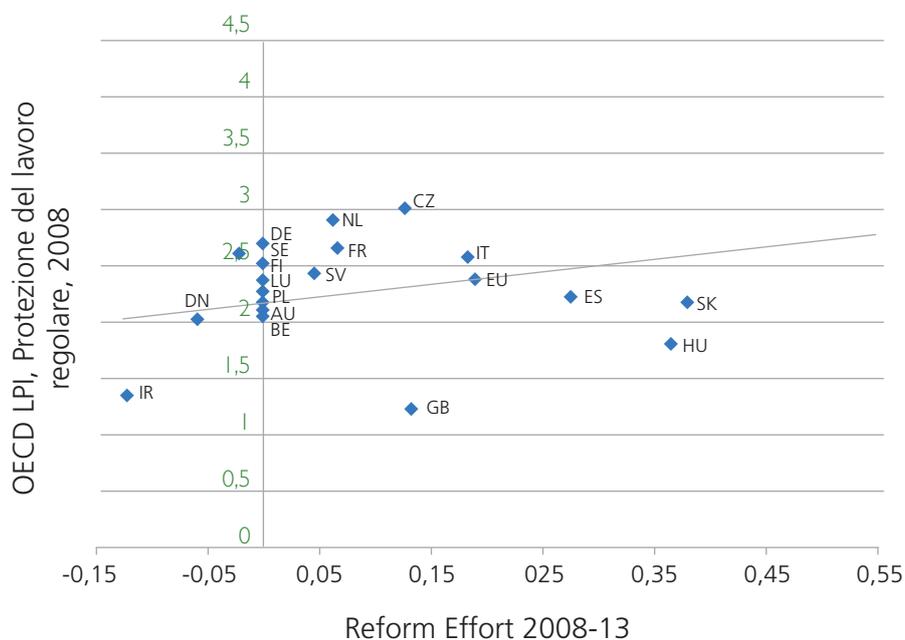
Figura 2. Miglioramento della qualità della *Product market regulation* rispetto alla posizione del 2008



Fonte: elaborazione su Ocse, *Product market regulation*, 2013

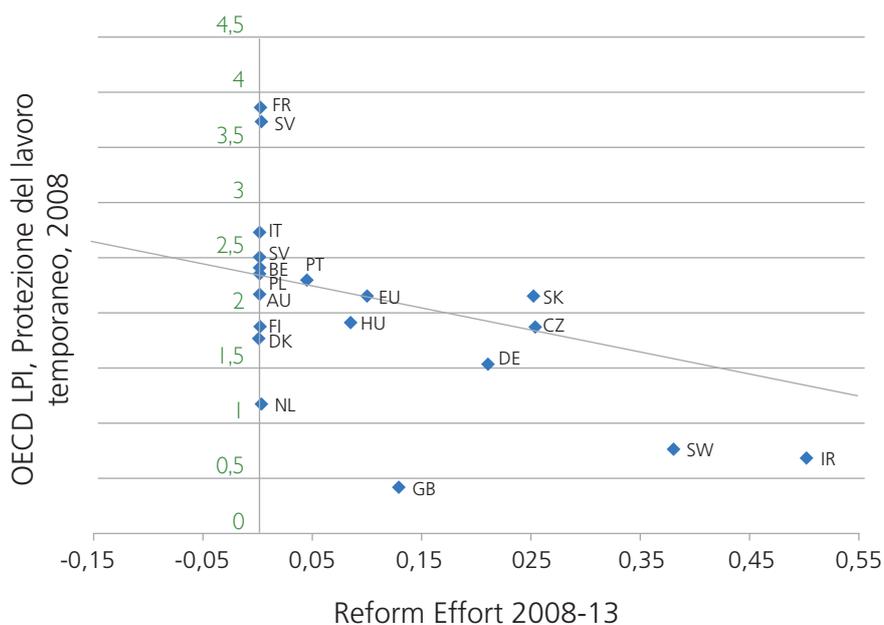
Indice delle liberalizzazioni 2015

Figura 3. Miglioramento della regolamentazione del lavoro regolare rispetto alla posizione del 2008



Fonte: elaborazione su Ocse, *Employment protection database*

Figura 4. Miglioramento della regolamentazione del lavoro temporaneo rispetto alla posizione del 2008



Fonte: elaborazione su Ocse, *Employment protection database*

L'austerità non basta

Come vedremo più approfonditamente per i *case study* analizzati nei prossimi paragrafi, i Paesi che hanno risposto meglio alla sfida delle riforme strutturali, incorporandole nella loro politica anti-crisi, sono riusciti a uscirne più facilmente. Spesso si trattava di Paesi che partivano però da un livello di qualità della regolamentazione particolarmente basso rispetto ai Paesi europei o dell'area Ocse, o in cui le riforme strutturali non sono state portate avanti con convinzione. Quanto fatto finora, secondo le stime dell'Ocse, ha contribuito alla crescita del Pil di circa il 5 per cento nei Paesi Ocse. Tuttavia c'è ancora molto da fare, e i Paesi più distanti dalle *best practice* potrebbero vedere una crescita ulteriore fino al 10 per cento qualora conformassero la qualità della loro regolamentazione ai *best performers*.¹¹

2. Lezioni dai Paesi che hanno fatto le riforme

Per capire nel dettaglio il rapporto fra riforme e crescita, analizzeremo quattro dei Paesi della periferia più colpiti dalla crisi. L'analisi di questi Paesi ci mostra, inevitabilmente, che le riforme hanno un impatto sulla crescita. Ci mostra anche però che il modo in cui vengono fatte queste riforme è altrettanto importante: quanto più sono coraggiose, ad ampio spettro e attuate in fretta, tanto maggiore sarà l'effetto sulla crescita. D'altra parte, incertezze e scarsa tempestività nell'applicazione delle innovazioni legislative ne rallentano gli effetti sulla crescita, e per questo interrompono il momento politico dell'agenda delle riforme.

2.1 Riforme in Spagna

A partire dal 2008, la Spagna ha conosciuto una seria contrazione del Pil e un forte aumento della disoccupazione, soprattutto giovanile. La ripresa, cominciata nel 2013, è stata trainata da quella che è stata probabilmente l'agenda di riforme strutturali più ambiziosa d'Europa.

Mercato del lavoro

Il mercato del lavoro spagnolo era caratterizzato da una delle legislazioni a tutela del lavoro più stringenti della media Ocse. A causa di questa rigidità, il mercato spagnolo non era stato in grado di assorbire lo shock della crisi: nel 2011 la disoccupazione in Spagna ha raggiunto il 26,7 per cento, la seconda più alta in Europa, e più che tre volte la media Ocse (7,9 per cento). In un periodo di recessione economica, salari alti e difficoltà nel licenziare impediscono l'assunzione di nuovi lavoratori e la creazione di nuove imprese. Così dal 2012 il governo spagnolo ha portato avanti un'importante riforma del mercato del lavoro, volta a promuovere maggiore flessibilità. In primo luogo, si è passati da una contrattazione collettiva a livello nazionale o regionale a una contrattazione a livello di impresa: questo ha permesso alle aziende in difficoltà di uscire dai vincoli troppo stringenti dei contratti collettivi e contenere la distruzione di posti di lavoro. Ciò ha portato, da una parte alla contrazione dei salari, andando a incidere temporaneamente sulla qualità della vita dei lavoratori, ma dall'altra – secondo le analisi dell'Ocse e del Ministerio de Empleo y Seguridad Social – questi costi sono stati compensati dalla riduzione drastica di perdita di posti di lavoro e dalla migliore qualità dell'impiego. Con la ripresa della crescita e la riduzione della disoccupazione, ci si aspetta che il meccanismo della contrattazione a livello di impresa faccia sì che l'aumento della produttività delle imprese si rifletta nei salari, che torneranno a crescere nei settori più produttivi. Nel lungo periodo, ciò sposterà maggiori risorse verso settori competitivi a livello internazionale e stimolerà la formazione di un migliore capitale umano, e quindi salari più alti. Queste

11. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), *Economic Policy Reforms 2015: Going for Growth*, Parigi, OECD Publishing, 2015. Simili risultati sono stati ottenuti in Goldman Sachs, "Our 2011 GES: A Sharper Signal for Growth", Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, 2012.

Indice delle liberalizzazioni 2015

riforme sono state accompagnate da un potenziamento delle politiche per facilitare il ritorno nel mercato del lavoro dei disoccupati, coinvolgendo anche partner privati, creando un portale nazionale per la ricerca di occupazione e legando l'allocazione del budget nazionale ai risultati delle agenzie regionali.

La riforma del 2012 ha inoltre aumentato la flessibilità in entrata e in uscita: le condizioni per il licenziamento per giusta causa sono state avvicinate alla media europea, ed è stato eliminato il requisito di autorizzazione amministrativa per i licenziamenti collettivi.¹² La compensazione in caso di licenziamento senza giusta causa è stata ridotta significativamente, pur rimanendo ancora fra le più alte a livello europeo.

Complessivamente, questa riforma ha promosso l'aumento delle nuove assunzioni, in particolare per i contratti a tempo indeterminato: secondo le analisi empiriche dell'Ocse, essa può essere considerata responsabile di circa 25.000 nuovi contratti a tempo indeterminato ogni mese, concentrati soprattutto in piccole e medie imprese (con meno di 100 lavoratori). Un numero inferiore di contratti a tempo determinato non è stato rinnovato, e la durata della transizione fra un contratto e l'altro, per i lavoratori con contratti a termine, si è accorciata. La riduzione, per quanto minima, del dualismo fra lavoratori tutelati e temporanei non solo ha migliorato le condizioni dei più svantaggiati – disoccupati e lavoratori temporanei – ma ha anche permesso un miglioramento della produttività e una parziale ripresa.¹³

Product market regulation

Fra il 2008 e il 2013 la Spagna non ha migliorato in maniera particolarmente significativa la sua posizione nell'indice di *Product market regulation* dell'Ocse. Tuttavia, alcune riforme hanno permesso di aumentare la produttività e favorito la nascita e la crescita di nuove imprese. Fra queste, una serie di riforme per la semplificazione amministrativa che ha abbassato il costo di ingresso nel mercato per nuove imprese. Dal 2010 al 2015, la Spagna ha migliorato considerevolmente l'indicatore *Starting a business* della classifica della Banca mondiale, *Doing Business*: in un indice in cui l'obiettivo è avvicinarsi alla frontiera dei *best performer* (frontiera posta a 100), la Spagna si è spostata da 58,5 a 88. Nel 2012, ha ridotto i costi amministrativi e il capitale minimo richiesto. Nel 2014 ha eliminato l'obbligo di ottenere una licenza municipale e ha reso più efficiente l'anagrafe commerciale. Nel 2015 ha introdotto un sistema di certificazione elettronica unificato per diverse agenzie che rilasciano autorizzazioni necessarie all'avviamento di una nuova impresa, riducendo significativamente i costi di transazione per le *start up*.¹⁴

La "Ley de Garantía de la Unidad del Mercado", approvata nel 2013, ha ridotto la frammentazione nel mercato locale attraverso il principio di validazione unica nazionale, ovvero la possibilità di commerciare beni e servizi autorizzati in una regione in tutto il territorio nazionale. Il recepimento della direttiva servizi, nel 2009, ha eliminato l'autorizzazione preventiva comunale per la distribuzione commerciale, e nel 2012 sono stati liberalizzati gli orari di apertura dei negozi, i periodi di saldo e il numero di giorni di vacanze. Più di recente sono state semplificate le procedure per aprire attività di piccola distribuzione: in conseguenza di ciò, negli anni successivi la nascita di nuove imprese sotto i 9 dipendenti nel settore della distribuzione ha avuto una

12. L'eliminazione dell'autorizzazione amministrativa ha aumentato l'incertezza giudiziaria (si veda dopo) in merito ai licenziamenti collettivi, causando una riduzione a vantaggio dei licenziamenti individuali, accresciuta dal fatto che sui licenziamenti nelle grandi imprese era prevista una tassa volta a coprire le spese di riqualificazione dei licenziati. Secondo l'Ocse questo ha contribuito al fatto che fra le grandi imprese ci sia stato un tasso di nuove assunzioni inferiore a quello delle piccole imprese. Nel 2013 il governo spagnolo ha proposto un'ulteriore riforma per ridurre questa asimmetria, i cui risultati ancora non sono netti.

13. Ocse, *The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment*, Parigi, OECD Publishing, 2014.

14. Banca mondiale, *Doing business. Economy Profile 2015 Spain*, Washington, World Bank, 2015.

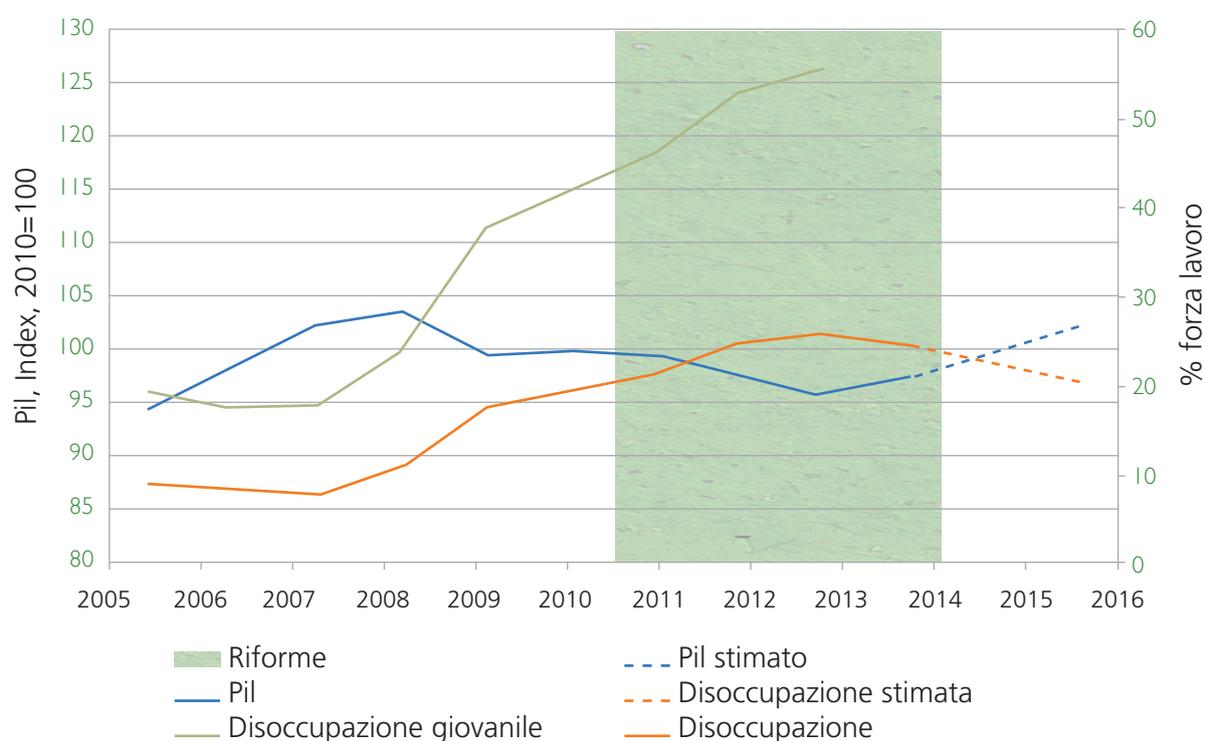
L'austerità non basta

crescita media superiore al 10 per cento, mentre nelle medie imprese (9-19 dipendenti) e nelle grandi (con 20 o più dipendenti) la crescita è stata di poco superiore al 2 per cento.

Nel recepire la direttiva servizi, la Spagna ha stabilito un *framework* moderno per le libere professioni: sono state abolite le restrizioni tariffarie (tranne che per i notai) e fatto divieto di prezzo consigliato dalle organizzazioni professionali (strumento che viene utilizzato per allineare le tariffe); sono state rimosse le barriere alla pubblicità ed è diventato più semplice collaborare fra professionisti in discipline diverse. Per quanto l'impatto empirico di queste riforme sia difficile da valutare, il ruolo dei servizi professionali come *driver* di conoscenza e innovazione fa sì che la perdita di produttività, dovuta alla protezione di quelle professioni da rigide barriere all'ingresso, rallenti inevitabilmente l'innovazione. Inoltre, restrizioni sulla concorrenza si trasformano in prezzi elevati, che vanno a scaricarsi su tutti i settori industriali che utilizzano quei servizi.

La Spagna è tornata a crescere, come si può vedere dalla Figura 5: nuove imprese sono nate, la disoccupazione è diminuita. La disoccupazione giovanile è ancora fra le più alte in Europa, sintomo che il dualismo nel mercato del lavoro è ancora forte e il sistema d'istruzione può essere ancora migliorato. Alcuni dei risultati delle riforme devono realizzarsi, e le proiezioni di crescita al 2,6 per cento per il 2016 incorporano parte di queste aspettative.¹⁵ Nondimeno, ulteriori e più incisive riforme sono necessarie per portare la Spagna al livello dei *best performer* europei.

Figura 5. Principali indicatori in Spagna



Fonte: Eurostat, proiezioni 2015-2016 della Commissione europea

15. Commissione europea, "European Economic Forecast", *European Economy* 2, 2015.

Indice delle liberalizzazioni 2015

2.2 Riforme in Portogallo

Quando nel 2009 il Portogallo è stato colpito dalla crisi, era già una delle economie più deboli in Europa, con una crescita media fra il 2008 e il 2011 intorno all'1 per cento e salari decisamente più alti di quanto non potesse permettere la sua economia, basata principalmente su settori ad alta intensità di lavoro e quindi molto esposti alla concorrenza internazionale. Nel 2011 è iniziato il programma di assistenza finanziaria della Commissione europea e del Fondo monetario internazionale, e un importante programma di consolidamento fiscale e riforme strutturali, conclusosi un anno fa con il raggiungimento dell'obiettivo della ripresa.

Mercato del lavoro

Prima della crisi, il Portogallo aveva la più rigida legislazione di protezione dei lavoratori con contratto regolare, e il più forte dualismo fra tipi di contratto:¹⁶ questo ostacolava la creazione di nuovi posti di lavoro e la mobilità dei lavori fra diversi settori, occupazioni o imprese, limitando la crescita di produttività nel Paese. Nel 2012 il governo portoghese, d'accordo con le parti sociali, ha riformato il codice del lavoro riducendo sostanzialmente queste rigidità, cercando di avvicinarsi al livello di protezione più comune fra i Paesi europei, per esempio riducendo l'indennità di licenziamento, attenuando la protezione contro i licenziamenti individuali e introducendo la possibilità di estendere i contratti a tempo determinato.

È stato ridotto il sussidio di disoccupazione che, fra i più cospicui in Europa in termini sia di entità che di durata, disincentivava la ricerca di nuove occupazioni e pesava eccessivamente sui conti pubblici.

La riforma del codice del lavoro ha reso più flessibile l'organizzazione dell'orario di lavoro, dimezzando il salario obbligatorio per gli straordinari e flessibilizzando il limite delle ore lavorative. In particolare, l'articolo 208 prevede una "banca del tempo", negoziata fra lavoratori e datore di lavoro, che contempla la possibilità di fare due ore di straordinario al giorno ed essere poi compensati con giorni di vacanza o riduzione di orario in altri momenti.¹⁷

Il governo ha migliorato le sue politiche attive del lavoro, promuovendo brevi corsi di preparazione, prevedendo supporto finanziario per facilitare le *internship* e vincolando i sussidi per le nuove assunzioni all'offerta di programmi di formazione per gli under 30 o gli over 45.

Oggi il Portogallo ha recuperato ben 8 posizioni nell'indice Ocse della protezione del lavoro rispetto al 2008: si tratta ancora di una delle tutele più rigide in Europa e allinearla ai livelli medi europei potrebbe portare a una ulteriore riduzione del tasso di disoccupazione dell'1,8 per cento.¹⁸ Tuttavia, già si vedono i primi segnali: secondo l'*European Commission Business Survey*, la riforma ha contribuito a ridurre il tasso di deterioramento della domanda di lavoro.

Product market regulation

Dopo la crisi, il Portogallo ha portato avanti un'ambiziosa e rapida agenda di riforme per migliorare la regolamentazione dei mercati, segnando il secondo più significativo miglioramento negli indicatori *Product market regulation* dell'Ocse (-40 per cento), migliorando in particolare gli indicatori di controllo pubblico (-0,71) e barriere all'imprenditorialità/semplificazione delle procedure burocratiche (-2): l'impatto di queste riforme

16. Database Ocse, Indicators of employment protection, <http://goo.gl/u6wWIL>.

17. International Labour Organization, *Tackling the Jobs Crisis in Portugal*, 2014.

18. Romain Bouis - Romain Duval, "Raising the Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the Ocse Area and Beyond", *Ocse Economic Department Working Papers*, n. 835, 2011.

L'austerità non basta

è stato valutato a circa il 3 per cento del Pil entro il 2020, ma se si approveranno modifiche più incisive esso arriverebbe al 5,5 per cento del Pil.¹⁹

L'aspetto più marcato, quello della semplificazione burocratica, è stato segnato da un passaggio verso un regime di zero autorizzazioni, sostituite da verifiche *ex post*. Su questo principio sono state poste in essere diverse innovazioni legislative per settori industriali, commercio e turismo. I comuni, che in precedenza erano il principale collo di bottiglia di questo regime, hanno giocato un ruolo chiave nella riforma. In due dei settori monitorati dalla Commissione europea (ospitalità e ristorazione), i tassi di ingresso delle imprese sono tornati a un livello superiore a quello pre-crisi (rispettivamente, da 12,69 nel 2007 a 12,91 nel 2013 nel settore ristorazione, da 7,24 a 10,88 per il settore alberghiero).

Un'altra importante riforma è stata l'introduzione di una regola trasversale, modellata sulla "one in, one out" inglese, che impone a tutti i regolatori che propongono misure che aumentano i costi per le imprese l'obbligo di cancellarne contemporaneamente una superata e altrettanto costosa.

Nel 2013 è stata approvata una legge quadro per migliorare la qualità della regolamentazione delle industrie a rete, rafforzando le competenze delle autorità di regolamentazione, liberalizzando e privatizzando alcune imprese pubbliche come i servizi postali e le società energetiche. Di recente è stata annunciata la cessione delle quote pubbliche nelle principali aziende di trasporto rimaste sotto il controllo del governo. Affinché le privatizzazioni siano utili per la crescita, però, è necessario migliorare il quadro regolatorio, onde evitare che le inefficienze del monopolio pubblico siano semplicemente trasferite a un monopolio privato. I miglioramenti negli indicatori Ocse di *Product market regulation* dimostrano l'impegno portoghese: per esempio, negli ultimi anni si è attivata la mobilità della domanda per i consumatori finali di elettricità, ed è stata resa più trasparente la regolamentazione tariffaria nel settore gas. Nel settore telecomunicazioni è stata adottata una legge quadro volta a facilitare la nascita di nuovi operatori e ad aprire il mercato agli operatori internazionali, favorendo lo *switching*: nel 2013 è cresciuto il numero delle nuove sottoscrizioni a servizi internet in *broadband* e mobile, anche grazie all'asta multiservizi svolta, in maniera competitiva, per un'ampia porzione dello spettro.

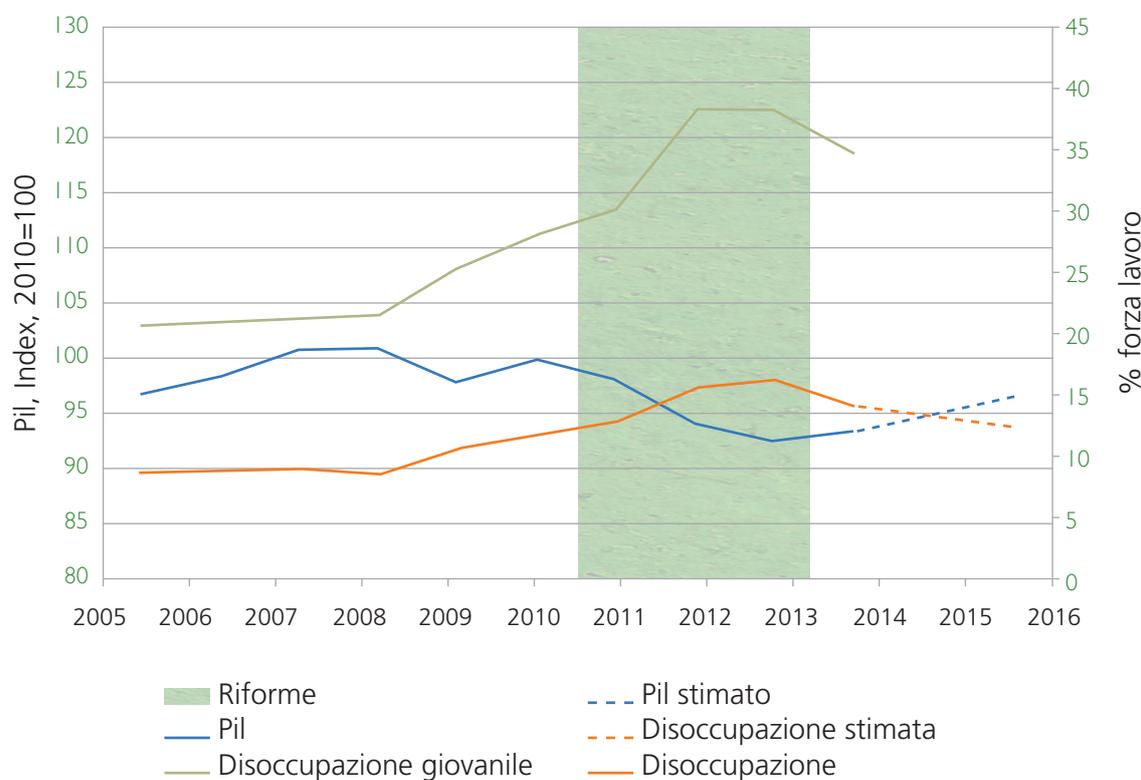
Il recepimento della direttiva servizi è stata l'occasione per approvare una serie di riforme che hanno semplificato l'accesso a numerose professioni regolate, nonché per la creazione di una piattaforma online per adempiere alle procedure burocratiche. Nel 2012 è stata introdotta una legge quadro che ha ridefinito il ruolo delle associazioni di categoria nel regolare i servizi professionali, rendendole meno cogenti. Ridurre il ruolo delle organizzazioni professionali è importante in qualsiasi riforma che voglia aumentare la concorrenza. Le associazioni di categoria servono infatti a tutelare gli interessi dei membri di una professione, spesso a scapito di consumatori e nuovi entranti: quando viene loro esteso il potere di regolare l'accesso nascono requisiti per l'esercizio che non rispondono a una genuina necessità di tutela di un interesse rilevante o di un livello di qualità, quanto dalla necessità di ridurre la concorrenza fra i membri attuali o potenziali. Si stima che in Portogallo commercialisti e ragionieri abbiano un *mark up* di profitto del 40 per cento superiore a quello che sarebbe disponibile in condizioni di concorrenza simile alla media Ocse, un *mark up* che si scarica trasversalmente in tutti i settori che utilizzano questi servizi.

Anche nel caso del Portogallo, le riforme hanno portato a importanti riduzioni della disoccupazione e a un aumento del Pil (Figura 6): benché entrambi siano ancora lontani dai livelli pre-crisi, le variazioni fanno ben sperare. Il Portogallo d'altronde è ancora lontano dalle *best practice* regolatorie, come indicato dal suo *ranking* in diversi indicatori internazionali, quali *Doing Business* o i Pmr dell'Ocse: questo vuol dire che ci sono ancora molti fardelli regolatori a impedire la crescita del Paese, ma di conseguenza anche molte opportunità di ulteriori riforme.

19. Ocse, *Portugal: Deepening Structural Reform to Support Growth and Competitiveness*, Parigi, OECD Publishing, 2014.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Figura 6. Riforme e principali indicatori in Portogallo



Fonte: Eurostat, proiezioni 2015-2016 della Commissione europea

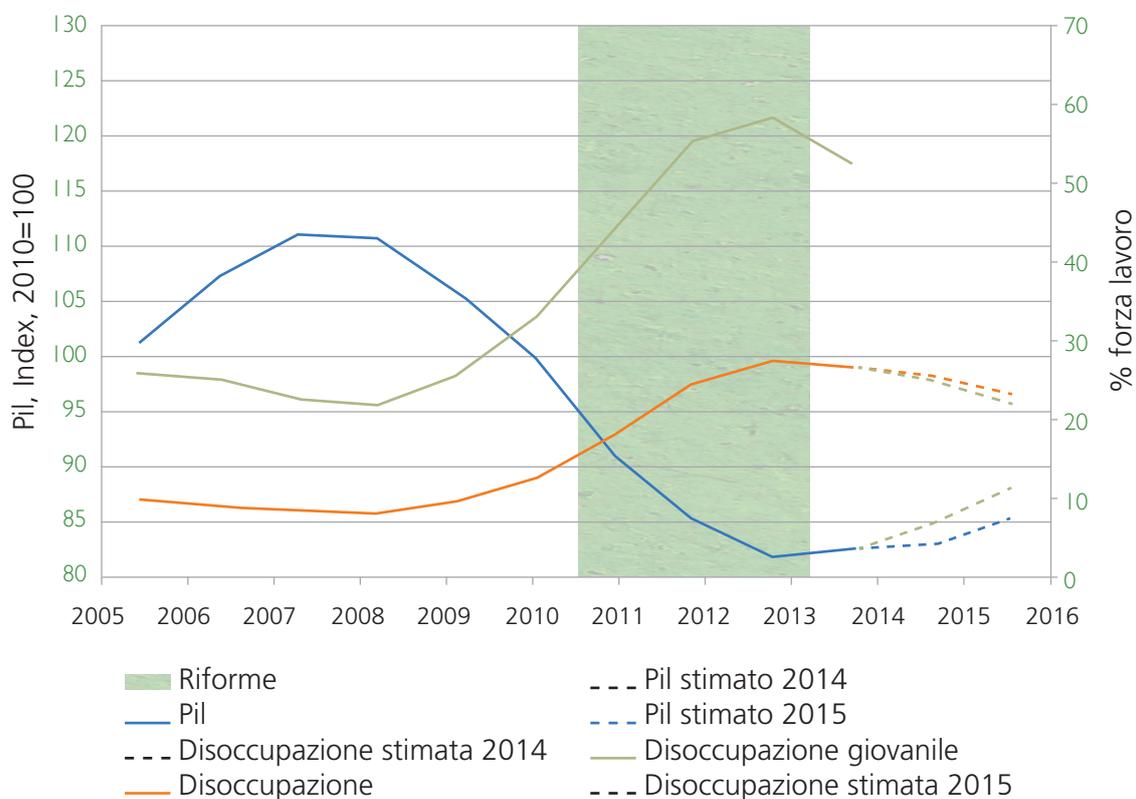
2.3 Riforme in Grecia

La crisi che ha colpito la Grecia nel 2008 ha trovato un Paese con basso livello di crescita, altissima spesa pubblica, dovuta a un *welfare* orientato più ad assecondare gruppi di interesse che a ridurre la povertà, mercato del lavoro rigido, restrizioni regolatorie alla concorrenza fra le più alte tra i paesi sviluppati e istituzioni pubbliche altamente inefficienti. L'attuazione delle riforme, imposte dalle istituzioni internazionali come condizione per il salvataggio del Paese, è stata in un primo momento intensa, ma successivamente ha fatto registrare un significativo rallentamento. Inoltre il primo programma di riforme si è concentrato quasi esclusivamente su misure di responsabilità fiscale, con scarsa attenzione alle misure pro-concorrenziali, che sono state inserite soprattutto nel secondo programma.²⁰ Il ritardo nella crescita ha fatto perdere il momento politico al programma di riforme, soprattutto nel periodo 2014-2015. Il rallentamento delle riforme ha a sua volta comportato una significativa perdita di Pil e di occupazione rispetto a quelle stimate in base alla piena attuazione delle riforme (Figura 7).

20. Alessio Terzi, "Reform Momentum and its Impact on Greek Growth", *Bruegel Policy Contribution*, n. 2015/12, luglio 2015.

L'austerità non basta

Figura 7. Riforme e principali indicatori in Grecia



Fonte: Eurostat, proiezioni 2015-2016 della Commissione europea

Per quanto la maggior parte delle misure introdotte in Grecia fosse orientata al contenimento della spesa, alcune riforme sono state effettuate per migliorare il funzionamento del mercato, soprattutto dal punto di vista della *Product market regulation*, dove la Grecia aveva uno dei risultati peggiori dell'Indice Pmr dell'Ocse.

Mercato del lavoro

Dal punto di vista del mercato del lavoro, la più importante innovazione è stata, nel 2011, il passaggio da un sistema di contrattazione nazionale a uno fra imprese e sindacati a livello di singola impresa, di qualsiasi dimensione. È stata ridotta la compensazione per il licenziamento degli inquadramenti professionali a un massimo di 12 mesi, uguagliandola in tal modo agli altri tipi di lavoro, e il preavviso ridotto da 24 a 4 mesi. Tuttavia, nessun'altra misura è stata introdotta per ridurre ulteriormente il dualismo del mercato del lavoro: al contrario, la riduzione del salario minimo, necessaria per adattare il costo del lavoro all'andamento ciclico, è ricaduta sproporzionatamente sui lavoratori più giovani rispetto a situazioni contrattuali già molto tutelate (del 35 per cento per i lavoratori sotto i 25 anni; del 22 per cento per gli altri²¹). Se negli indicatori Elp dell'Ocse la regolamentazione dei contratti regolari è passata da 2,8 a 2,4 dopo le riforme del 2011 (ed è

21. Ocse, *OECD Economic Surveys: Greece 2013*, Parigi, OECD Publishing, 2013.

Indice delle liberalizzazioni 2015

ancora lo stesso risultato nel 2013), per i contratti a tempo determinato essa è stata inizialmente resa più stringente (da 3,1 a 3,2) per poi essere allentata a 2,9 nel 2012.²²

Dal punto di vista delle politiche attive per il mercato del lavoro, la tutela dei disoccupati è stata storicamente utilizzata come forma di *welfare* legata a gruppi di pressione più che come strumento neutro e rivolto a tutti i lavoratori, e scarsissima attenzione è stata prestata alle politiche di formazione e reimmersione nel mercato del lavoro. Nel 2013 è stato introdotto un sistema di analisi e valutazione, oltre a corsi di formazione condizionali al sussidio di disoccupazione: tuttavia, secondo l'ultima valutazione dell'Ocse, i programmi di attivazione sono ancora una priorità di *policy*.²³

Product market regulation

Con 2,21 di punteggio (da 0 a 6, in ordine di peso regolatorio), secondo l'Ocse la Grecia era nel 2008 il Paese con la qualità della regolamentazione del mercato peggiore e più chiusa d'Europa. È stata anche il Paese che ha presentato il miglioramento più significativo nell'edizione dell'Indice Pmr del 2013, avvicinandosi alla media Ocse, con un miglioramento dello 0,51 per quanto riguarda il sotto-indicatore del controllo pubblico, 0,61 per gli ostacoli all'impresa e 0,30 per gli ostacoli al commercio e agli investimenti internazionali.

Fino al 2013 diverse iniziative sono state poste in essere per facilitare il commercio al dettaglio: per esempio, sono stati permessi gli sconti durante tutto l'anno (mentre i periodi di saldi restano quelli predefiniti), si è concessa l'apertura nei giorni festivi fino a 7 giorni l'anno, sono stati rimossi i termini per i tempi di magazzino e vendita del latte a lunga conservazione, sono state rimosse le limitazioni di percorso per gli autobus turistici, ed è stato tolto il limite di profitto e tonnellate, oltre alle licenze temporanee per il settore del trasporto commerciale su ruote. Per quanto si tratti di passi nella giusta direzione, però, queste rimozioni indicano soprattutto quanto convulsa e anacronistica fosse la regolamentazione prima delle riforme, e non una vera capacità di avvicinarsi alle *best practices* di regolamentazione internazionale.

Dal punto di vista delle liberalizzazioni, è in atto un programma molto graduale che prevede la liberalizzazione e la riforma del mercato del gas e del mercato elettrico a partire dalla fine del 2015. Questo programma, che necessita ancora di legislazione secondaria, prevede anche la separazione proprietaria della rete di trasmissione elettrica, la separazione dei vari segmenti del mercato del gas (recependo le indicazioni del "Terzo pacchetto energia" dell'Unione europea) e la privatizzazione di alcuni impianti. Entro il 2018 sarà progressivamente data ai consumatori, prima industriali e poi privati, la possibilità di scegliere un operatore nel mercato libero. Alcune privatizzazioni sono in programma nei settori dei porti (il Pireo e il porto di Thessaloniki), degli aeroporti e delle linee ferroviarie regionali, ma i bandi non sono ancora stati emessi. Nel campo dei servizi a rete è evidente il problema dell'applicazione delle riforme, che un indicatore "de jure" (cioè relativo alla sola normativa primaria) come il Pmr non riesce a cogliere pienamente, in quanto esso non tiene conto degli eventuali problemi in sede di attuazione. Nondimeno, l'implementazione costituisce un ostacolo importante alla crescita, rallentando gli effetti dell'apertura del mercato.

Secondo il Fondo monetario internazionale, infatti, l'incertezza nelle riforme ha impedito l'abbassamento dei prezzi che avrebbe garantito una migliore resilienza delle famiglie davanti all'abbassamento dei salari reali e delle forme di *welfare* pubblico. «Benché le riforme del mercato del lavoro abbiano causato un notevole abbassamento dei salari nominali, ciò ha comportato solo un limitato abbassamento dei prezzi a causa dell'incapacità di liberalizzare le professioni chiuse e, più in generale, di aprire alla concorrenza. È

22. Database Ocse: Indicators of employment protection, <http://goo.gl/GjmJf>.

23. Ocse, "Country note: Grece", in *Going for Growth 2015*.

L'austerità non basta

questa un'ulteriore ragione per cui buona parte del peso delle riforme è finora ricaduto principalmente su coloro che percepiscono salari e pensioni fisse».²⁴

Un altro settore in cui la regolamentazione greca era particolarmente stringente è quello dei servizi professionali, fra i peggiori in Europa e fra i Paesi Ocse. Questo permetteva un *mark up* più alto a tali settori protetti, trasmettendosi con prezzi più alti e servizi meno innovativi sia alle imprese, che avevano costi di transazione più alti, sia ai consumatori, che si ritrovavano con un potere d'acquisto ridotto. Nel 2011 è stata introdotta una legge quadro (legge 3919/2011) per stabilire il principio della libertà professionale, che aboliva in principio tariffe fisse o minimi obbligatori, e sostituiva la licenza amministrativa di autorizzazione con un sistema di notifica nel caso ci fossero le necessarie credenziali. Nel 2014 è stata adottata una legislazione volta ad aprire la mediazione a non avvocati e a cominciare l'*assessment* delle tariffe notarili per allinearle alle *best practices* europee. Secondo uno studio del Centre of Planning and Economic Research, le riforme hanno aperto significativamente il mercato passando (in una scala da 0 a 12, dove 0 è completamente liberalizzate) da 5,8 a 2,3 dopo le riforme, riducendo le restrizioni del 74 per cento.²⁵ Ciononostante, anche a causa di un insufficiente meccanismo di monitoraggio delle riforme, è difficile capire quanto esse siano state efficaci (per esempio è possibile che i prezzi minimi si mantengano anche se non più regolati, per allineamento attraverso le organizzazioni professionali) e quali siano le rigidità da affrontare ancora.²⁶

Infine, la Grecia ha compiuto sforzi significativi per migliorare l'ambiente in cui operano le imprese, riducendo gli ostacoli strutturali e il costo della regolamentazione. Nel 2011 è stato lanciato il General Electronic Commercial Registry (Gemi), che permette la gestione digitale delle scansioni dei documenti necessari alla registrazione online delle imprese ed è collegato al database dell'autorità fiscale. Nel 2012 ha introdotto una nuova forma di società a responsabilità limitata senza capitale minimo obbligatorio e una procedura di avviamento semplificato (Ike), che dal 2013 è diventata la più frequente formula per aprire nuove imprese.²⁷ Grazie a queste riforme la Grecia ha scalato 110 posizioni in *Doing Business*, collocandosi alla posizione 36 su 189 Paesi nel report del 2014.

In conclusione, la ripresa greca paga lo scotto di troppe incertezze nell'attuazione delle riforme, di una scarsa attenzione alle misure pro-concorrenziali rispetto a quelle di contenimento della spesa, e di sforzi troppo deboli in quei canali istituzionali che dovrebbero permettere alla potenziale concorrenza di espandersi dai settori riformati a tutta l'economia.

2.4 Riforme in Italia

L'economia italiana è stata colpita dalla grande recessione dopo anni di crescita stagnante a partire dagli anni Novanta. Anche in questo caso, la crisi ha solo posto maggiore urgenza a riforme strutturali che permettessero di rimuovere quegli ostacoli che impedivano la crescita. Negli indicatori *Product market regulation* dell'Ocse, nel 2008 era quindicesima fra i Paesi Ocse, mentre nell'edizione 2013 si posizionava sesta, con un miglioramento dello 0,22. Anche dall'analisi di *Doing Business* della Banca mondiale, l'Italia ha migliorato la sua posizione dal suo picco più basso nel 2012, l'87esima posizione su 185 nazioni censite alla

24. Fondo monetario internazionale, *Greece – 2013 Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission*, IMF, 2013, <https://go.gl/cBvOLx>.

25. KEPE Centre of Planning and Economic Research, *Impact Evaluation of Deregulation of Professions with Significant Contribution to the Greek Economy*, 2013.

26. Commissione europea, "Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece", 2014.

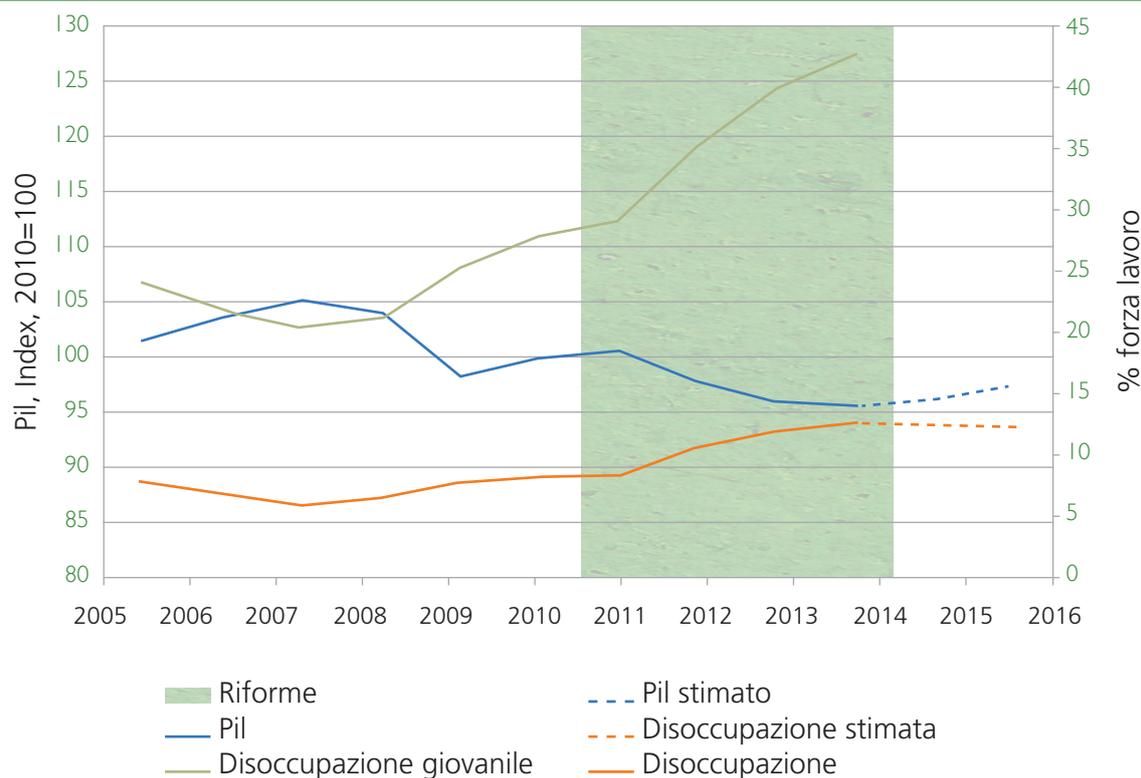
27. *Ibidem*.

Indice delle liberalizzazioni 2015

44esima posizione nel 2015 (su 189), pur rimanendo ben lontana dal risolvere questa crisi.

Negli anni 2011-12 l'Italia ha saputo rispondere abbastanza bene alle indicazioni di *policy* dell'Ocse nel rapporto *Going for Growth* (0,545), registrando tuttavia un rallentamento nel biennio successivo (0,214). Ciononostante, come si può vedere nei principali indicatori, la ripresa è stata lenta (Figura 8).

Figura 8. Riforme e principali indicatori in Italia



Fonte: Eurostat, proiezioni 2015-2016 della Commissione europea

Parte di questa lenta ripresa è dovuta alla difficoltà di rendere effettive le innovazioni legislative, misurate dagli indicatori internazionali: nel rapporto *Riforme strutturali in Italia: impatto su crescita e occupazione* l'Ocse indica che solo nel successivo biennio il governo italiano ha ridotto significativamente (ma non eliminato) l'arretrato dei provvedimenti attuativi legati alle modifiche normative approvate nel 2012 e 2013.²⁸ Questo è indice di un problema istituzionale e nella *governance* delle riforme abbastanza forte da rallentarne l'efficacia: perché il loro effetto si trasmetta all'economia, infatti, è necessario che gli attori economici possano interpretarle come segnali credibili di cambiamento, e a questo adattare i propri piani. Se ciò non avviene, e non avviene in maniera sistematica, l'agenda di riforme si rivela più difficile da portare avanti, anche perché gli attori politici non capitalizzano i benefici – in termini di maggiore crescita diffusa – di provvedimenti impopolari verso gruppi ristretti. Un caso emblematico è la Legge annuale per il mercato e la concorrenza, prevista dall'Art. 47 della legge n. 99 del 2009, e presentata per la prima volta alle camere nel 2015,²⁹ con un contenuto che è

28. Ocse, *Riforme strutturali: impatto su crescita e occupazione*, Parigi, OECD Publishing, 2015.

29. Legge annuale per il mercato e la concorrenza, presentata il 2 aprile 2015, <http://goo.gl/WDe9FZ>.

L'austerità non basta

stato pesantemente ridimensionato dalla Camera dei Deputati (il disegno di legge è in discussione al Senato mentre questo saggio viene concluso).

Andiamo a esaminare le principali riforme.

Mercato del lavoro

Il mercato del lavoro in Italia è molto regolamentato, e presenta un fortissimo dualismo fra situazioni contrattuali estremamente protette e contratti atipici, che riguardano sproporzionatamente giovani, donne e lavoratori non qualificati.³⁰ È inoltre caratterizzato da assenza di politiche per il mercato del lavoro attive generalizzate e da un consistente ricorso a sussidi volti a evitare il fallimento di precise imprese, sostenendone il reddito dei lavoratori.

Nel database Ocse sulla regolamentazione della protezione del lavoro, l'Italia otteneva nel 2008 un punteggio pari a 3,3, il secondo peggiore dopo il Portogallo. In particolare, l'Italia otteneva un punteggio così negativo per la protezione dal licenziamento senza giusta causa, dal momento che anche in caso di motivi tecnici o di produzione il licenziamento deve essere preceduto da un tentativo di trasferire o formare il dipendente per una mansione differente. Per esempio, per un lavoratore che lavorava da vent'anni nella stessa azienda (con più di 15 dipendenti), il costo delle misure compensatorie prima del licenziamento era equivalente a 21 mesi di salario, contro la media Ocse di 6 mesi.³¹ Una legislazione di tutela del lavoro così stringente impedisce il *turnover* in settori dove questo è per natura elevato, come quelli ad alto livello di competenze e innovazione tecnologica, trasformandosi in un fardello particolarmente oneroso per le imprese in settori altamente innovativi.³²

Nel 2012 veniva approvata la cosiddetta Riforma Fornero (legge n. 92 del 28 giugno 2012), che prevedeva la semplificazione dei licenziamenti individuali per motivi economici, nuove norme sui rapporti di lavoro dipendente a termine (con licenziamento semplificato nel primo mese di contratto) e l'introduzione della Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), un nuovo sistema di ammortizzatori sociali che avrebbe dovuto unificare il sussidio di disoccupazione con quello specifico per licenziamenti collettivi (cassa integrazione guadagni). Nell'edizione del 2013 dell'*Employment Protection Legislation database* l'Italia segnava un lieve miglioramento (2,8) e saliva di una posizione.

Anche in questo caso la riforma non è mai entrata pienamente a regime, ma alcuni elementi sono stati introdotti in una successiva riforma del mercato del lavoro, il *Jobs Act*, una serie di provvedimenti emanati fra fine 2014 e 2015. Questa riforma prevede l'introduzione, e l'incentivazione fiscale, di un contratto unico a tutele crescenti, volto a ridurre il dualismo fra tipi di contratto: in caso di nuovi assunti a tempo indeterminato, le garanzie aumentano con la durata del rapporto di lavoro. In caso di licenziamento senza giustificato motivo l'indennizzo è pari a una mensilità per ogni anno di lavoro, fino a un massimo di 6 per le aziende con meno di 15 dipendenti e 24 per le aziende con più dipendenti. È anche prevista una procedura di conciliazione veloce, in cui il lavoratore riceve una mensilità per ogni anno di anzianità (fino a 18), ma esente da oneri fiscali e sociali. Il potenziale di miglioramento dell'allocazione delle risorse umane di questa riforma è però limitato dal fatto che essa si applichi solo ai nuovi contratti, mentre per i precedenti si applicano le stesse, stringenti, regolamentazioni che erano in vigore in precedenza.

30. Ocse, 2014, Parigi, OECD Publishing, 2014.

31. Ocse, *OECD Economic Surveys: Italy 2015*, Parigi, OECD Publishing, 2015, p. 61.

32. Andrea Bassanini - Luca Nunziata - Danielle Venn, "Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries", *Economic Policy*, vol. 24, n. 58, 2009.

Indice delle liberalizzazioni 2015

La riforma prevede inoltre di avvicinare il sistema di protezione sociale, che finora aveva fortemente privilegiato i lavoratori industriali con il sistema della cassa integrazione dei guadagni, a quello della *flexsecurity*, estendendo l'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e introducendo il principio della condizionalità rispetto alla partecipazione a misure di attivazione proposte dall'Agenzia nazionale per l'impiego.

Purtroppo questa serie di riforme prevede anche, su base sperimentale, l'introduzione di un salario minimo. Per quanto questo possa costituire una semplificazione rispetto all'attuale sistema di Contratto collettivo nazionale di lavoro, in cui la contrattazione avviene a livello di settore,³³ può costituire forti rischi alzando le barriere all'ingresso e aumentando i costi operativi delle imprese, in particolare nelle aree con un differenziale elevato di produttività come il meridione.

È difficile valutare i risultati di riforme così recenti e ancora non completamente attuate, ma le proiezioni di crescita dell'Unione europea per il 2016 sono tendenzialmente positive. Secondo l'Ocse l'insieme dei provvedimenti del *Jobs Act* «dovrebbe portare a un aumento del Pil dello 0,6 per cento nei successivi 5 anni e dell'1,2 per cento nei successivi 10 anni. Gli effetti positivi sul Pil sono legati a un tasso di occupazione più elevato. Nei prossimi 5 anni è infatti prevista la creazione di 150.000 nuovi posti di lavoro, che saliranno a 270.000 dopo 10 anni».³⁴

Product market regulation

Come dicevamo, l'Italia ha migliorato il suo punteggio nell'Indice Pmr di 0,22 fra il 2008 e il 2013, specialmente per il minore controllo pubblico sulle imprese a rete e per il minore ricorso a regolamentazione dei prezzi o di tipo *command and control*.

In particolare, nel 2012 sono state prese diverse misure per riformare i servizi professionali, abolendo le tariffe minime obbligatorie, liberalizzando l'utilizzo di pubblicità e la possibilità di fare impresa congiunta fra diversi professionisti. Sfortunatamente, nello stesso periodo è stato consentito agli ordini professionali di indicare un prezzo di riferimento per le tariffe legali, riducendo quindi gli effetti in questo settore. La componente "regolamentazione di condotta" dei servizi professionali dei Pmr ha misurato un radicale miglioramento, da 2,06 nel 2008 a 0,19 nel 2013. Nel periodo fra gennaio 2012 (in cui è entrata in vigore la riforma) e aprile 2014, la Commissione europea ha misurato una crescita del sub-componente dei servizi di avvocati e commercialisti nell'Indice dei prezzi al consumo pari all'1,4 per cento, rispetto a una crescita complessiva del 4,4 per cento dell'indice, e del 3,3 per cento dei servizi in generale. Questo può anche essere dovuto alla situazione generale di crisi, ma per un lungo periodo, in precedenza, queste tariffe sono cresciute allo stesso ritmo dell'indice generale dei prezzi.³⁵

Per quanto riguarda i servizi a rete, negli ultimi anni è stato riformato il quadro istituzionale, aumentando le competenze dell'Autorità antitrust, e riconducendo sotto il controllo di Autorità indipendenti i settori dei trasporti (autostrade, ferrovie, porti marittimi, aeroporti), idrico e postale, che prima erano regolati dagli stessi ministeri che ne detenevano, direttamente o indirettamente la proprietà. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) ha inoltre approvato lo scorporo funzionale della rete fissa di Telecom, al fine di garantire a tutti gli operatori un accesso alla rete a tariffe non discriminatorie. I mercati *wholesale* dell'energia elettrica

33. Su come questo sistema sia più inefficiente anche della contrattazione a livello centrale, perché non in grado di attutire le variazioni macroeconomiche, si veda Lars Calmfors - John Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, vol. 3, n. 6, 1988, pp. 13-62.

34. Ocse, *Riforme strutturali: impatto su crescita e occupazione*.

35. Commissione europea, "Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece".

L'austerità non basta

e del gas sono sostanzialmente liberalizzati, mentre permangono significative barriere sui mercati *retail*.

Infine, dal 2011 si sono succeduti diversi interventi di semplificazione amministrativa per le nuove imprese, fra cui l'introduzione di un registro digitale delle imprese, e una forma semplificata di società a responsabilità limitata, con capitale minimo ridotto e meno costi amministrativi. Fra il 2012 e il 2013 sono state facilitate le procedure per ottenere permessi ambientali e di costruzione, e certificazioni con procedure online. Inoltre, sempre nel 2012, sono state introdotte misure per semplificare l'uscita dal mercato, introducendo procedure pre-bancarotta (concordato preventivo) che permettessero un breve periodo di ristrutturazione del piano aziendale prima di rispondere ai creditori. Nei primi mesi in cui la riforma è entrata in vigore (settembre 2012-giugno 2013) ci sono state 3.900 richieste di utilizzo di questa procedura, contro le 1.100 richieste della procedura precedente nell'anno prima della riforma.³⁶

Il decreto "Salva Italia" (d.l. 201 del 2011) ha liberalizzato gli orari di apertura di tutti gli esercizi commerciali, non solo di quelli in zone turistiche,³⁷ e ha ridotto restrizioni quali le distanze minime fra i punti vendita. È stata deregolamentata la vendita al dettaglio di carburante, rimuovendo alcune limitazioni al self-service, la gamma di articoli che è possibile vendere insieme al prodotto principale e permettendo di aprire stazioni vicino ai supermercati.

Per concludere, è lecito affermare che in risposta alla crisi l'Italia ha saputo compiere passi nella giusta direzione per risolvere i problemi di un mercato del lavoro fortemente ingessato e di una inefficiente regolamentazione di beni e servizi, passi tuttavia non ancora sufficienti per abbattere i vincoli che ancora si oppongono alla crescita, specialmente in confronto ai risultati ottenuti da Paesi come Spagna e Portogallo.

3. Come continuare le riforme

La letteratura economica e l'analisi dei *case study* ci mostrano come le riforme abbiano un impatto, e che questo impatto sia maggiore a seconda di quanto sia ambiziosa l'agenda. Se le riforme funzionano e apportano benefici nel lungo e nel medio termine, perché allora non si fanno? Perché non sono abbastanza popolari. Non lo sono perché in politica è difficile per la popolazione rendersi conto dei benefici, mentre è facile per i gruppi d'interesse che vengono lesi dall'apertura dei mercati organizzarsi per fare pressione sul processo politico, così com'è per loro facile gestire l'informazione e influenzare i consumatori che invece ne beneficerebbero. I problemi di *policy* sono infatti costrutti sociali, con una componente oggettiva e una cognitiva: da una parte c'è un problema, dall'altra c'è la sua percezione e la percezione di una possibile soluzione.³⁸ Se la mancanza di concorrenza non è percepita come un problema, e l'apertura dei mercati come una possibile soluzione, difficilmente ci sarà pressione perché queste si verifichino. Eppure abbiamo molto ancora da guadagnare dalle riforme: come abbiamo visto prima, secondo l'Ocse i Paesi più distanti dalle *best practice* potrebbero conoscere una crescita ulteriore fino al 10 per cento qualora conformassero la qualità della loro regolamentazione ai quei Paesi in cui è meno invasiva e stringente.³⁹

Come fare a disinnescare questo circolo vizioso? Certamente ci vuole una buona dose di coraggio politico – o molta disperazione. Durante la crisi si fanno più riforme. È utile inoltre avere un vincolo esterno, come

36. *Ibidem*.

37. Risultato oggi messo a repentaglio dalla Proposta di legge AC 750 A/R, che si propone di reinstituire limiti di orario e di giorni festivi.

38. Murray Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

39. Ocse, *Going for Growth 2015*. Simili risultati sono stati ottenuti in Goldman Sachs, *Our 2011 GES: A Sharper Signal for Growth*, Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research, 2012.

Indice delle liberalizzazioni 2015

l'Unione europea o il Fondo monetario internazionale, per costringere i politici a scelte impopolari, ma come abbiamo visto nel caso della Grecia, non sempre gli impegni richiesti dall'esterno sono concentrati sia sulla crescita che sulla responsabilità fiscale.

È invece importante imparare la lezione della complementarità di queste riforme. In primo luogo fra di loro: le riforme del mercato del lavoro vanno precedute o accompagnate da *Product market reforms*. La riduzione della protezione del lavoro e il miglioramento delle politiche attive per il mercato del lavoro possono comportare nel breve periodo una contrazione del reddito nominale dei lavoratori, ma questa può essere arginata attraverso un aumento del potere d'acquisto degli stessi in quanto consumatori. Quando c'è maggiore concorrenza nell'offerta di beni e servizi, si riducono i margini di profitto non concorrenziale e anche un salario inferiore permette l'accesso a più beni. Inoltre, la riduzione delle barriere all'ingresso consente la nascita di nuove imprese, e quindi la creazione di nuovi posti di lavoro: da un recente studio trasversale fra 18 Paesi Ocse risulta che le piccole imprese con meno di 5 anni di vita contribuiscono in media alla creazione del 42 per cento dei nuovi posti di lavoro. L'effetto di un maggiore dinamismo nella nascita di imprese è quindi tale da garantire una maggiore uguaglianza di reddito di quanto permetterebbe la tutela del lavoro.⁴⁰

Il piano delle riforme deve coinvolgere anche una revisione del quadro istituzionale in cui le riforme avvengono. Quello delle riforme non può essere un impegno sporadico, dettato unicamente dall'emergenza o dall'esigenza di soddisfare le richieste internazionali, ma un impegno sistematico. Se manca infatti la percezione di un impegno nella direzione delle riforme, gli investimenti nei settori liberalizzati non si verificano, non nascono nuove imprese e i consumatori non possono beneficiare della maggiore concorrenza. Un sistema regolatorio efficiente ha bisogno di eliminare le regolamentazioni che non portano benefici se non a un gruppo limitato, di filtri che controllino il flusso delle nuove regolamentazioni, e di istituzioni che controllino l'implementazione. Perché le riforme strutturali esplicino i propri effetti è necessario verificare che i cambiamenti legislativi siano applicati: diversi report nazionali Ocse e *survey* dell'Unione europea enfatizzano il gran numero di ostacoli pratici che rallentano l'effetto delle riforme, quali ad esempio l'adozione di legislazione secondaria, la ricezione regionale, la capacità amministrativa insufficiente o la scarsa comunicazione.⁴¹

Infine, il progetto di riforma deve essere il più ampio e trasversale e sistematico possibile: se si deregolamenta un settore e non altri, si rischia di spostare le rendite da uno all'altro, senza che si verifichi un sostanziale abbassamento dei prezzi di beni e servizi sia intermedi che, in definitiva, al consumatore. Gli effetti delle riforme strutturali si propagano attraverso vari canali, ed è importante un piano di riforme ampio per assicurarsi che questi canali non siano ostruiti, e la liberalizzazione si trasformi in una perdita per il settore colpito senza propagare i propri benefici in tutto il sistema economico. Il risultato combinato delle riforme è infatti maggiore di quello di ogni singola riforma.⁴²

40. Chiara Criscuolo - Peter N. Gal - Carlo Menon, "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n. 14, 2014.

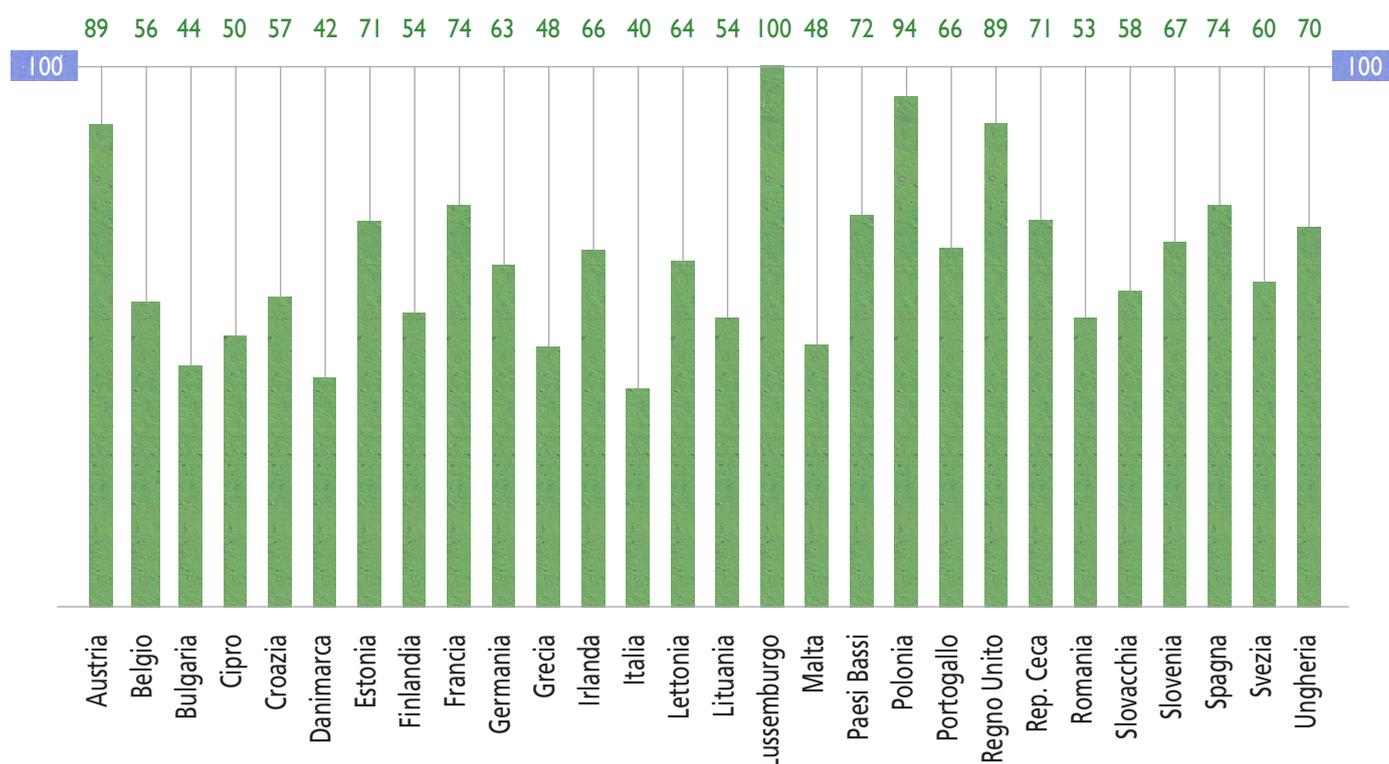
41. Costruendo su vari report nazionali, Ocse, *Going for Growth 2015*; e Commissione europea, "Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece".

42. Derek Anderson - Bergljot Barkbu - Lusine Lusinyan - Dirk Muir, "Assessing the Gains from Structural Reforms for Jobs and Growth", in Martin Schinder *et al.* (a cura di), *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery*, Washington, IMF, 2014.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 1 Carburanti per autotrazione

di Carlo Stagnaro



I. Descrizione generale

Il mercato dei carburanti per autotrazione si trova in una situazione singolare. Da un lato, per le sue specificità intrinseche esso può essere caratterizzato, almeno potenzialmente, come un mercato privo di ostacoli a un assetto pienamente concorrenziale, e privo di esigenze particolari che giustifichino un intervento regolatorio (al netto delle ovvie prescrizioni sulla sicurezza e l'ambiente). Dall'altro, la sua evoluzione nel tempo – e una serie di rigidità legate a scelte regolatorie soprattutto locali – introducono delle rigidità e delle vischiosità, che danno luogo a un panorama assai eterogeneo a livello europeo. Queste vischiosità sono esacerbate dalla naturale dinamica verso la riduzione dei consumi, la quale a sua volta risente di una componente congiunturale, ma è guidata soprattutto da fattori strutturali. In un mercato maturo, infatti, il normale *turnover* dei veicoli vede un parco circolante sempre più efficiente, e dunque segnato da una minore domanda di carburanti a parità di chilometri guidati.

Nell'ambito dell'Indice delle liberalizzazioni, il grado di apertura del mercato viene caratterizzato guardando principalmente a tre indicatori.

Carburanti per autotrazione

Il primo fattore sul quale ci si concentra è quello del prelievo fiscale sui carburanti. Essi sono infatti una naturale fonte di gettito erariale, a causa della relativa rigidità della domanda. Inoltre la presenza di forti esternalità ambientali e di altro genere giustifica, almeno fino a un certo punto, l'imposizione fiscale su questi beni. A livello europeo gli Stati membri sono tenuti ad attenersi a livelli minimi delle accise: essi sono tuttavia liberi di derogare verso l'alto (come in effetti fanno). Dal punto di vista concorrenziale, il peso della componente fiscale ha un impatto non triviale, in quanto contribuisce a livellare verso l'alto i prezzi alla pompa e dunque a smorzare la percezione della differenza di prezzo tra le diverse offerte da parte dei consumatori.

Il secondo fattore guarda invece ai prezzi al netto delle imposte. Il costo della materia prima, infatti, è sostanzialmente omogeneo a livello europeo. Questo lascia intendere che le differenze tra i prezzi medi a livello nazionale – pur avendo varie spiegazioni, tra cui la diversa incidenza delle prescrizioni vigenti in ciascuno Stato membro – siano in buona parte spiegabili proprio con una diversa efficacia delle dinamiche competitive.

Il terzo fattore riguarda invece il diverso grado di sviluppo e organizzazione della rete distributiva: in principio, in un Paese nel quale la concorrenza possa liberamente dispiegarsi ci si attende che la natura e le modalità dell'offerta cambino nel tempo, scostandosi sempre più dal modello ormai obsoleto del puro rivenditore di carburanti. Di conseguenza, le informazioni sulla diffusione dei nuovi assetti distributivi sono un indicatore indiretto dell'effettiva apertura del mercato e della natura più o meno distorsiva delle regolamentazioni nazionali e locali.

Il Paese più liberalizzato, in questi termini, è il Lussemburgo, a cui è attribuito un punteggio pari a 100, seguito da Polonia, Austria e Regno Unito. Questi Paesi si distinguono per un moderato peso del fisco, prezzi al netto delle imposte tra i più bassi in Europa, e una struttura della rete distributiva assai moderna. Occorre tuttavia segnalare che per molti dei 28 Stati membri dell'Unione non sono disponibili informazioni di dettaglio su quest'ultimo punto. La classifica è chiusa dall'Italia, preceduta da Danimarca e Bulgaria.

2. Metodologia

Come anticipato, la liberalizzazione della distribuzione dei carburanti per autotrazione in rete è definita attraverso tre indicatori: *tax*, *price* e *organization*. Ciascuno degli indicatori contribuisce per un terzo alla formazione dell'Indice finale.

Tax tiene conto dell'aliquota Iva e del livello delle accise vigente a luglio 2015 in ciascuno dei Paesi considerati.

Price riflette invece il prezzo industriale *medio* (cioè al netto delle imposte indirette) dei carburanti (si fa riferimento al prezzo medio nell'arco del 2014).

Organization, infine, vuole sintetizzare informazioni sulla libertà organizzativa e sulla dinamicità del settore nei diversi Paesi. In particolare, si sono utilizzate – come *proxy* – la percentuale di impianti dotati di *self service* e quelli che vendono anche prodotti *non oil*, come censiti a gennaio 2014. Laddove i dati fossero mancanti, si è assunto un livello pari a quello del *peggior* Paese nella stessa variabile.

Nei casi in cui applicabile (cioè per tutti gli indicatori *tax* e *price*) si è utilizzata la media pesata, per ciascun Paese, in relazione a gasolio e benzina (impiegando il consumo dei singoli prodotti come peso). Rispetto al 2014, si è cambiata solo la modalità di imputazione del punteggio nell'indicatore *tax*, il che si traduce in una variazione dello *score* assegnato alla maggior parte dei Paesi, con minima influenza però sul *ranking*: in pratica, il punteggio attribuito ai singoli Paesi su questo indicatore è adesso funzione non solo della distanza dal Paese coi valori minimi di accise, Iva e prezzi netti, ma anche del *range* tra i valori minimi e massimi.

La fonte dei dati è la Commissione europea per i dati sulla fiscalità, la sezione statistiche del sito dell'Unione petrolifera per gli indicatori relativi ai prezzi industriali e agli indicatori utilizzati per costruire *organization*.

Indice delle liberalizzazioni 2015

3. L'Italia

Anche nel 2015 l'Italia risulta complessivamente come il Paese meno liberalizzato d'Europa.

L'Italia si distingue per una *performance* molto bassa sul fronte fiscale, e pessima sulla modernizzazione della rete distributiva. Si colloca invece attorno alla metà della classifica per quanto attiene l'indicatore *price*. Questo fornisce indicazioni interessanti.

Infatti, in primo luogo si può affermare che il nostro Paese riesce a esplicare uno scarso livello di concorrenza in questo settore per l'elevata incidenza della fiscalità, che limita nei fatti la libertà di scelta dei consumatori rendendo meno efficace la concorrenza di prezzo.

Secondariamente, il fatto che i prezzi medi (al netto delle imposte) non si discostino in misura eccessiva da quelli europei suggerisce che le dinamiche competitive siano efficaci per quanto attiene il confronto tra i diversi operatori, sia per quanto riguarda la pompe "colorate" sia per quelle "bianche".

Infine, il pessimo risultato sull'efficienza della rete è principalmente riconducibile ai costi di aggiustamento, i quali trovano non di rado corrispondenza e puntello nell'esistenza di norme che ne impediscono o rallentano la modernizzazione. Il riferimento è in particolare alle norme in materia di "terzo carburante" adottate da numerose regioni, e impugnate in alcuni casi dal governo, che impongono obblighi discriminatori contro i nuovi entranti. La prima versione del disegno di legge sulla concorrenza adottata dal governo prevedeva misure per impedire l'introduzione di tali barriere, ma essa sembra perdere parzialmente efficacia alla luce di alcune modifiche introdotte a livello parlamentare.

Tabella 1. Carburanti per autotrazione – Indice di liberalizzazione 2015

	Tax [0-10]	Price [0-10]	Organization [0-10]	Index [0-100]
Austria	6,91	7,26	8,53	89
Belgio	5,98	5,72	2,78	56
Bulgaria	8,50	0,00	2,78	44
Cipro	7,07	3,14	2,78	50
Croazia	4,49	7,34	2,78	57
Danimarca	3,87	0,54	6,41	42
Estonia	7,54	7,94	2,78	71
Finlandia	2,98	3,08	7,83	54
Francia	6,15	10,00	2,78	74
Germania	5,78	7,62	2,78	63
Grecia	4,39	3,73	4,15	48
Irlanda	4,34	6,90	n.r.	66
Italia	2,91	4,70	2,78	40
Lettonia	7,79	5,98	2,78	64
Lituania	7,84	3,30	2,78	54
Lussemburgo	9,68	5,82	10,00	100
Malta	7,44	2,04	2,78	48

Carburanti per autotrazione

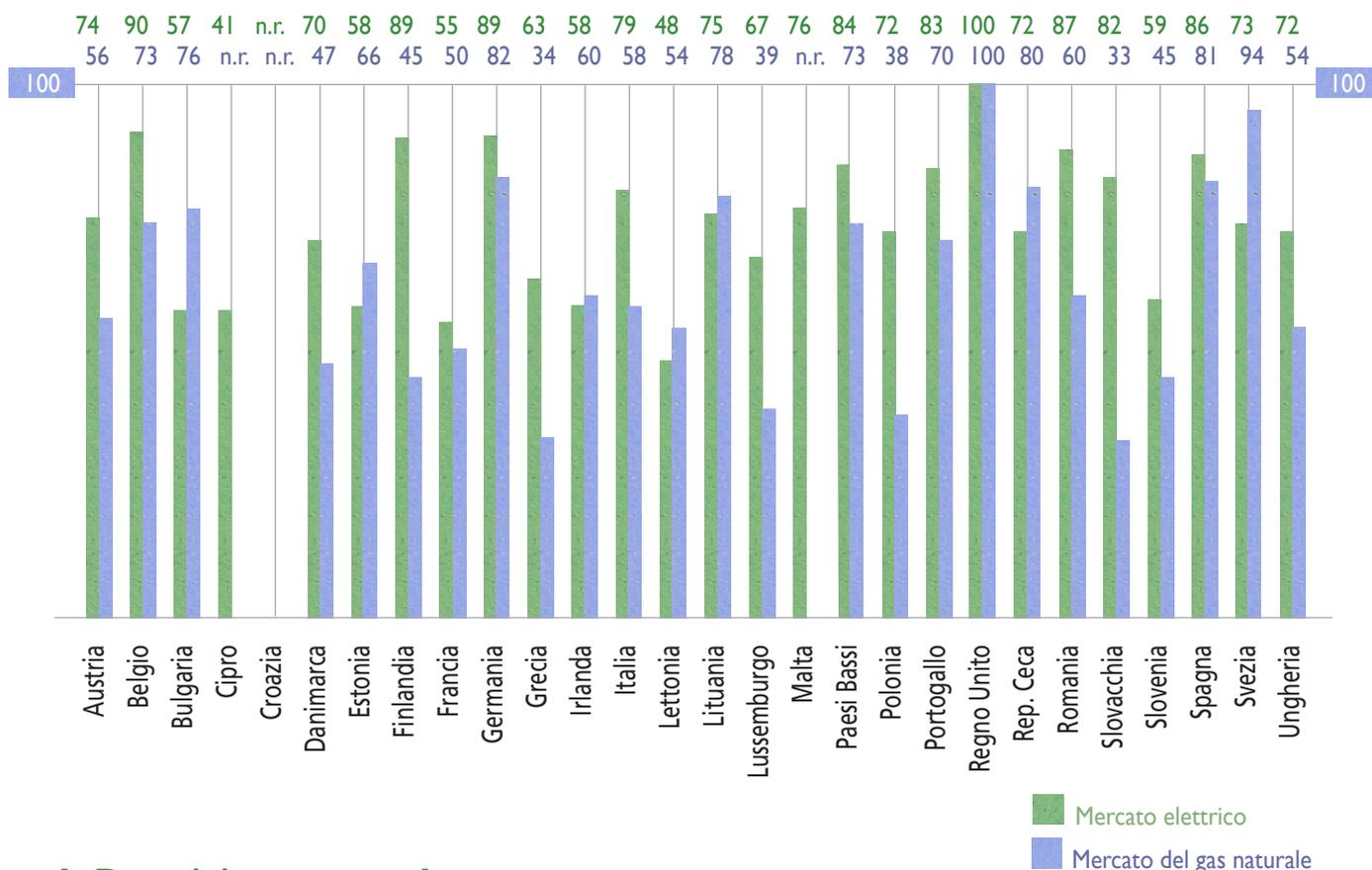
Paesi Bassi	4,30	7,43	6,82	72
Polonia	6,30	8,06	9,67	94
Portogallo	5,37	5,21	6,37	66
Regno Unito	3,50	9,37	10,00	89
Rep. Ceca	6,80	6,46	5,06	71
Romania	5,00	5,79	2,78	53
Slovacchia	7,11	4,92	2,78	58
Slovenia	5,46	8,86	2,78	67
Spagna	7,74	3,45	7,85	74
Svezia	1,78	6,69	6,87	60
Ungheria	4,42	5,86	7,75	70

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 2

Mercato elettrico e del gas naturale

di Simona Benedettini



I. Descrizione generale

Per i mercati europei dell'energia il 2015 sarà ricordato come l'anno dell'*Energy Union*. Con una Comunicazione molto ambiziosa, la Commissione europea ha identificato i passi ancora da compiere per la realizzazione di un'Unione dell'energia attraverso il completamento del mercato interno dell'energia elettrica e del gas naturale.

Rispetto ai due mercati, la Comunicazione tende a porre enfasi su aspetti diversi. Per lo sviluppo del mercato interno dell'energia elettrica sono concorrenza e regolazione ad assumere, secondo la Commissione europea, un ruolo dirimente. Per la realizzazione del mercato unico del gas naturale, invece, è la realizzazione di infrastrutture che garantiscano l'integrazione fisica dei mercati a svolgere, secondo Bruxelles, una funzione preminente.

L'Indice delle liberalizzazioni va dunque collocato all'interno del quadro offerto dalla Comunicazione *Energy Union*, in due modi: (i) identificando le criticità che si frappongono alla realizzazione di un assetto regolatorio e concorrenziale armonizzati tra i mercati *elettrici* dei diversi Stati membri; (ii) individuando gli aspetti regolatori

Mercato elettrico e del gas naturale

e concorrenziali critici e complementari allo sviluppo di quelle infrastrutture ritenute necessarie a sviluppare il mercato interno del gas naturale.

Per il mercato elettrico, l'Indice delle liberalizzazioni individua una prima fonte di criticità nella mancata privatizzazione dei principali operatori attivi nei segmenti della generazione, della fornitura e della gestione delle reti di trasmissione e distribuzione. La maggioranza dei 27 Paesi esaminati¹ si caratterizza, infatti, per un livello di partecipazione pubblica pervasivo nei diversi segmenti del settore con riflessi importanti in termini di completamento del processo di liberalizzazione del mercato e di introduzione di una effettiva concorrenza. Gli Stati membri in cui maggiore è la presenza dello Stato nei segmenti della generazione e fornitura elettrica sono anche quelli che mostrano, in media, il maggiore grado di concentrazione in questi stessi segmenti.

Secondo la Comunicazione *Energy Union*, uno dei freni principali allo sviluppo di un mercato interno dell'energia elettrica è rappresentato dall'adozione di forme di regolazione dei prezzi *retail* per i consumatori domestici. A tale proposito, l'Indice delle liberalizzazioni osserva come vincoli alla libera formazione dei prezzi *retail* permangano ancora in circa la metà dei Paesi esaminati. In aggiunta, stante che nella gran parte dei Paesi l'operatore *incumbent* sperimenta una progressiva riduzione della sua quota di mercato, le *performance* in termini di tassi di *switching* appaiono molto diverse negli Stati membri considerati.

L'altra fonte di preoccupazione, per la Commissione europea, è rappresentata dall'adozione di meccanismi a supporto dell'attività di generazione convenzionale e rinnovabile. Nel caso della generazione termoelettrica, a preoccupare Bruxelles non è solo l'adozione di per sé di questi strumenti, sospettati di integrare veri e propri aiuti di Stato, ma anche la loro eterogeneità. L'Indice delle liberalizzazioni conferma le preoccupazioni della Commissione osservando come una porzione non trascurabile degli Stati membri adottati i cosiddetti *CRMs* e lo faccia secondo modalità molto eterogenee tra loro.

Nel caso della generazione intermittente, la totalità dei Paesi esaminati adotta meccanismi di sussidio alla generazione fotovoltaica o eolica. Anche in questo caso si rileva una significativa eterogeneità tra gli Stati membri rispetto allo strumento adottato: Certificati verdi, *Feed-in-tariff* o *Feed-in-premium*.

Per quanto concerne l'*unbundling* dei sistemi di distribuzione e trasmissione sussiste una minore eterogeneità tra i Paesi. La quasi totalità di essi, infatti, propende per meccanismi di *unbundling* legale. La separazione proprietaria rimane appannaggio di una minoranza di Paesi sui 27 esaminati.²

Con riferimento al mercato del gas naturale, l'Indice delle liberalizzazioni rileva un significativo livello di partecipazione pubblica, ove presente, nell'azionariato dei principali operatori attivi nei diversi segmenti del settore. Tuttavia, l'intervento pubblico appare meno marcato rispetto a quello osservato per il mercato elettrico. Nei segmenti della produzione/importazione e della fornitura di gas naturale, la porzione di Paesi che hanno completato il processo di privatizzazione è maggiore rispetto a quella del mercato elettrico. Dove presente, lo Stato detiene quote di partecipazione che oscillano, mediamente, dal 30 al 100 per cento del capitale del principale operatore del segmento.

Anche per il mercato del gas naturale si osserva una correlazione non trascurabile tra livello di partecipa-

1. Si tratta degli Stati membri dell'Ue, ad eccezione della Croazia, che per un problema nel reperimento e nell'utilizzo dei dati non è stata presa in considerazione nel presente capitolo.

2. Le Direttive 72/2009/EC e 73/2009/EC intervengono introducendo due diversi modelli di separazione delle infrastrutture di trasmissione nei mercati elettrici e del gas naturale: *ITO* (*Independent Transmission Operator*), e *ISO* (*Independent System Operator*). Per coerenza con la metodologia di valutazione utilizzata nell'Indice 2014, si è equiparato il modello *ITO* all'*unbundling* di tipo legale e il modello *ISO* all'*unbundling* di tipo proprietario. Secondo le Direttive, infatti, l'operatore che sceglie di adottare il modello *ISO* deve adempiere alle regole che disciplinano l'*unbundling* di tipo proprietario. Nel caso del modello *ITO*, l'operatore di rete può detenere la proprietà dell'infrastruttura rispettando però alcuni requisiti di separazione organizzativa e giuridica nei confronti degli altri soggetti della filiera con cui è verticalmente integrato.

Indice delle liberalizzazioni 2015

zione pubblica nei segmenti della produzione/importazione e fornitura di gas naturale e il livello di concentrazione di questi stessi segmenti.

Nell'ambito della fornitura di gas naturale, la maggioranza dei Paesi esaminati adotta ancora forme di regolazione dei prezzi finali per i consumatori domestici. Una quota rilevante di Paesi presenta, inoltre, un livello di concentrazione del segmento *retail* molto elevato che si riflette in tassi di *switching* poco significativi. Allo stesso tempo, le *performance* dei diversi Stati membri in termini di *switching* appaiono assai eterogenee.

Per i regimi di *unbundling* valgono le stesse considerazioni svolte con riferimento al mercato elettrico. La quasi totalità dei Paesi considerati, infatti, propende per meccanismi di *unbundling* legale. L'*unbundling* di tipo proprietario è invece perseguito da una minoranza dei Paesi osservati.

2. Metodologia

L'Indice 2015 introduce due cambiamenti rispetto alle analisi dello scorso anno: ampliamento del campione di Paesi europei esaminati da 15 a 27 e analisi del modello di *unbundling* prescelto, con riferimento ai soli segmenti della trasmissione e distribuzione di energia elettrica e gas naturale.

Per entrambe i mercati e per ciascuno dei 27 Paesi analizzati si è valutato il grado di liberalizzazione e concorrenza nei seguenti segmenti del mercato elettrico e del gas naturale:

- produzione – per il mercato del gas naturale si è considerata anche l'importazione di gas laddove un determinato Paese non presenti attività di produzione;
- trasmissione;
- distribuzione;
- fornitura.

Con riferimento a ciascun segmento sono stati elaborati diversi indicatori volti a misurare il relativo grado di apertura rispetto a dimensioni diverse. Per ciascun indicatore gli Stati membri dell'Ue sono stati ordinati in un *ranking* secondo cui posizioni più in alto nell'ordinamento fanno riferimento a Paesi con un maggiore grado di liberalizzazione – con riferimento a quello specifico indicatore – e Paesi più in basso nell'ordinamento a un minore grado di liberalizzazione.

Per ciascun segmento considerato si è calcolato poi un *ranking* sintetico per il quale la posizione di ciascun Paese è data dalla media delle posizioni assunte nei diversi indicatori di segmento. A parità di valore, per ciascun indicatore, Paesi diversi assumono la stessa posizione nel *ranking*. La media delle posizioni assunte da ciascun Paese nel *ranking* sintetico di segmento fornisce il *ranking* finale rappresentativo del grado relativo di liberalizzazione dell'intero mercato elettrico o del gas naturale di un Paese.

I dati utilizzati nella costruzione dei due indici sono stati ricavati da: Acer, Market Monitoring Report, 2014 (<http://goo.gl/XfdL8W>); Ceer, National Reporting, 2014 (<http://goo.gl/26mzrh>); Ceer, Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe, 2015 (<http://goo.gl/ytmtoFj>); Commissione europea, Legal Sources on Renewables (<http://goo.gl/LNEeK3>); Commissione europea, Single Market Progress Report, 2014 (<http://goo.gl/hZRSMC>); Commissione europea, Study on Tariff Design for Distribution Systems, 2014 (<http://goo.gl/YyI7ND>); Ocse, Indicators of Product Market Regulation (<http://goo.gl/a7EIXB>).

Mercato elettrico e del gas naturale

3. Mercato elettrico

3.1 Indicatori impiegati per il computo dell'indice di liberalizzazione del mercato elettrico

Generazione elettrica

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della generazione elettrica. I Paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di generazione elettrica.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di generazione elettrica. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'entità di tale quota di mercato. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata un'adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di generazione elettrica e maggiore, quindi, la probabilità che ancora sussista una significativa concentrazione di questo mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90 per cento, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50 e il 90 per cento, 1 se la quota di mercato del principale operatore è inferiore al 50 per cento.

3. Tipologia di strumento regolatorio a supporto della generazione elettrica da fonti rinnovabili intermittenti.

Questo indicatore classifica i diversi Paesi del campione in funzione del tipo di meccanismo utilizzato a supporto della generazione elettrica da fonti rinnovabili intermittenti: sole e vento. Due distinti indicatori sono stati considerati, rispettivamente, per la generazione fotovoltaica ed eolica. In particolare, i Paesi sono stati ordinati in modo crescente da quelli che non utilizzano nessun meccanismo di incentivazione a quelli che utilizzano meccanismi maggiormente amministrati come la c.d. *Feed-in tariff*.³ In particolare, l'indicatore assume i seguenti valori: 4 se il Paese adotta un meccanismo basato su una *Feed-in tariff* a sostegno della generazione di energia elettrica eolica o fotovoltaica, 3 se adotta una *Feed-in premium*, 2 se adotta Certificati verdi, 1 se non adotta alcun meccanismo. Nel caso in cui un Paese adotti due o più di questi meccanismi si è provveduto a una media dei valori associati a ciascun tipo di meccanismo. Per esempio, un Paese che adotta sia una *Feed-in tariff* che una *Feed-in premium* per incentivare la generazione da fonte eolica, si vedrà assegnare un valore pari a 2,5 per il corrispondente indicatore.

4. Tipologia di strumento regolatorio a supporto dell'adeguatezza della capacità di generazione elettrica.

Questo indicatore coglie l'adozione di CRM voltati a favorire l'adeguatezza della capacità di generazione elettrica. Tale indicatore classifica i diversi Paesi a seconda che adottino meccanismi maggiormente orientati al mercato o meccanismi maggiormente amministrati. In particolare, l'indicatore assume i seguenti valori: 4 se il meccanismo adottato è un *capacity payment*, 3 se è una *riserva strategica*, 2 se lo strumento adottato è un *capacity market*, 1 se gli investimenti e la disponibilità di capacità di generazione vengono incentivati solo attraverso i segnali dati dai mercati spot dell'energia elettrica.

3. Per un dettaglio e una tassonomia dei diversi tipi di strumenti regolatori voltati a incentivare la generazione elettrica da fonti rinnovabili si veda, per esempio Ecofys, *Design Features of Support Schemes for Renewable Electricity*, 2013, <http://goo.gl/T37wWb>.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Trasmissione elettrica

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del gestore della rete di trasmissione. I Paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione dagli altri segmenti dell'industria.

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra attività di trasmissione elettrica e gli altri segmenti del settore. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di trasmissione e altre attività dell'industria è più incisivo, i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*, a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria.

Distribuzione elettrica

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nella gestione della rete di distribuzione di un Paese. I Paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di distribuzione dagli altri segmenti dell'industria.

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra attività di distribuzione elettrica e gli altri segmenti del settore. I Paesi del campione sono stati classificati da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di distribuzione e altre attività dell'industria è più incisivo, i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*, a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria.

Mercato retail

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore nella fornitura di energia elettrica. I 27 Paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di energia elettrica.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di energia elettrica. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente con riferimento all'entità della quota di mercato detenuta dal principale operatore. Maggiore è tale quota e

Mercato elettrico e del gas naturale

minore è la probabilità che si sia realizzata una adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di fornitura di energia elettrica e maggiore la probabilità di una significativa concentrazione di questo mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90 per cento, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50 e il 90 per cento, 1 se la quota di mercato è inferiore al 50 per cento.

3. Tasso di switching dei consumatori domestici.

Il tasso di *switching* misura la percentuale di consumatori domestici che hanno cambiato fornitore in un determinato anno. A parità di altre condizioni, tassi di *switching* più elevati sono associati a una più consapevole azione dei consumatori sul mercato e a un maggior livello di concorrenza tra gli operatori. I Paesi sono stati classificati, pertanto, da quello con il maggior a quello con il minor grado di *switching*.

4. Esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici.

Questo indicatore verifica l'esistenza di forme di regolazione sul prezzo finale dell'energia elettrica. In particolare, l'indicatore assume valore 1 qualora in un Paese i consumatori possono essere assoggettati a forme di "tutela" tali per cui non approvvigionandosi direttamente sul mercato – ma tramite organismi che agiscono per loro conto sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica – la componente della tariffa relativa al consumo di energia elettrica viene decisa e aggiornata periodicamente, al pari delle altre componenti, dall'Autorità nazionale di regolazione del settore. L'indicatore assume valore 0 qualora un Paese non preveda più forme di regolazione del prezzo finale dell'energia elettrica e tale prezzo è pertanto deciso attraverso logiche di mercato e non attraverso aggiornamenti periodici del regolatore.

3.2 L'indice di liberalizzazione del mercato elettrico: focus sull'Italia

L'Italia si classifica al decimo posto del *ranking* che misura il grado di liberalizzazione del mercato elettrico, dietro a Regno Unito, Belgio, Finlandia, Germania, Romania, Spagna, Paesi Bassi, Portogallo e Slovacchia. Occorre ricordare che l'indice complessivo di liberalizzazione è tale per cui al Paese maggiormente liberalizzato corrisponde un valore pari al 100 per cento.

La *performance* dell'Italia, che deve tenere conto anche dell'ampliamento del campione di Paesi esaminati, è essenzialmente riconducibile alle dinamiche che interessano i segmenti della generazione e della fornitura di energia elettrica.

Con riferimento alla generazione elettrica, l'Italia si caratterizza per un livello di partecipazione pubblica, nel principale operatore del segmento, superiore rispetto a quella osservata per i nove Paesi che la precedono nell'Indice, a eccezione di Finlandia e Slovacchia.

A ciò occorre aggiungere che mentre la maggioranza degli Stati membri esaminati non adotta meccanismi a supporto della capacità di generazione convenzionale, l'Italia, come Spagna e Portogallo, impiega un *capacity payment* per garantire la sicurezza della fornitura di energia elettrica. Questo meccanismo presenta connotati di maggiore pervasività della regolazione rispetto al *capacity market* adottato nel Regno Unito e alla riserva strategica della Finlandia.

A incidere sul posizionamento dell'Italia nell'Indice 2015 sono in misura rilevante anche le dinamiche che concernono il segmento della fornitura di energia elettrica. Occorre inoltre notare che il peso di queste dinamiche riveste un ruolo maggiormente incisivo, nello spiegare la *performance* relativa dell'Italia, rispetto a quello delle evidenze osservate con riferimento alla generazione.

Rispetto al segmento *retail* si osserva, in primo luogo, che a eccezione di Finlandia, Slovacchia e Romania, l'Italia si caratterizza per un grado di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento superiore a quello degli altri Paesi che la precedono nell'Indice.

Indice delle liberalizzazioni 2015

Molto significativo è inoltre il peso della regolazione dei prezzi *retail* per i consumatori domestici. Tranne Spagna e Romania, infatti, tutti gli altri sette Paesi che precedono l'Italia nell'Indice delle liberalizzazioni si caratterizzano per l'assenza di forme di regolazione dei prezzi al dettaglio che sono, invece, determinati esclusivamente dal mercato.

In ultimo, sebbene i buoni tassi di *switching* registrati dall'Italia, la maggioranza dei Paesi che la precedono nell'Indice – Belgio, Regno Unito, Spagna, Portogallo e Paesi Bassi – mostrano per una maggiore attività dei consumatori sul mercato.

Tabella 1. Mercato elettrico – Indice di liberalizzazione 2015

	Generazione [1-28]	Trasmissione [1-28]	Distribuzione [1-28]	Retail [1-28]	Index [0-100]
Austria	11,1	13,5	15,25	17,125	74
Belgio	19	20,5	13,25	16,5	90
Bulgaria	8,7	7,5	19	8,875	57
Cipro	15,2	4,25	3,25	8,875	41
Croazia	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Danimarca	19,2	13,75	9	11,875	70
Estonia	8,7	13,75	9	13,5	58
Finlandia	17,7	18,5	16,25	15,875	89
Francia	10	11,75	12,75	8,375	55
Germania	17,7	15,75	17,25	18	89
Grecia	8,1	13,5	15,25	11,625	63
Irlanda	12,9	7,5	11,75	12,875	58
Italia	15,9	14,75	16,75	13,5	79
Lettonia	8,7	7,5	9	12,25	48
Lituania	11,2	13,75	18,5	14,5	75
Lussemburgo	11,6	11,25	11,25	17,5	67
Malta	13,1	27	8	10,625	76
Paesi Bassi	19,7	13,75	15,25	15,875	84
Polonia	19,5	13,75	9	13,625	72
Portogallo	12,3	22,75	19	10,25	83
Regno Unito	17,7	22,75	19	17,25	100
Rep. Ceca	13,2	13,75	13,75	14,75	72
Romania	18,5	12,75	19	16,5	87
Slovacchia	18	13,75	15,25	16,625	82
Slovenia	11,7	7,5	9	17,375	59
Spagna	12,3	21,5	19	13,5	86
Svezia	15,1	13,75	15,25	12,125	73
Ungheria	11,2	7,5	19	18,25	72

Mercato elettrico e del gas naturale

4. Mercato del gas naturale

4.1 Indicatori impiegati per il computo dell'indice di liberalizzazione del mercato elettrico

Produzione e importazione di gas naturale

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento (produzione o importazione di gas naturale).

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della produzione di gas naturale. Per i Paesi per cui tale dato non è disponibile, poiché il fabbisogno interno è soddisfatto esclusivamente o in modo predominante attraverso l'importazione da altri Paesi, si è considerato il dato relativo al principale operatore attivo nel segmento dell'importazione di gas naturale.

2. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di produzione (o importazione) di gas.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di produzione (o importazione) di gas naturale. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'entità di tale quota di mercato. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata un'adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di produzione o importazione di gas e maggiore, quindi, la probabilità che ancora sussista una significativa concentrazione di questi mercati. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90 per cento, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50 e il 90 per cento, 1 se la quota di mercato del principale operatore è inferiore al 50 per cento.

Trasmissione gas

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del gestore della rete di trasmissione. I Paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione dagli altri segmenti dell'industria.

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra l'attività di trasmissione gas e gli altri segmenti del settore. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di trasmissione e altre attività dell'industria è più incisivo, i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*, a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria.

Distribuzione gas

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nella gestione della rete di distribuzione di un Paese. I Paesi considerati

Indice delle liberalizzazioni 2015

sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di distribuzione dagli altri segmenti dell'industria.

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra l'attività di distribuzione di gas naturale e gli altri segmenti del settore. I Paesi del campione sono stati classificati da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di distribuzione e altre attività dell'industria è più incisivo, i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*, a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria.

Mercato retail

1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore nella fornitura di gas naturale. I Paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata.

2. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di gas.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di gas. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente con riferimento all'entità della quota di mercato detenuta dal principale operatore. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata un'adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di fornitura di gas e maggiore la probabilità di una significativa concentrazione di questo mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90 per cento, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50 e il 90 per cento, 1 se la quota di mercato è inferiore al 50 per cento.

3. Tasso di switching dei consumatori domestici.

Il tasso di *switching* misura la percentuale di consumatori domestici che hanno cambiato fornitore di gas naturale in un determinato anno. A parità di altre condizioni, tassi di *switching* più elevati sono associati a una più consapevole azione dei consumatori sul mercato e a un maggior livello di concorrenza tra gli operatori. I Paesi sono stati classificati, pertanto, da quello con il maggior a quello con il minor grado di *switching*.

4. Esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici.

Questo indicatore verifica l'esistenza di forme di regolazione sul prezzo finale del gas. In particolare, l'indicatore assume valore 1 qualora in un Paese i consumatori possono essere assoggettati a forme di "tutela" tali per cui non approvvigionandosi direttamente sul mercato – ma tramite organismi che agiscono per loro conto sul mercato all'ingrosso del gas naturale – la componente della tariffa relativa al consumo di gas viene decisa e aggiornata periodicamente, al pari delle altre componenti, dall'Autorità nazionale di regolazione del settore. L'indicatore assume valore 0 qualora un Paese non preveda più forme di regolazione del prezzo finale del gas e tale prezzo è pertanto deciso attraverso logiche di mercato e non attraverso aggiornamenti periodici del regolatore.

Mercato elettrico e del gas naturale

4.2 L'indice di liberalizzazione del mercato del gas naturale: focus sull'Italia

L'Italia si classifica al quattordicesimo posto del *ranking* che misura il grado di liberalizzazione del mercato del gas naturale, dietro a Regno Unito, Svezia, Germania, Spagna, Repubblica Ceca, Lituania, Bulgaria, Belgio, Paesi Bassi, Portogallo, Estonia, Irlanda e Romania.⁴

A spiegare la *performance* relativa dell'Italia, in primo luogo, il mancato completamento del processo di privatizzazione nel segmento della produzione e importazione di gas naturale. La quota di partecipazione pubblica nel principale operatore attivo in questo segmento è superiore a quella registrata per tutti gli altri Paesi che precedono l'Italia nell'Indice 2015, con la sola eccezione della Romania.

Anche il grado di concentrazione osservato in questo segmento contribuisce a spiegare il posizionamento dell'Italia. Il principale operatore attivo nella produzione e importazione di gas naturale detiene una quota di mercato compresa tra il 50 e il 90 per cento. In una simile condizione versano i mercati dei Paesi che precedono l'Italia nell'Indice, a eccezione di Regno Unito, Germania, Spagna, Lituania e Bulgaria.

Analoghe considerazioni valgono per il segmento della fornitura di gas naturale. Se i livelli di concentrazione del mercato tendono a essere simili, tra l'Italia e i Paesi che la precedono nell'Indice, diverso è il quadro per il livello di intervento pubblico. A eccezione di Lituania e Portogallo, infatti, la partecipazione pubblica nel principale operatore nel mercato *retail* italiano è superiore a quella di tutti gli altri Stati membri che la precedono nell'Indice.

Come per il mercato elettrico, anche la regolazione dei prezzi al dettaglio svolge un ruolo importante nello spiegare la *performance* relativa dell'Italia. Quest'ultima, infatti, tra i primi quattordici dell'Indice, insieme a Spagna, Portogallo, Lituania, Estonia, Irlanda e Romania, adotta ancora una regolazione dei prezzi *retail* alla clientela domestica.

⁴. Per Cipro e Malta non si dispone di dati sufficienti per poter calcolare la posizione di questi Paesi nell'ambito dell'Indice delle liberalizzazioni.

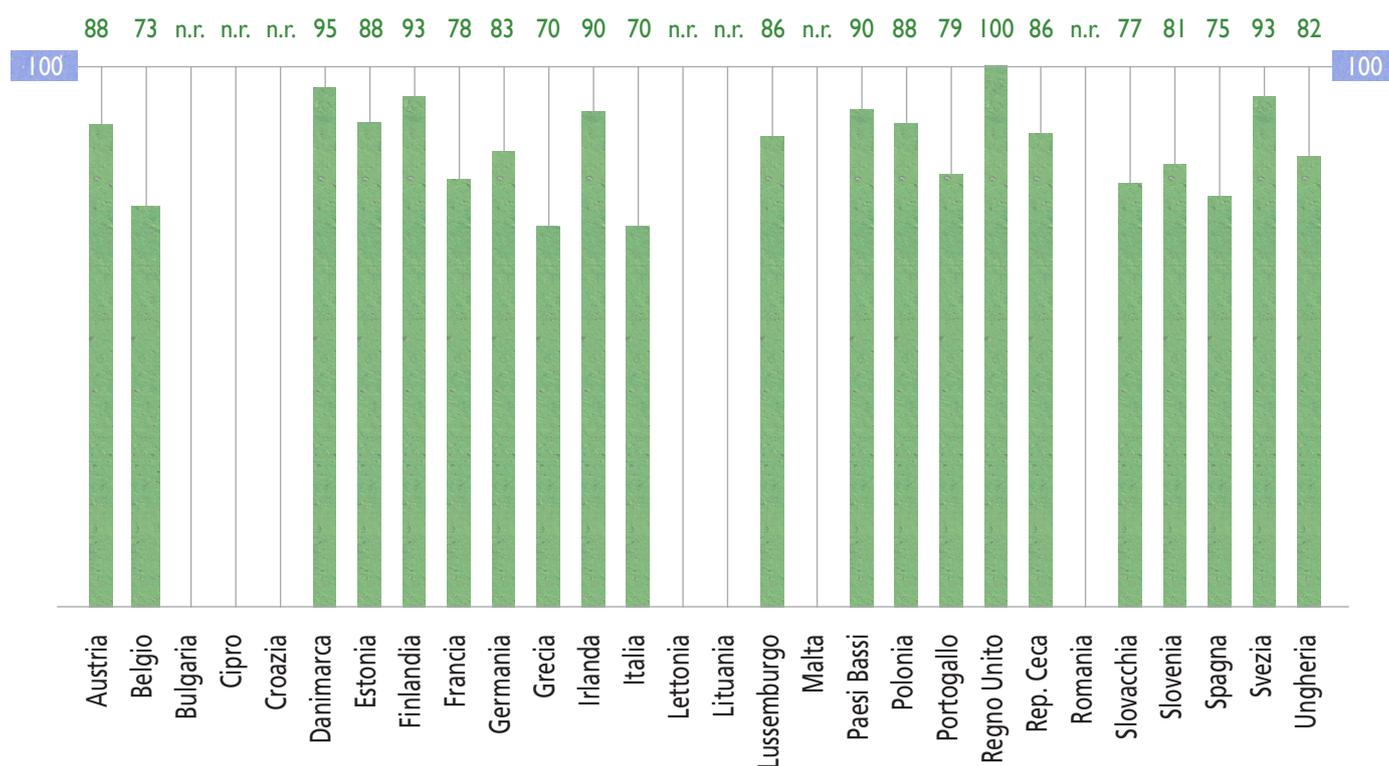
Indice delle liberalizzazioni 2015

Tabella 2. Mercato del gas naturale – Indice di liberalizzazione 2015					
	Produzione e importazione [1-28]	Trasmissione [1-28]	Distribuzione [1-28]	Retail [1-28]	Index [0-100]
Austria	10,5	13	8,5	13	56
Belgio	19,5	14,75	9	15,5	73
Bulgaria	19,5	6,25	20	n.r.	76
Cipro	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Croazia	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Danimarca	12	12	6,25	8	47
Estonia	11	12	20	10	66
Finlandia	7,25	9	7,75	12	45
Francia	10	10,5	10,5	9,666667	50
Germania	19,5	15	14,75	n.r.	82
Grecia	3,25	9,5	10	5,166667	34
Irlanda	n.r.	12	11,5	12,5	60
Italia	11	11,5	11,5	13	58
Lettonia	11	11,5	n.r.	10	54
Lituania	19,5	20,75	n.r.	7	78
Lussemburgo	4,75	8,5	7,5	10,833333	39
Malta	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Paesi Bassi	n.r.	12	16,25	16	73
Polonia	8	12	6,25	4,833333	38
Portogallo	12,5	20,75	12,5	10,666667	70
Regno Unito	19,5	20,75	20	19,666667	100
Rep. Ceca	15,25	15	14,75	19,666667	80
Romania	8,5	15,75	n.r.	n.r.	60
Slovacchia	2,5	6,25	9,5	8,333333	33
Slovenia	9,5	11	2	13,5	45
Spagna	19,5	18,25	14,75	12,5	81
Svezia	15,25	20,75	20	19,666667	94
Ungheria	6,75	6,25	14,75	15,5	54

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 3 Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



I. Descrizione generale

Il deterioramento del mercato del lavoro nell'area Ue è senza dubbio conseguenza della crisi economica internazionale, che ha portato a una flessione della domanda di lavoro, nonché, in alcuni Paesi, a un cambiamento strutturale dell'economia, con il ridimensionamento di settori che in precedenza assorbivano importanti quote sul totale dell'occupazione. Questo è particolarmente vero per il settore dell'industria.

Pertanto, se a uno sguardo complessivo del panorama europeo i livelli occupazionali raggiunti negli anni precedenti alla crisi risultano intaccati in modo generalizzato, non tutti i Paesi europei hanno reagito allo stesso modo, registrando differenze sia nella capacità di ripresa economica sia nella reazione del mercato del lavoro rispetto all'andamento dell'economia.

Nei Paesi più virtuosi, la ripresa ha potuto essere agganciata più velocemente, producendo effetti positivi anche sul mercato del lavoro. In altri Stati membri, al contrario, la crisi ha evidenziato i gravi problemi di funzionamento del mercato del lavoro già presenti, ma che in precedenza erano parzialmente compensati dalla

Mercato del lavoro

crescita economica.¹ Problemi determinati da una serie di fattori che, congiunti, possono incidere sulla creazione di domanda del lavoro, riducendo la propensione dei datori di lavoro ad assumere.

Tali fattori riguardano una regolamentazione del rapporto di lavoro troppo rigida, oppure un cuneo fiscale piuttosto elevato, che drena alle imprese risorse utili per operare investimenti, innovare e, in ultima analisi, creare nuova occupazione o retribuire meglio quella esistente.

Un altro dato che accomuna quasi tutti i Paesi Ue, anche se non nella stessa misura, è che la crisi ha colpito più duramente la categoria dei giovani e ha portato a un aggravamento del fenomeno dei Neet.² Sono stati i giovani a pagare il prezzo più alto in termini occupazionali, sul piano sia del numero di opportunità offerte sia della loro qualità. Tra la disoccupazione giovanile e un rigido sistema di protezione del lavoro – soprattutto in relazione alla disciplina delle forme contrattuali temporanee – vi è una diretta correlazione, poiché il secondo si risolve in una barriera all'entrata, precludendo ai giovani il primo ingresso nel mercato del lavoro. In questa fase di incertezza economica i nuovi ingressi nel mercato del lavoro avvengono infatti per lo più con tipologie contrattuali non standard. Peraltro, sempre meno di frequente si assiste a una loro stabilizzazione e al mancato rinnovo del contratto – talvolta precluso per legge – consegue la disoccupazione del lavoratore.

Anche il fenomeno dei Neet, diffuso a livello europeo, ha un andamento eterogeneo fra i diversi Paesi, con Paesi più virtuosi (in particolare Germania) e Paesi che hanno visto crescere il numero di Neet in modo esponenziale (Grecia e Spagna).

Negli ultimi anni i Paesi in maggiore difficoltà e con un mercato del lavoro segmentato – come Spagna, Portogallo, Grecia e Italia – hanno realizzato riforme tese proprio a iniettare una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, al fine di renderlo più dinamico e a ridurre il dualismo che lo caratterizza.

Nel confronto con il quadro generale descritto nell'Indice delle liberalizzazioni 2014, tuttavia non si riscontrano significative novità poiché il Regno Unito conferma il proprio primato come Paese più liberalizzato fra quelli aderenti all'Ue, grazie in particolar modo al punteggio ottenuto rispetto all'indicatore *normativa*. Rispetto all'indicatore *performance*, migliora la propria posizione la Danimarca, che ottiene il miglior punteggio a pari merito con l'Austria.

2. Metodologia

La metodologia, immutata rispetto all'edizione precedente, prevede la misurazione del grado di liberalizzazione del mercato del lavoro attraverso due indicatori: *normativa* e *performance*, che contribuiscono alla determinazione dell'Indice di liberalizzazione settoriale, rispettivamente, per due terzi e per un terzo.

Il primo indicatore, *normativa*, tiene conto del livello di protezione normativa del lavoro e del peso del cuneo fiscale. Esso fa riferimento ai dati Ocse relativi alla protezione dei lavoratori a tempo indeterminato contro i licenziamenti individuali e collettivi, e alla disciplina delle forme temporanee del lavoro. In quanto tale, misura il gra-

1. Come evidenziato nella versione 2013 del presente Indice, il mercato del lavoro risente di una serie di fattori, come il costo del lavoro sostenuto dalle imprese, la differenza tra questo e il salario percepito dal lavoratore (il cosiddetto cuneo fiscale), la normativa sulle forme di ingresso nel mercato del lavoro e sui licenziamenti, la disciplina del sistema pensionistico. Tali elementi, definiti per via legislativa, si diversificano in modo significativo tra gli Stati membri dell'Ue, sebbene a livello europeo sia condotta da quasi un quarantennio una politica di armonizzazione sulle materie lavoristiche.

2. *Not in employment or in education or training*, giovani tra i 15 e i 25 anni non occupati né impegnati in un percorso di istruzione/formazione e nemmeno attivi nella ricerca di lavoro, poiché scoraggiati rispetto alle proprie possibilità di collocamento.

Indice delle liberalizzazioni 2015

do di rigidità dei sistemi di protezione del lavoro in vigore al 31 dicembre 2012 in ciascuno dei Paesi considerati.³

L'indicatore *performance* guarda invece ai risultati effettivi del mercato del lavoro in ciascuno Stato membro dell'Ue. In particolare, esso ne stima il grado di dinamicità attraverso il rapporto tra disoccupazione con durata superiore ai dodici mesi, disoccupazione giovanile e le corrispondenti forze di lavoro. Anche per il secondo indicatore la fonte dei dati è l'Ocse.

Il punteggio assegnato ai singoli Stati membri si colloca su una scala da 0 a 10.

3. L'Italia

L'Italia si conferma nel 2015 fra i Paesi con il più rigido mercato del lavoro, posizionandosi al fondo della classificazione a pari merito con la Grecia. Tuttavia, come già sottolineato, l'indicatore *normativa*, aggiornato al 2013, non tiene conto di alcuni importanti interventi adottati nel corso del 2014, che, se debitamente ponderati, consentirebbero all'Italia un miglior posizionamento. Ci si riferisce, in particolare, al cosiddetto *Jobs Act*.

Il primo di questi interventi – adottato con il decreto legge n. 34/2014, convertito con legge n. 78/2014 – riguarda la disciplina dei contratti a termine. Il decreto liberalizza il ricorso a questa figura contrattuale: abolisce l'obbligo di giustificare con causale l'apposizione del termine al contratto e consente il rinnovo del contratto per un massimo di 5 proroghe nel limite di 36 mesi.

L'altro intervento di interesse agisce sul fronte del cuneo fiscale ed è stato adottato con il decreto legge n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014. Esso prevede sia la riduzione delle aliquote Irap, sia la riduzione del 40 per cento dell'acconto dell'imposta. In relazione alla componente del cuneo fiscale a carico dei lavoratori dipendenti, istituisce il cosiddetto "bonus fiscale", ovvero un credito automatico che aumenta il reddito direttamente in busta paga. Questo bonus è però riconosciuto soltanto ai lavoratori dipendenti che percepiscono un reddito inferiore ai 26mila euro lordi l'anno.

Rispetto all'indicatore di *performance*, l'Italia si posiziona terzultima, recuperando una posizione rispetto alla Spagna. In un mercato del lavoro particolarmente debole quale quello italiano, in cui si sono registrati i tassi di disoccupazione più alti di sempre, la situazione si pone però particolarmente grave per la categoria dei giovani. In Italia, peraltro, il fenomeno dei Neet, di cui si è detto, assume caratteristiche peculiari, con dimensioni preoccupanti già negli anni precedenti alla crisi e coinvolgendo una fascia di età più ampia (15-29 anni) rispetto al panorama europeo.

³. A tal proposito si rileva come l'ultimo aggiornamento di tali dati risalga al 2013 e pertanto non tenga in considerazione le modifiche legislative adottate in Italia nel 2013 e nel 2014 (vedi oltre nel testo, sotto la rubrica *L'Italia*). L'indicatore rimane invece valido per tutti gli altri Paesi considerati.

Mercato del lavoro

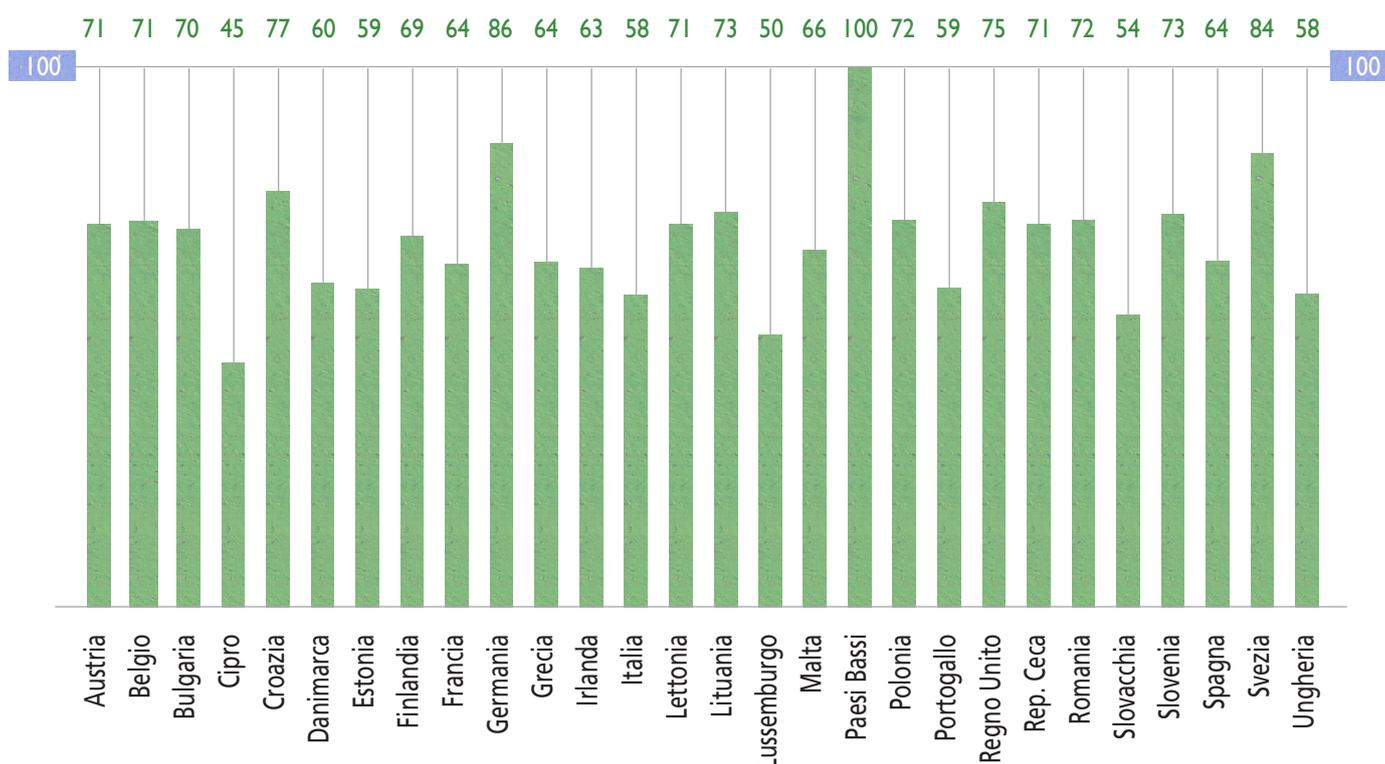
Tabella 1. Mercato del lavoro – Indice di liberalizzazione 2015			
	Normativa [0-10]	Performance [0-10]	Index [0-100]
Austria	5,20	8,13	88
Belgio	4,46	6,33	73
Bulgaria	n.r.	n.r.	n.r.
Cipro	n.r.	n.r.	n.r.
Croazia	n.r.	n.r.	n.r.
Danimarca	5,91	8,13	95
Estonia	5,71	7,01	88
Finlandia	5,80	7,84	93
Francia	4,82	6,71	78
Germania	5,03	7,38	83
Grecia	5,54	3,71	70
Irlanda	6,55	5,83	90
Italia	4,98	4,80	70
Lettonia	n.r.	n.r.	n.r.
Lituania	n.r.	n.r.	n.r.
Lussemburgo	5,34	7,46	86
Malta	n.r.	n.r.	n.r.
Paesi Bassi	5,76	7,45	90
Polonia	5,92	6,68	88
Portogallo	5,62	5,28	79
Regno Unito	6,75	7,37	100
Rep. Ceca	5,57	7,01	86
Romania	n.r.	n.r.	n.r.
Slovacchia	5,63	5,02	77
Slovenia	5,39	6,23	81
Spagna	5,55	4,70	75
Svezia	5,76	7,90	93
Ungheria	5,36	6,60	82

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 4

Servizi postali

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Il percorso delle liberalizzazioni nel mercato del recapito si è formalmente concluso in tutta Europa tra il 2011 e il 2013, lasso entro il quale anche gli ultimi arrivati avrebbero dovuto recepire la terza direttiva postale e abrogare ogni forma di riserva monopolistica ancora in vigore. In effetti, ciò è accaduto, al netto di alcune eccezioni significative ma marginali (i ritardi di Cipro e Romania; la sopravvivenza della riserva sulla consegna degli atti giudiziari in Italia, Portogallo e Ungheria).

A ogni modo, l'osservazione del settore ci restituisce un'immagine più sfumata. Da un lato, si evidenzia che il grado assoluto di contendibilità del mercato postale è ben inferiore rispetto a quello riscontrabile in altri comparti industriali che hanno attraversato un'analoga evoluzione normativa. In secondo luogo, a dispetto della sostanziale omogeneità della cornice regolamentare, e pur ribadendo il deludente livello complessivo, si denotano significative discrepanze tra i Paesi più solerti e quelli più rilassati. Si deve sottolineare, in altre parole, che la liberalizzazione formale è condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere una liberalizzazione sostanziale.

Servizi postali

2. Metodologia

L'analisi del presente capitolo si articola in tre indicatori (*normativa*, *accesso* e *mercato*), a propria volta composti da sottoindicatori di natura quantitativa e qualitativa. La valutazione di ogni indicatore è il frutto della media aritmetica dei relativi sottoindicatori. Allo stesso modo, gli indicatori contribuiscono in egual misura alla definizione dell'Indice di liberalizzazione complessivo, che è stato riscalato in modo da assegnare al Paese più liberalizzato un punteggio pari al 100 per cento.

L'indicatore *normativa* guarda all'assetto legale del settore, considerando lo stato di avanzamento della liberalizzazione, l'anno del suo completamento e il grado d'indipendenza del regolatore. Per le ragioni già ricordate, e con alcune eccezioni, i risultati registrano una certa omogeneità.

L'indicatore *accesso* si preoccupa delle barriere all'ingresso che il quadro regolamentare mantiene in vita. In particolare, ci si riferisce all'estensione del perimetro del servizio universale, che può essere limitato ai servizi base (gli invii singoli) o esteso alla posta massiva, al *direct mail* o a tutti i servizi di recapito; all'eventuale compensazione degli oneri del servizio universale, che può essere garantita attraverso la fiscalità generale o la predisposizione di un apposito fondo a carico degli operatori; alla disciplina dei titoli abilitativi, autorizzazione generale o licenza, anche alla luce dei servizi di cui si discute; infine, alla normativa in materia di esenzioni Iva.

L'indicatore *mercato* ha a che fare con l'effettivo livello di concorrenza raggiunto, che viene stimato alla luce della quota di mercato di pertinenza degli operatori diversi dall'*incumbent*; della quota di proprietà pubblica dell'*incumbent* e del peso dei servizi postali nell'ambito dei ricavi di quest'ultimo.

I dati utilizzati in questo capitolo sono tratti da un rapporto curato da Wik per la Commissione europea nel 2013 (*Main Developments in the Postal Sector, 2010-2013*), che – sia pure non aggiornatissimo – costituisce ancora oggi la fonte più completa e affidabile per le statistiche del settore. Peraltro, le informazioni in esso contenute sono state integrate e corrette, ove possibile, alla luce degli sviluppi più recenti.

Il Paese più liberalizzato sono i Paesi Bassi, seguiti da Germania e Svezia; chiudono la graduatoria Slovacchia, Lussemburgo e Cipro.

3. L'Italia

Con un punteggio del 58 per cento, l'Italia conferma un piazzamento di retroguardia nel livello di liberalizzazione del mercato postale.

L'indicatore "normativa" fa segnare un risultato piuttosto positivo: la disciplina comunitaria è stata applicata senza ritardi – eccezion fatta per la già ricordata riserva sulla consegna degli atti giudiziari, la cui abrogazione è stata ulteriormente prorogata – e l'assegnazione delle competenze regolamentari all'Agcom assicura un alto livello d'indipendenza.

Per quanto riguarda l'accesso, l'ampiezza dell'ambito del servizio universale – pur riducibile – non sfigura al cospetto degli altri Paesi considerati, ma le modalità di compensazione degli oneri di servizio universale, il regime dei titoli abilitativi e la disciplina in materia di esenzione Iva – oggetto, quest'ultima, di una revisione migliorativa a partire dal 2014 – fanno registrare risultati poco lusinghieri.

Infine, a fronte di una relativa vivacità da parte degli operatori alternativi, con il consolidamento del principale concorrente dell'ex monopolista e la crescita di alcune altre realtà significative, rimane da valutare l'impatto della quotazione di Poste Italiane, intervenuta nella seconda metà dell'anno e, dunque, oggetto di analisi nella prossima edizione di questo Indice. Tuttavia, si può osservare sin d'ora che questa parzialissima privatizzazione non accenna a risolvere la perdurante commistione tra il *core business* postale e i servizi finanziari e assicurativi, che contribuiscono in misura prevalente ai ricavi dell'*incumbent*.

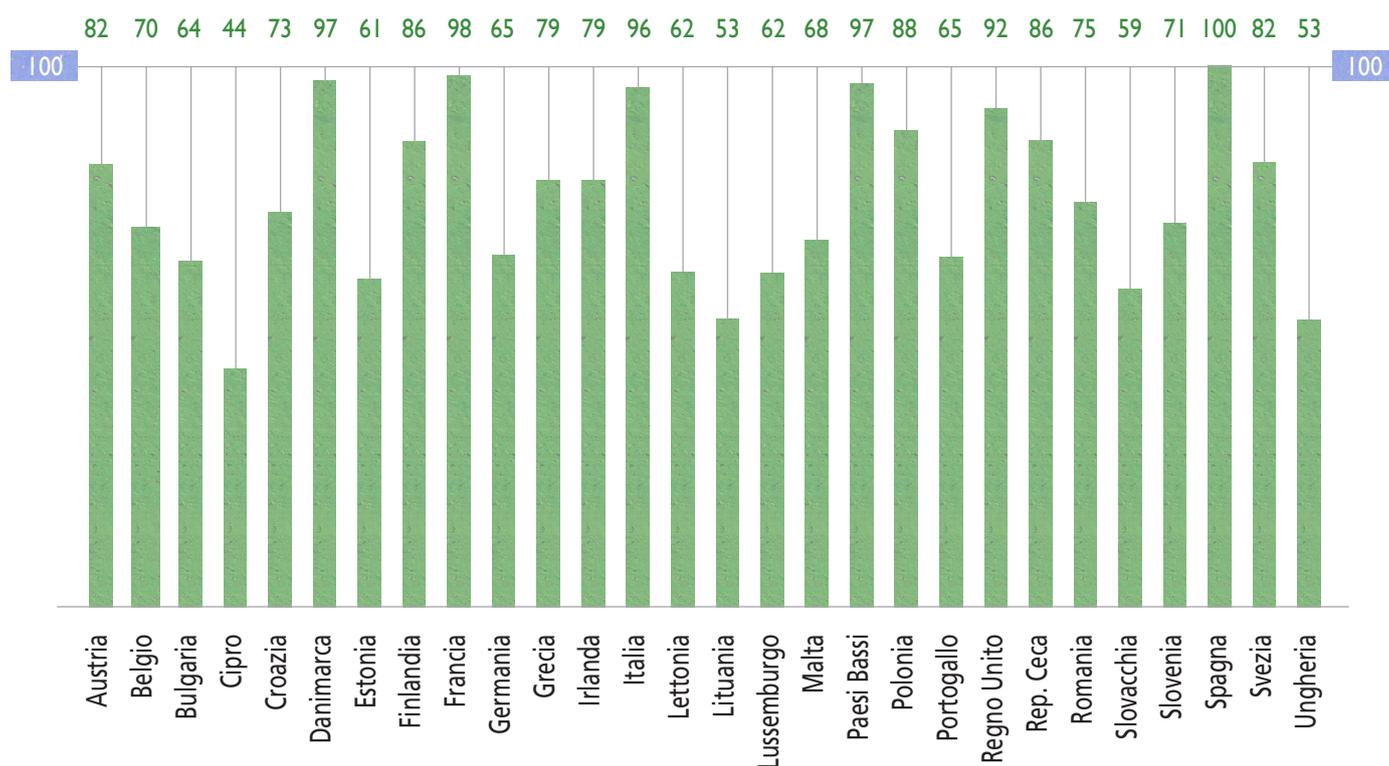
Indice delle liberalizzazioni 2015

Tabella 1. Servizi postali – Indice di liberalizzazione 2015				
	Normativa [0-100]	Accesso [0-100]	Mercato [0-100]	Index [0-100]
Austria	86,67	60,00	37,40	71
Belgio	86,67	55,00	43,33	71
Bulgaria	86,67	70,00	25,00	70
Cipro	34,44	50,00	33,33	45
Croazia	80,00	70,00	50,00	77
Danimarca	75,56	60,00	20,00	60
Estonia	68,89	62,50	21,67	59
Finlandia	77,78	82,50	20,00	69
Francia	86,67	60,00	18,33	64
Germania	90,00	77,50	54,67	86
Grecia	80,00	55,00	30,00	64
Irlanda	64,44	60,00	38,33	63
Italia	83,33	45,00	23,33	58
Lettonia	80,00	70,00	33,33	71
Lituania	80,00	80,00	28,33	73
Lussemburgo	57,78	50,00	23,33	50
Malta	57,78	50,00	63,33	66
Paesi Bassi	78,89	92,50	88,33	100
Polonia	80,00	70,00	36,67	72
Portogallo	61,11	42,50	50,00	59
Regno Unito	71,11	75,00	48,33	75
Rep. Ceca	80,00	80,00	25,00	71
Romania	70,00	67,50	48,33	72
Slovacchia	57,78	50,00	31,67	54
Slovenia	86,67	75,00	26,67	73
Spagna	75,56	50,00	41,67	64
Svezia	88,89	90,00	40,00	84
Ungheria	76,67	60,00	15,00	58

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 5 Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Anche in virtù dei significativi avanzamenti tecnologici intervenuti nel corso degli ultimi quindici anni, le telecomunicazioni sono, tra i settori a rete liberalizzati, quello che con maggior convinzione ha imboccato la via del mercato. Da tempo si è superata ogni forma di controllo dei prezzi al dettaglio; rimane in vita un dettagliato apparato normativo, che incide, in particolare, sulle relazioni tra gli operatori, nonché su quelle tra gli operatori e i regolatori: ma, sebbene sia prematuro archiviare definitivamente le guerre regolamentari e la fase storica in cui la *competition by litigation* pareva l'unica forma di concorrenza immaginabile, si osserva oggi un'attenzione ben maggiore agli investimenti e all'innovazione.

Ciò vale, evidentemente, per gli operatori, ma anche per i decisori pubblici, che da alcuni anni – ritenuto, a torto o a ragione, che l'obiettivo di rendere concorrenziale il settore sia stato interamente raggiunto – s'interrogano piuttosto su come ottenere livelli di prestazioni coerenti con delle soglie molto specifiche, ma la cui fissazione appare invero piuttosto arbitraria. Senonché, il problema competitivo, frettolosamente accantonato, si ripropone nel contesto dell'individuazione delle strategie ottimali per incentivare gli investimenti

Telecomunicazioni

privati – o, nei casi meno commendevoli, per supplire con risorse pubbliche ai presunti fallimenti del mercato. Si argomenta l'opportunità di un consolidamento del settore a livello comunitario, senza avvedersi del rischio tangibile di fenomeni di rimonopolizzazione.

Proprio perché la contendibilità di un settore industriale dipende non dal numero degli operatori attivi, bensì dall'impianto regolamentare vigente e dalla libertà per un operatore di entrarvi, operarvi o uscirne, è auspicabile che la politica non prenda posizione – né per propiziarle, né per ostacolarle – sulle dinamiche di consolidamento di cui in tutta Europa (Italia compresa) si vedono i segnali. Le buone regole sono quelle che si notano meno.

2. Metodologia

Il grado di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni è stato stimato alla luce di tre indicatori – *mercato*, *infrastrutture* e *switching* – articolati, a propria volta, in sottoindicatori. La media dei risultati dei sottoindicatori si traduce nella valutazione di ciascun indicatore. La media degli indicatori determina l'indice di liberalizzazione complessivo.

L'indicatore *mercato* guarda allo scenario competitivo, tentando di fotografare i rispettivi ruoli degli operatori dominanti e degli operatori concorrenti. In particolare, prendiamo in considerazione le quote di mercato dei nuovi entranti nella banda larga fissa (in termini di linee) e nella voce fissa (in termini di minuti) e degli operatori oltre il secondo nella telefonia mobile (in termini di utenze).

L'indicatore *infrastrutture* affronta il mix tecnologico del settore. La rilevanza di quest'aspetto risiede nel fatto che la competizione tra piattaforme tende a garantire una più robusta e sostenibile concorrenza anche sui servizi; in primo luogo, dunque, abbiamo utilizzato l'indice di concentrazione relativo alle diverse tecnologie di connessione in banda larga. Tuttavia, l'industria delle telecomunicazioni si caratterizza per una peculiare eterogeneità nel grado d'infrastrutturazione degli operatori, sicché non è sufficiente distinguere tra concorrenza sui servizi e concorrenza sulle infrastrutture, ma occorre individuare il livello specifico su cui la concorrenza si innesta.

Per rendere conto di una tale granularità, abbiamo distinto non solo le diverse tecnologie, ma anche le diverse modalità d'accesso, assegnando punteggi maggiori a quelle che garantiscono una maggior autonomia nella fornitura del servizio. Così, rispetto alle comunicazioni fisse, abbiamo considerato la portata relativa delle infrastrutture proprie, dell'*unbundling*, dell'accesso condiviso, del *bitstream* e della pura rivendita del traffico; rispetto alle comunicazioni mobili, abbiamo dato rilievo alla distinzione tra operatori virtuali e operatori infrastrutturati e, per questi ultimi, abbiamo assegnato un premio a quelli che dispongono di reti 4G.

L'indicatore *switching* tenta di stimare l'intensità della competizione attraverso il prisma della portabilità delle numerazioni, che rappresenta in tutti i Paesi considerati il principale strumento per il cambio del fornitore. In particolare, abbiamo fatto riferimento alla percentuale delle transazioni di portabilità sul totale delle linee (rispettivamente, fisse e mobili) attive.

L'Indice complessivo del Paese con il maggior grado di liberalizzazione è posto pari al 100 per cento; gli altri risultati sono scalati proporzionalmente, secondo la distanza relativa. Il Paese più liberalizzato è la Spagna, seguita da Francia, Danimarca e Paesi Bassi; in coda alla classifica si situano Ungheria, Lituania e Cipro.

Rispetto al 2014 la vetta della classifica è più compatta, anche per il calo di Francia e Paesi Bassi, che scontano alcune lacune nella disponibilità dei dati.

Il capitolo si avvale dei dati raccolti e pubblicati dalla Commissione europea nell'ambito delle indagini sulla corretta trasposizione nei Paesi membri della cornice regolamentare comunitaria; in particolare, le rilevazioni qui utilizzate si riferiscono al 2013.

Indice delle liberalizzazioni 2015

3. L'Italia

Con un risultato del 96 per cento, l'Italia si colloca nella fascia superiore della graduatoria. La valutazione dei diversi indicatori è alquanto omogenea. Tuttavia, all'interno dei singoli indicatori si continua a riscontrare una distanza importante tra i risultati riferibili al comparto fisso e quelli attinenti al mobile.

In particolare, la quota di mercato combinata dei primi due operatori mobili è particolarmente bassa, mentre la quota di mercato dei nuovi entranti nella telefonia fissa è ancora inferiore al 50 per cento; in maniera analoga, l'Italia eccelle nella diffusione della portabilità mobile, su cui influisce verosimilmente la quota significativa di utenze ricaricabili, mentre nella portabilità fissa si registra un dato comunque apprezzabile ma lontano da quello dei Paesi migliori.

Un altro problema aperto è quello della scarsa concorrenza tra diverse tecnologie d'accesso, dato che sconta la cronica assenza dei collegamenti via cavo coassiale e i ritardi nello sviluppo dei collegamenti in fibra ottica, che solo negli ultimi mesi ha subito una promettente accelerazione. Nel complesso, tuttavia, lo scenario competitivo nel comparto della banda larga fissa è senz'altro migliorato rispetto ad alcuni anni fa, grazie al progressivo aumento delle quote di mercato di pertinenza dei nuovi entranti, oggi superiore al 50 per cento, e all'ulteriore diffusione dell'*unbundling* – tra le forme di accesso alla rete dell'*incumbent*, quella che garantisce ai concorrenti il più ampio controllo sul servizio erogato.

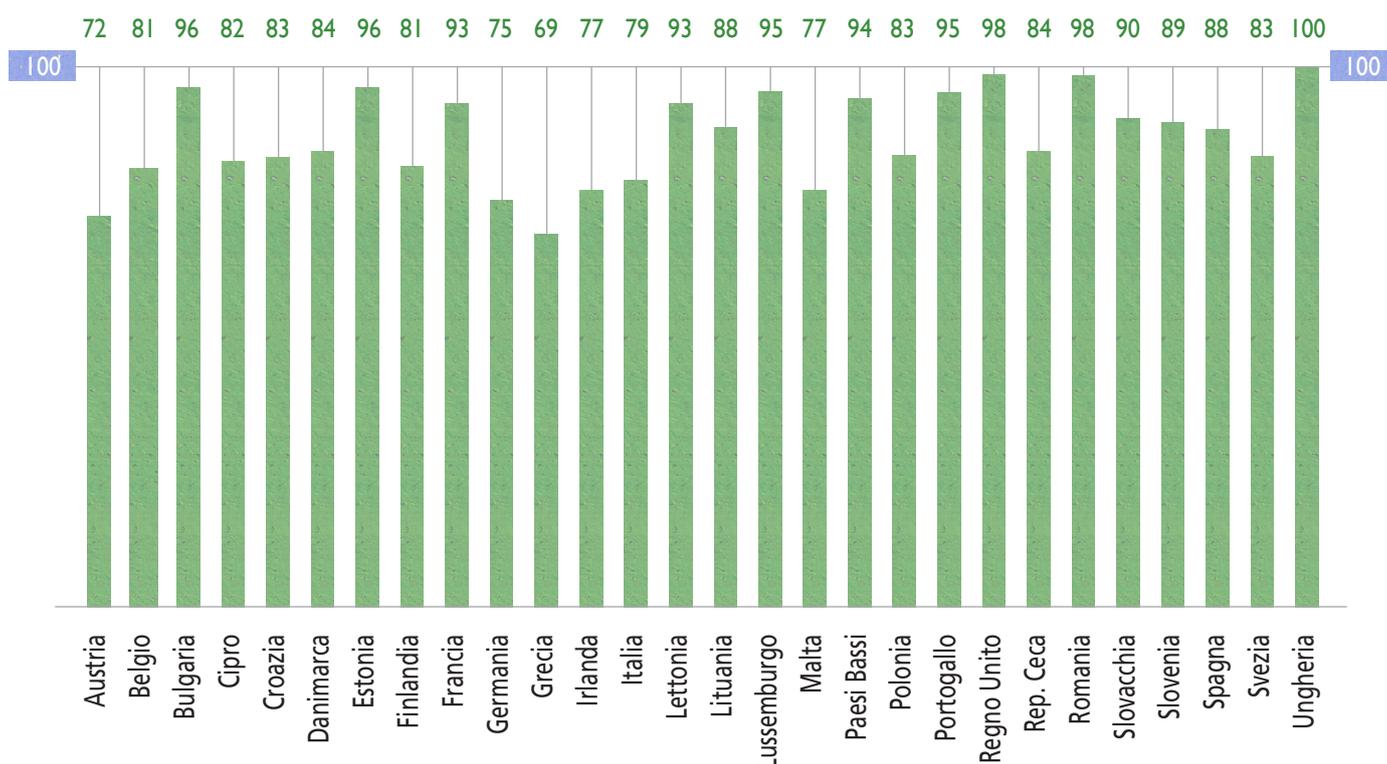
Telecomunicazioni

Tabella 1. Telecomunicazioni – Indice di liberalizzazione 2015				
	Mercato [0-100]	Infrastrutture [0-100]	Switching [0-100]	Index [0-100]
Austria	54,12	65,36	50,00	82
Belgio	54,29	50,21	38,89	70
Bulgaria	55,28	63,07	13,37	64
Cipro	22,59	51,18	15,92	44
Croazia	45,07	56,03	50,00	73
Danimarca	50,36	74,35	75,30	97
Estonia	42,79	76,67	6,87	61
Finlandia	68,77	69,69	38,62	86
Francia	71,41	78,58	51,06	98
Germania	57,53	70,36	4,99	65
Grecia	58,04	61,96	41,65	79
Irlanda	68,73	58,26	34,99	79
Italia	64,63	68,97	64,80	96
Lettonia	55,02	59,03	13,84	62
Lituania	38,97	61,91	8,49	53
Lussemburgo	55,71	56,73	15,99	62
Malta	42,37	67,71	29,75	68
Paesi Bassi	59,26	75,86	64,41	97
Polonia	75,09	80,00	26,90	88
Portogallo	49,47	69,67	15,13	65
Regno Unito	66,58	72,93	50,00	92
Rep. Ceca	63,57	80,41	33,68	86
Romania	63,40	86,03	5,72	75
Slovacchia	49,79	56,55	15,97	59
Slovenia	55,21	67,92	22,28	71
Spagna	68,03	76,73	61,06	100
Svezia	64,16	82,09	22,51	82
Ungheria	46,08	57,85	4,64	53

Capitolo 6

Televisione

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Il mercato dei servizi televisivi (o, come si dovrebbe ormai dire, dei servizi media audiovisivi) attraversa da alcuni anni una rapida evoluzione, nell'ottica di una sempre più stretta convergenza con i tradizionali servizi di comunicazione. L'incidenza della normativa comunitaria continua a essere più limitata che in altri settori: da un lato, aspetti come i contenuti delle trasmissioni sono tuttora regolati minuziosamente; dall'altro, questioni come i rapporti tra gli operatori e il ruolo dei servizi televisivi pubblici sono in larga parte rimesse alla disciplina delle comunicazioni elettroniche o alle scelte dei legislatori nazionali.

Tale stato di cose lascia spazio, in linea di principio, a significative differenze nel modo in cui i servizi televisivi sono amministrati e regolati nei diversi paesi membri; tali differenze, tuttavia, sono talora ridimensionate da fattori storici. Per esempio, con la parziale eccezione del Lussemburgo, tutti gli Stati europei affidano a un operatore pubblico la fornitura del servizio pubblico televisivo. Le divergenze in materia riguardano, dunque, le modalità del suo finanziamento, il tipo di operatività a esso garantita, la sua centralità nel panorama industriale...

Prima d'illustrare la metodologia del presente capitolo, è opportuno esplicitare tre avvertenze relative ai

Televisione

suoi confini. In primo luogo, occorre osservare che la raccolta dei dati di settore è ancora condotta lungo direttrici tradizionali: ciò impedisce di rendere conto dello scenario audiovisivo nel suo complesso e induce a ragionare sul mercato televisivo in senso stretto.

Similmente, ma con riguardo al profilo soggettivo della convergenza, è necessario rilevare che gli operatori televisivi puri rappresentano solo una parte delle entità interessate dalla nostra ricerca; sempre più spesso, i servizi televisivi sono un elemento, per quanto importante, di una strategia commerciale più ampia. La principale conseguenza di ciò è l'impossibilità di ricavare dati attendibili sui ricavi televisivi senza confrontarsi col dettaglio dei singoli bilanci – un'operazione che eccede le nostre possibilità in relazione a questo lavoro. Sappia, dunque, il lettore che soffermarsi sull'*audience* e sulla raccolta pubblicitaria, anziché sui ricavi complessivi, rischia di esasperare il livello di concentrazione del mercato, specialmente nei Paesi in cui la televisione a pagamento è più diffusa.

Infine, sebbene il pluralismo economico tenda indubbiamente a giovare al pluralismo informativo e culturale, non è lecito dedurre alcuna regolarità rispetto alla relazione tra il grado di apertura di un mercato televisivo e la sua permeabilità a un vasto rango di punti di vista. In questa sede, ci limitiamo ad analizzare lo scenario competitivo: pertanto, è astrattamente possibile che bastioni della libertà d'espressione denotino mercati asfittici e, per converso, che in Paesi più frizzanti dal punto di vista della concorrenza si registri una produzione di contenuti meno sfaccettata.

2. Metodologia

Il grado di liberalizzazione del settore televisivo è calcolato sulla base di tre indicatori – *piattaforme*, *servizio pubblico* e *mercato* – che contribuiscono in egual misura alla definizione dell'Indice complessivo; ogni indicatore si articola ulteriormente in tre sottoindicatori, anch'essi ponderati per un terzo ciascuno.

L'indicatore *piattaforme* guarda allo scenario tecnologico, sulla base dell'ipotesi che la concorrenza tra piattaforme di accesso possa incentivare la competizione sul piano dei servizi. In particolare, prendiamo in considerazione la concentrazione delle modalità d'accesso e la penetrazione della televisione digitale e della televisione a pagamento.

L'indicatore *servizio pubblico* s'interessa alle modalità di gestione del servizio pubblico televisivo e al loro impatto sul mercato. Gli elementi esaminati a tal fine sono la previsione e l'eventuale entità di un canone annuo; l'incidenza dei ricavi commerciali sul totale dei ricavi dell'operatore pubblico; la quota di mercato dell'operatore pubblico nell'*audience*.

L'indicatore *mercato* racconta il contesto competitivo analizzando la concentrazione dei comparti della raccolta pubblicitaria e dell'*audience*, nonché il numero di operatori attivi – corretto alla luce del numero di utenze televisive, al fine di ridurre le distorsioni indotte dalle differenti dimensioni dei 28 Paesi scrutinati.

L'Indice complessivo del Paese con il maggior grado di liberalizzazione è posto pari al 100 per cento; gli altri risultati sono scalati proporzionalmente, secondo la distanza relativa. Il Paese più liberalizzato è l'Ungheria, seguita da Regno Unito e Romania; la classifica è chiusa da Germania, Austria e Grecia.

L'Ungheria, in particolare, è premiata da risultati uniformemente positivi alla luce di tutti gli indicatori. La concorrenza tra le piattaforme tecnologiche è vivace, con un'ampia penetrazione del cavo, a cui si affiancano significative presenze del satellite, del digitale terrestre e dell'lptv. La presenza dell'operatore pubblico è relativamente limitata, con riguardo tanto all'*audience*, quanto alla quota di ricavi commerciali. Infine, il mercato degli operatori appare molto competitivo e poco concentrato.

I dati utilizzati in questo capitolo provengono dai rapporti annuali curati dall'IP Network (*International Key Facts Television*) e dall'European Audiovisual Observatory (*Television, cinema, video and on-demand audiovisual*

Indice delle liberalizzazioni 2015

services – the pan-European picture) e si riferiscono al 2013, con l'eccezione delle quote di mercato per l'*audience*, che risalgono al 2012.

3. L'Italia

Con un punteggio del 79 per cento, l'Italia si colloca nella fascia inferiore della graduatoria, sebbene la distanza dalla vetta sia relativamente limitata. Il mercato delle piattaforme rimane meno sviluppato che in altri Paesi: domina il digitale terrestre; il satellite conquista una posizione significativa ma sostanzialmente stabile; mentre si evidenziano l'insuccesso dell'lptv e la cronica mancanza del cavo coassiale. Tra le note negative, si registra anche la scarsa penetrazione dei servizi televisivi a pagamento.

Per quanto concerne il ruolo dell'operatore pubblico, a fronte di un canone d'importo relativamente contenuto, si segnala che i ricavi commerciali rappresentano un terzo degli incassi complessivi – una quota considerevole, che indica la sussistenza di un effetto di spiazzamento rispetto all'investimento degli operatori privati. La Rai, inoltre, sfiora il 40 per cento dell'*audience*, livello superato in Europa solo dagli operatori pubblici finlandese e tedesco.

Nel complesso, il mercato dell'ascolto e, soprattutto, quello della raccolta pubblicitaria, appaiono ancora piuttosto concentrati, ma l'affollamento del settore, con oltre 1.100 operatori attivi, fa segnare uno dei valori più alti in Europa (in senso assoluto). Come accennato nel paragrafo sulla metodologia, i dati sulla concentrazione del mercato vanno presi *cum grano salis*, in assenza di dati omogenei sui ricavi complessivi. L'esempio italiano illustra adeguatamente il punto, se si considera che il principale operatore nazionale ricava oggi dalla pubblicità meno del 10 per cento dei propri introiti totali – e che tra l'indice HHI calcolato sulla raccolta pubblicitaria e l'indice HHI calcolato sui ricavi complessivi si dà una differenza di circa 1500 punti.

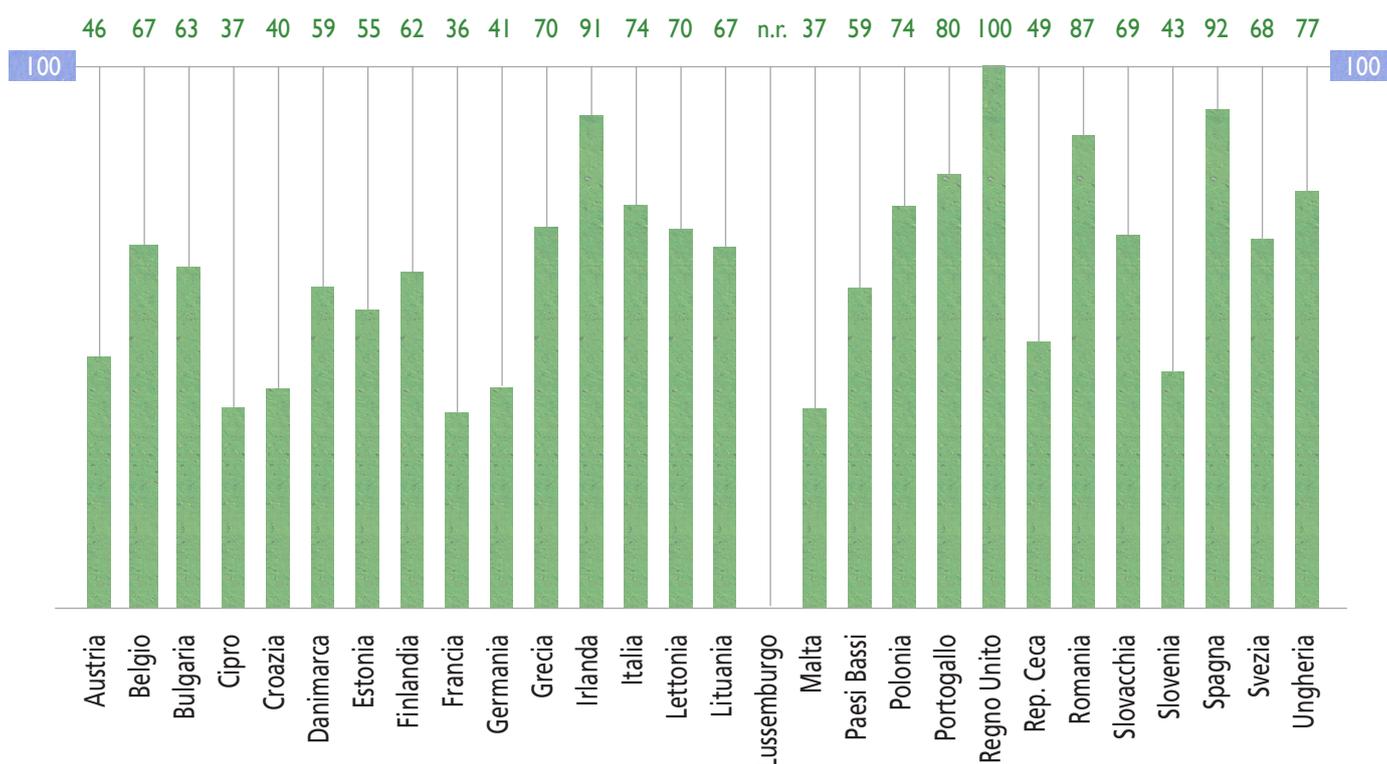
Televisione

Tabella 1. Televisione – Indice di liberalizzazione 2015				
	Piattaforme [0-100]	Servizio pubblico [0-100]	Mercato [0-100]	Index [0-100]
Austria	69,53	42,70	71,56	72
Belgio	66,37	72,04	67,12	81
Bulgaria	80,61	96,67	67,37	96
Cipro	77,49	72,12	59,43	82
Croazia	61,39	90,47	60,50	83
Danimarca	72,23	80,43	61,50	84
Estonia	87,67	93,31	64,26	96
Finlandia	86,18	69,21	51,06	81
Francia	87,85	69,63	80,99	93
Germania	58,18	56,76	76,73	75
Grecia	54,51	66,67	54,68	69
Irlanda	82,14	57,34	56,92	77
Italia	63,65	62,87	75,67	79
Lettonia	84,47	89,31	62,82	93
Lituania	73,55	87,20	63,75	88
Lussemburgo	85,10	100,00	56,02	95
Malta	85,29	30,89	79,23	77
Paesi Bassi	86,37	80,78	73,22	94
Polonia	80,36	61,23	70,46	83
Portogallo	90,63	89,52	61,99	95
Regno Unito	80,24	75,75	93,34	98
Rep. Ceca	72,23	80,43	61,88	84
Romania	75,23	94,85	80,21	98
Slovacchia	76,75	88,94	63,03	90
Slovenia	90,38	66,08	69,29	89
Spagna	58,70	88,71	76,24	88
Svezia	82,36	59,24	69,87	83
Ungheria	79,21	88,16	87,70	100

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 7 Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



I. Descrizione generale

Il settore del trasporto aereo è caratterizzato, a livello europeo, da uno dei processi di liberalizzazione e apertura del mercato di maggior successo.

In Italia il settore aereo si è contraddistinto nel corso del 2014 per l'entrata nel capitale di Alitalia da parte della compagnia degli Emirati Arabi Uniti, Etihad Airways. L'arrivo di tale compagnia ha permesso una maggiore stabilità dell'azionariato. Al tempo stesso, il 2014 è stato l'anno del sorpasso di Ryanair nei confronti del vettore nazionale in termini di passeggeri trasportati nel mercato aereo italiano.

A livello europeo va segnalata la costante crescita delle compagnie *low cost*, in particolare di Ryanair ed Easyjet, mentre continuano a soffrire i vettori tradizionali. L'abbassamento del prezzo del petrolio ha aiutato i bilanci delle compagnie, dato che il carburante era arrivato a incidere fino al 40 per cento dei costi totali.

A dispetto della spinta europea verso una maggiore concorrenza e integrazione dei mercati, permangono diverse barriere all'ingresso nel settore, particolarmente laddove vi è la presenza di forti "campioni nazionali".

Trasporto aereo

2. Metodologia

L'Indice, rivisto nel suo complesso rispetto ai precedenti anni, estende l'analisi a tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Esso è costruito sulla base di due macro-indicatori.

Il primo è relativo alla regolazione, all'indipendenza del regolatore e alle barriere esistenti nel settore aereo. Vengono considerate quattro variabili, per le quali ogni singolo Paese ottiene un punteggio da 1 a 10, in funzione del grado di apertura. Ciascuna delle quattro variabili pesa per un quarto del totale dell'indicatore denominato *RBI*.

In primo luogo è stata presa in esame l'indipendenza del regolatore, che è essenziale per l'effettivo dispiegarsi della concorrenza. Poi le barriere all'entrata, in particolar modo quelle di natura legale o regolatoria, che tendono a non dare condizioni uguali a tutti gli operatori. Parimenti le barriere aeroportuali possono limitare l'effettivo accesso a un determinato mercato. Infine vi è un indicatore dell'interventismo dello Stato nel settore aeronautico, riferito in particolare all'ultimo quinquennio.

Il secondo macro-indicatore (*mercato*) tiene conto dei risultati del mercato, e considera: la crescita del mercato, la quota dei nuovi operatori e i livelli di concentrazione dell'offerta.

Il primo indicatore pesa per tre quinti, il secondo per due quinti.

I dati utilizzati sono stati ricavati da diversi studi della Commissione europea e da Eurostat, e sono relativi al 2014, quando presenti, o al 2013, in assenza di dati più recenti.

3. La situazione in Europa

Il mercato aereo europeo fa registrare una sempre maggiore concentrazione. Gli operatori *low cost* continuano a crescere, mentre i grandi gruppi tradizionali si concentrano.

La nascita di IAG – con Iberia, British Airways e Vueling – permette di avere in Europa un terzo grande vettore tradizionale dopo Lufthansa e Air France-KLM.

Il settore continua a essere segnato dalla condizione di monopolio naturale degli aeroporti. Ciò implica una necessaria cautela di fronte ai processi di aggregazione tra i gestori aeroportuali.

Il Regno Unito rimane il Paese più avanzato rispetto all'indicatore *RBI*, mentre l'Irlanda, sotto questo profilo, fa segnalare un arretramento. Infatti il governo irlandese è intervenuto pesantemente nel corso del 2014 nella gestione della compagnia nazionale AerLingus.

Germania e Francia rimangono ostili alla concorrenza, principalmente per la difesa della compagnia *incumbent* a discapito dei consumatori.

Anche nell'indicatore relativo agli esiti del mercato, il Regno Unito rimane *leader* grazie sia alla forte crescita del mercato, sia soprattutto per il basso livello di concentrazione e le ridotte barriere all'ingresso sul mercato, dominato proprio dai *new entrant*. Francia e Germania, tra i grandi Paesi europei, presentano la situazione più negativa, che di fatto si ripercuote sulle alte tariffe.

Pochi Stati membri dell'Europa dell'Est hanno un risultato soddisfacente in tale mercato: tra questi si segnala la Slovacchia.

4. L'Italia

Il mercato aereo italiano è restato nel 2014 sostanzialmente fermo. La crisi economica ha avuto da questo punto di vista un impatto limitato.

Il 2014 è stato un anno di cambiamento. Il principale operatore *low cost*, Ryanair, ha infatti superato l'operatore storico, Alitalia, per numero di passeggeri trasportati, nonostante l'arrivo di Etihad come partner della

Indice delle liberalizzazioni 2015

compagnia di bandiera. Il gruppo ha ormai una quota di mercato stabilmente inferiore al 50 per cento.

Oltretutto le maggiori compagnie *low cost* hanno incrementato la loro presenza sul principale scalo italiano, Roma Fiumicino, aumentando la competizione nel settore aereo. I primi tre operatori – Ryanair, Alitalia ed Easyjet – hanno una quota di mercato del 54 per cento.

Per tale ragione l'Italia continua ad avere una buona situazione competitiva, a dispetto dei continui interventi su Alitalia. L'Indice di liberalizzazione vede di conseguenza una forte crescita a 74 punti su 100, grazie al miglioramento della situazione competitiva e al rafforzamento dell'Autorità dei trasporti. I poteri del regolatore vanno tuttavia consolidati per evitare un arretramento in termini di apertura del mercato.

Tabella 1. Trasporto aereo – Indice di liberalizzazione 2015

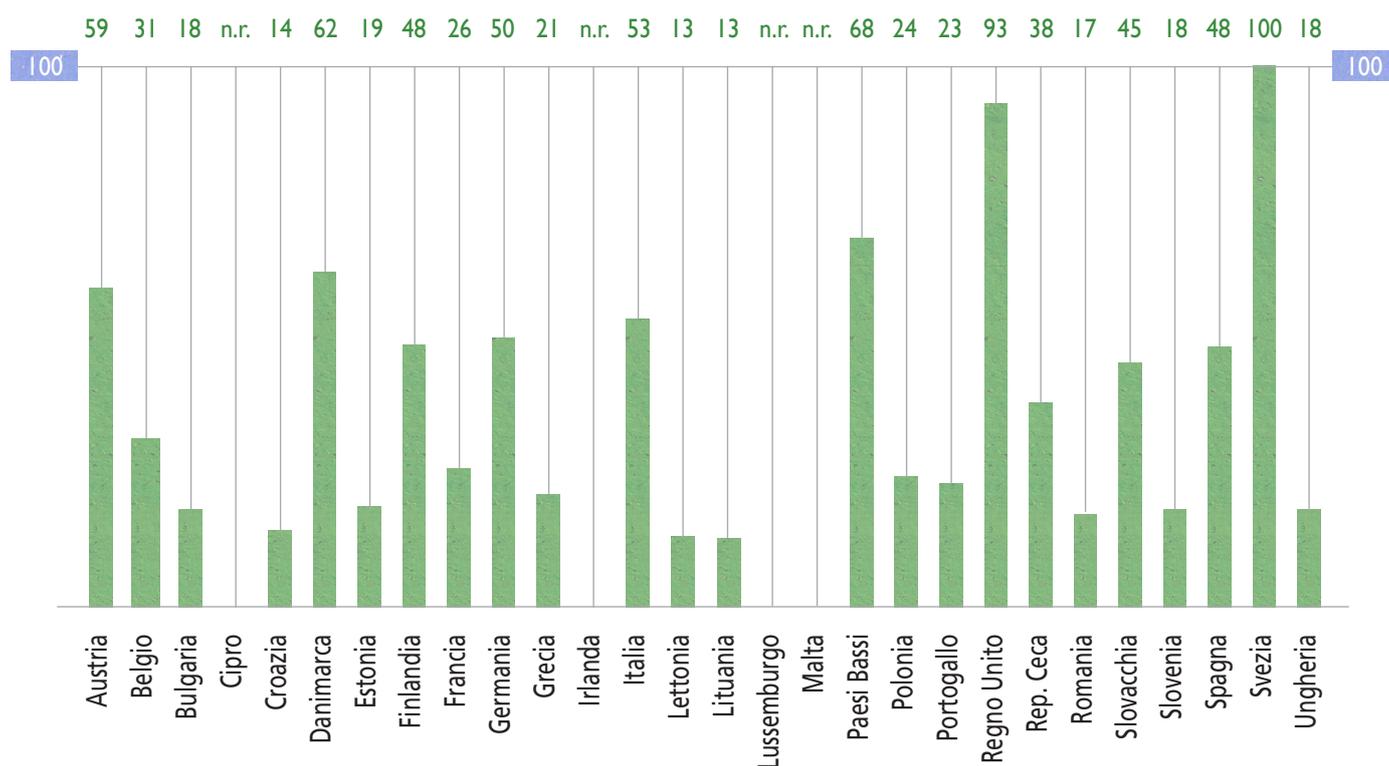
	RBI [0-10]	Mercato [0-10]	Index [0-100]
Austria	4,50	4,33	46
Belgio	6,00	6,67	67
Bulgaria	4,50	7,00	63
Cipro	2,75	4,00	37
Croazia	3,00	4,33	40
Danimarca	5,50	5,67	59
Estonia	4,50	5,67	55
Finlandia	6,25	5,67	62
Francia	2,00	4,33	36
Germania	4,25	3,67	41
Grecia	5,50	7,33	70
Irlanda	8,50	8,67	91
Italia	4,00	9,00	74
Lettonia	6,00	7,00	70
Lituania	6,00	6,67	67
Lussemburgo	n.r.	n.r.	n.r.
Malta	2,25	4,33	37
Paesi Bassi	6,00	5,33	59
Polonia	5,50	8,00	74
Portogallo	7,00	8,00	80
Regno Unito	9,75	9,33	100
Rep. Ceca	3,75	5,33	49
Romania	4,75	7,67	87
Slovacchia	7,75	8,67	69
Slovenia	3,25	4,67	43
Spagna	8,25	9,00	92
Svezia	7,25	6,00	68
Ungheria	6,75	7,67	77

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 8

Trasporto ferroviario

di Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro



1. Descrizione generale

Il trasporto ferroviario si caratterizza per una difficile situazione competitiva. Pressoché ovunque in Europa il mercato è dominato da *incumbent* pubblici, mentre gli spazi di competizione sono limitati, sia per quanto riguarda i servizi nei quali è possibile la concorrenza nel mercato, sia per quelli che si caratterizzano per forme di concorrenza per il mercato. L'integrazione verticale resta inoltre un problema diffuso.

La situazione è migliorata solo per alcuni Paesi, e in particolare per la Svezia, che già figurava – secondo la metodologia adottata dall'Indice delle liberalizzazioni – come quello maggiormente aperto.

Inoltre nel corso del 2014 il Parlamento europeo ha ridimensionato il quarto pacchetto ferroviario, sotto la spinta di alcuni grandi Stati membri. Tale rallentamento ha provocato un peggioramento delle previsioni di crescita del settore, a causa della minore spinta verso la liberalizzazione.

2. Metodologia

Allo scopo di definire il grado di apertura del mercato ferroviario, si sono distinte due aree: quella relativa

Trasporto ferroviario

agli assetti regolatori e quella sugli esiti del mercato.

Il primo indicatore tiene conto del grado di indipendenza del regolatore, del suo potere effettivo e del livello di separazione tra operatore dell'infrastruttura ferroviaria e fornitori del servizio. Ciascuna voce contribuisce per un terzo alla determinazione dell'indicatore.

L'indice di mercato considera invece l'apertura dei diversi segmenti di mercato (con particolare riguardo al servizio regionale e all'alta velocità) e il tasso di crescita del mercato negli ultimi 15 anni. Anche in questo caso i singoli indicatori pesano ciascuno per un terzo del totale.

L'Indice di liberalizzazione del mercato ferroviario nasce dunque dalla sintesi dei due macro-indici, *regolazione* e *mercato*, che contribuiscono rispettivamente per un terzo e due terzi al risultato definitivo.

I dati utilizzati sono stati ricavati dai documenti della Commissione europea sul quarto pacchetto ferroviario e dal database Transport di Eurostat. I dati sono relativi al 2014, quando presenti, o al 2013, in assenza di dati più aggiornati.

3. La situazione europea

A livello europeo la situazione è assai eterogenea. In alcuni Paesi si sono verificati importanti passi avanti.

Per esempio, in Austria l'operatore privato WestBahn sta crescendo anche grazie ai consistenti investimenti in nuovo materiale rotabile. In Svezia, un operatore di Hong Kong, MTR, è entrato nel mercato a lunga percorrenza. Si tratta del primo caso di un soggetto non comunitario che offre servizi di trasporto ferroviario. In Spagna, il governo Rajoy sembra avere intenzione di aprire parzialmente il mercato alta velocità, ma solo nel *corridor levante*. Il processo è più lento di quanto si poteva inizialmente immaginare, ma indubbiamente si tratta di un movimento nella giusta direzione. Un aspetto interessante della riforma spagnola si trova nella creazione di un'azienda per l'affitto del materiale rotabile, l'accesso al quale è considerata una delle barriere all'ingresso più elevate nel settore ferroviario.

I casi di successo in Europa rimangono tuttavia quello svedese e quello britannico, che hanno visto una effettiva separazione verticale. Tale risultato è reso possibile anche dall'autorevolezza e dall'indipendenza dei regolatori. Peraltro i costi operativi della rete inglese e svedese, tenuti efficacemente sotto controllo, sembrano smentire i pur diffusi pregiudizi sulle economie connesse all'integrazione verticale.

In Francia, invece, la situazione sembra peggiorare. L'operatore SNCF si sta muovendo verso la totale integrazione tra rete e servizio. Questo chiude ulteriormente gli spazi al confronto competitivo, già ridotti, anche per l'inefficacia della regolazione. In Germania il mercato a lunga percorrenza rimane di fatto chiuso, mentre il trasporto regionale è solo parzialmente liberalizzato. Occorre però segnalare come un numero crescente di *Länder* stia mettendo a gara il servizio.

4. L'Italia

La competizione nel segmento dell'alta velocità sta determinando chiari benefici per i consumatori, sia in termini di prezzi sia di qualità del servizio. Non a caso, nonostante la crisi economica solamente il servizio AV ha visto un aumento della domanda, pari a circa il 40 per cento, dall'ingresso del primo operatore alternativo.

Per quanto riguarda il servizio regionale, invece, la situazione appare assai meno dinamica.

L'Autorità dei trasporti ha assunto alcune iniziative a favore della concorrenza, ma l'efficacia delle sue azioni è ancora limitata. In particolare, il suo potere sanzionatorio è stato recentemente circoscritto, riducendo la sua effettiva capacità d'intervento. È presumibile che ciò determinerà un arretramento nell'Indice di liberalizzazione settoriale, che sarà visibile a partire dal prossimo anno.

Nel complesso l'Italia ottiene una valutazione insufficiente, pari a 53 su 100. Ciò è principalmente ricondu-

Indice delle liberalizzazioni 2015

cibile alla situazione dei mercati regionali e all'inadeguatezza del contesto regolatorio, nonché alla perdurante condizione di integrazione verticale. Tutto questo va a scapito dei miglioramenti che sono stati registrati, prevalentemente grazie alle dinamiche dell'alta velocità.

Tabella 1. Trasporto ferroviario – Indice di liberalizzazione 2015

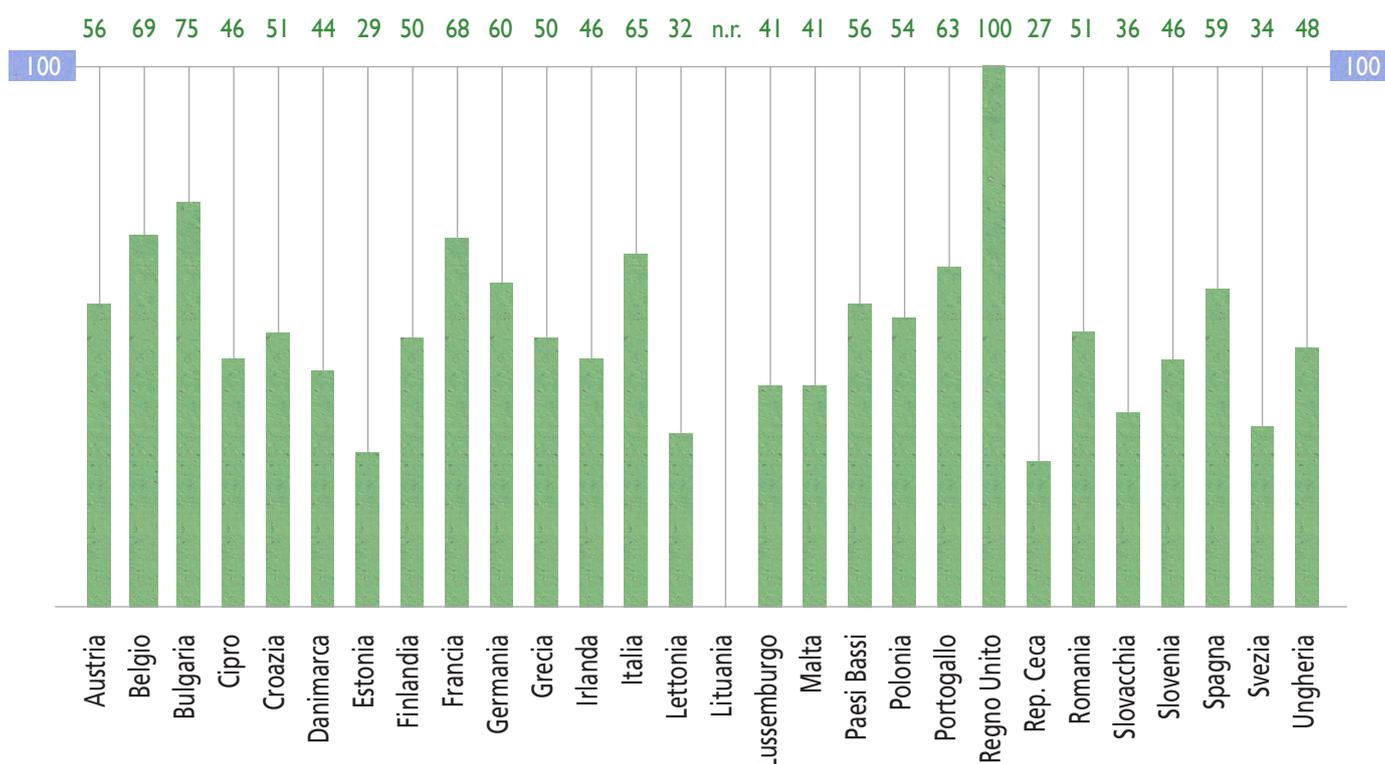
	Regolazione & Rete [0-10]	Mercato [0-10]	Index [0-100]
Austria	6,33	5,67	59
Belgio	4,33	2,33	31
Bulgaria	3,33	1,00	18
Cipro	n.r.	n.r.	n.r.
Croazia	2,33	1,00	14
Danimarca	7,67	5,33	62
Estonia	3,67	1,00	19
Finlandia	7,67	3,33	48
Francia	2,67	2,33	26
Germania	6,00	4,00	50
Grecia	3,00	1,50	21
Irlanda	n.r.	n.r.	n.r.
Italia	7,33	4,33	53
Lettonia	3,00	0,50	13
Lituania	3,00	0,50	13
Lussemburgo	n.r.	n.r.	n.r.
Malta	n.r.	n.r.	n.r.
Paesi Bassi	9,00	5,67	68
Polonia	3,67	1,67	24
Portogallo	3,00	2,00	23
Regno Unito	10,00	8,67	93
Rep.Ceca	5,33	3,00	38
Romania	3,00	1,00	17
Slovacchia	5,33	4,00	45
Slovenia	3,33	1,00	18
Spagna	6,33	4,00	48
Svezia	10,00	9,67	100
Ungheria	3,33	1,00	18

Indice delle liberalizzazioni 2015

Capitolo 9

Assicurazioni

di Paolo Belardinelli



I. Descrizione generale

L'assicurazione è un mezzo che permette di trasferire il rischio tra soggetti. Il mercato assicurativo esiste proprio a causa dell'avversione al rischio dei consumatori, che compensano le compagnie assicurative affinché esse se ne facciano carico. Generalmente la scelta se assicurarsi o no, e a quali condizioni, spetta al consumatore. In alcuni Paesi e in alcuni casi specifici (per esempio l'assicurazione per la responsabilità civile auto in Italia) contrarre una polizza è obbligatorio per legge. È in questi casi che si addensano le maggiori criticità dal punto di vista competitivo, alla luce del fatto che in un mercato tendenzialmente vischioso la domanda viene ulteriormente irrigidita. Questa e altre preoccupazioni hanno condotto l'Unione europea e gli Stati membri a regolamentare pesantemente il settore, sovente con esiti contrari alle intenzioni.

Esistono, come per altri settori, provvedimenti europei aventi lo scopo di "costruire" il mercato unico europeo delle assicurazioni. Le direttive, che si dividono tra quelle destinate ai prodotti *life* e *non-life*, sembrano avere un duplice scopo: da un lato consentire a tutti i cittadini dell'Unione l'accesso alla più vasta gamma di prodotti assicurativi; dall'altro garantire la possibilità di esercizio dell'attività in tutta l'Unione a ogni impresa di assicurazione riconosciuta in uno qualsiasi degli Stati membri. Tali direttive, collocabili perlopiù tra i primi anni

Assicurazioni

Settanta e primi anni Novanta, si sono inserite in un contesto molto eterogeneo, al fine di annullare alcuni effetti discriminatori tra imprese di diversa nazionalità. Nella pratica, sul piano della regolazione, i singoli Stati hanno mantenuto diverse specificità, sulle quali in questa sede si è tentato di indagare, nel tentativo di capire quale Paese, tra quelli oggetto di studio, possa definirsi il più liberalizzato.

A tale scopo, i migliori indicatori sono quelli che direttamente riflettono le scelte del regolatore, il quale è in grado di imporre barriere, di natura legale, regolatoria o fiscale, e limitare così la contendibilità di ogni mercato. Tuttavia, al fine di misurare il grado di liberalizzazione di un settore fortemente regolamentato come quello assicurativo, sembra ragionevole includere anche misure di elementi che riflettono la struttura del mercato, oltre che esplicite barriere normative, in quanto gli effetti dell'eccesso di regolamentazione possono prodursi nei modi più diversi.

In particolare, secondo l'approccio qui adottato, un Paese è tanto più liberalizzato quanto meno discriminatorie sono le misure di regolazione esistenti; quanto più il consumatore rivela propensione alla mobilità; e quanto più le compagnie sono libere di organizzare il proprio *business* secondo modelli dettati dalle condizioni di mercato, e non dalla normativa. Indicatori indiretti della permeabilità del mercato sono, per esempio, la presenza di assicuratori stranieri e un basso livello di concentrazione dell'offerta.

Il Paese con il mercato assicurativo più liberalizzato è il Regno Unito, che si distingue soprattutto per lo sviluppo dei comparatori, che rendono le offerte più trasparenti e la clientela più propensa allo *switching*. Il mercato meno concentrato è quello della Germania, mentre la *performance* migliore rispetto ai canali di distribuzione è data dal Belgio. Danimarca e Polonia presentano il più basso livello di imposte indirette sui premi assicurativi considerati.

2. Metodologia

La liberalizzazione del mercato assicurativo è definita attraverso due indicatori: *design* e *structure*. Ogni indicatore contribuisce con lo stesso peso alla formazione dell'Indice finale.

L'indicatore *design* riflette le scelte del regolatore, attraverso le variabili *compulsory insurance*, *distribution* e *tax*.

Compulsory insurance consiste di una variabile *dummy* uguale a 1 per quei Paesi in cui l'assicurazione sugli incidenti sul lavoro è resa obbligatoria dalla legge, 0 in caso contrario. Un mercato è tanto più liberalizzato quanto più gli agenti che vi operano hanno possibilità di scegliere alternative diverse, che con l'obbligo di legge scompare.

Distribution indica il peso dei canali di distribuzione alternativi dei prodotti assicurativi, quali i *broker*, la vendita diretta e *bancassurance*, che stanno a rappresentare la facilità di ingresso nel mercato. Questi canali infatti, a differenza del canale degli agenti, richiedono un minore investimento iniziale. Il mercato è tanto più aperto quanto più sono diffusi questi canali.

Tax tiene conto delle tasse sui premi dei prodotti assicurativi *life*, *motor liability* e *health*. A tasse più elevate corrisponde un punteggio sull'indicatore più basso. Sebbene questa non sia una misura diretta del livello di competizione, è importante sottolineare che un prelievo fiscale più elevato si configura sia come una barriera all'ingresso dal lato dell'offerta, sia come un elemento anti-competitivo dal lato della domanda in quanto livella verso l'alto le diverse polizze e rende meno percepibili le differenze di prezzo tra di esse.

L'indicatore *structure* include le variabili *aggregators*, *concentration* e *foreign operators*, utili a rappresentarne il livello di concorrenza.

Aggregators rappresenta il grado di penetrazione dei comparatori nel mercato. In particolare, è stato utilizzato l'indicatore dei ricavi *pro capite* generati dai comparatori in ogni Paese. Un buon grado di sviluppo dei

Indice delle liberalizzazioni 2015

comparatori implica una maggior facilità per il consumatore di raccogliere le informazioni adeguate a scegliere tra le diverse compagnie di assicurazione.

Concentration indica la quota di mercato dei cinque operatori più grandi. A maggior concentrazione corrisponde un punteggio inferiore nell'indicatore.

Foreign operators rappresenta una *proxy* per il grado di apertura del mercato, data dal numero di operatori stranieri sul totale. Una quota di operatori stranieri più elevata indica una maggiore apertura del mercato e quindi un punteggio più alto nell'indicatore.

Laddove i dati fossero mancanti, si è assunto un livello pari a quello del peggior Paese nella stessa variabile. A tale proposito, sottolineiamo il fatto che un Paese risulterà tanto più svantaggiato nella classifica finale, quanti più dati saranno mancanti nella costruzione dell'Indice. Di fatto, la Danimarca è il Paese più penalizzato dal metodo utilizzato, in quanto mancano i dati per tre variabili su sei. Seguono Grecia, Lussemburgo e Paesi Bassi (dati mancanti per due variabili su sei). In merito all'Italia sono stati trovati i dati necessari per tutte le variabili, suggerendo che la classifica finale potrebbe risultare parzialmente ottimistica rispetto alla reale situazione.

Per quanto riguarda gli indicatori *concentration* e *distribution*, si è utilizzata la media ponderata sui premi, avendo a disposizione i dati per i settori *life* e *non-life*. Nel caso di *tax* si è ricorso alla media ponderata sui premi dei prodotti *life*, *motor liability* e *health*.

La fonte dei dati sui comparatori (*aggregators*) è uno studio del 2012 di *CP Consulting*. Le informazioni in merito all'assicurazione obbligatoria sugli incidenti sul lavoro sono state tratte dal sito della Commissione europea. Per tutti gli altri dati la fonte è *Insurance Europe*. Tutti i dati fanno riferimento al 2012.

3. L'Italia

L'Italia occupa il quinto posto in classifica. L'indicatore in cui il nostro Paese, comparativamente agli altri Paesi Ue, offre la migliore prestazione è *structure*, nel quale siamo sestimi in classifica, grazie alle posizioni ottava, sesta e settima, rispettivamente per le variabili *concentration*, *foreign operators* e *aggregators*. Nel caso dei comparatori, tuttavia, è necessario far notare che sulla classifica dei soli Paesi per i quali i dati sono disponibili, l'Italia risulta penultima. La realtà dei fatti potrebbe dunque suggerirci una situazione diversa.

Per quanto riguarda l'indicatore *design* invece, il nostro Paese è settimo. Considerato che per quanto riguarda l'obbligo di assicurazione sugli incidenti sul lavoro l'approccio italiano trova corrispondenza nella maggior parte degli altri Stati membri (stando ai nostri dati, solo Bulgaria, Estonia, Lituania, Paesi Bassi e Spagna non l'adottano), la peggiore posizione è riservata agli indicatori *distribution* e *tax*, in cui ci troviamo rispettivamente settimi e quattordicesimi in classifica. Volendo guardare al bicchiere mezzo pieno, si può notare che l'indicatore *design* è quello su cui la politica ha la massima possibilità per incidere nel breve periodo.

Assicurazioni

Tabella 1. Assicurazioni – Indice di liberalizzazione 2015

	Design [0-10]	Structure [0-10]	Index [0-100]
Austria	7,15	2,15	56
Belgio	8,07	3,40	69
Bulgaria	7,22	5,32	75
Cipro	4,82	2,87	46
Croazia	6,88	1,59	51
Danimarca	5,00	2,41	44
Estonia	3,33	1,54	29
Finlandia	6,95	1,35	50
Francia	7,68	3,73	68
Germania	6,29	3,77	60
Grecia	4,48	3,92	50
Irlanda	6,33	1,36	46
Italia	7,15	3,67	65
Lettonia	3,33	2,08	32
Lituania	n.r.	n.r.	n.r.
Lussemburgo	4,92	1,92	41
Malta	6,07	0,85	41
Paesi Bassi	8,40	1,03	56
Polonia	6,97	2,04	54
Portogallo	7,41	3,13	63
Regno Unito	7,98	8,72	100
Rep. Ceca	1,67	2,91	27
Romania	6,79	1,67	51
Slovacchia	4,81	1,21	36
Slovenia	5,65	2,07	46
Spagna	6,56	3,27	59
Svezia	2,64	2,97	34
Ungheria	6,06	1,99	48



Indice delle liberalizzazioni 2015

Gli autori

Fabiana Alias è fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Paolo Belardinelli è fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Simona Benedettini è consulente presso Lear – Laboratorio di economia, antitrust e regolamentazione e fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Rosamaria Bitetti è ricercatrice alla Luiss Guido Carli, consulente dell'Ocse e fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Andrea Giuricin è research fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Carlo Stagnaro è capo della segreteria tecnica del Ministro dello Sviluppo economico e fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato è research fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

