

INDICE DELLE

LIBERALIZZAZIONI

2016

Report

Istituto Bruno Leoni

INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI **2016**

a cura di *Carlo Stagnaro*



Copertina

Timothy Wilkinson

AD

Uliva Foà

© 2016 IBL Libri

IBL Libri

Piazza Cavour, 3

10123 Torino

info@ibl-libri.it

www.ibl-libri.it

Dicembre 2016

ISBN 978-88-6440-304-5

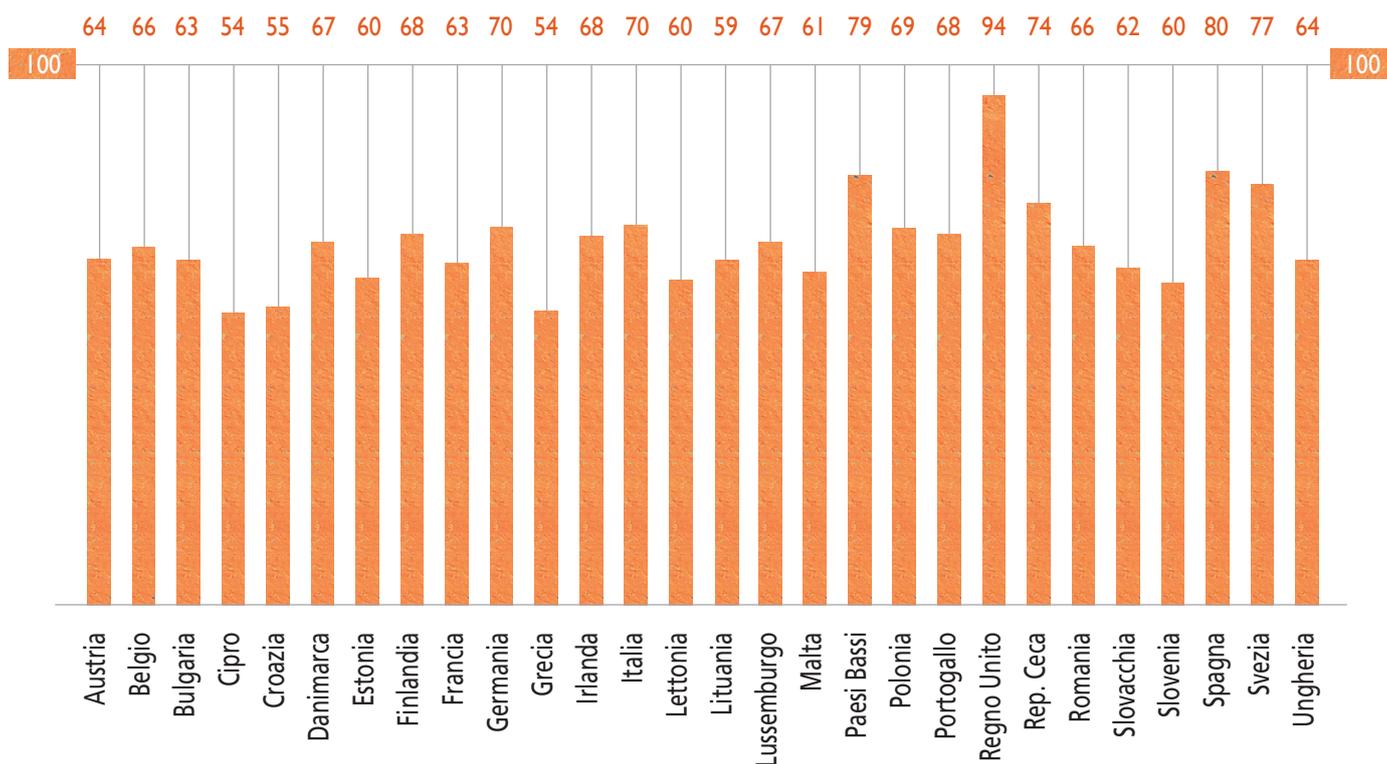
Indice

Introduzione di <i>Carlo Stagnaro</i>	9
Il saggio Corruzione e crescita economica di <i>Paul Ormerod</i>	25
Capitolo 1 Carburanti per autotrazione di <i>Carlo Stagnaro</i>	33
Capitolo 2 Mercato del gas naturale di <i>Simona Benedettini</i>	37
Capitolo 3 Mercato del lavoro di <i>Fabiana Alias</i>	45
Capitolo 4 Mercato elettrico di <i>Simona Benedettini</i>	49
Capitolo 5 Servizi postali di <i>Massimiliano Trovato</i>	57
Capitolo 6 Telecomunicazioni di <i>Massimiliano Trovato</i>	61
Capitolo 7 Televisione di <i>Massimiliano Trovato</i>	65
Capitolo 8 Trasporto aereo di <i>Andrea Giuricin</i>	69
Capitolo 9 Trasporto ferroviario di <i>Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro</i>	73
Capitolo 10 Assicurazioni di <i>Paolo Belardinelli</i>	77
Gli autori	81

Indice delle liberalizzazioni 2016

Introduzione¹

di Carlo Stagnaro



If we have system in which government is in a position to give large favor – it's human nature to try to get this favor – whether those people are large enterprises, or whether they're small businesses like farmers, or whether they're representatives of any other special group. The only way to prevent that is to force them to engage in competition one with the other.

Milton Friedman

I. Premessa

Anche nel 2016, il Paese più liberalizzato d'Europa è il Regno Unito, con un punteggio pari a 94 su 100, seguito da Spagna e Paesi Bassi che totalizzano, rispettivamente, 80 e 79. La classifica è chiusa da Grecia, Cipro e Croazia, che ottengono una valutazione pari a 44, 45 e 46, rispettivamente. L'Italia si colloca al sesto posto,

1. Approfitto di questa occasione per ringraziare Carla Altobelli, Valeria Cilento, Veronica Cippitelli, Giulia Di Croce, Luciano Lavecchia, Francesca Lecce, Simone Mezzacapo, Enrico Martini, Lucia Martinozzi, Geraldine Pennestri e Silvio Schinaia per le tante conversazioni che abbiamo avuto su questi temi e per tutto quello che ho imparato da loro. Vale il consueto disclaimer: Le posizioni qui espresse non riflettono necessariamente quelle delle istituzioni di appartenenza.

Introduzione

con un punteggio di 70 su 100 (identico alla Germania) confermando il buon grado di apertura formale di alcuni settori ma rimanendo indietro in altri. Sono questi i principali risultati dell'edizione 2016 dell'Indice delle liberalizzazioni, che dal 2007 – pur con diversi cambiamenti di metodologia nel corso degli anni, e una metodologia completamente rinnovata dal 2013 – misura il grado di apertura degli Stati membri dell'Unione Europea in dieci settori dell'economia: distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione, mercato del gas naturale, mercato del lavoro, mercato elettrico, poste, telecomunicazioni, televisione, trasporto aereo, trasporto ferroviario e assicurazioni.

Per ciascun settore, il Paese più avanzato riceve convenzionalmente un punteggio pari a 100: di conseguenza, il punteggio assegnato alle altre economie è interpretabile come la distanza dalla frontiera. Per ciascun Paese, poi, viene calcolata la media aritmetica tra i punteggi settoriali con l'obiettivo di individuare un indice sintetico del grado di liberalizzazione dell'intera economia.

L'obiettivo dell'Indice delle liberalizzazioni è duplice. In primo luogo esso intende documentare un fenomeno: poiché l'apertura e l'integrazione dei mercati è uno degli obiettivi dell'Unione Europea (EC 2015), appare ragionevole verificare se e come questo processo vada avanti e in quali settori permangano le maggiori asimmetrie. In principio, la progressiva apertura e integrazione dei mercati dovrebbe portare alla realizzazione di un vero e proprio mercato unico europeo. Se questo risultato può dirsi in buona parte raggiunto nei mercati dei beni, non è così nei mercati dei servizi, che ancora soffrono di rilevanti differenze solo in parte spiegabili con le peculiarità dei singoli Paesi, e non di rado dipendono invece dalla presenza di *policy* finalizzate a far coincidere la dimensione fisica del mercato con quella nazionale.

Secondariamente, vi è un sostanziale consenso tra gli economisti sul fatto che un maggiore livello di concorrenza sia positivamente correlato alla crescita economica (Blanchard e Giavazzi 2001, Harrison 1996), agli investimenti e l'occupazione (Alesina et al. 2005) e all'innovazione (Aghion e Griffith 2005). Di conseguenza, l'Indice ha anche un obiettivo di *policy*: se le liberalizzazioni sono uno strumento per promuovere crescita e occupazione, allora “mappare” quel che accade a livello europeo può servire sia a individuare le *best practice* all'interno dell'Unione, settore per settore, sia ad agevolare il lavoro dei *policy maker* nei Paesi che, invece, devono ancora completare il proprio lavoro di riforma e deregolamentazione dei mercati ex monopolistici.

Vi è una terza motivazione dietro la redazione dell'Indice, che abbiamo cercato di mettere in luce sin dalla prima edizione (IBL 2007): dare un senso e una direzione al processo di unificazione dell'Europa. Il progetto europeo può essere visto secondo due ottiche contrapposte: si può ritenere che la progressiva armonizzazione della regolamentazione settoriale a livello europeo sia un passo intermedio verso la costruzione di una autentica federazione e poi, a tendere, di un vero e proprio Stato europeo; oppure si può pensare che essa debba essere funzionale alla creazione di uno spazio europeo nel quale sono pienamente garantite le quattro libertà (libera circolazione delle persone, dei capitali, dei beni e dei servizi) senza che questo necessariamente richieda di trasformare la Commissione in un Governo “in senso stretto”, e le sue strutture nell'equivalente dei nostri ministeri.

L'Istituto Bruno Leoni ha sempre sostenuto questa seconda visione dell'Europa. Se si accetta questo punto di vista, allora le istituzioni dell'Unione possono essere un importante strumento per eliminare, dalle legislazioni degli Stati membri, quei tratti ancora diffusamente presenti che fanno coincidere il mercato con la nazione, e la nazione con gli apparati dello Stato (incluse le imprese a capitale pubblico che sovente si posizionano come campioni nazionali). Per certi versi, almeno finché il percorso di costruzione del mercato unico non potrà dirsi completato, la tensione tra queste due prospettive è destinata a non esplodere in quanto le stesse burocrazie europee hanno un interesse a trovare una legittimazione nella promozione del mercato e della concorrenza (Moran 2003). Certamente, la prossima uscita della Gran Bretagna dall'Unione è destinata a lasciare un segno tanto nelle *policies* che verranno adottate a livello europeo, quanto nella direzione che

Indice delle liberalizzazioni 2016

prenderà la politica dell'Unione (Wyplosz 2016). In ogni caso, il confronto tra i diversi gradi di apertura del mercato fornisce un'informazione essenziale per completare il lavoro e proseguire il percorso di liberalizzazione dell'economia soprattutto nei Paesi che, per varie ragioni, hanno finora avuto una *performance* deludente sotto questo profilo.

Questa introduzione intende illustrare nel complesso i risultati dell'Indice, rimandando poi ai singoli capitoli per approfondimenti sui diversi settori. La seconda sezione spiega perché è importante misurare le liberalizzazioni – e cosa si intenda per liberalizzazione e concorrenza. La terza sezione illustra la metodologia dell'Indice. La quarta riassume i principali risultati dell'edizione 2016 rispetto alle precedenti, mentre la quinta si concentra sull'Italia. La sesta sezione pone l'accento su un tema centrale e sovente trascurato: il rapporto tra concorrenza e corruzione e l'importanza dei processi di liberalizzazione come strumento di contrasto del malaffare. La settima sezione riassume e conclude.

2. Perché misurare le liberalizzazioni

La creazione e il mantenimento di condizioni concorrenziali sono associati a una serie di dinamiche ritenute desiderabili nelle nostre società: crescita economica, occupazione, innovazione. In più, in un'ottica europea, l'apertura dei mercati è strumentale alla loro integrazione. Il punto più alto a cui può aspirare l'Unione Europea è quello di creare un mercato pienamente integrato e interdipendente, nel quale consumatori e produttori si muovano secondo un *framework* comune e nell'assenza di steccati "artificiali" tra un Paese e l'altro. Tali steccati possono avere una triplice natura: 1) dazi; 2) aiuti di Stato; 3) regole discriminatorie.

I dazi, rendendo più costosi i prodotti stranieri, spingono i cittadini a preferire, a parità di altri elementi, le produzioni nazionali. In tal modo agiscono come una tassa sui consumatori, che impedisce loro di massimizzare la propria utilità (Romer 1986, Lucas 1988, Barro e Sala-i-Martin 1995). Sotto questo profilo, si può sostenere che l'Unione abbia sostanzialmente raggiunto il suo obiettivo, anche se permangono una serie di impedimenti diretti o indiretti al mutuo riconoscimento (EC 2015).

Gli aiuti di Stato agiscono in modo simmetrico rispetto ai dazi: anziché svantaggiare i produttori stranieri, attribuiscono un vantaggio ai produttori nazionali (o, nel caso in cui siano maggiormente selettivi, ad alcuni produttori nazionali). Da questo punto di vista, gli aiuti di Stato (e più in generale le cosiddette politiche industriali) sono fortemente distorsivi della concorrenza, in quanto possono essere impiegati anche per favorire specifiche tecnologie o processi produttivi (Winston 2006, Debenedetti 2016, Mingardi 2015). L'Unione Europea si è dotata di una disciplina sofisticata degli aiuti di Stato, tesa a escluderne la legittimità se non in casi specifici. I risultati della politica europea sono, sotto questo profilo, ambigui: se sono stati fatti molti passi avanti, la realtà degli aiuti di Stato rimane molto forte, e non priva di effetti sulla concorrenza (Butes e Jegers 2013, Clift 2013).²

Tuttavia, il principale problema dal punto di vista della creazione di un *level playing field* europeo, specialmente nei mercati dei servizi, deriva dall'introduzione di normative nazionali (incluse quelle fiscali) che in un modo o nell'altro ostacolano il libero funzionamento del mercato, o dal recepimento diseguale di quanto previsto dalle direttive europee. Eppure, si stima che un'applicazione più ambiziosa della direttiva servizi potrebbe far crescere il Pil europeo dell'1,8% (Monteagudo et al. 2012). Non a caso la Commissione si è mossa negli ultimi anni con l'obiettivo di adottare una serie di pacchetti settoriali finalizzati proprio a promuovere l'integrazione dei mercati dei servizi attraverso la rimozione delle residue barriere, di natura normativa, regolatoria, fiscale o parafiscale (*energy union*, strategia per il mercato digitale, *capital market union*, eccetera). È soprattutto sotto

2. Si veda anche lo *State Aid Scoreboard* 2015 della DG Comp.

Introduzione

questo profilo, e in parte sotto quello degli aiuti di Stato, che può essere utile il contributo delle istituzioni e degli enti di ricerca, relativo alla “misura” del grado di apertura dei mercati. Infatti, un approccio meramente basato sulla conformità formale delle legislazioni degli Stati membri alle direttive europee rischia di lasciare sullo sfondo tutte quelle misure che, a livello nazionale, vengono adottate con l'obiettivo, o comunque con l'effetto, di inibire il processo concorrenziale.

Lo sforzo di catturare, attraverso un indicatore sintetico, il grado di apertura di un mercato trova numerosi precedenti. Oltre all'Istituto Bruno Leoni, che dal 2007 pubblica il suo Indice delle liberalizzazioni, diversi altri soggetti indagano vari aspetti della libertà economica e della competitività dei Paesi. I principali, tra questi rapporti, verranno confrontati con gli esiti del nostro Indice nella sezione 4 di questa introduzione. Merita però di essere citato fin da ora il lavoro dell'OCSE sulla Product Market Regulation (PMR; si vedano Nicoletti et al. 2000, Koske et al. 2015), il quale adotta un approccio in principio simile al nostro, seppure basato sulla somministrazione ai Governi di questionari estremamente dettagliati. Proprio per la sua complessità, però, PMR viene aggiornato a intervalli molto lunghi (circa cinque anni).

L'Indice delle liberalizzazioni dell'IBL intende fornire una rilevazione più granulare nel tempo, attraverso un monitoraggio annuale dei progressi (o dei regressi) fatti all'interno delle diverse legislazioni nazionali. Misurare significa confrontare: per svolgere il proprio lavoro, il nostro *team* di ricerca parte da una definizione di concorrenza che fa perno principalmente su quattro assunzioni: a) la concorrenza si sostanzia nella libertà di ingresso sul mercato, libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale, e libertà di uscita dal mercato; b) la concorrenza presuppone l'assenza di distorsioni indotte dalla regolamentazione o dalla presenza diretta dello Stato al gioco competitivo, attraverso strumenti come gli aiuti di Stato o la partecipazione al capitale di alcune imprese; c) la regolamentazione è giustificata solo in funzione dell'esigenza di tutelare interessi generali strettamente intesi che esulino dal mero gioco concorrenziale (per esempio la salute e la sicurezza) oppure in presenza di segmenti del mercato che abbiano le caratteristiche del monopolio “naturale” (come le grandi reti infrastrutturali), anche se l'evoluzione tecnologica può determinare cambiamenti pure repentini sotto questo profilo (Kiesling e Munson 2016); d) in alcuni casi, specialmente durante le fasi di transizione dal monopolio (pubblico) alla concorrenza, possono essere giustificate o addirittura necessarie forme di regolazione asimmetrica per favorire l'ingresso di nuovi operatori o limitare il potere di mercato degli *incumbent* (IBL 2014, Baranes e Vuong 2011, Abel e Clements 2001).

È su questi presupposti che si basa la metodologia adottata nell'Indice delle liberalizzazioni.

3. La metodologia dell'Indice delle liberalizzazioni 2016

L'Indice delle liberalizzazioni prende in considerazione dieci settori dell'economia: distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione, mercato elettrico, mercato del lavoro, mercato del gas, telecomunicazioni, servizi postali, televisione, trasporti aerei, trasporti ferroviari e mercato assicurativo. Per ciascuno di questi settori, viene valutato il grado di apertura nei 28 Stati membri dell'Unione Europea. Il grado di liberalizzazione viene convenzionalmente posto pari a 100, per ciascun settore, nel Paese più avanzato, e riscalato di conseguenza per tutti gli altri: di conseguenza, il punteggio assegnato a ogni Paese può essere interpretato come la distanza dalla frontiera. Inoltre, per ogni Paese viene determinato un livello di liberalizzazione complessivo dell'economia, inteso come media tra i punteggi ottenuti nei diversi settori.

La metodologia ricalca, senza alcuna modifica, quella utilizzata nelle edizioni precedenti (si veda in particolare IBL 2015) e rappresenta un deciso avanzamento rispetto alla metodologia adottata inizialmente (IBL 2007), nell'ambito della quale l'indagine non riguardava tutti gli Stati membri dell'Unione ma solo il confronto “uno a uno” tra l'Italia e un Paese di riferimento, scelto per ciascun settore, sempre all'interno dell'UE.

Indice delle liberalizzazioni 2016

Per valutare il grado di apertura di ogni settore, vengono identificati indicatori e sottoindicatori finalizzati a catturare la presenza (o l'assenza) di barriere normative, regolatorie, fiscali o parafiscali come illustrato nel paragrafo precedente. In linea generale, gli aspetti a cui si guarda sono:

- esistenza di barriere all'ingresso sul mercato, all'esercizio dell'attività imprenditoriale e all'uscita dal mercato;
- interventismo dello Stato attraverso la partecipazione diretta o indiretta al capitale degli operatori;
- modalità di regolazione dei monopoli "naturali" e, in particolare, livello di separazione delle reti (ove rilevante);
- forme di regolazione asimmetrica e permanenza di aree di monopolio di fatto o di diritto.

Come si vede, il focus dell'analisi è essenzialmente sugli aspetti di contesto: l'intuizione di fondo è infatti che la concorrenza dipenda essenzialmente dall'esistenza di un quadro di regole tale da preservare la massima libertà d'azione degli operatori e dei consumatori. Al tempo stesso, però, vengono prese in considerazione una serie di variabili legate agli esiti del mercato, quali gli indici di concentrazione o i tassi di *switching* da parte dei consumatori (dove applicabili). Questo perché, non di rado, l'esistenza di restrizioni non emerge direttamente dall'esame dei contesti regolatori, in quanto deriva da forme di regolamentazione che non sono direttamente rilevabili o, ancora peggio, dalle modalità di implementazione delle norme. Pertanto i dati sull'esito dei mercati vengono assunti quali proxy rispetto alla solidità del contesto normativo, con una particolare attenzione alle dinamiche attese: per esempio, se nei primi anni successivi all'apertura formale del mercato la quota di mercato degli operatori *incumbent* non cala, si può ragionevolmente presumere che sussistano degli ostacoli alla mobilità della domanda oppure all'effettiva concorrenza da parte dei *newcomer*.

In generale, e salvo dove diversamente indicato, i dati sulla base dei quali vengono costruiti gli indici di liberalizzazione settoriali derivano da fonti pubbliche, o si rifanno a indicatori sintetici compilati da organizzazioni internazionali (è il caso, per esempio, delle misure sulla restrittività delle normative lavoristiche costruiti dall'OCSE).

4. I risultati dell'Indice 2016

La Tabella 1 e la Figura 1 riportano i risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2016, distinguendo per Paese e per settore.

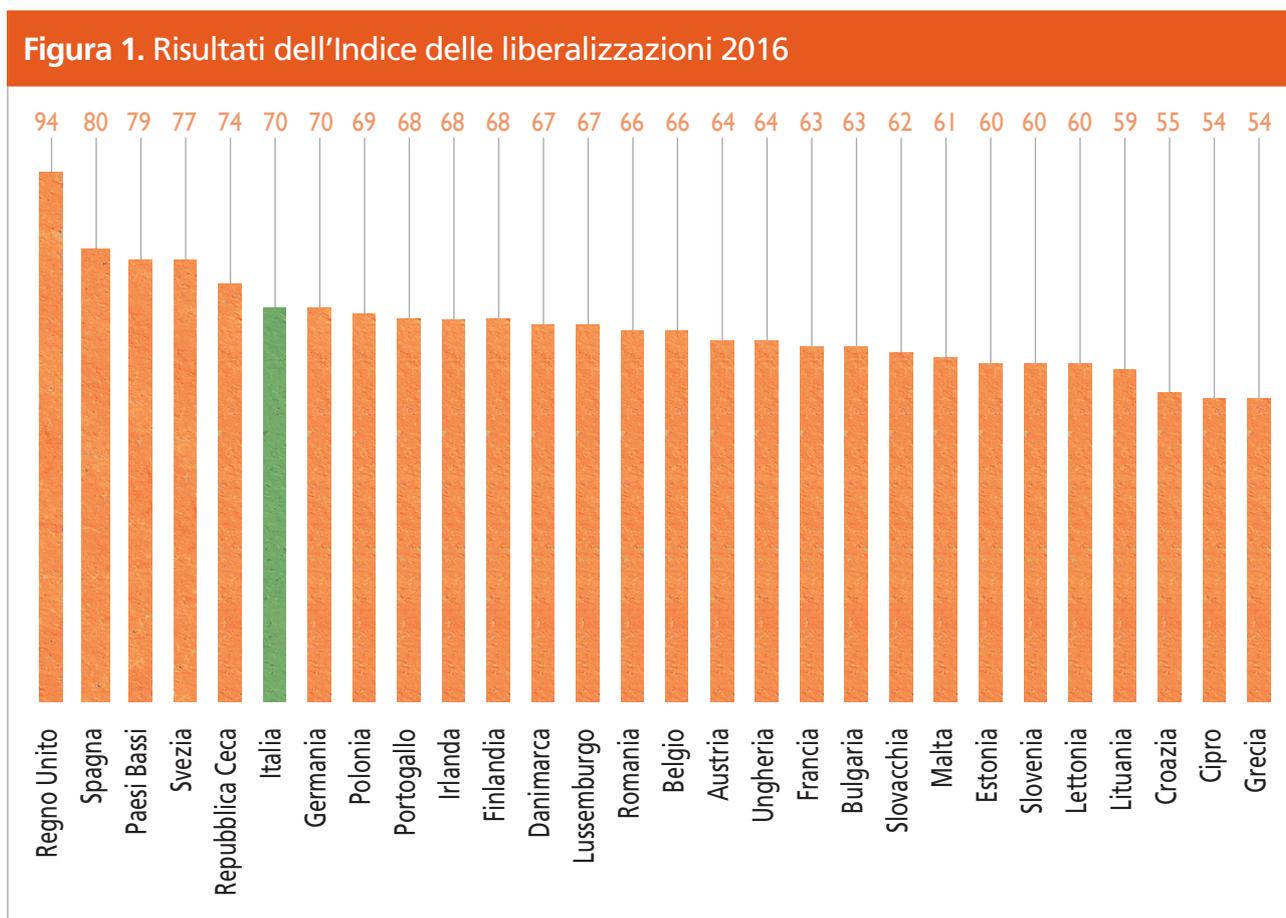
Come nel 2015 (e negli anni precedenti) il Paese più liberalizzato tra i 28 Stati membri dell'Unione Europea è la Gran Bretagna, che ottiene un punteggio pari a 94, in calo di un punto rispetto all'anno precedente. Al secondo e al terzo posto figurano Spagna e Paesi Bassi, con un punteggio, rispettivamente, pari a 80 (+3 sul 2015) e 79 (in linea col 2015). La Gran Bretagna si conferma Paese *leader* nel processo di apertura del mercato conquistando, tra l'altro, la prima posizione in cinque settori (mercato del gas, mercato del lavoro, mercato elettrico, trasporto aereo e assicurazioni) e ottenendo un punteggio superiore a 90 in altri due (televisioni con 91 e trasporto ferroviario con 95). In sostanza, il Regno Unito continua a mantenere non solo una posizione di testa, ma anche una notevole distanza rispetto alle economie immediatamente successive, sia per il coraggio e la determinazione con cui, a partire dagli anni Ottanta, ha perseguito la piena apertura dei mercati, sia perché empiricamente si osserva che il maggior tempo trascorso dal momento della liberalizzazione nei singoli settori tende a far consolidare i processi competitivi.

Introduzione

Tabella 1. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2016

	Carburanti per autotrazione	Mercato del gas naturale	Mercato del lavoro	Mercato elettrico	Servizio postale	Telecomunicazioni	Televisione	Trasporto aereo	Trasporto ferroviario	Assicurazioni	Indice delle liberalizzazioni
Austria	83	44	85	58	71	79	66	41	64	53	64
Belgio	57	76	70	83	71	63	78	70	27	66	66
Bulgaria	62	65	n.r.	61	70	57	95	64	18	71	63
Cipro	56	n.r.	n.r.	42	45	41	85	45	n.r.	67	54
Croazia	47	n.r.	n.r.	n.r.	77	69	87	42	17	49	55
Danimarca	47	55	93	66	60	87	89	68	59	45	67
Estonia	50	57	88	71	59	56	100	60	19	41	60
Finlandia	63	54	90	68	69	81	85	54	47	65	68
Francia	63	52	74	49	64	100	90	35	23	80	63
Germania	54	85	81	92	86	73	75	37	46	69	70
Grecia	41	31	70	46	65	72	69	72	23	52	54
Irlanda	63	68	90	55	63	73	77	87	n.r.	35	68
Italia	44	72	69	85	63	94	72	77	52	74	70
Lettonia	67	54	n.r.	69	71	50	90	73	13	53	60
Lituania	61	66	n.r.	77	73	49	85	68	13	35	59
Lussemburgo	100	35	84	60	50	73	75	n.r.	n.r.	57	67
Malta	46	n.r.	n.r.	67	66	65	70	50	n.r.	63	61
Paesi Bassi	74	72	88	87	100	93	93	58	70	59	79
Polonia	85	41	88	70	72	91	79	75	20	70	69
Portogallo	49	81	77	79	59	64	93	84	23	70	68
Regno Unito	81	100	100	100	79	89	91	100	95	100	94
Repubblica Ceca	92	81	84	68	71	83	89	61	52	55	74
Romania	51	68	n.r.	92	72	77	97	72	17	51	66
Slovacchia	56	35	78	69	54	53	86	88	58	40	62
Slovenia	71	47	80	70	73	64	85	42	18	52	60
Spagna	73	87	74	89	64	94	81	95	51	89	80
Svezia	48	94	91	80	84	86	84	67	100	34	77
Ungheria	66	64	81	71	58	47	98	82	18	57	64

Indice delle liberalizzazioni 2016



In coda alla classifica si posizionano invece Grecia (54 punti), Cipro (54) e Croazia (55). Questi Paesi si distinguono per una *performance* negativa in pressoché tutti i settori, con poche, sporadiche eccezioni: la Grecia ottiene un punteggio sufficiente per le telecomunicazioni e il trasporto aereo, Cipro e la Croazia per i servizi televisivi (dove però la distanza tra i singoli Paesi è tutto sommato limitata, in quanto l'economia meno aperta, quella austriaca, raggiunge comunque un risultato pari a 66). L'Italia occupa la sesta posizione con un punteggio pari a 70 (in crescita di tre punti rispetto all'anno precedente), a pari merito con la Germania (che a sua volta guadagna un punto sul 2015).

Osservando la classifica, si può notare che il gruppo di testa è sostanzialmente popolato da Paesi che sono membri dell'Unione da lunga data (con l'eccezione della Repubblica Ceca, che ha fatto il suo ingresso nel 2003 e si colloca al quinto posto con 74 punti). Simmetricamente, la parte bassa della classifica è occupata prevalentemente dai Paesi dell'Est (anche qui, con la significativa eccezione della Grecia) che hanno aderito all'UE solo negli anni Duemila. Questa divisione si può spiegare col più recente, e in molti casi incompleto o non del tutto efficace, recepimento delle direttive europee che, nei settori presi in esame, hanno avuto fondamentalmente una portata liberalizzatrice, per le ragioni che sono state illustrate in premessa.

La larga maggioranza dei Paesi (19) si colloca nell'intervallo tra 60 e 70 punti, a dimostrazione del fatto che – con l'eccezione di pochi Paesi virtuosi (5 con un punteggio complessivo superiore a 70 e solo uno superiore a 90) e di un ridotto gruppo di coda (4 Paesi) – l'impulso liberalizzatore di Bruxelles è arrivato nei singoli Stati membri in modo, per così dire, attutito. In sintesi, l'immagine complessiva che l'Indice restituisce, non differentemente dagli anni precedenti, è quella di un recepimento "controvoglia" delle direttive UE, teso a

Introduzione

garantire una *compliance* formale ma preservare, dove possibile, quegli spazi di discrezionalità e quelle forme di tutela degli assetti preesistenti. L'immagine appare più variegata, ma solo in parte, se la si guarda a livello di settori. Paesi che ottengono punteggi analoghi possono avere risultati molto differenziati nei singoli settori.

La Tabella 2 rende bene l'idea di questo *patchwork*: le caselle relative ai singoli settori (e Paesi) vengono colorate di azzurro se assumono un punteggio inferiore a 70, e di arancione se invece hanno un punteggio maggiore o uguale a tale soglia.

Tabella 2. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2016

	Carburanti	Gas	Lavoro	Elettricità	Poste	Tlc	Televisioni	Trasporti aerei	Trasporti ferroviari	Assicurazioni	Indice delle liberalizzazioni
Austria	83	44	85	58	71	79	66	41	64	53	64
Belgio	57	76	70	83	71	63	78	70	27	66	66
Bulgaria	62	65	n.r.	61	70	57	95	64	18	71	63
Cipro	56	n.r.	n.r.	42	45	41	85	45	n.r.	67	54
Croazia	47	n.r.	n.r.	n.r.	77	69	87	42	17	49	55
Danimarca	47	55	93	66	60	87	89	68	59	45	67
Estonia	50	57	88	71	59	56	100	60	19	41	60
Finlandia	63	54	90	68	69	81	85	54	47	65	68
Francia	63	52	74	49	64	100	90	35	23	80	63
Germania	54	85	81	92	86	73	75	37	46	69	70
Grecia	41	31	70	46	65	72	69	72	23	52	54
Irlanda	63	68	90	55	63	73	77	87	n.r.	35	68
Italia	44	72	69	85	63	94	72	77	52	74	70
Lettonia	67	54	n.r.	69	71	50	90	73	13	53	60
Lituania	61	66	n.r.	77	73	49	85	68	13	35	59
Lussemburgo	100	35	84	60	50	73	75	n.r.	n.r.	57	67
Malta	46	n.r.	n.r.	67	66	65	70	50	n.r.	63	61
Paesi Bassi	74	72	88	87	100	93	93	58	70	59	79
Polonia	85	41	88	70	72	91	79	75	20	70	69
Portogallo	49	81	77	79	59	64	93	84	23	70	68
Regno Unito	81	100	100	100	79	89	91	100	95	100	94
Repubblica Ceca	92	81	84	68	71	83	89	61	52	55	74
Romania	51	68	n.r.	92	72	77	97	72	17	51	66
Slovacchia	56	35	78	69	54	53	86	88	58	40	62
Slovenia	71	47	80	70	73	64	85	42	18	52	60
Spagna	73	87	74	89	64	94	81	95	51	89	80
Svezia	48	94	91	80	84	86	84	67	100	34	77
Ungheria	66	64	81	71	58	47	98	82	18	57	64

Legenda: le celle in giallo contengono un valore maggiore o uguale a 70; le celle in azzurro contengono un valore minore di 70

Indice delle liberalizzazioni 2016

Come si vede anche a colpo d'occhio, i punteggi complessivi di ciascun Paese rappresentano una sintesi che non rende giustizia della grande varianza che c'è in ciascuna economia. Soprattutto nella parte centrale della classifica, infatti, si trovano Paesi che hanno compiuto passi coraggiosi in alcuni settori, pur avendo scelto di proteggere lo *status quo* in altri. È in questo senso che si può capire quanto in Europa vi sia spazio per un miglioramento dello "stato dell'arte" dell'apertura dei mercati, e quanto l'Europa, attraverso la promozione delle *best practice* al proprio interno, possa rappresentare un importante *driver* di crescita.

Un ulteriore – e ultimo – aspetto riguarda il rapporto tra l'Indice delle liberalizzazioni e altre misure analoghe di apertura, di libertà economica e di competitività dei Paesi. La Tabella 3 riporta i coefficienti di correlazione tra l'Indice IBL e i principali indicatori sviluppati da altri organismi, pubblici e privati.

Tabella 3. Coefficienti di correlazione tra i diversi Indici

	Index Lib	PMR2013	Index of Economic Freedom	WorldWide Governance Indicators - Regulatory Quality	Doing Business - Distance to Frontier	Global Competitiveness Report
Index Lib	1,00	-0,73	0,46	0,48	0,41	0,63
PMR2013		1,00	-0,45	-0,40	-0,42	-0,52
Index of Economic Freedom			1,00	0,86	0,63	0,66
WorldWide Governance Indicators - Regulatory Quality				1,00	0,54	0,86
Doing Business - Distance to Frontier					1,00	0,49
Global Competitiveness Report						1,00

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

Gli Indici considerati hanno natura molto diversa, pur cercando di misurare aspetti che – si può presumere – sono abbastanza legati gli uni agli altri. Alcuni di essi cercano di fare una valutazione sul contesto normativo e, in generale, sulla maggiore o minore apertura delle diverse economie: è il caso di Product Market Regulation (che guarda proprio ai livelli di apertura dei singoli settori, e non a caso esprime una forte correlazione con l'Indice IBL), l'Index of Economic Freedom e i Worldwide Governance Indicators. Altri Indici guardano invece alla *performance ex post* dei "sistemi Paese", con particolare riferimento alla libertà di fare impresa (Doing Business) e alla competitività (il Global Competitiveness Index).

Nel complesso, l'analisi delle correlazioni tra i vari Indici restituisce la risposta attesa: ossia coefficienti di correlazione relativamente elevati, ma non altissimi. Ciò perché, in primo luogo, gli aspetti indagati dagli Indici sono connessi gli uni agli altri: un Paese è difficilmente competitivo e "a misura d'impresa" se non è aperto, è

Introduzione

difficilmente aperto se nei settori chiave dell'economia (i servizi) non vi è un buon grado di liberalizzazione sia dal lato dell'offerta sia dal lato della domanda. Al tempo stesso, però, essi indagano aspetti differenti: per esempio l'Indice di competitività tiene conto della qualità delle infrastrutture, quello di libertà economica dà un grande peso agli aspetti fiscali, e così via. Nel complesso, dunque, è lecito aspettarsi che questi diversi aspetti abbiano a che fare gli uni con gli altri, ma che non vi sia una stretta aderenza tra i loro risultati. Questo del resto conferma che ciascuno di questi Indici misura variabili differenti e, di conseguenza, ognuno è portatore di un pezzo di informazione che è utile e rilevante sia in sé e per sé, sia in relazione con gli altri.

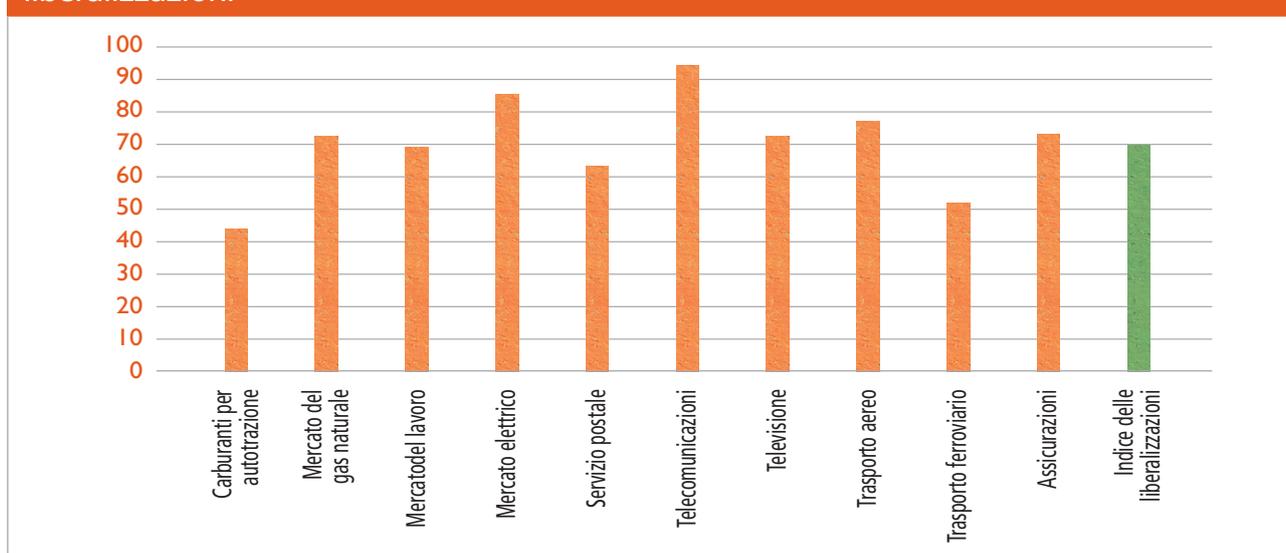
5. L'Italia

L'Italia, come anticipato, si colloca al sesto posto nella classifica complessiva, con un punteggio pari a 70 punti, in crescita di tre punti rispetto all'anno precedente. Se si limita il confronto ai soli Stati membri dell'UE15 – ossia il nucleo storico dell'Unione che tende ad avere un grado di apertura dei mercati superiore – il nostro Paese è cresciuto sia nel punteggio (da 66 nel 2014 a 67 nel 2015 a 70 quest'anno) sia nel *ranking* (dalla tredicesima posizione alla dodicesima fino alla sesta).

Nel valutare questi cambiamenti, occorre tenere conto di due elementi: 1) per ben otto dei quindici Stati si assumono punteggi sostanzialmente identici (tra 67 e 70), e quindi il rispettivo livello di apertura dell'economia non è nei fatti distinguibile; 2) proprio per la contiguità dei punteggi, le differenze possono dipendere da piccoli scostamenti nei singoli settori, che di per sé possono non essere significativi in quanto di second'ordine alla luce del livello di aggregazione degli indicatori stessi o della loro dipendenza da aspetti congiunturali. Contemporaneamente, però, non si può non notare che negli ultimi anni il nostro Paese ha fatto sistematicamente dei passi avanti, per quanto piccoli, mentre altri Stati membri hanno avuto una dinamica meno lineare, e che il miglioramento, pur marginale, è riscontrabile nella maggioranza dei settori. Infatti, nel 2016 l'Italia migliora (in alcuni casi sensibilmente) in sei dei dieci settori analizzati.

La Figura 2 mostra i punteggi dell'Italia nei diversi settori, mentre la Tabella 4 mostra le variazioni nei punteggi e nel rango settore per settore.

Figura 2. Risultati dell'Italia nei singoli settori e punteggio complessivo nell'Indice delle liberalizzazioni



Indice delle liberalizzazioni 2016

Tabella 4. Risultato e rango dell'Italia nei singoli settori e confronto col 2016

Italia	Punteggio 2016	Punteggio 2015	Variazione	Ranking 2016	Ranking 2015	Variazione
Carburanti	44	40	4	27	28	1
Gas naturale	72	58	14	8	14	6
Lavoro	69	70	-1	21	20	-1
Elettricità	85	79	6	6	10	4
Poste	63	58	5	20	24	4
Telecomunicazioni	94	96	-2	3	5	2
Televisioni	72	79	-7	25	23	-2
Trasporto aereo	77	74	3	7	7	0
Trasporto ferroviario	52	53	-1	8	6	-2
Assicurazioni	74	65	9	4	5	1
Indice delle liberalizzazioni	70	67	3	6	13	7

Il progresso deriva in alcuni casi da passi avanti di natura normativa (per esempio nel caso dei servizi postali, che guadagnano cinque punti grazie alla parziale privatizzazione dell'operatore dominante), mentre in altri casi dipende dalla naturale dinamica in settori che avevano raggiunto un sufficiente grado di liberalizzazione e nei quali la concorrenza tende a consolidarsi. In parte, inoltre, i miglioramenti – data la natura relativa dell'Indice – riflettono la “tenuta” del Paese in un contesto europeo segnato perlopiù da peggioramenti (come nel caso dei carburanti, dove l'Italia beneficia dalla scelta del Governo di non incrementare le accise, che anzi sono leggermente diminuite nel 2015, a differenza di quanto accaduto altrove).

Altri settori nei quali si riscontrano avanzamenti significativi sono il mercato del gas naturale (dove l'Italia guadagna addirittura 14 punti), quello elettrico (6 punti) e quello delle assicurazioni (9 punti). In tutti questi casi il miglioramento è dovuto per un verso alle dinamiche inerziali positive dei risultati del mercato, in particolare per quanto attiene alla mobilità della domanda; e, per l'altro verso, alla *performance* non brillante di altri Stati membri, che – partendo già da livelli di apertura inferiore – non hanno dato la spinta necessaria ai rispettivi assetti regolatori.³ In breve, i settori più liberalizzati si caratterizzano per una crescente volontà degli

³ Nel caso del mercato assicurativo, va segnalato un guadagno per l'Italia dovuto anche al cambiamento nella misurazione del numero di operatori stranieri: da quest'anno, per tutti i Paesi, Insurance Europe ha inserito tra gli operatori stranieri anche le aziende che operano in un Paese attraverso una compagnia mediatrice (FOS).

Introduzione

agenti economici, dal lato dell'offerta e dal lato della domanda, di trarre vantaggio dalle opportunità offerte da un contesto più competitivo. Tutto ciò si riflette principalmente negli indicatori che catturano gli esiti del mercato (come gli indici di concentrazione e i tassi di *switching*).

Vi sono, però, anche sintomi di arretramento. È il caso, in particolare, della televisione, settore nel quale l'Italia perde 7 punti rispetto all'anno precedente: il peggioramento, anche qui, è frutto principalmente di dinamiche inerziali, con una debolezza strutturale del nostro Paese per quanto riguarda la competizione tra piattaforme alternative e gli effetti della presenza di un forte operatore pubblico. Nei prossimi anni, tuttavia, la posizione italiana potrebbe migliorare in funzione della riduzione del canone Rai, in parte già concretizzata nel 2016 (ma non ancora catturata dall'Indice, che ovviamente si basa sui dati dell'anno precedente), in parte programmata per il 2017.⁴

Merita una menzione particolare il mercato del lavoro, che ottiene un punteggio stabile rispetto all'anno precedente: le novità introdotte dal *Jobs Act* non sono ancora pienamente catturate dall'Indice. Esse dovrebbero manifestarsi più compiutamente nella valutazione del 2017, che terrà integralmente conto delle modifiche normative (nella misura in cui esse saranno riflesse dall'indicatore sulla restrittività della legislazione del lavoro OCSE, che costituisce la base della nostra valutazione) e della riduzione dei tassi di disoccupazione osservata nell'arco del 2016.

La valutazione del nostro Paese potrebbe migliorare ulteriormente, e sensibilmente, qualora fossero accolte alcune delle innovazioni contenute nel ddl concorrenza: in particolare, il completamento della liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia elettrica e del gas (Stagnaro 2015, 2017) e il definitivo superamento della riserva postale sul recapito degli atti giudiziari (Mannheimer 2015).

6. Liberalizzazione e corruzione

Le liberalizzazioni sono importanti non solo in quanto strumento per favorire la crescita, l'occupazione e l'innovazione. L'apertura dei mercati, l'eliminazione delle posizioni di rendita e l'erosione dei monopoli hanno anche impatti sulla stessa vita civile e sociale di un Paese, in particolare sotto un profilo che sovente viene trascurato: la corruzione.

La corruzione, almeno nei Paesi che si caratterizzano per la presenza della *rule of law*, ha molti impatti negativi. Essa mina la crescita economica e induce una serie di distorsioni nella stessa struttura dell'economia: spinge le imprese a investire in relazioni anziché nello sviluppo e commercializzazione di prodotti innovativi. Inoltre mina la fiducia e la robustezza delle istituzioni, perché implica che coloro che hanno accesso diretto e "informale" ai decisori (politici o burocratici) possono avere più *chance* rispetto a quanti, invece, si concentrano sulle proprie attività nel rispetto della legge. Questi fenomeni acquisiscono una portata enorme nelle situazioni avverse del ciclo economico: come mostra Paul Ormerod nel saggio introduttivo dell'Indice delle liberalizzazioni, i Paesi caratterizzati da una maggiore pervasività dei comportamenti corruttivi tendono a essere meno resilienti rispetto alle crisi e, quindi, a soffrire un percorso di recupero più accidentato e meno rapido.

La corruzione nasce dalla possibilità dei funzionari pubblici (cioè burocrazie e politici) di accordare favori. Essa quindi è funzione principalmente di tre variabili: 1) il potere del funzionario pubblico; 2) la sua discrezionalità; 3) il livello di trasparenza sotto il quale vengono prese le decisioni. Ne segue che la corruzione tende a essere particolarmente pronunciata nei sistemi nei quali: a) i poteri pubblici sono maggiormente pervasivi

⁴ Sull'introduzione del "canone in bolletta" l'IBL ha espresso serie perplessità, sottolineando parimenti come a un maggior gettito dovrebbe corrispondere l'eliminazione della presenza della pubblicità nelle trasmissioni della tv pubblica. Per il modo in cui è strutturato l'Indice la modalità di riscossione non viene valutata, a differenza dell'entità del canone stesso. Si vedano Sileoni (2015) e Boccalatte (2016).

Indice delle liberalizzazioni 2016

e le decisioni pubbliche avvengono con maggiore frequenza ed estensione; b) i processi decisionali sono demandati all'arbitrio di singoli decisori; c) la legislazione e le procedure sottostanti sono oscuri e complessi. In breve, la corruzione si presenta più frequentemente nei casi in cui l'ambito delle decisioni pubbliche è più esteso e nei quali le regole non sono "poche, semplici, chiare e stabili" ma "molte, confuse, opache e instabili".

Le politiche di liberalizzazione possono per questo rappresentare un importante *driver* di lotta alla corruzione. Questo per due principali ragioni. In primo luogo, la liberalizzazione implica una rinuncia dei pubblici poteri a regolamentare un certo ambito, se non in termini generali e astratti, e soprattutto a intervenire direttamente nell'economia, attraverso aziende controllate dallo Stato oppure attraverso scelte più o meno discrezionali su chi debbano essere "vincitori e perdenti" del confronto competitivo. In questo senso, la corruzione è l'altra faccia del *rent seeking*: riducendo l'opportunità di estrarre (e concedere) rendite, viene meno anche la ragion d'essere della corruzione, la quale presuppone, per il corruttore, la concreta e credibile possibilità di ricevere un beneficio come contropartita della bustarella (Mauro 1997). Per la stessa ragione, le politiche di privatizzazione e, in generale, di de-statalizzazione dell'offerta di servizi (sia nel caso delle liberalizzazioni in senso stretto, sia nel caso di introduzione di forme di concorrenza per il mercato) possono contribuire a ridurre significativamente la diffusione e la convenienza dei comportamenti corruttivi (Rose-Ackerman e Truex 2012). Si noti che queste considerazioni valgono, seppure in modo diverso, anche per quei casi in cui non si può parlare di corruzione in senso stretto, ma nei quali i regolatori vengono "catturati" e finiscono, con le proprie determinazioni, a fare gli interessi di soggetti specifici a scapito della collettività e soprattutto a scapito di tutti coloro che non hanno voce nell'ambito del processo decisionale, perché troppo frammentati o perché, nell'assenza di un contesto aperto e libero, semplicemente non esistono e dunque non trovano rappresentanza (Barbieri e Giavazzi 2014). Se un settore è caratterizzato da un monopolio legale, per esempio, non esistono concorrenti in grado di organizzarsi e far sentire la propria voce.

Se l'assenza di concorrenza è una delle potenziali cause della corruzione, è vero anche il contrario: come ha riconosciuto il presidente dell'Autorità Anticorruzione, Raffaele Cantone, «la corruzione calpesta la concorrenza, scoraggia l'innovazione, emargina gli imprenditori bravi e sani» (Ludovico 2014). Infatti l'obiettivo ultimo delle imprese è fare profitti: possono farlo innovando e intercettando la domanda e i desideri dei consumatori; oppure possono farlo ottenendo favori politici e riducendo *ex lege* la competizione. È anche questa dinamica che spiega perché, nel lungo termine, i Paesi più corrotti tendono a crescere meno: le imprese investono più risorse, umane e finanziarie, nella ricerca di rendite anziché sviluppare nuovi prodotti, migliorare l'organizzazione dei loro processi produttivi, o adottare nuove strategie commerciali.

Si può insomma sostenere che la concorrenza riduce la corruzione, e la corruzione riduce la concorrenza. Una politica coraggiosa di liberalizzazioni non fa solo crescere la competitività di un Paese, ma anche il suo standard etico e morale.

7. Conclusione

Anche quest'anno, l'Indice delle liberalizzazioni restituisce un'immagine in chiaroscuro dell'Europa. Molti Paesi hanno compiuto scelte coraggiose; diversi settori sono ormai arrivati a un grado significativo di apertura e hanno un disegno di mercato fondamentalmente concorrenziale. Al tempo stesso, troppi Paesi (e troppi settori) continuano a mantenere in essere posizioni di rendita che, alla lunga, danneggiano i consumatori e le prospettive di crescita. In alcuni casi, se si escludono poche realtà all'avanguardia, interi comparti dell'economia rimangono ostaggio delle vecchie logiche dirigiste.

Due questioni sono, però, fuori dubbio. In primo luogo, pur con tutte le sue ambiguità, retromarcie e difficoltà, l'impulso europeo si è tradotto in una sostanziale apertura dei mercati. Questo è vero tanto nei casi in

Introduzione

cui direttive e regolamenti hanno posto traguardi ambiziosi (come in trasporto aereo, telecomunicazioni e energia), quanto in quelli dove invece hanno prevalso le spinte conservatrici (trasporto ferroviario). Almeno in relazione all'apertura dei mercati e alla loro integrazione, insomma, si può sostenere credibilmente che l'Unione Europea abbia prodotto più benefici che costi, anche se non mancano né i costi (sotto forma di eccesso di regolamentazione) né le delusioni (nel senso che la Commissione avrebbe potuto spingere verso soluzioni più radicali o pretendere un *enforcement* più puntuale da parte degli Stati membri).

Secondariamente, l'Europa offre molti esempi di liberalizzazioni di successo: ogni settore ha trovato, in qualche Stato membro, delle *best practices* e degli approcci originali che hanno consentito di soppiantare monopoli e oligopoli con dinamiche genuinamente concorrenziali, pur nel rispetto delle peculiarità economiche, sociali e politiche di ciascuna economia. Non solo questo dimostra che ogni Paese ha molto da imparare – copiando e adattando – dagli altri, ma anche, e forse soprattutto, che la liberalizzazione dell'economia non è una mera ambizione, è un *facto* che ha determinato risultati concreti e misurabili.

Un aspetto poco considerato è il potenziale che le liberalizzazioni hanno nel contrastare la corruzione: affrontare questo tema significa anzitutto porsi la questione della qualità delle istituzioni. Ma significa anche accettare la realtà per cui i *rentier* possono essere tali solo in virtù di una qualche forma di protezione “politica”, che può derivare da una scelta degli elettorati, oppure da una eccessiva contiguità tra i decisori politici e gli interessi organizzati.

L'Indice delle liberalizzazioni, nella sua duplice funzione di analisi dell'esistente e di strumento per promuovere la conoscenza e l'adozione delle politiche di apertura del mercato, tenta di cogliere tutti questi elementi e di restituirne una sintesi la più fedele possibile alla complessità dei mercati e dei sistemi regolatori. L'obiettivo dell'Indice è di fornire ai *policy makers* uno strumento per il loro lavoro di miglioramento del quadro normativo. Aprire i mercati alla concorrenza è il modo più efficace per accorciare la distanza rispetto alla frontiera, e spingere la frontiera sempre più verso assetti coerenti con la crescita e la libertà economica, la sperimentazione e l'innovazione.

Bibliografia

ABEL, J. e M. CLEMENTS (2001), “Entry under Asymmetric Regulation”, *Review of Industrial Organization*, vol. 19, n. 2, pp. 227-242.

AGHION, P. e GRIFFITH, R. (2005), *Competition and Growth*, Boston (MA): The MIT Press.

ALESINA, A., ARDAGNA, S., NICOLETTI, G. e SCHIANTARELLI, F. (2005), “Regulation and investment”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n. 4, pp. 791-825.

BARANES, E. e H.C. VUONG (2011), “Ex-Ante Asymmetric Regulation and Retail Market Competition: Evidence from Europe's Mobile Industry”, *Technology and Investment*, vol. 2, n. 4, pp. 301-310.

BARBIERI, G. e F. GIAVAZZI (2014), *Corruzione a norma di legge*, Milano: Rizzoli.

BARRO, R.J. e X. SALA-I-MARTIN, *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.

BLANCHARD, O. e GIAVAZZI, F. (2001), “Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets”, *NBER Working Paper*, n. 8120.

BOCCALATTE, S. (2016), “Per una RAI senza pubblicità (o quasi). Il canone Rai è un'imposta ormai difficile da giustificare”, *IBL, Focus*, n. 264.

BUTS, C. e M. JEGERS (2013), “The Effect of 'State Aid' on Market Shares: An Empirical Investigation in an EU Member State”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 13, n. 1, pp. 89-100.

CLIFT, B. (2013), “Economic Patriotism, the Clash of Capitalisms, and State Aid in the European Union”, *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 13, n. 1, pp. 101-117.

Indice delle liberalizzazioni 2016

- DEBENEDETTI, F. (2016), *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti*, Venezia: Marsilio.
- EC (2015), "Upgrading the Single Market: more opportunities for people and businesses", COM(2015) 550 final.
- HARRISON, A. (1996), "Openness and growth: A time-series, cross-country analysis for developing countries", *Journal of Development Economics*, vol. 8, n. 2, pp. 419-447.
- IBL (2007), *Indice delle liberalizzazioni 2007*, Torino: Istituto Bruno Leoni.
- IBL (2014), "A chi ha sarà dato? La distribuzione locale gas, il delta Vir/Rab e la concorrenza", Istituto Bruno Leoni, *Policy Paper*, 25 giugno 2014.
- IBL (2015), *Indice delle liberalizzazioni 2015*, Torino: IBL Libri.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY e M. MASTRUZZI (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 5430.
- KIESLING, L.L. e D. MUNSON (2016), "A Revolution in Power: Where We've Come from, Where We're Headed", *Electricity Policy – Electricity Daily*.
- KOSKE, I., I. WANNER, R. BITETTI e O. BARBIERO (2015), "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.
- LUCAS, R.E. (1988), "On the Mechanisms of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n. 1, pp. 3-42.
- LUDOVICO, M. (2014), "Guerra ai corrotti insieme alle imprese. Intervista a Raffaele Cantone", *Il Sole 24 Ore*, 21 settembre.
- MANNHEIMER, G.L. (2015), "I raccomandati della raccomandata. L'esclusiva sulle notifiche degli atti giudiziari", IBL, *Briefing Paper*, n. 144.
- MAURO, P. (1997), "Why Worry About Corruption?", IMF, *Economic Issues*, n. 6.
- MILLER, T. e A.B. KIM (2016), *2016 Index of Economic Freedom*, Washington, DC: The Heritage Foundation.
- MIINGARDI, A. (2015), "A Critique of Mazzucato's Entrepreneurial State", *Cato Journal*, vol. 35, n. 3, pp. 603-625.
- MONTEAGUDO, J., A. RUTOWSKI e D. LORENZANI (2012), "The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation", *European Economy – Economic Papers*, n. 456.
- MORAN, M. (2003), *The British Regulatory State*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- NICOLETTI, G., S. SCARPETTA e O. BOYLAUD (2000), "Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation", *OECD Economics Department Working Paper*, n. 226.
- ROMER, P.M. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, n. 5, pp. 1002-1037.
- ROSE-ACKERMAN, S. e R. TRUEX (2012), "Corruption and Policy Reform", *Yale Law & Economics Research Paper*, n. 44.
- SCHWAB, K. (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, Ginevra: World Economic Forum.
- SILEONI, S. (2015), "Canone in bolletta: (pagare) di tutto di più", IBL, *Focus*, n. 257.
- STAGNARO, C. (2015), "Concorrenza e innovazione nei mercati *retail* dell'energia elettrica. Le prospettive del Ddl Concorrenza 2015", Ministero dello Sviluppo economico, *Note di discussione*, n. 1.
- STAGNARO, C. (2017), "Competition and innovation in retail electricity markets. Evidence from Italy", *Economic Affairs*, di prossima pubblicazione.
- WB (2016), *Doing Business 2017*, Washington, DC: The World Bank.
- WINSTON, C. (2006), *Government Failure versus Market Failure*, Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- WYPLOSZ, C. (2016), *What To Do With the UK? EU Perspectives on Brexit*, London: Centre for Economic Policy Research.

Corruzione e crescita economica

Perché la corruzione rende le crisi economiche più gravi¹

di Paul Ormerod

Questo è ciò che riscatta la guerra: il fatto che essa mette alla prova una nazione. Come le mummie si decompongono istantaneamente quando vengono esposte all'atmosfera, così la guerra esprime il suo verdetto sulle istituzioni sociali che hanno esaurito la propria vitalità.

Marx, *La questione d'Oriente*

I. Introduzione

Anche Marx aveva tratti che lo riscattavano, in particolare la sua capacità di incapsulare un fenomeno complesso in un paragrafo conciso e memorabile. Se volessimo esprimere la frase in epigrafe nel gergo moderno, dovremmo dire che egli stava descrivendo l'effetto di un considerevole trauma su di un sistema socio-economico privo di resilienza. Se si trova in condizioni esterne favorevoli, un'economia può continuare a funzionare, riuscendo persino a sembrare sana. Ma un trauma importante mette rapidamente in luce l'incapacità di questa economia ad adattarsi ed evolvere.

La crisi finanziaria della fine degli anni Duemila ha rappresentato esattamente un trauma del genere. Nel corso del 2008, in quasi tutte le economie occidentali la produzione ha iniziato a diminuire. In realtà, già nel 2007 si era verificato un modesto calo della produzione, ma di fatto possiamo considerare il 2007 come l'anno di "picco" del lungo periodo di crescita economica degli anni Novanta e Duemila. Oggi che disponiamo dei dati relativi al 2015 possiamo calcolare la variazione del PIL in termini reali per il periodo 2007-2015.

Prenderemo in considerazione un gruppo di 20 economie sviluppate in Europa occidentale, America del nord e Giappone. I Paesi esaminati formano un gruppo ragionevolmente omogeneo in termini di fase di sviluppo economico. Escluderemo dal nostro gruppo le economie dell'Europa orientale entrate a pieno titolo nell'Unione Europea negli anni Duemila. In generale, queste economie hanno realizzato una forte ripresa, ma si trovano ancora nelle prime fasi della loro integrazione nella più ricca economia europea occidentale, il che dovrebbe indurci ad attenderci tassi di crescita più elevati, analogamente a quanto è accaduto, ad esempio, a Spagna e Portogallo dopo la loro entrata nella UE a metà degli anni Ottanta.

¹ Il presente saggio, col titolo "Corruption and Economic Resilience: Recovery from the Financial Crisis in Western Economies", è uscito originariamente su *Economic Affairs*, vol. 36, n. 3, 2016, pp. 348-355. © 2016 Institute of Economic Affairs. Traduzione dall'inglese di David Perazzoni.

Corruzione e crescita economica

La resilienza delle economie esaminate nei confronti della crisi finanziaria diverge considerevolmente. Se confrontiamo la crescita percentuale del PIL reale nell'anno di picco precedente alla crisi (il 2007) con il PIL reale nel 2015, possiamo constatare che l'economia più resiliente è cresciuta del 18%, mentre la peggiore ha subito una contrazione del 26%.

Cercheremo quindi di spiegare questa variabilità in termini di resilienza.

2. I dati

La crescita media (non pesata per compensare le dimensioni) dei 20 Paesi nel corso del periodo 2007-2015 è stata di appena il 2,5%,¹ un valore che nel periodo di crescita intercorrente tra l'inizio degli anni Novanta e la crisi del 2008 era stato solitamente raggiunto solo in un anno.

In 6 dei 20 Paesi che abbiamo esaminato, nel 2015 il PIL reale continuava a essere inferiore a quello registrato nel 2007. Si tratta di un periodo insolitamente lungo in cui la produzione è rimasta inferiore a quella dell'anno di picco. Ormerod (2010) esamina la crescita annuale del PIL reale in 17 economie occidentali nel periodo 1871-2007. In questi anni vi sono stati 191 episodi di recessione, se definiamo come recessione il periodo di tempo in cui il PIL reale rimane al di sotto del livello raggiunto nel picco precedente. La maggior parte di queste recessioni (per la precisione, 114) ha avuto una durata di appena un anno. Solo in sette occasioni prima del 2007 il PIL reale è rimasto inferiore per otto anni a quello raggiunto durante il picco, ma negli ultimi anni riscontriamo sei ulteriori esempi di questo fenomeno. Il trauma, quindi, è stato invero considerevole.

Nonostante la gravità dello shock, alcune economie hanno realizzato una ripresa ragionevolmente buona. Per quanto riguarda l'Australia, nel 2015 il PIL era superiore del 18% rispetto a quello del 2007. Tuttavia le vicende di questo gruppo di Paesi sono state alquanto variegate: nel caso della Grecia, ad esempio, nel medesimo anno il PIL era inferiore del 26% a quello del 2007.

Pelloni e Savioli (2015) esaminano le vicende italiane, notando che nel 2015 il PIL italiano era inferiore dell'8% a quello del 2007. Questi autori attribuiscono un grande peso al livello complessivo di corruzione in Italia tra le cause della scarsa resilienza di questa economia. La corruzione, ad esempio, crea ostacoli tanto all'espansione quanto all'innovazione. Bigoni et al. (2016, p. 1318) ipotizzano che il persistente divario tra il nord e il sud del Paese sia dovuto non solo al fenomeno del cosiddetto "familismo amorale", ma anche, più in generale, alle «persistenti differenze delle norme sociali».

Ampliando di molto l'orizzonte, un rapporto dell'OCSE (OCSE 2013) prende in considerazione la questione del rapporto tra crescita e corruzione nel mondo. Il rapporto nota il forte nesso negativo tra il livello percepito di corruzione e il *livello* di produzione pro capite riscontrabile quando economie aventi gradi di sviluppo considerevolmente diversi vengono incluse nel medesimo campione. Gli studiosi dell'OCSE aggiungono che questo non indica necessariamente l'esistenza di un nesso causale, giacché la corruzione è correlata ad altre variabili la cui influenza sull'economia è nota, quali il rispetto del *rule of law* e l'efficacia delle autorità. Il rapporto OCSE 2013 (a p. 3) sostiene inoltre che «a differenza della forte correlazione tra la corruzione percepita e il livello della produzione, la correlazione tra corruzione percepita e crescita del PIL è debole». Si propongono svariate spiegazioni per questo fenomeno, come ad esempio il fatto che la corruzione può favorire la crescita economica in quei Paesi in cui il sistema normativo rappresenta invece un ostacolo.

1. I dati sono desunti dal sito statistico dell'OCSE (<http://stats.oecd.org>) alle voci Annual National Accounts, Main Aggregates, Gross Domestic Product, prezzi costanti, anno base nazionale.

Indice delle liberalizzazioni 2016

Come abbiamo osservato, tuttavia, i 20 Paesi nel campione che abbiamo esaminato sono economie sviluppate e, pertanto, le loro strutture istituzionali condividono un considerevole numero di tratti. Ad esempio, nel 2007 la Spagna e il Portogallo – gli ultimi Paesi del nostro campione usciti da una dittatura militare – erano democrazie da oltre trent'anni. A maggior ragione questo vale per alcuni degli altri Paesi che abbiamo esaminato, che rappresentano una tradizione di democrazia rappresentativa molto più longeva. Inoltre, in questi Stati in generale vige un regime di stato di diritto. È evidente che le culture e le strutture economiche mostrino invece una certa variabilità, che, tuttavia, tra i Paesi del nostro campione risulta assai meno accentuata che rispetto al resto del mondo.

L'ultimo grave shock che aveva colpito il mondo occidentale era stato l'aumento (fino a quattro volte del valore iniziale) del prezzo del petrolio nel 1973-1974. Questo trauma aveva messo in luce particolari debolezze nelle strutture istituzionali di taluni Stati – come l'Italia e il Regno Unito – in termini di resilienza, ossia della capacità di contenere e controllare le forze che inducono un aumento dell'inflazione. Tra i Paesi del nostro campione la Grecia, la Spagna e il Portogallo non erano ancora tornati alla democrazia, mentre il resto era contraddistinto dalle somiglianze che abbiamo accennato poc'anzi. A dispetto di questo quadro generale, l'aumento del prezzo del petrolio produsse forti differenze nel tasso d'inflazione tra Stato e Stato, che si sono perpetuate per un periodo piuttosto lungo.

Nei due decenni successivi al 1953, l'anno della fine della guerra di Corea (che aveva rappresentato di per sé uno shock inflazionistico, seppure decisamente meno grave di quello del 1973-74), i tassi d'inflazione in Occidente erano generalmente modesti e grosso modo uniformi. In questa sede non possiamo analizzare dettagliatamente le vicende successive ma, al fine di illustrare il punto, ci basti rammentare che, nel periodo 1953-1972, il tasso medio d'inflazione era pari al 3,6% nel Regno Unito e al 2,3% in Germania (occidentale). L'aumento del prezzo del petrolio produsse una forte divergenza dei tassi d'inflazione. Nel 1976, il tasso d'inflazione in Germania era tornato al 4,6%, mentre nel Regno Unito aveva raggiunto il 14,6%, dopo aver raggiunto un picco di oltre il 20% nel 1975. In effetti, a parte una temporanea riduzione nel 1978, il tasso d'inflazione britannico rimase al di sopra del 10% fino al 1982. L'attivismo dei sindacati e il loro rifiuto di ammettere che il contenimento dell'inflazione richiedeva riduzioni dei salari in termini reali aveva prodotto questa situazione. Fu solo grazie alla legislazione del mercato del lavoro promulgata negli anni Ottanta e dalla sconfitta inflitta dal Primo Ministro Thatcher al sindacato dei minatori che l'inflazione poté finalmente essere riportata sotto controllo.

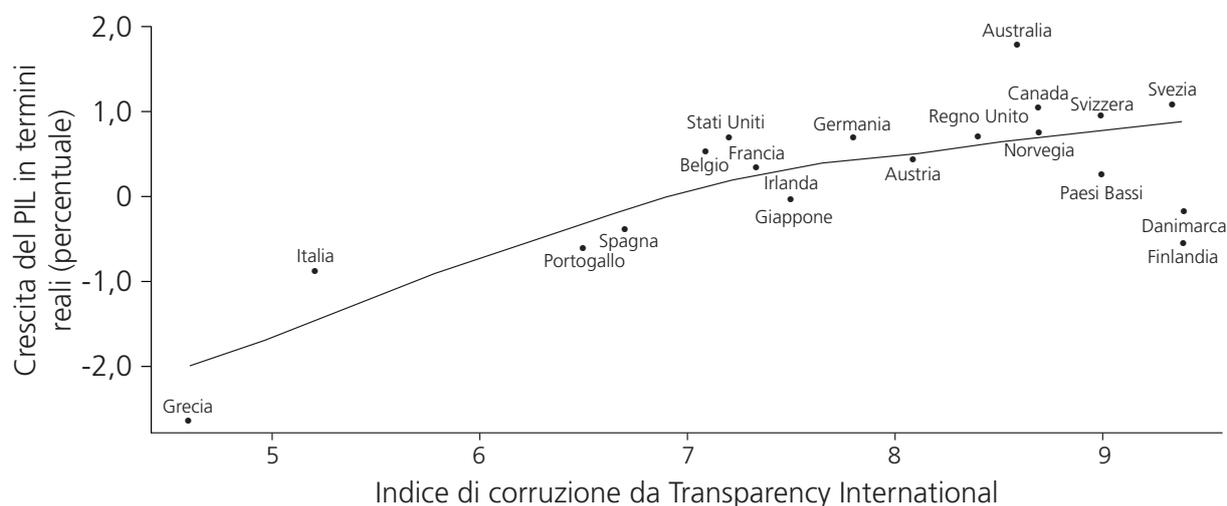
Nel resto di queste pagine esamineremo il rapporto tra la crescita economica nel periodo 2007-2015 e il livello di corruzione nel settore pubblico di ciascuna economia. Il nostro postulato di partenza è che, analogamente a quanto avvenuto nel caso dell'inflazione negli anni Settanta, il trauma prodotto dalla crisi finanziaria ha messo in luce alcune fondamentali debolezze di determinate economie. Gli effetti di queste debolezze potevano essere limitati quando la situazione economica era favorevole, ma si sono palesati in tutta la loro evidenza una volta che questi Paesi sono stati messi alla prova della crisi.

3. Risultati e discussione

Per i 20 Stati del nostro campione, la correlazione tra la loro posizione nell'Indice di corruzione nel 2007 e nel 2015 è pari a 0,944. Pertanto, da un punto di vista puramente statistico, i risultati sono molto simili, a prescindere che si faccia uso dei dati sulla corruzione relativi al 2007 o al 2015. Tuttavia, intuitivamente, appare preferibile avvalersi dei dati relativi all'inizio del periodo in esame per determinare quanta parte delle differenze tra tassi di crescita possa essere spiegata sulla base dell'Indice di corruzione.

Corruzione e crescita economica

Figura 1. Crescita del PIL in termini reali (2007-2015) e indice di corruzione (2007) in 20 economie occidentali



Fonti: OCSE; Indice della Corruzione percepita di Transparency International (a valori più alti corrisponde un minore indice di corruzione percepita)

La Figura 1 illustra i dati relativi alla crescita del PIL in termini reali nel periodo 2007-15 e l'Indice di corruzione nel 2007. La linea continua rappresenta l'adattamento di una regressione della crescita rispetto all'Indice di corruzione.²

Dal grafico si può desumere l'esistenza di un "punto critico", o "punto di svolta", se usiamo questa espressione nel suo senso descrittivo, anziché in quello tecnico. Indici di trasparenza inferiori a 7 appaiono associati a una netta incapacità di riprendere la crescita economica dopo la crisi.

La Figura 1 mette così in evidenza una questione lungamente dibattuta: le osservazioni che appaiono chiaramente anomalie rispetto al resto dei dati, come Italia e Grecia, con il loro bassissimo Indice di trasparenza, dovrebbero essere escluse dal resto del campione? Oppure dobbiamo ritenere che tali osservazioni contengano informazioni preziose, e dovrebbero pertanto essere mantenute? Non esiste una risposta univoca a questo dilemma, tuttavia, nel nostro caso, sembra opportuno includere le anomalie nell'analisi. Il fine della nostra indagine consiste nell'accertare gli effetti della corruzione sulla ripresa economica dopo un grave shock e quindi è importante includere nel campione il piccolo numero di Paesi contraddistinti da livelli di corruzione relativamente elevati.

Una domanda ovvia consiste nel chiedersi se l'appartenenza all'Unione Europea possa spiegare la variabilità della ripresa economica nei Paesi in esame. I 12 Stati appartenenti all'Eurozona³ hanno registrato una crescita media del -1,9%, rispetto al +9,01% degli 8 paesi che non hanno adottato l'euro. Anche escludendo la Grecia, la crescita media del gruppo dell'euro rimane appena il 3%.

2. A rigore di termini, si tratta di un adattamento leggermente non-lineare, utilizzando il comando di regressione lineare locale *loess* nel pacchetto statistico R, con *span* posto uguale ad 1. Si veda Cleveland et al. (1992).

3. In verità la Danimarca non appartiene all'Eurozona, ma, giacché la corona danese è sostanzialmente ancorata all'euro nell'ambito dell'ERM II, l'abbiamo inclusa nel gruppo dell'Eurozona. La Svezia, invece, è indubbiamente fuori dall'Eurozona stessa.

Indice delle liberalizzazioni 2016

Esiste una enorme letteratura in merito alle ripercussioni della moneta unica e non è lo scopo del presente saggio venire alle prese con la questione. Tuttavia l'idea che l'euro abbia avuto effetti negativi sulla crescita è molto diffusa. Martin Feldstein (2012, p. 105), ad esempio, ha scritto: «È giunto il momento di riconoscere che l'euro è un esperimento fallito. Il fallimento, giunto una decina di anni dopo l'adozione dell'euro, non è stato casuale o l'esito di una cattiva gestione burocratica, bensì l'inevitabile conseguenza dell'imposizione di una moneta unica ad un gruppo di Stati fortemente eterogenei». Negli ultimi anni la scuola economica detta "monetarismo di mercato" è stata particolarmente critica delle ripercussioni negative dell'euro (ad esempio, Christensen 2016).

Molti economisti, come lo stesso Feldstein, avevano espresso questi stessi dubbi ben prima dell'adozione dell'euro. La letteratura relativa risale a molti decenni fa. Ad esempio, in un paper ampiamente citato in materia di zone valutarie ottimali, McKinnon (1963, p. 720) aveva sostenuto che, in un'economia aperta, nella quale esportazioni e importazioni sono relativamente elevate in rapporto alle dimensioni complessive dell'economia stessa, «se una regione appartenente a un'area valutaria comune dovesse fronteggiare una carenza di domanda per i suoi prodotti sarebbe obbligata a tagliare le proprie spese per mezzo di una riduzione delle riserve bancarie e del reddito della regione stessa».

Possiamo così aggiungere una variabile alla nostra analisi di regressione, indicando l'appartenenza all'Eurozona. La regressione lineare è riportata nella Tabella 1.

Tabella 1. Regressione della crescita del PIL in termini reali (percentuale) 2007-2015, su corruzione e appartenenza all'Eurozona

	Coefficiente	Errore standard	valore-t
Intercetta	-22,474	10,142	-2,216
Punteggio corruzione	3,753	1,174	3,196
Appartenenza all'Eurozona	-7,157	3,132	-2,286

Errore standard residuo: 6,316 su 17 gradi di libertà
R-quadrato multiplo: 0,5948; R-quadrato registrato: 0,5471

L'equazione è in generale statisticamente ben specificata, come indicano i test standard di specificazione. Effettuando il test standard Breusch-Pagan, l'ipotesi nulla che i residui siano omoschedastici può essere scartata solo per un valore-p di 0,252, mentre eseguire il test Kolmogorov-Smirnov ci permette di scartare l'ipotesi nulla che i residui seguano una distribuzione normale solo a un valore-p di 0,632.

Tuttavia l'ipotesi nulla della linearità della forma funzionale della regressione viene scartata se facciamo ricorso a un test RESET ad un valore-p di 0,003. In considerazione dei dati tracciati nella Figura 1, ciò non è sorprendente. L'introduzione di una leggera non-linearità avvalendoci della tecnica di regressione lineare locale – che, nonostante il nome, serve a stimare le relazioni non-lineari – permette di migliorare ulteriormente il *fit*, riducendo l'errore standard residuo a 4,796.⁴ Ciò equivale a un coefficiente di determinazione (R-quadrato)

4. Questo avviene con $span = 1$ nella regressione *loess*. L'ipotesi nulla che l'errore standard residuo sia il medesimo tanto nella regressione non-lineare che in quella lineare viene scartata a un valore-p di 0,0087. In altri termini, vi è un significativo miglioramento del *fit*.

Corruzione e crescita economica

corretto effettivo pari a 0,739, rispetto al valore di 0,547 del modello lineare.

In generale è legittima la preoccupazione che un adattamento (*fit*) non lineare possa condurre a un *overfitting*, ma ciò non vale nel nostro caso. Nel nostro modello lineare vi sono tre parametri, mentre il numero effettivo di parametri nell'adattamento non lineare è pari a solo 3,44. Ciò indica, per ribadire il punto, che nella relazione sussiste solo un modesto ammontare di non-linearità.

La tecnica di regressione lineare locale utilizzata nel nostro caso rappresenta uno strumento di regressione generale e potente. Uno dei suoi svantaggi consiste nel fatto che non offre una forma funzionale esplicita. Tuttavia è possibile ottenere una buona approssimazione al livello di adattamento sopra riportato per la regressione non-lineare aggiungendo l'inverso dell'Indice di regressione alla regressione riportata nella Tabella I. Tanto questo valore, quanto il livello dell'Indice, insieme alla variabile euro, sono contraddistinti da coefficienti stimati diversi in modo molto significativo dallo zero. La stima puntuale del coefficiente sulla variabile euro in questa approssimazione è pari a -6,885, da confrontare con il valore di -7,157 nel modello lineare. L'introduzione della variabile inversa fa sì che gli effetti dell'aumento dell'Indice di corruzione diminuiscano gradualmente al crescere dell'Indice stesso, come appare evidente dalla Tabella I.

Abbiamo esaminato la robustezza dei risultati rispetto a cambiamenti delle specifiche. Ad esempio, abbiamo effettuato la regressione comprendendo il punteggio dei Paesi del campione nell'Economic Freedom of the World Index⁵ in aggiunta alla variabile corruzione. La variabile libertà (economica) esibisce una ridottissima variazione in questo campione di Stati: il valore minimo è infatti 7,2, il primo quartile 7,45, la mediana 7,7, il terzo quartile 8,0 e il massimo 8,4. I corrispettivi valori per la variabile corruzione sono 4,6; 7,175; 7,950; 8,775 e 9,4. La variabile libertà mostra quindi solo una ridotta variabilità e risulta completamente insignificante quando viene introdotta nella regressione: in questo caso l'ipotesi nulla che il suo coefficiente stimato sia significativamente diverso da zero viene scartata per un valore-p di 0,850.

Abbiamo inoltre esaminato l'effetto che si ottiene utilizzando i dati di crescita economica a partire dal 2009, al culmine della recessione, come variabile dipendente, invece della crescita a partire dal picco precedente, ossia il 2007. La crescita nei quattro Paesi mediterranei è negativa a prescindere dalla definizione che utilizziamo. Vi sono due altri Stati nel campione il cui PIL relativo al 2015 era inferiore a quello registrato nel 2007, ossia la Danimarca e la Finlandia. Se facciamo ricorso al periodo 2009-2015, la crescita di questi Paesi diventa positiva, registrando valori rispettivamente pari a 4,7 e 2,8%.

Abbiamo effettuato la regressione utilizzando la crescita dal 2009 al 2015 come variabile dipendente, sia aggiungendo i tassi di crescita durante la recessione, dal 2007 al 2009, sia senza. Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, che a una maggiore riduzione della produzione durante la recessione potesse corrispondere una minore fiducia e, di conseguenza, che la ripresa sarebbe stata più debole. Questa variabile, tuttavia, è risultata del tutto insignificante (ipotesi nulla di significatività scartata solo per un valore-p di 0,918). La regressione effettuata con le sole variabili corruzione e appartenenza all'Eurozona come fattori esplicativi produce praticamente i medesimi risultati, a prescindere che si utilizzi come variabile dipendente la crescita economica nel periodo 2007-2009 o quella del periodo 2009-2015. Il coefficiente di determinazione corretto risulta in effetti leggermente più elevato nel secondo caso (0,561 rispetto a 0,547), sebbene l'andamento non sia statisticamente differente nei due casi.

Un'indicazione che abbiamo individuato una relazione causale, e non puramente descrittiva, viene offerta dai risultati ottenuti analizzando la crescita registrata in un periodo di tempo di pari lunghezza precedente alla crisi, ossia dal 1999 al 2007. Per i dati relativi alla corruzione ci siamo avvalsi della stessa fonte. La coga-

5. Sono stati utilizzati i valori relativi al 2007, disponibili all'indirizzo <http://efwdata.com/grid/WxRvYnU#/Grid>. Per motivi non chiari, il Giappone non è presente in questo insieme di dati, ma la sua esclusione dal campione non cambia i risultati.

Indice delle liberalizzazioni 2016

duazione Spearman tra i valori della corruzione nel 1999 e quelli relativi al 2007 è pari a 0,948, il che ci permette di concludere che la graduatoria dei Paesi esaminati per i due anni sia pressoché identica. Tuttavia una regressione della crescita dal 1999 al 2007 sulle variabili corruzione ed Eurozona produce un coefficiente di determinazione (R-quadrato) pari ad appena 0,017. In altre parole, prima della crisi queste due variabili non riescono a spiegare in alcun modo la variazione dei tassi di crescita tra i 20 Stati del campione. La nostra ipotesi è che una grossa crisi porti allo scoperto punti deboli, invisibili fino a quel momento e in grado di ridurre la resilienza di un Paese nei confronti dello shock e appare suffragata dai risultati relativi al periodo 2007-2015.

L'appartenenza all'Eurozona ha ridotto la crescita nel periodo 2007-2015 in media del 7,2%. L'Indice di corruzione per il 2007 è misurato su di una scala da 1 a 10 (a un punteggio più basso corrisponde una corruzione maggiore) e la media relativa ai Paesi del nostro gruppo è pari a 7,8. La Spagna è contraddistinta da un valore di 6,7. Pertanto, se il suo punteggio fosse stato pari alla media del gruppo, i suoi tassi di crescita avrebbero registrato un valore di +4,7%, anziché del -3,2%. Il caso della Grecia è ancora più drammatico, giacché il suo Indice di corruzione è di appena 4,2. Se questo fosse stato pari alla media, la crescita sarebbe stata ugualmente negativa (-0,4%), ma questo valore sarebbe stato enormemente diverso da quello registrato effettivamente, ossia -26,2%.

Il rapporto che abbiamo stimato spiega una parte considerevole della variazione tra i tassi di crescita dei diversi Paesi presi in esame. Tuttavia non è perfetto e alcune delle osservazioni divergono più di altre dal livello indicato dalla regressione. In termini di deviazione dalla relazione ottenuta sulla base della regressione, nel modello lineare solo la Grecia diverge di oltre due deviazioni standard dalla curva (per la precisione, 2,31 deviazioni standard), mentre con il modello leggermente non-lineare la crescita effettiva di nessun Paese diverge di più di due deviazioni standard dalla curva. Di conseguenza non si presentano grosse anomalie, il che potrebbe sollevare qualche preoccupazione.

Le deviazioni dei valori effettivi da quelli adattati nella curva non sono le stesse mostrate in Figura 1, giacché la variabile euro modifica la curva stessa. La divergenza maggiore, in effetti, è rappresentata dall'Australia, la cui crescita è stata superiore di 9 punti percentuali rispetto a quella indicata dalla regressione. Presumibilmente ciò è dovuto agli stretti rapporti dell'Australia con le economie in rapida crescita dell'Asia orientale. In Germania, la crescita è risultata più alta di 5,63 punti percentuali, il che potrebbe essere attribuito al fatto che si ritiene da più parti che questo Paese sia entrato nell'euro con un tasso di scambio molto favorevole. Indubbiamente, dall'entrata in vigore della moneta unica la competitività tedesca nell'ambito dell'Eurozona è aumentata. È interessante osservare come la crescita italiana sia stata superiore di 6,39 punti percentuali rispetto a quella stimata, per quanto sia rimasta negativa. Pelloni e Savioli (2015) evidenziano come l'Italia disponga ancora di svariati comparti altamente competitivi, il che potrebbe spiegare questa divergenza.

Vi sono tre Stati che hanno esibito una crescita chiaramente peggiore dei valori ottenuti dalla regressione. Il Giappone, che ha registrato una crescita endemicamente bassa fin dalla crisi economica del 1989-1990, si situa su un valore inferiore di 5,82 punti percentuali. La Grecia si trova a un livello inferiore di 6,38 punti, sia pur tenendo conto che il valore effettivo è stata una enorme decrescita del 26,2%. Pertanto il crollo della Grecia appare dovuto in gran parte a fattori interni al Paese, principalmente agli elevati livelli di corruzione e al desiderio di non uscire dall'euro. Infine, la crescita finlandese è risultata inferiore di 6,58 punti percentuali a quella indicata dalla regressione.

4. Conclusione

Gli anni successivi alla crisi finanziaria hanno visto una considerevole variazione nei tassi di crescita delle economie sviluppate. In questi anni sono venute alla luce nette differenze nella resilienza di queste economie,

Corruzione e crescita economica

ossia nella loro capacità di riprendersi dalla crisi.

Ciò è vero a prescindere dal fatto che la crescita del PIL reale fino al 2015 sia misurata a partire dal “minimo” della recessione, nel 2009, o dal precedente “picco” di crescita, nel 2007. Nel periodo 2007-2015, ad esempio, il PIL reale dell’Australia è cresciuto del 18% e quello della Grecia si è ridotto del 26%. Nel campione di 20 economie sviluppate che abbiamo preso in considerazione, nel 2015 almeno sei di esse hanno registrato un PIL inferiore a quello del 2007. Si tratta di una mancanza di resilienza invero assai marcata. Nell’intero periodo 1871-2007 vi sono solo sette casi di economie sviluppate incapaci di raggiungere nuovamente il picco del livello di PIL registrato sette anni prima.

Marx afferma che la guerra rappresenta la prova suprema per capire se un sistema sociale ha esaurito la propria vitalità. La crisi finanziaria, ovviamente, non è stata una guerra, ma il trauma è stato enorme. Lo shock più grave prima della crisi era stata la quadruplicazione del prezzo del petrolio nel 1973-1974, che aveva messo in luce una netta differenza nella capacità delle diverse economie di riprendersi dopo uno shock negativo.

Una parte considerevole della variabilità dei tassi di crescita nel periodo 2007-2015 esibita dal campione di 20 Paesi che abbiamo preso in esame può essere spiegata sulla base di due sole variabili, ossia l’appartenenza all’Eurozona e il livello di corruzione nell’economia.

Ovviamente il periodo che abbiamo esaminato è breve, solo otto anni, ma i risultati sono notevoli. Oggi si attribuisce grande importanza agli effetti dell’euro e delle politiche macro in generale sui risultati straordinariamente negativi in termini di crescita registrati dai Paesi mediterranei dell’Unione Europea dopo la crisi finanziaria. Tuttavia, buona parte della scarsa crescita può essere imputata alla loro cultura e alle loro strutture istituzionali.

Bibliografia

BIGONI, M., S. BORTOLOTTI, M. CASARI, D. GAMBETTA e F. PANCOTTO (2016), “Amoral Familism, Social Capital, or Trust? The Behavioural Foundations of the Italian North–South Divide”, *The Economic Journal*, 126(594), pp. 1318-1341.

CHRISTENSEN, L. (2016), “The Euro – Monetary Strangulation Continues (One Year On)”, *The Market Monetarist*, <https://marketmonetarist.com/2016/07/14/the-euro-monetary-strangulation-continues-one-year-on/>.

CLEVELAND, W.S., E. GROSSE e W. M. SHYU (1992), “Local Regression Models”, in J. M. CHAMBERS e T. J. HASTIE (a cura di), *Statistical Models in S*, London: Chapman and Hall/CRC.

FELDSTEIN, M. (2012), “The Failure of the Euro”, *Foreign Affairs*, 91(1), pp. 105-116.

McKINNON, R. I. (1963), “Optimum Currency Areas”, *American Economic Review*, 53(4), pp. 717-725.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2013), *Issues Paper on Corruption and Growth*, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>.

ORMEROD, P. (2010), “Risk, Recessions and the Resilience of the Capitalist Economies”, *Risk Management*, 12(1), pp. 83-99.

PELLONI, G. e M. SAVIOLI (2015), “Why Is Italy Doing So Badly?”, *Economic Affairs*, 35(3), pp. 349-365.

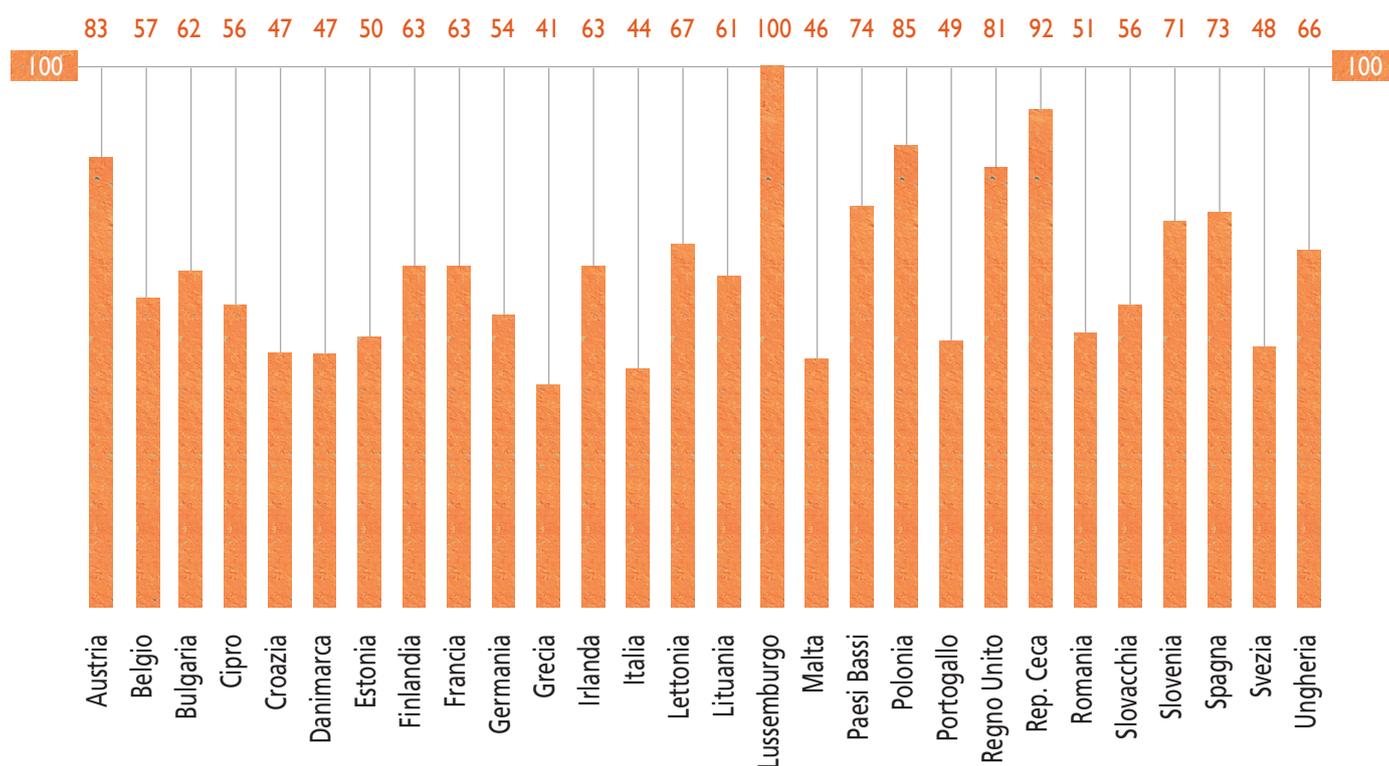
TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2014), *Corruption Perceptions Index 2014*, Frequently Asked Questions, http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail.

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 1

Carburanti per autotrazione

di Carlo Stagnaro



I. Descrizione generale

Tra i diversi mercati analizzati nell'ambito dell'Indice delle liberalizzazioni, quello della distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione si distingue per avere una struttura di mercato più facilmente compatibile con le caratteristiche "da libro di testo" di un mercato perfettamente concorrenziale. Infatti le barriere all'ingresso sono (sulla carta) limitate, gli investimenti che gli operatori devono sostenere per affacciarsi sul mercato sono ridotti, non vi sono segmenti in condizioni di monopolio "naturale", l'informazione è facilmente accessibile e disponibile a tutti, il bene venduto ha molte caratteristiche di una *commodity*. Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, però, anche questo mercato è soggetto a una regolamentazione molto stretta (che va ben al di là degli ovvi aspetti legati all'esercizio sicuro degli impianti) e soffre di numerose vischiosità legate alla sua evoluzione nel tempo.

Regolamentazione e vischiosità sono legate principalmente a due fattori: in primo luogo la persistenza di numerose norme che influenzano pesantemente l'organizzazione delle imprese, inclusa la loro struttura dei costi e la loro dimensione, e che non di rado si collocano al livello locale e sono legate all'interazione tra gli

Carburanti per autotrazione

operatori della distribuzione e i *policy maker* locali; secondariamente, il peso molto rilevante della tassazione rende la competizione sul prezzo relativamente poco efficace, perché differenze anche rilevanti tra i prezzi “industriali” (cioè al netto delle tasse) praticate dagli operatori vengono percepite in modo attutito dai consumatori.

Un ulteriore aspetto è connesso alla dinamica dei volumi comprati e venduti: in mercati maturi come quelli europei, dove la penetrazione del mezzo di locomozione privato ha ormai raggiunto la sua massima capillarità, la dinamica della domanda è inesorabilmente destinata a puntare verso una contrazione. Infatti, per un verso, il naturale *turnover* del parco dei veicoli circolanti tende a promuovere l'ingresso sul mercato di mezzi più efficienti; per l'altro verso, la crescente diffusione di forme di mobilità alternativa (come il *car sharing* e il *ride sharing*) determina, almeno nelle aree urbane (ma non solo), un utilizzo meno intenso del mezzo privato. Il calo della domanda produce dei costi di aggiustamento e una forte isteresi, col risultato che, se in condizioni perfettamente concorrenziali l'offerta dovrebbe contrarsi di pari passo alla domanda, nel mondo reale vi è una resistenza verso il consolidamento che deriva anche da forme di collusione tacita di difficile individuazione proprio perché declinate a livello locale (il mercato per i carburanti è, infatti, territorialmente definito).

Alla luce di queste peculiarità, la metodologia che è stata adottata per costruire l'Indice settoriale cerca di catturare tutte e tre queste problematiche.

2. La metodologia

L'Indice settoriale si compone di tre macro-indicatori.

Anzitutto l'indicatore *Tax* tiene conto dei livelli delle accise e dell'Iva nei diversi Stati membri dell'Unione Europea. In particolare, l'indicatore confronta la pressione fiscale per tipologia di prodotto (pesata per i rispettivi consumi) coi livelli minimi riscontrati nei Paesi esaminati. L'intuizione è che un livello di prelievo fiscale inferiore agevola il corretto svolgersi della competizione, in quanto consente ai consumatori di percepire i segnali di prezzo e rende quindi le diverse offerte direttamente e facilmente confrontabili.

L'indicatore *Price* guarda invece ai livelli dei prezzi al netto delle tasse. Data la forte omogeneità del prodotto e dei mercati, è ragionevole ipotizzare che gli scostamenti nei prezzi industriali sono principalmente imputabili alle citate vischiosità, in quanto – se tutti i mercati si aggiustassero alla stessa velocità – si riscontrerebbe lo stesso prezzo in tutta Europa.

Infine, l'indicatore *Organization* tiene conto dell'organizzazione industriale prevalente: in un contesto di domanda calante e di *price competition*, il principale strumento a disposizione degli operatori per proteggere i propri margini è quello di diversificare l'offerta ed esplorare nuovi modelli di *business*. A questo fine vengono presi in considerazione la diffusione del *self service* e la percentuale degli impianti che offrono prodotti *non oil* accanto al loro *core business*.

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*.

3. L'Europa e l'Italia

Nel 2016 il Paese più liberalizzato dell'Unione Europea, come l'anno precedente, risulta il Lussemburgo, il quale può principalmente fare aggio sul basso livello di pressione fiscale e sulla piena diffusione del *self service*, anche se dal punto di vista delle dinamiche concorrenziali in senso stretto – catturate dall'indicatore *Price* – non si colloca in una posizione particolarmente “forte”. Al Lussemburgo viene pertanto assegnato conven-

Indice delle liberalizzazioni 2016

zionalmente un punteggio pari a 100. Al secondo posto si colloca la Repubblica Ceca, con un punteggio di 92 punti e in decisa crescita rispetto all'anno precedente (+21 punti), fondamentalmente grazie ai miglioramenti di natura fiscale e della maggiore intensità della concorrenza interna, oltre che alla crescente diffusione degli impianti che offrono prodotti *non oil*. Al terzo posto si colloca la Polonia, che invece in termini di punteggio peggiora sul fronte fiscale.

Tra i grandi Paesi europei si segnala il Regno Unito con 81 punti, preceduto dall'Austria (83): tutti e due in calo rispetto all'anno precedente.

In coda alla classifica si collocano la Grecia, l'Italia (che sale dall'ultimo al penultimo posto) e Malta, con un punteggio rispettivamente pari a 41, 44 e 46. In tutti questi casi i Paesi hanno una cattiva *performance* secondo tutti gli indicatori. Da segnalare però che, mentre Grecia e Malta sono in calo, l'Italia guadagna 4 punti rispetto all'anno precedente. Il miglioramento è dovuto in parte al consolidarsi delle positive dinamiche concorrenziali (che si possono vedere, per esempio, attraverso la riduzione dello "stacco" e la crescita del *self service* e del *non oil*); in parte dalle politiche "virtuose" del nostro Paese che, mentre la maggior parte delle altre nazioni europee incrementava il prelievo fiscale sui carburanti, ha mantenuto fermo il livello del prelievo fin dal 2014.

Tabella 1. Carburanti per autotrazione – Indice di liberalizzazione 2016

	Tax	Price	Organization	Index
	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-100]
Austria	6,88	5,42	8,50	83
Belgio	5,51	5,94	2,78	57
Bulgaria	8,44	4,28	2,78	62
Cipro	7,05	4,29	2,78	56
Croazia	4,52	4,45	2,78	47
Danimarca	3,76	0,00	8,00	47
Estonia	6,74	3,00	2,78	50
Finlandia	2,99	5,13	7,83	63
Francia	5,72	7,36	2,78	63
Germania	5,81	4,90	2,78	54
Grecia	4,08	1,88	4,45	41
Irlanda	4,41	6,09	n.r.	63
Italia	2,92	5,27	2,85	44
Lettonia	7,60	6,50	2,78	67
Lituania	7,83	4,74	2,78	61
Lussemburgo	9,63	5,33	10,00	100
Malta	7,45	1,44	2,78	46
Paesi Bassi	5,73	5,22	7,60	74
Polonia	6,30	5,29	9,80	85

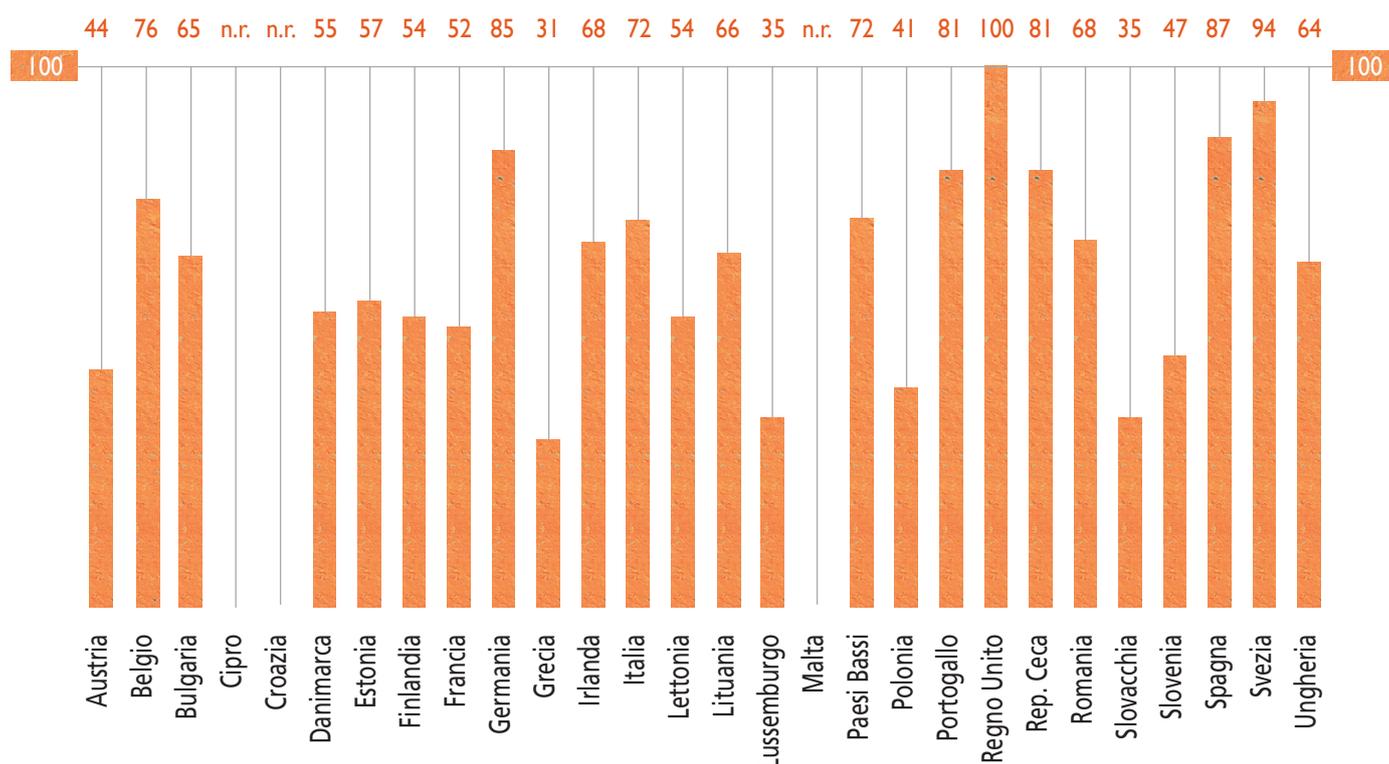
Carburanti per autotrazione

Portogallo	3,77	4,61	4,05	49
Regno Unito	3,50	7,95	8,90	81
Repubblica Ceca	6,23	7,88	9,00	92
Romania	6,97	3,13	2,78	51
Slovacchia	6,67	4,53	2,78	56
Slovenia	5,12	10,00	2,78	71
Spagna	8,00	2,93	7,50	73
Svezia	1,38	3,94	6,85	48
Ungheria	4,49	3,56	8,50	66

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 2 Mercato del gas naturale

di Simona Benedettini



I. Descrizione generale

Il Regno Unito guida l'Indice di liberalizzazione denotando un maggiore grado di apertura del mercato del gas naturale rispetto agli altri Paesi esaminati. Questi ultimi si caratterizzano per una rilevante eterogeneità che appare ancora più marcata rispetto a quanto osservato per la liberalizzazione del mercato elettrico.

Fatta eccezione per pochi casi (Svezia, Spagna, Germania, Portogallo, Repubblica Ceca, Belgio, Italia e Paesi Bassi), la maggioranza degli Stati membri considerati presenta un Indice il cui valore non supera il 70% e che, in alcuni casi, è significativamente inferiore al 50% (Slovenia, Austria, Polonia, Lussemburgo, Slovacchia e Grecia).

Le seguenti variabili concorrono, più di altre, a spiegare la diversità di risultati in fatto di apertura del settore del gas naturale: il grado di partecipazione pubblica nel segmento della produzione/importazione di gas naturale, il modello di *unbundling* scelto con riferimento all'attività di trasmissione, i tassi di *switching* dei consumatori domestici e l'esistenza di forme di regolazione dei prezzi finali. È su queste

Mercato elettrico e del gas naturale

dimensioni che si manifesta in modo prevalente l'eterogeneità del campione di Paesi esaminato.

Se, come plausibile, date le rilevanti barriere all'entrata, l'attività di produzione e importazione di gas naturale si caratterizza per una elevata concentrazione in quasi tutti i Paesi, diverso è lo scenario con riguardo alla natura giuridica dei principali operatori in questo segmento.

La misura della partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento è infatti molto variegata. La gran parte dei principali operatori attivi nei diversi Paesi, anche in virtù di un assetto proprietario non domestico, presenta un capitale sociale interamente privato. A questi si affiancano Stati membri il cui principale operatore nel segmento della produzione/importazione di gas naturale è di proprietà pubblica, in tutto o in parte. In questi casi, lo Stato può detenere o il 100% delle azioni del principale importatore/produttore di gas naturale o quote inferiori: talvolta superiori al 70% (Grecia, Polonia, Romania, Slovacchia, Ungheria), altre non superiori al 40%.

Differenze significative si osservano anche con riferimento al modello di *unbundling* scelto con riguardo all'attività di trasmissione. Nel campione dei 27 Paesi esaminati c'è, infatti, chi ha optato per un regime di separazione proprietaria, chi per il modello ITO (Austria, Bulgaria, Francia, Irlanda, Repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria, Slovacchia), chi (Romania) per il modello ISO e chi per una separazione di tipo giuridico. Maggiore omogeneità si riscontra invece per la proprietà del principale gestore di rete, che è pubblica, in tutto o in parte, nella gran parte degli Stati membri esaminati.

Altrettanto eterogenee le esperienze dei 27 Paesi in fatto di vendita al dettaglio. In particolare, i 27 Paesi mostrano un diverso grado di partecipazione dei consumatori domestici al mercato. Se alcuni Stati membri registrano tassi di *switching* al di sopra del 5% (Danimarca, Francia, Italia, Germania), in alcuni casi a due cifre (Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Repubblica Ceca), altri mostrano tassi *switching* nulli o non superiori al 2% (Ungheria, Svezia, Slovenia). Come plausibile, minori tassi di *switching* sono accompagnati da un più elevato grado di concentrazione del mercato. Altrettanta eterogeneità si verifica con riguardo alla regolazione dei prezzi finali ai consumatori domestici: quasi la metà del campione adotta forme di regolazione diretta dei prezzi o indiretta attraverso interventi regolatori sulle modalità di loro formazione.

Il campione di Paesi analizzati mostra, invece, maggiore omogeneità con riferimento alla concentrazione di mercato nell'attività di vendita al dettaglio e della partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento. I Paesi del campione si caratterizzano, in media, per segmenti di vendita molto concentrati in cui la quota di mercato del principale operatore supera il 40%. Nei Paesi in cui il principale operatore nella fornitura di gas naturale è partecipato dal pubblico, lo Stato vanta partecipazioni in media superiori al 50% del capitale sociale. Fanno eccezione Finlandia, Francia, Italia. In questi Paesi, la percentuale delle azioni del principale operatore della vendita in mano allo Stato è al di sotto del 30%.

Per l'attività di distribuzione si osserva altrettanta maggiore omogeneità tra i 27 Stati membri. Il modello di separazione prevalente è, infatti, quello dell'*unbundling* di tipo giuridico cui si affianca il modello della separazione proprietaria scelto da un numero non trascurabile di Paesi (Bulgaria, Estonia, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia). Anche per l'assetto proprietario della distribuzione si osserva una pressoché omogenea e significativa presenza dello Stato nel capitale sociale dei principali operatori del settore.

2. L'Italia

L'Italia presenta un buon grado di apertura del settore. Con un Indice di liberalizzazione pari al 72%, il Paese si colloca a sole sette posizioni dal Regno Unito.

Indice delle liberalizzazioni 2016

A favorire la buona *performance* dell'Italia, se confrontata con gli altri Stati membri esaminati, le dinamiche del mercato *retail* – che si caratterizza per una limitata concentrazione, ridotta partecipazione pubblica nel principale operatore del segmento, elevati tassi di *switching* - e del segmento *upstream* dove la partecipazione statale nel capitale sociale del principale operatore appare più contenuta rispetto a quella dei rimanenti 26 Paesi.

Miglioramenti rilevanti in fatto di apertura del mercato come misurata dall'Indice di liberalizzazione potranno sopraggiungere con l'atteso superamento del cosiddetto regime di tutela per i prezzi finali dei consumatori domestici e PMI come stabilito dal disegno di legge annuale sulla concorrenza.

3. Metodologia

L'Indice di liberalizzazione 2016 considera un campione di 27 Paesi rispetto ai quali si è valutata l'efficacia del grado di liberalizzazione e concorrenza nei seguenti segmenti di settore: produzione e import; trasmissione; distribuzione; vendita. La sezione 3.1 illustra le *variabili* impiegate ai fini della valutazione del livello di apertura raggiunto in ciascun segmento della filiera. La sezione 3.2 indica le fonti da cui si sono raccolti i dati impiegati per l'elaborazione dell'Indice.

Per ogni Paese, valori più elevati delle variabili esaminate esprimono una maggiore distanza da un modello di mercato pienamente liberalizzato e concorrenziale.

Per ciascuna variabile, si è calcolato un ranking dei 27 Paesi (*ranking di variabile*). Per ogni segmento e Paese, la media dei ranking di variabile fornisce una misura sintetica del livello di apertura realizzato rispetto al segmento considerato (*ranking di segmento*). Per ogni Paese, il valore medio dei ranking di segmento offre una misura del grado di liberalizzazione conseguito per l'intero mercato del gas naturale (*ranking di settore*).

I valori del cosiddetto ranking di settore sono stati in ultimo normalizzati rispetto a una base 100 in modo da ottenere l'Indice di liberalizzazione: il Paese il cui ranking normalizzato assume valore 100 è quello nel cui mercato del gas naturale si è conseguito il maggiore livello di liberalizzazione e concorrenza.

3.1 Variabili utilizzate per la costruzione dell'Indice di liberalizzazione

Rispetto alla precedente edizione sono stati apportati i seguenti cambiamenti rispetto alle variabili impiegate per il calcolo dell'Indice di liberalizzazione:

- *quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento*: i valori sono riportati per intervalli percentuali di azionariato pubblico: "maggiore del 50%", "compresa tra il 30% e il 50%", "inferiore al 30%";
- *natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli altri segmenti dell'industria*: coerentemente con il Terzo pacchetto energia si sono considerati anche i modelli di separazione ITO (*Independent Transmission Operator*) e ISO (*Independent System Operator*);
- *esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici*: si è adottata una definizione ampia includendo forme di intervento regolatorio che possano influenzare, anche indirettamente, la formazione dei prezzi finali del gas naturale per i consumatori domestici.

Produzione e import

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Mercato elettrico e del gas naturale

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della produzione/importazione di gas naturale. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

2. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di produzione/importazione di gas naturale.

Questa variabile misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di produzione/importazione di gas naturale. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'entità di tale quota di mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se compresa tra il 50% e il 90%, 1 se inferiore al 50%.

Trasmissione

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale gestore della rete di trasmissione.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della trasmissione. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

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

Questo indicatore coglie il tipo di unbundling realizzato tra attività di trasmissione e gli altri segmenti del settore. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'incisività del livello di indipendenza realizzato: 6 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 5 nel caso di separazione contabile, 4 nel caso di separazione legale, 3 nel caso di adozione di un modello ITO (*Independent Transmission Operator*), 2 in caso di separazione proprietaria, 1 in caso di adozione di un modello ISO (*Independent System Operator*).

Distribuzione

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nell'attività di distribuzione di gas naturale.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della distribuzione di gas naturale. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di distribuzione rispetto agli altri segmenti dell'industria. Questo indicatore coglie il tipo di unbundling realizzato tra attività di distribuzione di gas naturale e gli altri segmenti del settore. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'incisività del livello di indipendenza realizzato: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione legale, 1 in caso di separazione proprietaria.

Indice delle liberalizzazioni 2016

Vendita

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della vendita di gas naturale.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della fornitura di gas naturale. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

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

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore attivo nell'attività di fornitura di gas naturale. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente con riferimento all'entità della quota di mercato detenuta: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se compresa tra il 50% e il 90%, 1 se inferiore al 50%.

3. Tasso di switching dei consumatori domestici.

Questo indicatore misura la percentuale di consumatori domestici che hanno cambiato fornitore in un determinato anno. I Paesi sono stati classificati in senso crescente in funzione della percentuale 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 di gas naturale. In particolare, l'indicatore assume valore 1 qualora in un Paese i consumatori domestici sono assoggettati a forme di regolazione in senso stretto dei prezzi del gas naturale o a forme di regolazione *ex ante* che influenzino anche indirettamente la formazione dei prezzi finali. Diversamente, l'indicatore assume valore pari a 0.

3.2 Fonti dei dati utilizzati

	Variabili	Fonte
Produzione - Importazione		
V1	Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i> Autorità di Regolazione Nazionali Ricerca Web
V2	Quota di mercato detenuta dal principale operatore del segmento	European Commission, 2016. <i>Country datasheets - June 2016 update</i> European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i> Autorità di Regolazione Nazionali Ricerca Web
Trasmissione		
V1	Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i> Autorità di Regolazione Nazionali Ricerca Web

Mercato elettrico e del gas naturale

V2	<i>Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli altri segmenti dell'industria</i>	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
Distribuzione		
V1	<i>Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento</i>	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
V2	<i>Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli altri segmenti dell'industria</i>	European Commission, 2014. <i>Study on tariff design for distribution systems</i>
Vendita		
V1	<i>Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento</i>	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
V2	<i>Quota di mercato detenuta dal principale operatore del segmento</i>	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i>
		European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
V3	<i>Tasso di switching consumatori domestici</i>	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i>
V4	<i>Esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici</i>	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i>

Indice delle liberalizzazioni 2016

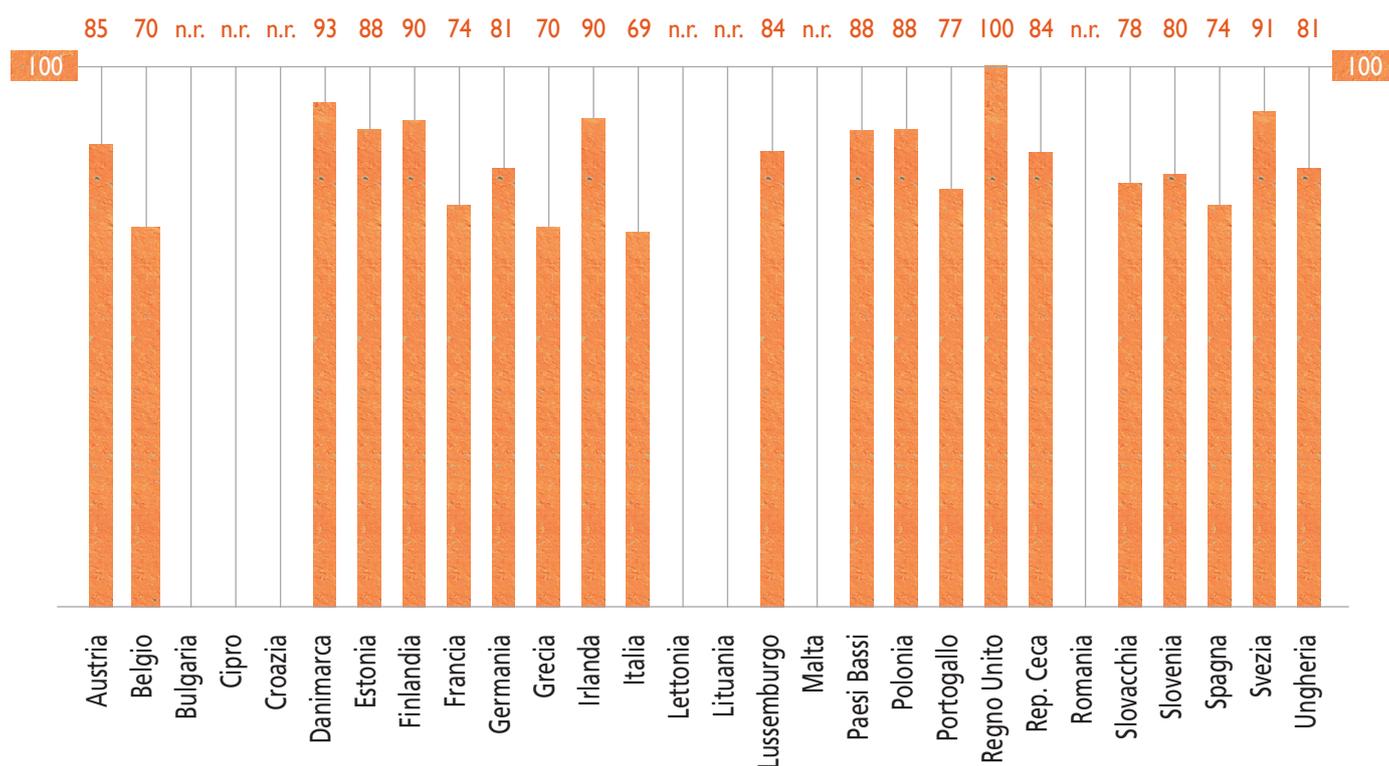
Tabella 2. Mercato del gas naturale – Indice di liberalizzazione 2016

	Produzione e importazione [1-28]	Trasmissione [1-28]	Distribuzione [1-28]	Retail [1-28]	Index [0-100]
Austria	10	9	7,5	8	44
Belgio	19	13,5	7,5	19,5	76
Bulgaria	19	9	19,5	3,5	65
Cipro	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Croazia	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Danimarca	14,5	13,5	7,5	8	55
Estonia	10,25	4,5	19,5	10,75	57
Finlandia	10,25	11,75	10	10,75	54
Francia	10	9	10,75	11	52
Germania	19	12,75	14,25	21	85
Grecia	3,25	6,25	10,75	4	31
Irlanda	21	9	12,75	11	68
Italia	10	20	10,75	15,75	72
Lettonia	10,25	11	n.r.	10,75	54
Lituania	19	20	5	8	66
Lussemburgo	5,75	6,25	7,5	8	35
Malta	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Paesi Bassi	n.r.	13,5	16	12,75	72
Polonia	7,5	13,5	7,5	4	41
Portogallo	14,5	20	14,25	14,75	81
Regno Unito	19	20	19,5	19,5	100
Rep. Ceca	14,5	15,5	14,25	19,5	81
Romania	7,5	16,25	10	19,5	68
Slovacchia	3,25	9	7,5	8	35
Slovenia	10	12,75	3,25	11	47
Spagna	19	20	14,25	14,75	87
Svezia	14,5	20	19,5	19,5	94
Ungheria	7,5	9	14,25	19,5	64

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 3 Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



I. Descrizione generale

L'uscita dalla recessione, avviata nel 2015, non ha portato ancora a un generalizzato rafforzamento del mercato del lavoro nell'area UE. Si vanno lentamente riassorbendo le grossissime perdite occupazionali subite durante la crisi e si registra una diminuzione dei tassi di disoccupazione in tutti i Paesi europei, seppur con grandi differenze dall'uno all'altro. I livelli pre-crisi infatti sono stati raggiunti, o addirittura superati, nei paesi più virtuosi, come Germania, Austria, Belgio, Regno Unito, che già durante la crisi avevano mostrato maggiore tenuta e che sono ora caratterizzati da un alto tasso di posti di lavoro vacanti.

Per gli altri Paesi membri, che sono la maggioranza, il mercato del lavoro rimane debole, perché la ripresa economica è ancora in corso e pertanto la domanda di lavoro ancora bassa; al basso tasso di posti vacanti si accompagna un alto tasso di disoccupazione. Purtroppo si tratta degli stessi Paesi che durante la crisi hanno registrato le maggiori perdite occupazionali.

Ad aggravare il quadro occupazionale di questi Paesi, si aggiunge il fatto che, per una grossa percentuale (in media un terzo dei disoccupati, con punte del 73% in Grecia, del 62% in Slovenia, o attorno al 57-58% nel caso

Mercato del lavoro

dell'Irlanda, dell'Italia, del Portogallo), la disoccupazione ha una durata superiore all'anno (c.d. disoccupazione di lunga durata) e, come sottolineato dall'OCSE, soltanto il ripristino dei livelli occupazionali precedenti alla crisi ne consentirebbe un riassorbimento. Si tratta però di un processo che, date le condizioni attuali dell'economia in questi Paesi, richiederà tempi lunghi.

La categoria più colpita dalla crisi e dalla lenta ripresa continua a essere quella dei giovani, ma anche in questo caso fanno eccezione i Paesi virtuosi: in particolare, la Germania, dove la crisi non ha comportato alcun aumento della disoccupazione per i giovani. Il tasso di disoccupazione giovanile in Germania si ferma infatti al 7,3%, ben lontano dai valori – i più alti nel panorama europeo – di Grecia (49,8%), Spagna (48,4%) e Italia (40,3%). Come per la disoccupazione di lunga durata, anche quella giovanile potrà diminuire soltanto una volta che il mercato del lavoro si sarà rafforzato nel suo complesso.

Nell'area euro si osserva così una dicotomia netta fra i Paesi che hanno resistito bene alla crisi e hanno agganciato la ripresa economica, con ottime *performance* del relativo mercato del lavoro, e Paesi duramente colpiti, che faticano a risalire la china.

Rispetto al grado di liberalizzazione del mercato del lavoro, nel confronto con il quadro generale descritto nelle edizioni precedenti dell'Indice delle liberalizzazioni, non si riscontrano significative novità. 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 seguita di misura dall'Austria.

2. Metodologia

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

Il primo indicatore tiene conto del livello di protezione normativa del lavoro e del peso del cuneo fiscale.¹ 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 grado di rigidità dei sistemi di protezione del lavoro in vigore al 31 dicembre 2012 in ciascuno dei Paesi considerati.²

Il secondo indicatore 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.

Per entrambi gli indicatori, la fonte dei dati è l'OCSE e il punteggio assegnato ai singoli Stati membri si colloca su una scala da 0 a 10.

1. La scelta di considerare il livello di protezione normativa del lavoro è dettata dalla considerazione che una regolamentazione del rapporto di lavoro troppo rigida può ridurre la propensione dei datori di lavoro ad assumere, soprattutto quando non sono facilmente prevedibili i costi collegati al licenziamento del lavoratore. Quindi, un Paese è tanto più liberalizzato quanto maggiore è la flessibilità, in entrata e in uscita. Un elevato cuneo fiscale (la differenza fra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta percepita dal lavoratore dipendente) produce effetti distorsivi sul mercato del lavoro e drena alle imprese risorse utili per operare investimenti, innovare e, in ultima analisi, creare nuova occupazione o retribuire meglio quella esistente.

2. 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 negli ultimi tre anni e in particolare nel 2015, con l'entrata in vigore del *Jobs Act* (vedi oltre nel testo, nel paragrafo *L'Italia*). L'indicatore rimane invece valido per tutti gli altri Paesi considerati.

Indice delle liberalizzazioni 2016

3. L'Italia

L'Italia si conferma fra i Paesi con il più rigido mercato del lavoro, posizionandosi al fondo della classificazione a pari merito con la Grecia. Tuttavia, va sottolineato che l'indicatore *normativa*, aggiornato al 2013, non tiene conto delle importanti modifiche apportate alla legislazione sul lavoro dalla riforma del *Jobs Act*, le quali, se debitamente ponderate, consentirebbero all'Italia un miglior posizionamento.

La riforma del *Jobs Act* è una riforma di natura strutturale, che interviene a 360° sul mercato del lavoro, modificando le tutele garantite ai lavoratori in caso di licenziamento individuale illegittimo, la disciplina dei contratti di lavoro temporanei, ridefinendo le politiche attive e passive del lavoro, il loro intreccio, i servizi per il lavoro da garantire ai disoccupati, nonché semplificando gli adempimenti amministrativi, in particolare quelli relativi alla costituzione e alla gestione del rapporto di lavoro. È una riforma corposa, realizzata attraverso una legge delega articolata (legge n. 183 del 2014) e otto relativi decreti legislativi di attuazione, che porta a un più basso livello di rigidità del nostro mercato del lavoro.

Il decreto legislativo n. 81/2015 ridefinisce le tutele da garantire ai lavoratori licenziati illegittimamente. Viene confermata la sanzione della reintegrazione del dipendente per i comportamenti discriminatori o palesemente strumentali dei datori di lavoro, mentre nelle ipotesi di licenziamento rientranti nelle altre fattispecie, ai lavoratori sarà garantita un'indennità economica proporzionata alla loro anzianità aziendale. La nuova disciplina riguarda i lavoratori a tempo indeterminato assunti successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo stesso.

Sul fronte delle forme contrattuali temporanee, per quanto di interesse in questa sede, il *Jobs Act* abolisce il contratto di collaborazione a progetto, e interviene con una ulteriore liberalizzazione dell'utilizzo del contratto a termine, già avviata nel 2014 dallo stesso governo Renzi. Il contratto di lavoro a termine può essere ora stipulato per un massimo di 36 mesi senza apporre alcuna giustificazione. Anche le possibili proroghe di un contratto a termine non sono più condizionate alla giustificazione, fermo restando l'obbligo di rispettare il tetto massimo di durata pari a 36 mesi.

I valori italiani si confermano fra i più alti in Europa in relazione al cuneo fiscale. In mancanza di interventi di riduzione del cuneo fiscale, questo continua a risentire in particolar modo dell'elevata aliquota dei contributi previdenziali e rimane superiore di oltre 12 punti percentuali rispetto alle medie europea e OCSE.

Rispetto all'indicatore *performance*, l'Italia si conferma terzultima, immediatamente prima della Spagna e della Grecia. Il mercato del lavoro italiano rimane molto debole, come detto, con un'altissima percentuale di disoccupati a lunga durata e con una disoccupazione giovanile fra le più alte d'Europa. L'Italia infatti è uno dei Paesi più in ritardo nella ripresa economica, con le pesanti conseguenze sul mercato del lavoro che abbiamo registrato.

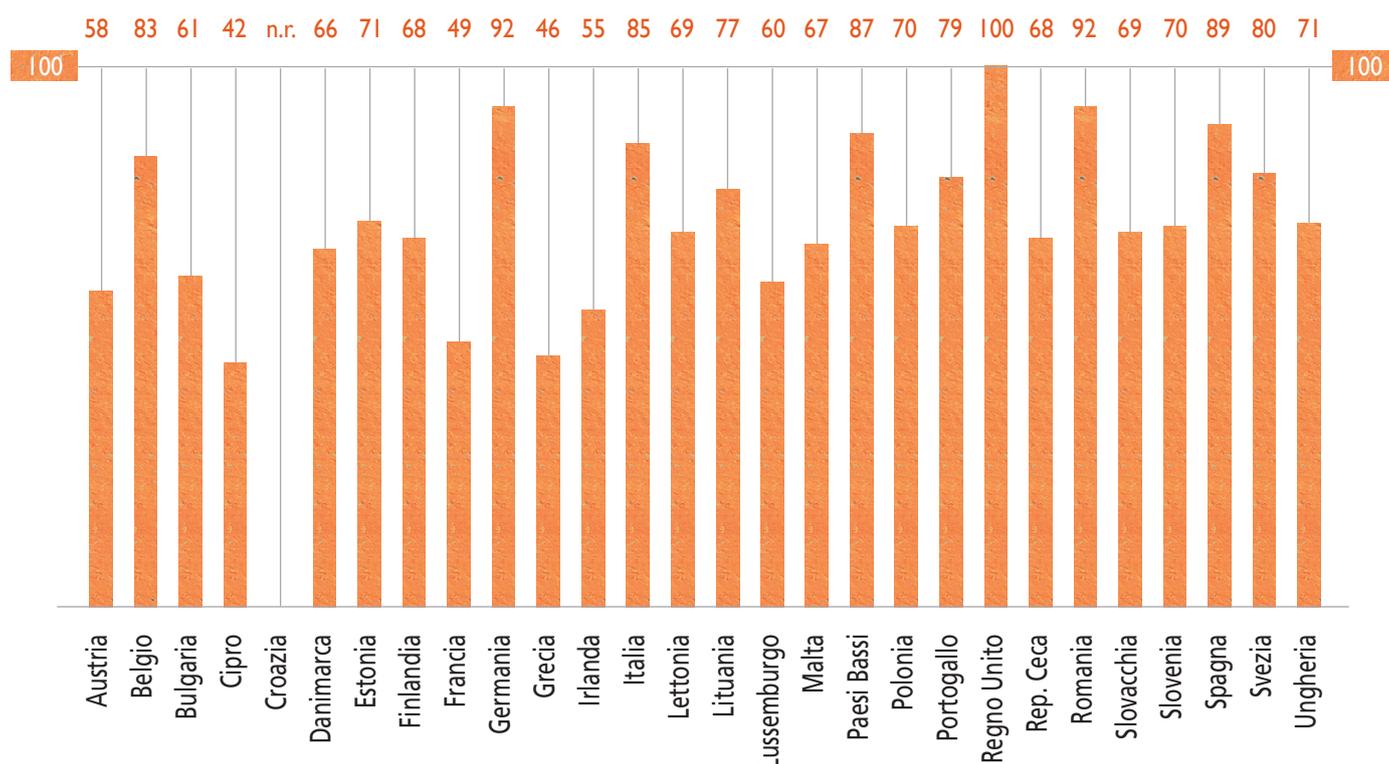
Mercato del lavoro

Tabella 1. Mercato del lavoro – Indice di liberalizzazione 2016			
	Normativa [0-10]	Performance [0-10]	Index [0-100]
Austria	5,45	8,01	85
Belgio	4,59	6,31	70
Bulgaria	n.r.	n.r.	n.r.
Cipro	n.r.	n.r.	n.r.
Croazia	n.r.	n.r.	n.r.
Danimarca	6,29	8,11	93
Estonia	6,02	7,43	88
Finlandia	6,13	7,65	90
Francia	4,96	6,55	74
Germania	5,29	7,44	81
Grecia	5,82	3,86	70
Irlanda	6,90	6,08	90
Italia	5,13	5,04	69
Lettonia	n.r.	n.r.	n.r.
Lituania	n.r.	n.r.	n.r.
Lussemburgo	5,44	7,72	84
Malta	n.r.	n.r.	n.r.
Paesi Bassi	6,08	7,26	88
Polonia	6,23	7,00	88
Portogallo	5,83	5,53	77
Regno Unito	7,16	7,74	100
Rep. Ceca	5,82	6,96	84
Romania	n.r.	n.r.	n.r.
Slovacchia	5,88	5,56	78
Slovenia	5,60	6,57	80
Spagna	5,76	5,00	74
Svezia	6,05	8,11	91
Ungheria	5,64	6,80	81

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 4 Mercato elettrico

Simona Benedettini



I. Descrizione generale

L'Indice di liberalizzazione evidenzia una tripartizione del campione di Paesi esaminati. Ancora una volta, il primato spetta al Regno Unito il cui mercato elettrico mostra il più elevato grado di apertura rispetto a quello degli altri Paesi esaminati. A seguire, un limitato numero di eccellenze (Romania, Germania, Spagna, Paesi Bassi, Italia e Belgio) il cui Indice oscilla tra l'80% e il 90% a testimonianza di un soddisfacente processo di liberalizzazione. Per la maggioranza dei Paesi analizzati (Svezia, Portogallo, Lituania, Estonia, Ungheria, Polonia, Slovenia, Lettonia, Slovacchia, Finlandia, Malta, Repubblica Ceca, Danimarca, Bulgaria e Lussemburgo) l'Indice assume valori compresi tra il 60% e il 70%. Per questi mercati, il processo di liberalizzazione si caratterizza per una minore intensità rispetto al modello perseguito dai Paesi nelle prime posizioni dell'Indice. Fanalino di coda sono Francia, Lussemburgo, Cipro, Irlanda e Grecia il cui Indice di liberalizzazione assume valori significativamente inferiori al 60% a dimostrazione di mercati elettrici caratterizzati da una limitata apertura.

A incidere maggiormente nello spiegare l'eterogeneità delle *performance* dei diversi Paesi, le caratteristi-

Mercato elettrico

che dei meccanismi a supporto dell'adeguatezza della capacità di generazione, la struttura di mercato del segmento *retail* e la regolazione dei prezzi finali dell'energia elettrica per i consumatori domestici.

A fronte della maggioranza di Paesi che adotta un approccio *energy-only* per garantire l'adeguatezza del parco di generazione, cinque impiegano strumenti caratterizzati da un elevato grado di regolazione: riserva strategica (Belgio, Danimarca, Finlandia, Polonia, Svezia) e *capacity payment* (Irlanda, Italia, Grecia, Portogallo, Spagna). Solo la Gran Bretagna fa ricorso a un meccanismo *market-based* per assicurare la disponibilità di capacità di generazione nel lungo periodo.

Con riferimento alle altre dimensioni esaminate per valutare il grado di liberalizzazione del segmento della generazione, si osserva, invece, una sostanziale omogeneità tra i Paesi esaminati. La maggior parte di essi, infatti, si caratterizza per una non trascurabile concentrazione di mercato che vede il principale operatore detenere più del 50% della produzione elettrica dell'anno. Simili considerazioni valgono per la partecipazione pubblica in questo segmento della filiera. Nella maggioranza dei casi, infatti, la quota di partecipazione pubblica nel capitale del principale operatore della generazione è superiore al 50%.

Molto simili anche le scelte operate con riguardo all'incentivazione della generazione rinnovabile intermittente. La quasi totalità dei Paesi ha optato, infatti, per meccanismi *Feed-in premium* o *Feed-in tariff* con l'eccezione della Gran Bretagna che fa ricorso a un sistema più *market-based* del tipo *Contract for difference* e dei Paesi che fanno affidamento a meccanismi basati sui certificati verdi (Belgio, Polonia, Romania, Svezia).

Rispetto all'attività di trasmissione, la quasi totalità dei Paesi ha optato per forme di *unbundling* molto incisive che variano dalla separazione di tipo proprietario all'adozione di modelli ISO (*Independent System Operator*) e ITO (*Independent Transmission Operator*). Tranne rare eccezioni (Germania, Gran Bretagna, Portogallo), inoltre, lo Stato detiene quote rilevanti di partecipazione nel capitale sociale del gestore della rete di trasmissione.

Analoghe considerazioni valgono per l'attività di distribuzione con la differenza che il modello prevalente di separazione verticale perseguito è quello del cosiddetto *legal unbundling*.

Come anticipato, il segmento della vendita di energia elettrica è, assieme al tipo di supporto prescelto per l'adeguatezza della capacità di generazione, l'altra variabile che contribuisce a spiegare l'eterogeneità osservata nel grado di liberalizzazione dei 27 Paesi.

Notevole eterogeneità si riscontra anche rispetto ai tassi di *switching* dei consumatori domestici e nell'adozione di forme di regolazione dei prezzi finali dell'energia elettrica per i consumatori domestici. Un limitato numero di Paesi sperimenta soddisfacenti tassi di *switching* (superiori al 6% e in taluni casi a due cifre): Belgio, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Portogallo, Spagna, Svezia. Altri, in particolare i Paesi dell'Est Europa caratterizzati ancora dalla presenza di un operatore *incumbent* dominante – talvolta l'unico – presentano tassi di *switching* nulli (Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania, Ungheria) o non superiori al 3% (Austria, Danimarca, Francia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia).

I Paesi osservati mostrano un'altrettanta notevole eterogeneità rispetto alle scelte operate con riguardo a eventuali forme di regolazione di prezzo, in senso ampio, dei prezzi finali dell'energia elettrica. Dei 27 Paesi, 15 infatti continuano ad adottare forme di regolazione *ex ante* volte a determinare il livello dei prezzi dell'energia elettrica o a influenzarne indirettamente il processo di formazione attraverso la regolazione delle metodologie di calcolo o della vendita ai consumatori finali.

L'Indice evidenzia inoltre una elevata correlazione positiva tra forme di regolazione di prezzo e grado di concentrazione del segmento e tra quest'ultima e l'esistenza di forme di regolazione di prezzo. In ultimo, come plausibile, una maggiore concentrazione si associa a minori tassi di *switching* dei consumatori finali.

Indice delle liberalizzazioni 2016

2. L'Italia

Il valore dell'Indice di liberalizzazione per l'Italia è pari all'85%, denotando risultati soddisfacenti in termini di liberalizzazione del mercato elettrico domestico.

Tra i diversi Paesi esaminati, l'Italia presenta un grado di concentrazione dei segmenti della generazione e vendita dell'energia elettrica tra i più bassi del campione.

Analogamente, la partecipazione pubblica nell'azionariato dei principali operatori attivi nei diversi segmenti della filiera è tra i più contenuti dell'insieme dei Paesi esaminati.

Buone anche le *performance* in fatto di partecipazione dei consumatori al mercato. Il tasso di *switching* dei consumatori domestici è infatti tra i più elevati tra quelli dei Paesi analizzati.

La prossima adozione di un mercato della capacità per promuovere l'adeguatezza della capacità di generazione – in sostituzione di un meccanismo più amministrato di *capacity payment* – e la piena apertura del mercato *retail*, nel 2018 come da disegno di legge annuale sulla concorrenza, potranno contribuire a migliorare ulteriormente la posizione dell'Italia nell'Indice.

3. Metodologia

L'Indice di liberalizzazione 2016 considera un campione di 27 Paesi rispetto ai quali si è valutata l'efficacia del grado di liberalizzazione e concorrenza nei seguenti segmenti di settore: generazione; trasmissione; distribuzione; fornitura. La sezione 3.1 illustra le *variabili* impiegate ai fini della valutazione del livello di apertura raggiunto in ciascun segmento della filiera. La sezione 3.2 indica le fonti da cui si sono raccolti i dati impiegati per l'elaborazione dell'Indice.

Per ogni Paese, valori più elevati delle variabili esaminate esprimono una maggiore distanza da un modello di mercato pienamente liberalizzato e concorrenziale.

Per ciascuna variabile, si è calcolato un ranking dei 27 Paesi (*ranking di variabile*). Per ogni segmento e Paese, la media dei ranking di variabile fornisce una misura sintetica del livello di apertura realizzato rispetto al segmento considerato (*ranking di segmento*). Per ogni Paese, il valore medio dei ranking di segmento offre una misura del grado di liberalizzazione conseguito per l'intero mercato elettrico (*ranking di settore*).

I valori del cosiddetto ranking di settore sono stati in ultimo normalizzati rispetto a una base 100 in modo da ottenere l'Indice di liberalizzazione: il Paese il cui ranking normalizzato assume valore 100 è quello nel cui mercato elettrico si è conseguito il maggiore livello di liberalizzazione e concorrenza.

3.1 Variabili utilizzate per la costruzione dell'Indice di liberalizzazione

Rispetto alla precedente edizione sono stati apportati i seguenti cambiamenti rispetto alle variabili impiegate per il calcolo dell'Indice di liberalizzazione:

- *quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento*: i valori sono riportati per intervalli percentuali di azionariato pubblico: "maggiore del 50%", "compresa tra il 30% e il 50%", "inferiore al 30%";
- *meccanismo a supporto della generazione eolica/fotovoltaica*: si è considerato, in aggiunta, anche l'adozione di un meccanismo *contract-for-difference*;
- *natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli altri segmenti dell'industria*: coerentemente con il Terzo pacchetto energia si sono considerati anche i modelli di separazione ITO (*Independent Transmission Operator*) e ISO (*Independent System Operator*);

Mercato elettrico

- *esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici*: si è adottata una definizione ampia includendo forme di intervento regolatorio che possano influenzare, anche indirettamente, la formazione dei prezzi finali dell'energia elettrica per i consumatori domestici.

Generazione

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della generazione elettrica. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

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

Questa variabile 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. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se compresa tra il 50% e il 90%, 1 se inferiore al 50%.

3. Meccanismo a supporto della generazione eolica.

Questo indicatore classifica i Paesi del campione in funzione del *principale* meccanismo utilizzato a supporto della generazione eolica. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente in funzione della pervasività dell'intervento regolatorio che caratterizza ciascun meccanismo: 4, se il Paese adotta un meccanismo *Feed-in tariff*, 3 se adotta un sistema *Feed-in premium*, 2 se adotta uno strumento basato su "certificati verdi", 1 se impiega un sistema *Contract for Difference*, 0 se non impiega alcun meccanismo di incentivazione della generazione eolica. 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 strumento. Per esempio, un Paese che ricorre sia a un sistema *Feed-in tariff* sia a un sistema *Feed-in premium* si vedrà assegnare un valore pari a 3,5 per il corrispondente indicatore.

4. Meccanismo a supporto della generazione fotovoltaica.

Questo indicatore classifica i Paesi del campione in funzione del *principale* meccanismo utilizzato a supporto della generazione fotovoltaica. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente in funzione della pervasività dell'intervento regolatorio che caratterizza ciascun meccanismo: 4, se il Paese adotta un meccanismo *Feed-in tariff*, 3 se adotta un sistema *Feed-in premium*, 2 se adotta uno strumento basato su "certificati verdi", 1 se impiega un sistema *Contract for Difference*, 0 se non impiega alcun meccanismo di incentivazione della generazione fotovoltaica. 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 strumento. Per esempio, un Paese che ricorre sia a un sistema *Feed-in tariff* sia a un sistema *Feed-in premium* si vedrà assegnare un valore pari a 3,5 per il corrispondente indicatore.

5. Meccanismo a supporto dell'adeguatezza della capacità di generazione elettrica.

Questo indicatore coglie l'adozione di meccanismi regolatori, noti come *capacity remuneration mechanisms*, volti a promuovere l'adeguatezza della capacità di generazione elettrica. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente in funzione della pervasività dell'intervento regolatorio che caratterizza ciascun meccanismo: 4 se il meccanismo adottato è un *capacity payment*, 3 se una riserva strategica, 2 se un *capacity market*, 1 se gli investimenti e la disponibilità di capacità di generazione vengono incentivati solo attraverso i segnali dati dai

Indice delle liberalizzazioni 2016

mercati *spot* dell'energia elettrica (i.e. approccio *energy-only market*).

Trasmissione

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale gestore della rete di trasmissione.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della trasmissione. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli 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 in funzione dell'incisività del livello di indipendenza realizzato: 6 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 5 nel caso di separazione contabile, 4 nel caso di separazione legale, 3 nel caso di adozione di un modello ITO (*Independent Transmission Operator*), 2 in caso di separazione proprietaria, 1 in caso di adozione di un modello ISO (*Independent System Operator*).

Distribuzione

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nell'attività di distribuzione elettrica.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della distribuzione elettrica. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

2. Natura della separazione verticale dell'attività di distribuzione rispetto agli 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 in ordine crescente in funzione dell'incisività del livello di indipendenza realizzato: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione legale, 1 in caso di separazione proprietaria.

Vendita

1. Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della vendita di energia elettrica.

Questa variabile misura la quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della fornitura di energia elettrica. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di partecipazione pubblica è maggiore del 50%, 2 se compresa tra il 30% e il 50%, 1 se inferiore al 30%. I Paesi sono stati ordinati in senso crescente rispetto all'entità di tale partecipazione.

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

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore attivo nell'attività di fornitura di energia elettrica. I Paesi del campione sono stati classificati in ordine

Mercato elettrico

crescente con riferimento all'entità della quota di mercato detenuta: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se compresa tra il 50% e il 90%, 1 se inferiore al 50%.

3. Tasso di switching dei consumatori domestici.

Questo indicatore misura la percentuale di consumatori domestici che hanno cambiato fornitore in un determinato anno. I Paesi sono stati classificati in senso crescente in funzione della percentuale 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 domestici sono assoggettati a forme di regolazione in senso stretto dei prezzi dell'energia elettrica o a forme di regolazione *ex ante* che influenzino anche indirettamente la formazione dei prezzi finali. Diversamente, l'indicatore assume valore pari a 0.

3.2 Fonti dei dati utilizzati

Variabili		Fonte dei dati
Generazione		
V1	Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i> Autorità di Regolazione Nazionali Ricerca Web
V2	Quota di mercato detenuta dal principale operatore del segmento	European Commission, 2016. <i>Country datasheets - June 2016 update</i> European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i> Autorità di Regolazione Nazionali Ricerca Web
V3	Principale meccanismo a supporto della generazione eolica	RES Legal
V4	Principale meccanismo a supporto della generazione fotovoltaica	RES Legal
V5	Meccanismo a supporto della capacità di generazione	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i> European Commission, 2016. <i>State aid sector inquiry into capacity mechanisms</i> Ricerca WEB
Trasmissione		
V1	Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i> Autorità di Regolazione Nazionali Ricerca Web

Indice delle liberalizzazioni 2016

V2	<i>Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli altri segmenti dell'industria</i>	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
		CEER, 2016. <i>Status review on the implementation of TSO's unbundling provisions of the 3rd Energy Package</i>
		CEER, 2015. <i>National Reports</i>
Distribuzione		
V1	<i>Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento</i>	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
V2	<i>Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione rispetto agli altri segmenti dell'industria</i>	European Commission, 2014. <i>Study on tariff design for distribution systems</i>
Vendita		
V1	<i>Quota di partecipazione pubblica nel capitale sociale del principale operatore del segmento</i>	European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
V2	<i>Quota di mercato detenuta dal principale operatore del segmento</i>	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i>
		European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
V3	<i>Tasso di switching consumatori domestici</i>	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i>
		European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>
		Autorità di Regolazione Nazionali
		Ricerca Web
V4	<i>Esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici</i>	ACER, 2015. <i>Market Monitoring Report</i>
		European Commission, 2014. <i>EU Energy markets</i>

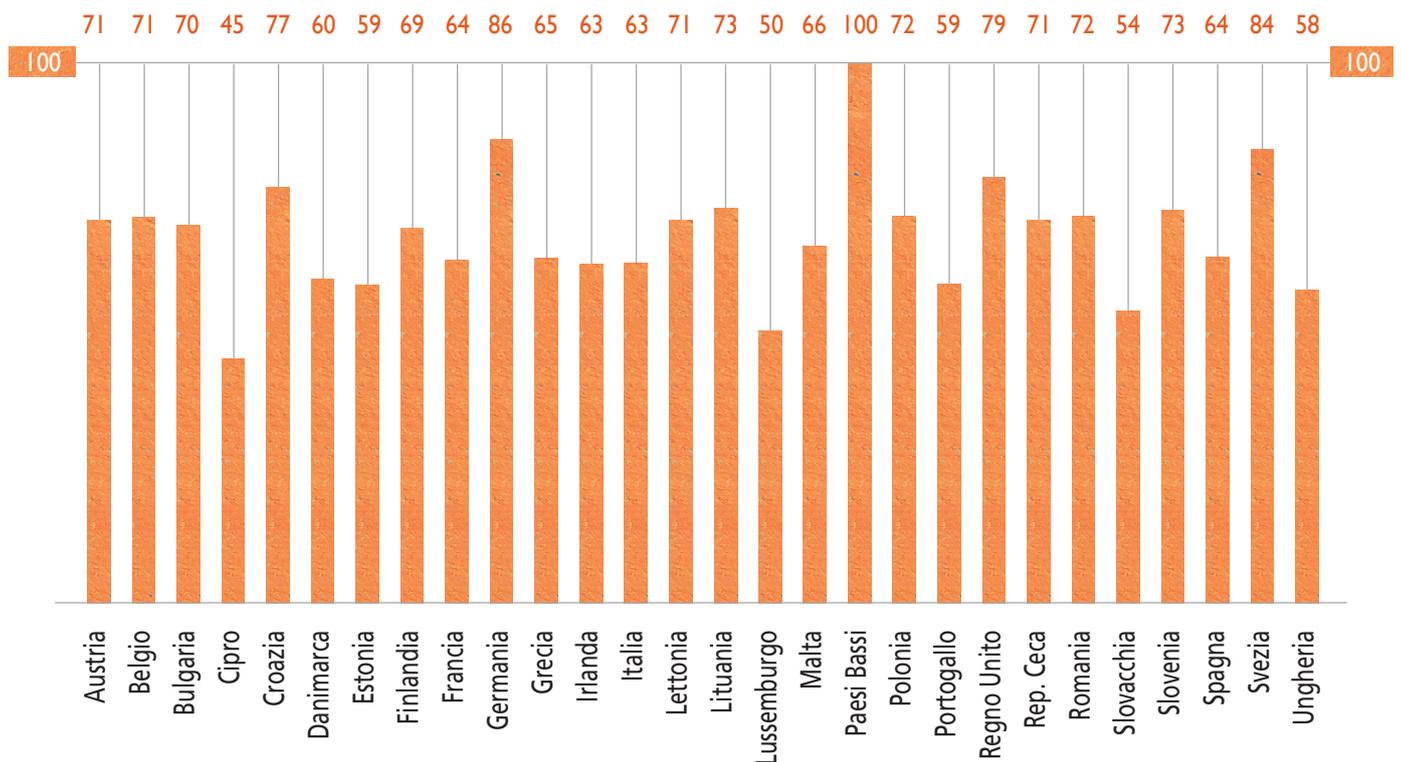
Mercato elettrico

Tabella 1. Mercato elettrico – Indice di liberalizzazione 2016					
	Generazione [1-28]	Trasmissione [1-28]	Distribuzione [1-28]	Retail [1-28]	Index [0-100]
Austria	10	8,25	11,75	15,25	58
Belgio	16,6	19,25	11,75	16,625	83
Bulgaria	10	8,25	18,5	10,625	61
Cipro	10,16666667	5,75	6	10,625	42
Croazia	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Danimarca	14,3	13,75	11,75	11,875	66
Estonia	14,1	13,75	11,75	15,25	71
Finlandia	13,875	13,75	11,75	13,625	68
Francia	10	8,25	11,75	8	49
Germania	19,6	15,25	18,5	18	92
Grecia	6,7	8,25	11,75	9,375	46
Irlanda	10	8,25	11,75	12,5	55
Italia	13,3	19,25	18,5	14,625	85
Lettonia	10	18,00	11,75	14	69
Lituania	12,5	13,75	18	15,25	77
Lussemburgo	12,1	6,25	11,75	16,375	60
Malta	9,125	27,00	5,5	10,625	67
Paesi Bassi	19,6	13,75	18	16,375	87
Polonia	16,1	13,75	11,75	12,875	70
Portogallo	12,2	20,75	18,5	9,875	79
Regno Unito	20,7	20,75	18,5	17,25	100
Rep. Ceca	12,7	13,75	11,75	14,75	68
Romania	18,4	18,00	18,5	16,875	92
Slovacchia	12,1	13,75	11,75	15,75	69
Slovenia	12,7	13,75	11,75	16	70
Spagna	16,16666667	20,75	18,5	13,5	89
Svezia	16,1	13,75	18	14	80
Ungheria	10	8,25	18,5	18,125	71

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 5 Servizi postali

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Il mercato del recapito in Europa è caratterizzato da un fondamentale equivoco: da un lato, la liberalizzazione formale appare conclusa con successo, visto che ogni residua riserva monopolistica è stata eliminata, in applicazione della terza direttiva postale, tra il 2011 e il 2013 – al netto di qualche caso isolato di ritardo nel recepimento (Cipro e Romania) o di mantenimento di una limitata riserva sulla consegna degli atti giudiziari (Italia, Portogallo e Ungheria).

D'altro canto, lo stato di avanzamento delle liberalizzazioni postali sul piano sostanziale appare tuttora insoddisfacente, a testimonianza del fatto che, in industrie storicamente consegnate a monopolisti pubblici, i processi di *deregulation* – evidentemente indispensabili ai fini di un'apertura al mercato – richiedono una contigua opera di sostegno attivo, nella forma di una regolamentazione asimmetrica. Un corollario di quest'osservazione è il fatto che, pur all'interno di una cornice legale condivisa, Paesi diversi mostrano diversi livelli di liberalizzazione, a seconda del tempismo e dell'efficacia delle politiche complessivamente adottate.

Il Paese più liberalizzato sono i Paesi Bassi, seguiti da Germania (86%) e Svezia (84%); chiudono la gradua-

Servizi postali

toria Slovacchia (54%), Lussemburgo (50%) e Cipro (45%). La conclusione della privatizzazione postale nel Regno Unito e l'avvio di quella italiana hanno permesso ai due Paesi di migliorare marginalmente le posizioni ottenute lo scorso anno.

2. Metodologia

L'analisi del presente capitolo si articola in tre indicatori (*normativa*, *accesso* e *mercato*), a propria volta composti da sotto-indicatori di natura quantitativa e qualitativa; la valutazione di ogni indicatore è il frutto dalla media aritmetica dei relativi sotto-indicatori; 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 del 100%.

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 nell'indagine derivano principalmente da un rapporto curato da Wik per la Commissione Europea ("*Main Developments in the Postal Sector, 2010-2013*"). Al momento di chiudere il presente capitolo, la nuova edizione del rapporto, attesa per il 2016, non è ancora stata resa disponibile. Le informazioni presentate sono state aggiornate, nei casi in cui non fossero più rispondenti agli ultimi sviluppi.

3. L'Italia

Rispetto alla scorsa edizione dell'Indice, l'Italia guadagna cinque punti percentuali, passando dal 58% al 63%, in virtù della parziale privatizzazione dell'*incumbent*: il nuovo punteggio, tuttavia, non modifica in modo rilevante il piazzamento nella fascia inferiore della classifica.

L'indicatore *normativa* rimane stabile: la disciplina comunitaria è stata recepita senza ritardi, ma sopravvive una riserva sulla consegna degli atti giudiziari, la cui abrogazione, prevista per il 2017, è attualmente in discussione nell'ambito del ddl concorrenza (già approvato dalla Camera e ora sotto esame del Senato). Per altro verso, l'assegnazione delle competenze regolamentari all'Agcom, intervenuta ormai da alcuni anni, assicura un soddisfacente livello d'indipendenza.

Rispetto al tema dell'*accesso*, valgono le criticità segnalate nella scorsa edizione dell'Indice: il perimetro del servizio universale, sebbene più ampio di quello previsto dai Paesi maggiormente liberalizzati, appare sostanzialmente in linea con la media degli altri Paesi considerati; viceversa, si segnalano i risultati negativi in tema di compensazione degli oneri di servizio universale, regime dei titoli abilitativi ed esenzione Iva – nonostante un recente intervento normativo in materia.

Cresce, invece, come detto, l'indicatore *mercato*, grazie all'alienazione di circa un terzo del capitale azionario di Poste Italiane. Sebbene si tratti di un'operazione per molti versi criticabile e che non incide a fondo né sul

Indice delle liberalizzazioni 2016

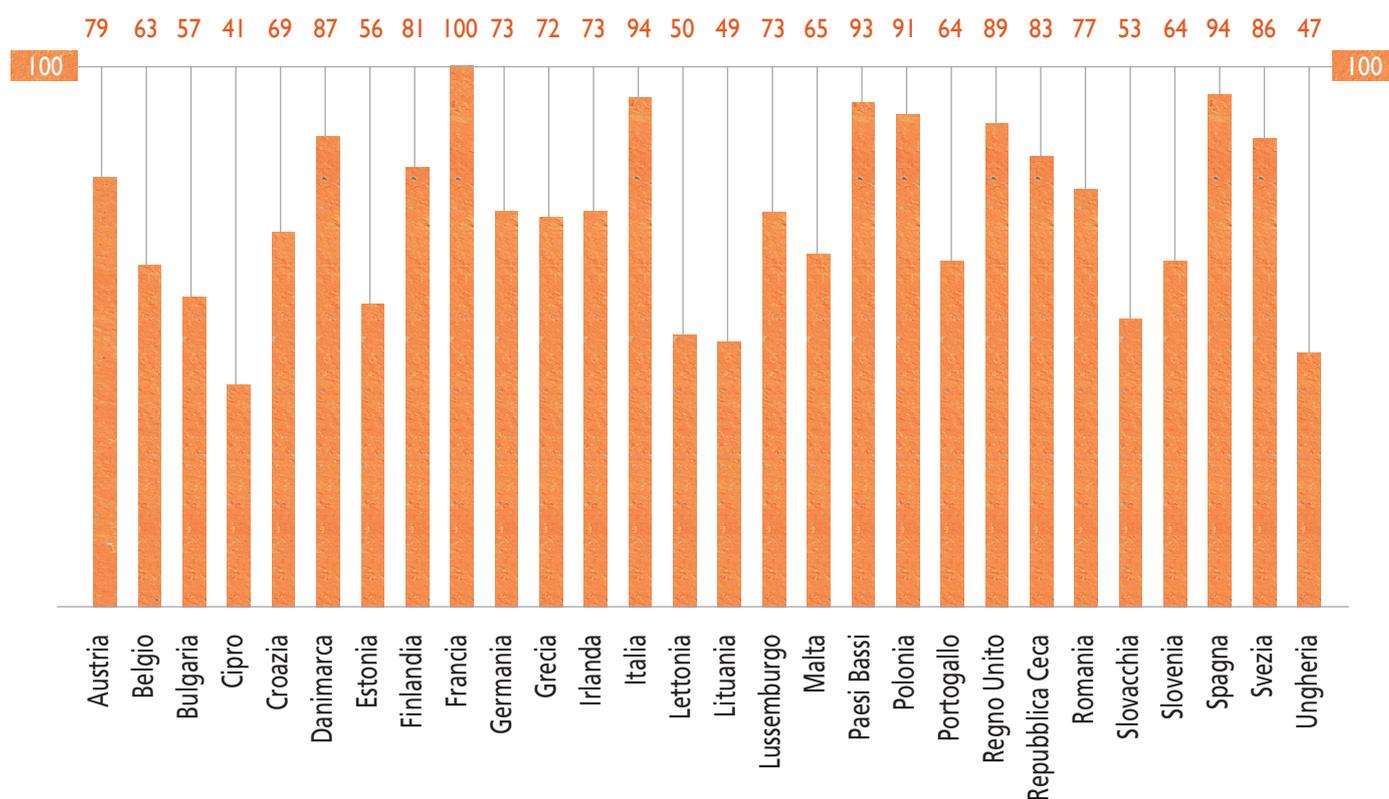
controllo dell'ex monopolista, né sui principali nodi competitivi del settore, in questa sede la parziale privatizzazione va valorizzata come un marginale miglioramento.

Tabella 1. Servizi postali – Indice di liberalizzazione 2016				
	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	43,00	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	33,33	65
Irlanda	64,44	60,00	38,33	63
Italia	83,33	45,00	35,00	63
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	58,33	79
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 2016

Capitolo 6 Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

In continuità con le tendenze segnalate nella scorsa edizione dell'Indice, si registra una stabilizzazione dei livelli relativi di liberalizzazione nei diversi mercati nazionali. Per molti versi, l'apertura al mercato del settore delle telecomunicazioni può essere considerata come la principale affermazione della stagione delle liberalizzazioni europee. Tanto gli operatori quanto i regolatori sembrano oggi guardare al mercato in una luce che mette in secondo piano le questioni competitive, per destinare maggiore attenzione al problema del supporto agli investimenti.

Una parziale eccezione al rilievo testé riportato si rinviene nel rinnovato interesse per le fusioni tra operatori concorrenti. Al proposito, occorre ricordare che, nei mesi scorsi, la Commissione Europea e l'Agcom hanno concesso il proprio avallo all'unione tra Tre e Wind – una decisione tutt'altro che scontata, dopo che l'esecutivo comunitario aveva impedito il matrimonio tra Three Uk e O2 Uk e – prima ancora – quello tra Telenor e Teliasonera. A fronte del proprio beneplacito, i regolatori hanno ottenuto che gli stipulanti s'impegnassero a cedere parte delle proprie attività a un nuovo soggetto, poi individuato nella francese Iliad: l'opera-

Telecomunicazioni

zione, pertanto, lascerà invariato il numero degli operatori mobili attivi nel mercato italiano, ma il suo impatto complessivo sullo scenario competitivo rimane da valutare.

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 sotto-indicatori; la media dei risultati dei sotto-indicatori 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* prende in esame 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%; gli altri risultati sono scalati proporzionalmente, secondo la distanza relativa. Il Paese più liberalizzato è la Francia, seguita da Spagna e Italia (94%); in coda alla classifica si situano Cipro (41%), Ungheria (47%) e Lituania (49%).

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 2015 (o al 2014, ove non disponibili).

3. L'Italia

Con un risultato del 94%, l'Italia arretra leggermente in termini numerici, ma guadagna posizioni in classifica, assestandosi al secondo posto. Come già osservato nelle scorse edizioni dell'Indice, permane una certa distanza tra i risultati riferibili al comparto mobile e quelli attribuibili al comparto fisso: tuttavia, questo divario appare lentamente in via di riduzione.

La differenza risalta specialmente in tema di quote di mercato – nella telefonia fissa, anche in ragione del profilo demografico della clientela, permangono maggiori resistenze alla scelta di un fornitore diverso dall'a-

Indice delle liberalizzazioni 2016

bituale – e di portabilità del numero – uno strumento a cui gli utenti mobili, e in particolare quelli ricaricabili, ricorrono con maggiore frequenza. Prosegue il miglioramento dello scenario competitivo nella banda larga fissa: rimane da valutare l'impatto che avranno sul punto i sussidi governativi agli investimenti.

Tabella 1. Telecomunicazioni – Indice di liberalizzazione 2016

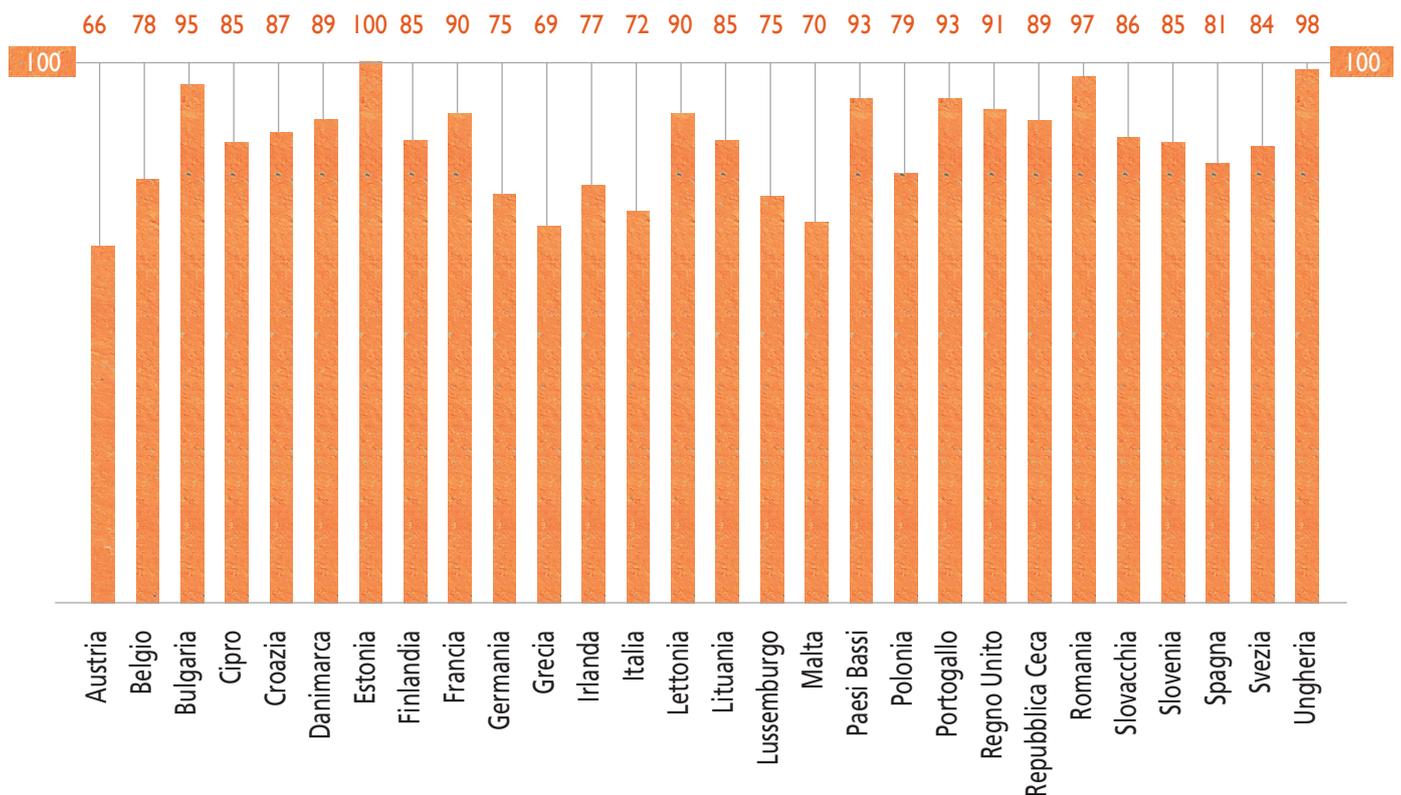
	Mercato [0-100]	Infrastrutture [0-100]	Switching [0-100]	Index [0-100]
Austria	58,10	60,42	50,00	79
Belgio	53,89	42,24	38,92	63
Bulgaria	58,96	43,63	18,84	57
Cipro	24,06	45,71	18,31	41
Croazia	49,10	47,50	50,00	69
Danimarca	56,17	66,84	62,78	87
Estonia	45,42	68,74	6,01	56
Finlandia	68,69	56,06	48,83	81
Francia	74,04	84,41	54,57	100
Germania	58,35	63,89	33,60	73
Grecia	58,63	61,82	33,84	72
Irlanda	65,16	51,12	39,85	73
Italia	68,41	70,07	61,45	94
Lettonia	44,50	39,92	22,00	50
Lituania	44,52	45,00	13,86	49
Lussemburgo	55,70	54,80	45,97	73
Malta	44,95	69,25	24,52	65
Paesi Bassi	59,20	83,26	55,06	93
Polonia	81,76	79,53	32,48	91
Portogallo	56,19	61,56	18,77	64
Regno Unito	66,68	73,87	50,00	89
Rep. Ceca	68,97	68,43	40,05	83
Romania	66,05	85,76	12,95	77
Slovacchia	52,07	39,31	21,06	53
Slovenia	58,28	57,43	21,06	64
Spagna	71,84	72,45	56,75	94
Svezia	71,50	78,89	32,60	86
Ungheria	48,93	45,20	6,17	47

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 7

Televisione

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Il mercato dei servizi televisivi (o dei servizi audiovisivi) continua a essere colorato dalla vistosa discrasia tra l'evoluzione tecnologica e di prodotto e la viscosità delle strutture di mercato e della cornice regolamentare, che, a dispetto delle questioni lessicali, non hanno ancora preso atto costruttivamente della convergenza tra le trasmissioni tradizionali e le nuove forme d'intrattenimento paratelevisivo veicolate sulle reti di comunicazioni elettroniche. In particolare, la disciplina di settore continua a prevedere vincoli contenutistici anacronistici e ormai indifendibili, mentre la regolamentazione di mercato rimane significativamente più frammentata rispetto ai confini nazionali e a quelli industriali.

Tra le reliquie del vecchio mondo televisivo, va annoverata la perdurante centralità dei servizi pubblici, che ancora caratterizzano il panorama competitivo di tutti i Paesi europei, con la singolare eccezione del Lussemburgo. A tal proposito, si segnala come, in Italia, l'ampia discussione sul rinnovo della concessione Rai si sia concentrata sul ruolo e sulle finalità del servizio pubblico, senza nemmeno sfiorare il tema della sua ragion d'essere.

Televisione

Alcune avvertenze sull'ambito d'applicazione di questo capitolo. Uno: l'oggetto dell'indagine, per le ragioni accennate, è ancora il settore televisivo strettamente inteso. Due: dal momento che gli operatori televisivi puri sono sempre più rari, è particolarmente complicato calcolare i ricavi complessivi del settore: la conseguente scelta di dare evidenza ai ricavi pubblicitari potrebbe esasperare il livello apparente di concentrazione, sotto-stimando il peso degli operatori a pagamento. Inoltre, come già messo in luce nella scorsa edizione dell'Indice, le nostre rilevazioni si limitano alla portata economica del fenomeno televisivo, lasciando impregiudicato ogni effetto sul pluralismo informativo e, in senso più ampio, sulla libertà d'opinione.

Il Paese più liberalizzato è l'Estonia, seguita da Ungheria (98%) e Romania (97%); la classifica è chiusa da Italia (72%), Malta (70%) e Austria (66%).

2. Metodologia

Il grado di liberalizzazione del settore televisivo è calcolato sulla base di tre indicatori – *piattaforme*, *servizio pubblico* e *mercato* – a propria volta articolati in tre sotto-indicatori: questi e quelli sono ponderati uniformemente.

L'indicatore *piattaforme* s'interessa 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* rende conto delle 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 ventotto Paesi scrutinati. L'Indice complessivo del Paese con il maggior grado di liberalizzazione è posto pari al 100%; gli altri risultati sono scalati proporzionalmente, secondo la distanza relativa. I dati utilizzati in questo capitolo provengono dalle più recenti edizioni dei rapporti annuali curati dall'IP Network (*International Key Facts Television*) e dall'European Audiovisual Observatory ("*Television, cinema, video and on-demand audiovisual services – the pan-European picture*") e si riferiscono al 2014.

3. L'Italia

Con un punteggio del 72%, in leggero calo rispetto all'anno scorso, l'Italia si colloca nella fascia inferiore della classifica. Tuttavia occorre ricordare che, a dispetto di altri settori analizzati, quello televisivo appare alquanto più omogeneo ed evidenzia una distanza più contenuta tra la vetta e la coda della graduatoria.

Il dato riflette risultati egualmente deludenti in tutti e tre gli ambiti considerati. Il mercato delle piattaforme resta scarsamente sviluppato: il ricorso a servizi televisivi a pagamento è inferiore alla media degli altri Paesi, mentre il mix tecnologico rimane sostanzialmente invariato: il digitale terrestre è sempre la tecnologia largamente maggioritaria; il satellite denota una quota di mercato rilevante ma non cresce più; l'lptv, che il mercato italiano ha pressoché tenuto a battesimo, e il cavo coassiale, che l'Italia si è scientemente preclusa, oscillano tra l'inesistenza e l'irrelevanza.

Venendo all'impatto dell'operatore pubblico, il costo per il contribuente televisivo appare relativamente contenuto – ma le recenti modifiche all'importo e alle modalità di riscossione del canone saranno oggetto

Indice delle liberalizzazioni 2016

d'analisi nella prossima edizione dell'Indice. Tuttavia, va registrata l'ingente quota di ricavi commerciali, che denota un'interferenza con gli interessi del mercato e degli operatori privati. Inoltre, la Rai si conferma tra gli operatori pubblici più popolari in termini di ascolto.

Il mercato, infine, appare notevolmente concentrato, tanto nell'ascolto, quanto nella raccolta pubblicitaria. Come detto, però, queste cifre vanno lette con cautela, perché sottovalutano notevolmente la posizione di mercato degli operatori a pagamento – cioè, nel caso dell'Italia, del principale operatore televisivo nazionale.

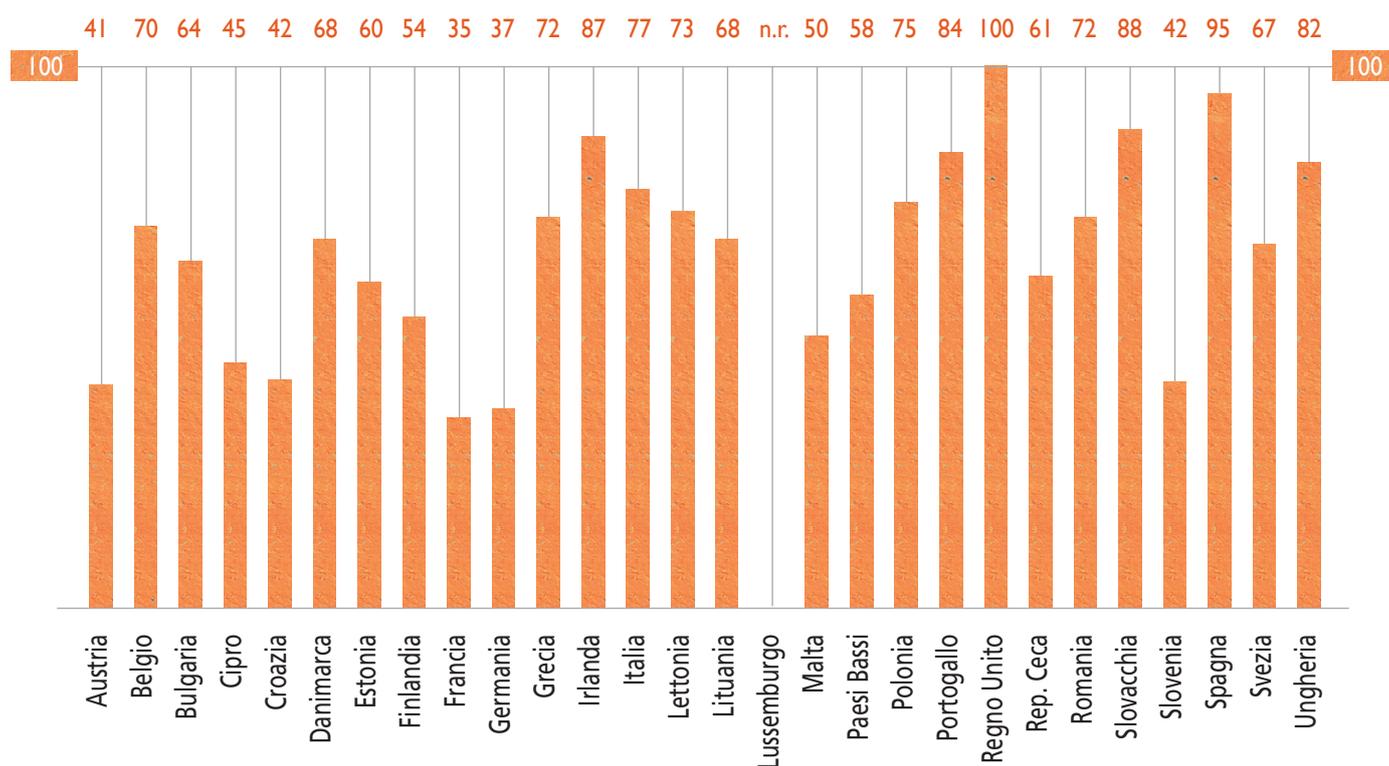
Tabella 1. Telecomunicazioni – Indice di liberalizzazione 2016

	Mercato [0-100]	Infrastrutture [0-100]	Switching [0-100]	Index [0-100]
Austria	59,96	39,65	68,12	66
Belgio	64,37	67,12	65,37	78
Bulgaria	80,23	95,26	65,37	95
Cipro	71,83	78,25	64,69	85
Croazia	67,30	91,38	61,85	87
Danimarca	70,29	88,05	65,75	89
Estonia	87,88	97,37	67,79	100
Finlandia	82,81	81,03	50,21	85
Francia	84,00	74,89	69,12	90
Germania	54,78	64,96	69,24	75
Grecia	55,14	66,67	52,07	69
Irlanda	79,93	53,80	59,87	77
Italia	61,28	61,49	58,16	72
Lettonia	87,23	79,69	60,57	90
Lituania	72,75	79,73	63,31	85
Lussemburgo	82,04	50,00	57,34	75
Malta	82,48	31,01	62,88	70
Paesi Bassi	89,28	78,30	68,54	93
Polonia	82,27	51,87	64,63	79
Portogallo	87,94	86,00	62,34	93
Regno Unito	76,56	59,42	93,75	91
Rep. Ceca	70,29	88,05	65,75	89
Romania	83,30	95,95	66,28	97
Slovacchia	80,77	78,98	57,34	86
Slovenia	82,82	67,38	65,42	85
Spagna	56,38	85,72	63,73	81
Svezia	78,55	70,50	64,65	84
Ungheria	86,69	88,52	73,07	98

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 8 Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



I. Descrizione generale

Il trasporto aereo si è caratterizzato a livello europeo per un significativo processo di apertura del mercato, grazie ai tre pacchetti di direttive della Commissione Europea. Per la sua natura, questo settore è fortemente segnato dall'impostazione europea, con limitate differenze tra gli Stati membri, almeno in teoria. Tale processo si è concluso nel 1997, quando tutti gli operatori europei sono diventati liberi di effettuare le rotte all'interno dell'Unione stessa.

C'è da evidenziare tuttavia che la progressiva liberalizzazione è stata poi "attuata" in maniera differente da parte dei diversi Stati dell'Unione Europea. Permangono infatti situazioni nelle quali, al fine di difendere i "campioni nazionali", si è scelto in vario modo di limitare la concorrenza. In tal modo i benefici della competizione non sono dispiegati in maniera uguale in Europa.

Rimangono delle barriere nella possibilità di avere investitori extraeuropei nel capitale delle compagnie aeree europee. Tale limite è considerato inefficace dalla stessa Commissione Europea, ma è ancora in vigore per pressione di alcuni governi nazionali.

Trasporto aereo

Per quanto riguarda le condizioni congiunturali, anche il 2015 si è caratterizzato per un prezzo del petrolio relativamente basso. La caduta dei prezzi del carburante ha portato a un abbassamento dei prezzi dei biglietti.

Dal punto di vista della struttura del mercato, si sono consolidate le *low cost*, in particolare Ryanair, che ha continuato la propria crescita.

Nel trasporto a lungo raggio sono sempre più forti le compagnie mediorientali e quelle cinesi, che di fatto competono con le compagnie tradizionali europee per i voli verso l'Asia e il Medio Oriente. Per tale ragione il prezzo medio del biglietto sta diminuendo anche nel lungo raggio. Questa competizione sempre maggiore in un segmento ad alta marginalità sta incrementando le difficoltà per le compagnie tradizionali europee.

C'è un altro fenomeno che porterà a un incremento della competizione e che ha visto nel 2015 una buona crescita: le compagnie *low cost* a lungo raggio. In particolare Norwegian sta consolidando questo business, avendo aperto nuove basi in Europa e prevedendo di aprire una base anche a Roma Fiumicino nel 2017.

In Italia il settore si mantiene molto competitivo. Il primo operatore rimane Ryanair che ha visto il numero di passeggeri e la propria quota di mercato aumentare. Si denota sul mercato domestico una sempre maggiore competizione intermodale con il treno ad alta velocità.

2. Metodologia

L'Indice prende in esame 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. Anche 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 e sviluppati da diversi studi della Commissione Europea e da Eurostat, e sono relativi al 2015, quando presenti, o al 2014, in assenza di dati più recenti.

3. La situazione in Europa

Anche nel 2015 il trasporto aereo europeo ha registrato un'espansione. Il primo operatore in termini di passeggeri rimane il gruppo Lufthansa, seguito a breve distanza da Ryanair che ha superato per la prima volta la barriera dei 100 milioni di passeggeri trasportati.

Il settore è interessato da un progressivo consolidamento, con tre grandi compagnie oltre alle due appena menzionate: AirFrance-KLM, il gruppo IAG (Iberia, British Airways, Vueling e Aerlingus) ed Easyjet.

Si riscontra una difficoltà degli altri operatori tradizionali.

Il mercato aereo britannico rimane quello maggiormente liberalizzato, seguito a breve distanza da quello spagnolo. Il limite della Spagna, che registra una forte crescita del traffico, è la mancanza di concorrenza tra gli aeroporti, dato che AENA gestisce la quasi totalità degli stessi. Nel Regno Unito rimane invece la criticità di

Indice delle liberalizzazioni 2016

mancanza di *slot* nell'area londinese, che di fatto limiterà lo sviluppo del settore negli anni a venire.

I Paesi che si distinguono per l'assenza di reale concorrenza sono Francia e Germania: rimangono forti barriere all'ingresso, principalmente nelle aree più ricche. Le limitazioni esistenti, che servono a difendere gli operatori nazionali, di fatto non permettono uno sviluppo della concorrenza e penalizzano i viaggiatori con delle tariffe molto elevate. In particolare è estremamente difficile, se non impossibile, che una nuova compagnia riesca a entrare negli scali di Parigi Charles de Gaulle e Francoforte.

Non è un caso che la penetrazione dei vettori *low cost* in Francia e Germania sia relativamente bassa rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea.

4. L'Italia

In Italia il trasporto aereo ha registrato, nel 2015, un'ulteriore crescita. Il settore si mantiene dinamico anche grazie alla crescita dei vettori *low cost*.

Ryanair si conferma come primo vettore in Italia, con oltre il 23% della quota di mercato e quasi 30 milioni di passeggeri trasportati nel 2015. Alitalia mantiene stabile il numero di passeggeri, ma la sua quota di mercato è scesa al 18%. Al terzo posto si trova Easyjet, vicina alla barriera dei 15 milioni di passeggeri e con una quota dell'11,7%.

La frammentazione del mercato permette una vera e propria competizione tra gli operatori. L'Indice di Herfindhal Hirschman in Italia è inferiore a 1.200 punti, indicativo di un mercato assai poco concentrato.

Nel 2016 l'Indice di liberalizzazione assume per l'Italia un valore pari a 77 punti, in crescita rispetto all'anno precedente. La competizione è sempre più forte sul mercato domestico, anche grazie alla concorrenza intermodale del treno ad alta velocità e su quello internazionale.

Per gli aeroporti si denota invece un forte attivismo di Cassa Depositi e Prestiti e quindi, indirettamente, dello Stato, in aggiunta alle numerose partecipazioni di enti locali e Camere di commercio.

Roma Fiumicino ha superato per la prima volta nella storia i 40 milioni di passeggeri, in forte crescita nell'ultimo decennio. L'aeroporto di Milano Malpensa fatica a svilupparsi, rimanendo stabilmente sotto la barriera dei 20 milioni di passeggeri. Bergamo Orio al Serio è l'aeroporto che ha registrato la crescita maggiore negli ultimi anni e nel 2015 ha superato la barriera dei 10 milioni di passeggeri l'anno. Milano Linate continua la sua lenta crescita, nonostante le limitazioni imposte in termini di movimentazioni orarie.

Rimangono dunque limitazioni legislative e di conseguenza operative in alcuni aeroporti.

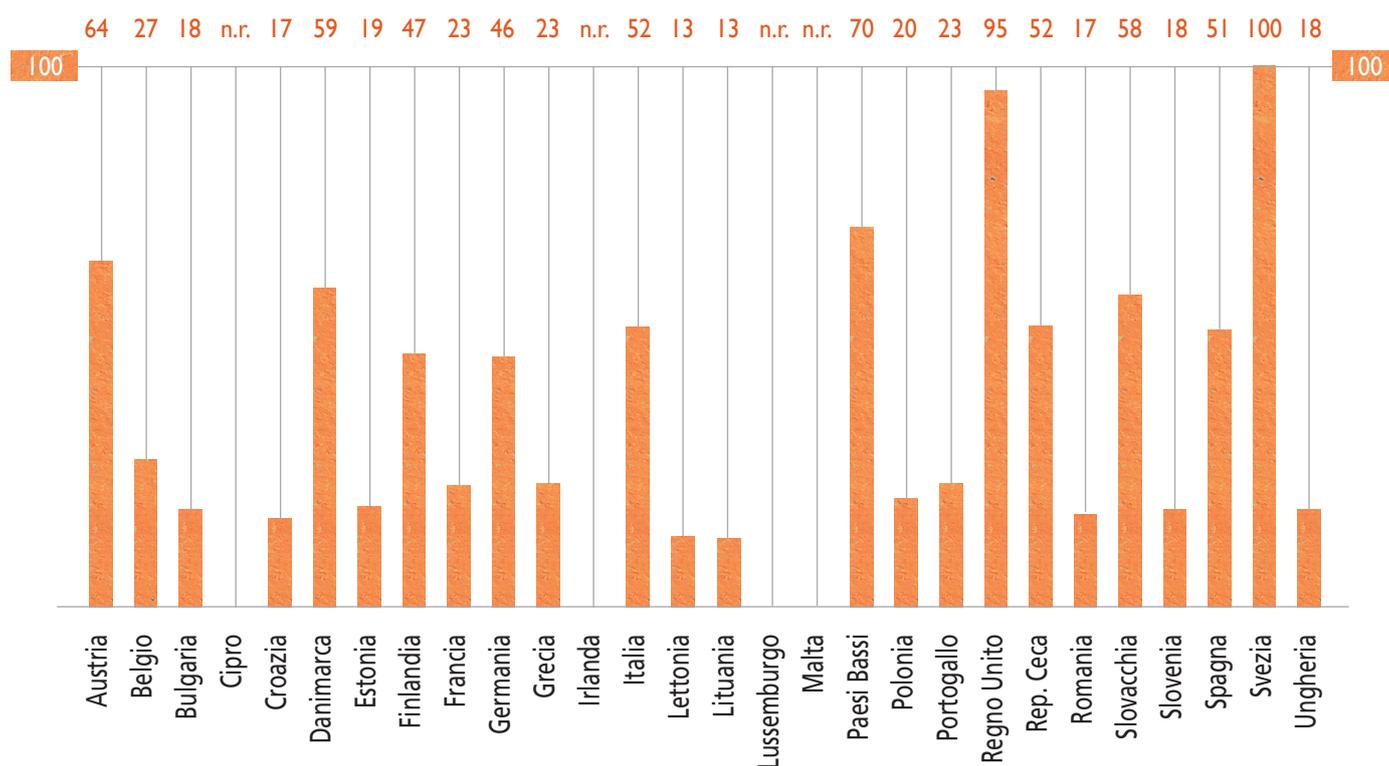
Trasporto aereo

Tabella 1. Trasporto aereo – Indice di liberalizzazione 2016			
	RBI [0-100]	Mercato [0-100]	Index [0-100]
Austria	45	38	41
Belgio	68	72	70
Bulgaria	47	76	64
Cipro	45	45	45
Croazia	34	48	42
Danimarca	66	69	68
Estonia	58	62	60
Finlandia	58	52	54
Francia	26	41	35
Germania	42	34	37
Grecia	61	79	72
Irlanda	89	86	87
Italia	53	93	77
Lettonia	68	76	73
Lituania	66	69	68
Lussemburgo	n.r.	n.r.	n.r.
Malta	47	52	50
Paesi Bassi	66	52	58
Polonia	58	86	75
Portogallo	74	90	84
Regno Unito	100	100	100
Rep. Ceca	53	66	61
Romania	55	83	72
Slovacchia	84	90	88
Slovenia	32	48	42
Spagna	92	97	95
Svezia	79	59	67
Ungheria	76	86	82

Capitolo 9

Trasporto ferroviario

di Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro



I. Descrizione generale

A livello europeo il settore ferroviario rimane caratterizzato da uno scarso livello di concorrenza. Sono davvero pochi i casi nei quali si ha una piena apertura del mercato.

L'eredità dei vecchi monopoli pubblici è ancora pesante: rimangono frequenti le situazioni di monopolio di fatto. Anche l'integrazione verticale tra gestore dell'infrastruttura e operatore ferroviario è ancora assai diffusa. Il problema non deriva solo dalle resistenze degli Stati membri – che vi sono state anche in altri settori – ma dalle debolezze della stessa politica europea. La Commissione ha provato a spingere verso una maggiore apertura e integrazione dei mercati attraverso il cosiddetto Quarto pacchetto ferroviario, ma il risultato è stato a dir poco deludente, anche per l'opposizione, tra gli altri, di Francia e Belgio.

Nell'aprile del 2016 è stato approvato il cosiddetto *technical pillar* del quarto pacchetto, che cerca di definire un insieme di regole comuni per operare in diversi Paesi. Il processo di apertura e interoperabilità sarà molto lungo e difficilmente potrà avere uno sbocco positivo nel breve periodo.

A oggi è aperto alla concorrenza il settore merci e il traffico passeggeri internazionale; quest'ultimo rimane

Trasporto ferroviario

però molto limitato in termini di traffico.

Una delle conseguenze della scarsa apertura del mercato è il basso tasso di innovazione commerciale nel servizio. Non è un caso se iniziano a emergere forme di concorrenza intermodale, per esempio, attraverso il fenomeno dei bus a lunga percorrenza.

2. Metodologia

Allo scopo di definire il grado di apertura del mercato ferroviario, si sono distinte due aree: quella relativa agli assetti regolatori e quella sugli esiti del mercato.

Il primo indicatore (*regolazione*) 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.

È bene distinguere quello che teoricamente la regolazione prescrive, rispetto agli esiti effettivi nel mercato, che possono risentire anche di un'implementazione inadeguata delle regole.

L'Indice di mercato considera quindi l'apertura dei diversi segmenti di mercato (con particolare riguardo al servizio regionale e all'alta velocità di prima e seconda categoria, a seconda della velocità massima raggiungibile dai treni) 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 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 2015, quando presenti, o al 2014, in assenza di dati più aggiornati.

3. La situazione europea

La Svezia rimane la *best practice* a livello europeo con un *open access* nella lunga percorrenza e una effettiva contendibilità del mercato a livello regionale. La separazione ferroviaria è stata attuata nel 1988 e il processo di apertura è stato lungo ma efficace. MTR express ha iniziato il proprio servizio tra Stoccolma e Göteborg nel 2015 e sta portando una forte competizione nel mercato a lunga percorrenza con una diminuzione dei prezzi e un incremento della qualità. Un processo simile è avvenuto anche in Austria, dove Westbahn (qualificato come operatore ad alta velocità di seconda categoria in quanto i suoi treni non superano i 200 km/h) opera i propri treni tra Vienna e Salisburgo. Anche in questo caso la competizione di prezzo ha portato a un incremento della qualità.

In Slovacchia sulla Praga-Ostrava ci sono tre operatori che stanno combattendo una dura battaglia competitiva.

La Gran Bretagna è un ulteriore caso di successo, anche se il modello è differente da quello svedese. In particolare si è sviluppata una concorrenza per il mercato, con le differenti compagnie ferroviarie che pagano il governo (non ricevono sussidi) per effettuare il servizio ferroviario. Il mercato inglese vede ormai una piena separazione verticale tra gestore dell'infrastruttura e operatori ferroviari privati e ha registrato dal 1995 la più grande crescita di traffico passeggeri.

In Spagna il processo di apertura del mercato alta velocità è stato bloccato dall'incertezza politica. Il precedente governo guidato da Rajoy aveva intenzione di sviluppare la concorrenza nel *corridor levante*, ma il processo si è interrotto in seguito alle traversie elettorali del Paese. Probabilmente nel breve periodo la Spagna andrà verso un modello di duopolio per l'alta velocità, mentre il mercato regionale continua a rimanere

Indice delle liberalizzazioni 2016

completamente chiuso.

In Germania, al contrario, il mercato regionale risulta essere aperto in diversi Länder. In queste Regioni, i sussidi pubblici sono diminuiti di quasi il 30% a parità di servizio offerto. Non tutti i Länder hanno introdotto un processo di gara per il servizio regionale e l'alta velocità rimane completamente chiusa alla concorrenza.

In Francia la situazione è ancora più complicata. Lo Stato ha investito oltre 10 miliardi di euro l'anno per sviluppare il servizio alta velocità, ma il sistema è completamente chiuso alla concorrenza. Addirittura la gestione della rete è stata ricondotta sotto l'operatore dominante.

4. L'Italia

In quattro anni di competizione nel segmento alta velocità, si sono visti benefici per i consumatori e un importante sviluppo della domanda.

In particolare tra il 2012, anno di entrata di Italo sul mercato, e il 2015 la domanda è cresciuta di circa il 65%, mentre il prezzo medio del biglietto è diminuito di circa il 40%.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti sta incrementando la propria influenza nel settore ferroviario, come dimostrano anche le decisioni prese sul canone di accesso alla rete.

A dispetto di questo indubbio successo, la valutazione complessiva dell'Indice rimane negativa (pari a 52 punti) per una serie di motivi.

In primo luogo la mancata separazione verticale tra la rete e il principale operatore del servizio. L'esperienza in una serie di altri settori, a partire da energia elettrica e gas, ma anche le evidenze dai Paesi europei che hanno seguito questa strada in ambito ferroviario, dimostra come la separazione verticale sia un'alternativa preferibile a una regolamentazione che, altrimenti, deve essere estremamente invasiva e rischia di rivelarsi inefficace.

L'Italia è il primo Paese ad avere liberalizzato l'alta velocità ferroviaria, ma uno degli ultimi in relazione al mercato del trasporto regionale, su cui si muovono la maggioranza dei passeggeri.

Se dunque, da un punto di vista della regolazione, l'Italia ha compiuto alcuni passi in avanti, a livello di mercato la sola competizione nel mercato ad alta velocità non è sufficiente per avere un punteggio complessivo positivo dell'Indice delle liberalizzazioni.

Trasporto ferroviario

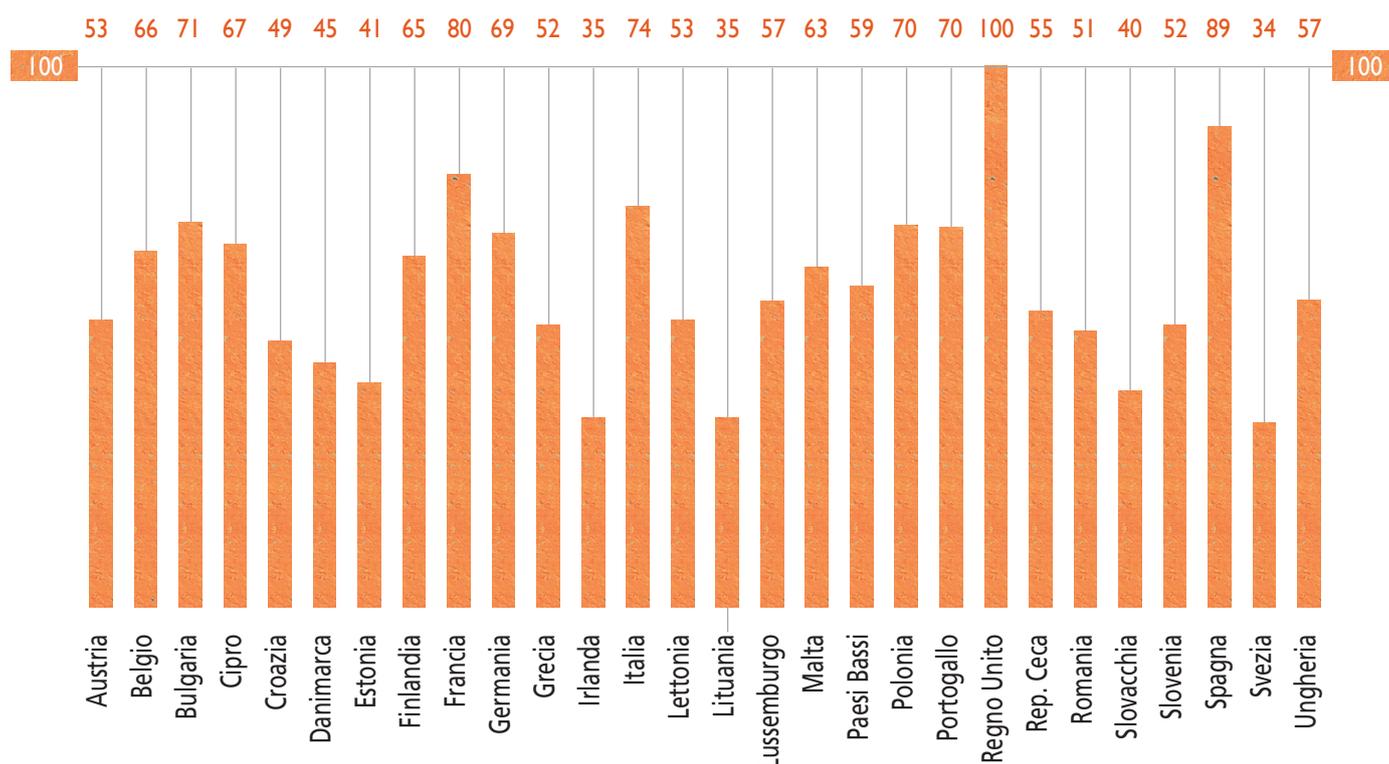
Tabella 1. Trasporto ferroviario – Indice di liberalizzazione 2016			
	Regolazione & Rete [0-100]	Mercato [0-100]	Index [0-100]
Austria	60,00	66,00	64
Belgio	40,00	21,00	27
Bulgaria	33,00	10,00	18
Cipro	n.r.	n.r.	n.r.
Croazia	30,00	10,00	17
Danimarca	67,00	55,00	59
Estonia	37,00	10,00	19
Finlandia	73,00	34,00	47
Francia	20,00	24,00	23
Germania	63,00	38,00	46
Grecia	37,00	16,00	23
Irlanda	n.r.	n.r.	n.r.
Italia	73,00	41,00	52
Lettonia	30,00	5,00	13
Lituania	30,00	5,00	13
Lussemburgo	n.r.	n.r.	n.r.
Malta	n.r.	n.r.	n.r.
Paesi Bassi	93,00	59,00	70
Polonia	33,00	14,00	20
Portogallo	30,00	20,00	23
Regno Unito	100,00	93,00	95
Rep.Ceca	63,00	47,00	52
Romania	30,00	10,00	17
Slovacchia	60,00	57,00	58
Slovenia	33,00	10,00	18
Spagna	63,00	45,00	51
Svezia	100,00	100,00	100
Ungheria	33,00	10,00	18

Indice delle liberalizzazioni 2016

Capitolo 10

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.

Nel 2014 (ultimo anno per cui i dati sono disponibili) le aziende operanti nel mercato assicurativo italiano erano 1.220, con circa 47.000 addetti e un ammontare di premi sottoscritti intorno ai 144 miliardi di euro (+21% rispetto al 2013, soprattutto dovuto all'aumento dei premi sottoscritti nel settore *life*: +29%), a dimostrazione del fatto che questo settore, ormai da anni, ha acquisito un peso considerevole all'interno della

Assicurazioni

nostra economia.

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 di assicurazione; 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 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.

Con il termine “liberalizzazione” si fa riferimento alla maggiore o minore apertura del mercato alla concorrenza. Per misurare questa apertura, è evidente che i migliori indicatori sono quelli che direttamente riflettono le scelte del regolatore, il quale è in grado di imporre barriere, di natura puramente regolatoria o fiscale, e limitare così la contendibilità di ogni mercato. Tuttavia, al fine di misurare il grado di liberalizzazione di un settore fortemente regolato come quello assicurativo, sembra ragionevole includere anche misure di elementi che riflettono la struttura del mercato, oltre che esplicite barriere indotte dal regolatore, in quanto gli effetti di questa ingente regolazione 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 Grecia, mentre la *performance* migliore rispetto ai canali di distribuzione è data dal Belgio. Danimarca e Polonia presentano, come lo scorso anno, 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 scompaiono.

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

Indice delle liberalizzazioni 2016

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 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 erano 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 mancati 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*), il cui aggiornamento non è stato possibile, è uno studio del 2012 di *CP Consulting*. Le informazioni in merito all'assicurazione obbligatoria sugli incidenti sul lavoro sono state tratte dal sito web della Commissione Europea. Per tutti gli altri dati la fonte è *Insurance Europe*. Questi fanno riferimento al 2014; in mancanza del dato 2014 si è utilizzato il dato disponibile più recente.

3. L'Italia

L'Italia occupa il quarto posto in classifica. L'indicatore in cui il nostro Paese, comparativamente agli altri Paesi UE, offre la migliore prestazione è *Structure*, nel quale siamo sestesi in classifica, grazie alle posizioni ottava, nona 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 ottavo. Considerato che per quanto riguarda l'obbligo di assicurazione sugli incidenti sul lavoro siamo ampiamente accompagnati (stando ai nostri dati, solo Estonia, Lettonia e Paesi Bassi non l'adottano), la peggiore posizione è riservata agli indicatori *distribution* e *tax*, in cui ci troviamo rispettivamente noni e tredicesimi in classifica. L'indicatore *Design* è quello su cui le politiche pubbliche hanno i migliori strumenti per incidere nel breve periodo; qualora il regolatore decidesse di approvare riforme di liberalizzazione, l'impatto sarebbe facilmente e immediatamente captato dall'Indice.

Assicurazioni

Tabella 1. Assicurazioni – Indice di liberalizzazione 2016

	Design [0-10]	Structure [0-10]	Index [0-100]
Austria	7,31	1,59	53
Belgio	8,01	3,07	66
Bulgaria	7,07	4,82	71
Cipro	5,77	5,51	67
Croazia	6,93	1,34	49
Danimarca	5,95	1,58	45
Estonia	4,32	2,52	41
Finlandia	6,99	3,87	65
Francia	7,60	5,77	80
Germania	6,13	5,49	69
Grecia	5,24	3,44	52
Irlanda	5,85	0,07	35
Italia	7,45	4,94	74
Lettonia	4,32	4,61	53
Lituania	4,32	1,47	35
Lussemburgo	7,80	1,72	57
Malta	7,03	3,55	63
Paesi Bassi	7,50	2,39	59
Polonia	7,01	4,62	70
Portogallo	7,55	4,22	70
Regno Unito	8,06	8,66	100
Rep. Ceca	5,88	3,32	55
Romania	7,43	1,18	51
Slovacchia	5,87	0,78	40
Slovenia	5,42	3,31	52
Spagna	9,10	5,80	89
Svezia	2,66	2,97	34
Ungheria	7,01	2,57	57



Indice delle liberalizzazioni 2016

Gli autori

Fabiana Alias è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Paolo Belardinelli è Research fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Simona Benedettini è economista dell'energia.

Andrea Giuricin è Ceo di Tra Consulting e Research fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Paul Ormerod è partner nella società Volterra Partners LLP e docente all'University College di Londra.

Carlo Stagnaro è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato è Research fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

