

INDICE DELLE

LIBERALIZZAZIONI

2017



# Report



Istituto Bruno Leoni

# INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI **2017**

a cura di *Carlo Stagnaro*



Il saggio di Michael Munger è stato originariamente pubblicato col titolo "Coase and the 'sharing economy'", in Cento Veljanovski (a cura di), *Forever contemporary: The economics of Ronald Coase*, London, The Institute of Economic Affairs, 2015. Traduzione dall'inglese di Ornella Darova.

**Copertina**

Timothy Wilkinson

**AD**

Uliva Foà

© 2017 IBL Libri

**IBL Libri**

Piazza Cavour, 3  
10123 Torino  
info@ibl-libri.it  
www.ibl-libri.it

Dicembre 2017  
978-88-6440-347-2

# Indice

|  |    |
|--|----|
| <b>Introduzione</b>                                  |    |
| di <i>Carlo Stagnaro</i> .....                       | 9  |
| <b>Il saggio</b>                                     |    |
| Coase e l'App Economy                                |    |
| di <i>Michael Munger</i> .....                       | 25 |
| <b>Capitolo 1</b>                                    |    |
| Carburanti per autotrazione                          |    |
| di <i>Carlo Stagnaro</i> .....                       | 35 |
| <b>Capitolo 2</b>                                    |    |
| Mercato del gas                                      |    |
| di <i>Carlo Stagnaro e Francesco Del Prato</i> ..... | 39 |
| <b>Capitolo 3</b>                                    |    |
| Mercato del lavoro                                   |    |
| di <i>Fabiana Alias</i> .....                        | 43 |
| <b>Capitolo 4</b>                                    |    |
| Mercato elettrico                                    |    |
| di <i>Carlo Stagnaro e Francesco Del Prato</i> ..... | 47 |
| <b>Capitolo 5</b>                                    |    |
| Servizi postali                                      |    |
| di <i>Massimiliano Trovato</i> .....                 | 53 |
| <b>Capitolo 6</b>                                    |    |
| Telecomunicazioni                                    |    |
| di <i>Massimiliano Trovato</i> .....                 | 57 |
| <b>Capitolo 7</b>                                    |    |
| Televisione  |    |
| di <i>Massimiliano Trovato</i> .....                 | 61 |
| <b>Capitolo 8</b>                                    |    |
| Trasporto aereo                                      |    |
| di <i>Andrea Giuricin</i> .....                      | 65 |
| <b>Capitolo 9</b>                                    |    |
| Trasporto ferroviario                                |    |
| di <i>Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro</i> .....  | 71 |
| <b>Capitolo 10</b>                                   |    |
| Assicurazioni  |    |
| di <i>Paolo Belardinelli</i> .....                   | 77 |
| <b>Gli autori</b> .....                              | 81 |

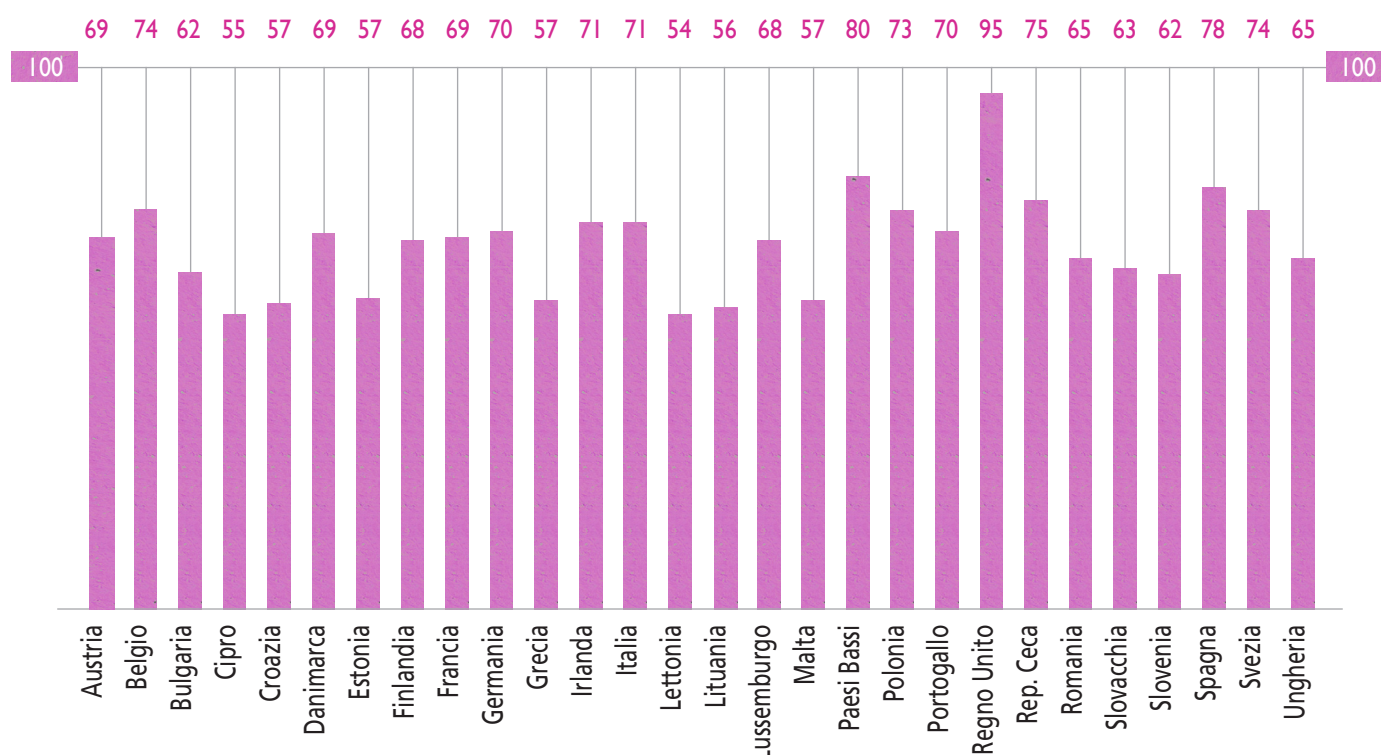




# Indice delle liberalizzazioni 2017

## Introduzione

di Carlo Stagnaro



### Premessa

Nel 2017 il paese più liberalizzato nell'Unione Europea è la Gran Bretagna, con un punteggio pari a 95 (su un massimo teorico di 100). Seguono i Paesi Bassi (80) e la Spagna (78), mentre l'Italia si colloca in ottava posizione con 71 punti, a pari merito con l'Irlanda e immediatamente al di sopra di Germania e Portogallo (entrambi con 70 punti). In fondo alla classifica si trovano la Lettonia (54 punti), Cipro (55) e la Lituania (56). È uno dei risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2017.

L'Indice è uno strumento per misurare, in dieci settori dell'economia, il grado di apertura raggiunto nei diversi Stati membri dell'Unione. Il punteggio assegnato a ciascun paese rappresenta un indice sintetico della "distanza dalla frontiera": in ciascun mercato, al paese più aperto vengono convenzionalmente attribuiti 100 punti. La media aritmetica tra i risultati settoriali restituisce un indice complessivo del grado di apertura dell'intera economia (nella misura in cui i settori qui esaminati possono esserne considerati rappresentativi). I comparti economici analizzati sono: distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione; mercato del gas naturale; mercato del lavoro; mercato elettrico; servizi postali; telecomunicazioni; prodotti audiovisivi; trasporto

# Introduzione

aereo; trasporto ferroviario; assicurazioni. L'indagine riguarda i 28 Stati membri dell'UE, tranne i casi in cui vi è indisponibilità di dati.

La ragione del presente rapporto annuale è duplice. In primo luogo, mettere a disposizione dei *policy maker* e degli operatori dell'informazione, oltre che degli studiosi, uno strumento per comparare i risultati raggiunti dai singoli paesi nell'ambito di un processo il cui perseguimento rappresenta uno degli obiettivi strategici dell'UE (nel senso che la liberalizzazione è sia la preconditione per l'integrazione dei mercati, sia la traduzione concreta delle libertà fondamentali poste alla base dei Trattati). Secondariamente, l'Indice non intende offrire soltanto l'opportunità di comparare i diversi paesi e mercati tra di loro, ma anche quella di seguirne l'evoluzione nel tempo. Nasce infatti nel 2007, come tentativo di misurare lo scollamento dell'Italia rispetto alle *best practice* europee nei vari settori. L'Indice ha poi subito un importante cambiamento nel 2013, con l'estensione dell'analisi ai quindici Stati membri della "vecchia Europa", e dal 2014 copre tutti i 28 Stati membri. In tal modo, questo rapporto rappresenta anche uno strumento per individuare dei modelli di successo che possono essere, con le dovute cautele, imitati dalle altre nazioni. Se l'Unione Europea vuole essere qualcosa di più di un mero matrimonio di convenienza – che peraltro deve affrontare tensioni crescenti, come dimostrato dalla Brexit, prima, e dalle vicende catalane, poi – essa implica anche il tentativo di mettere a frutto la ricchezza e pluralità di soluzioni istituzionali di cui essa dispone al suo interno. Essere europei vuole dire, prima di tutto, accettare il principio per cui ciascuno ha qualcosa da imparare dagli altri (Polo 2017).

L'attenzione per i fenomeni di liberalizzazione deriva anche dalla consapevolezza che essi rappresentano una fondamentale leva pro-crescita, che oltre tutto, almeno in prima approssimazione, non determina impatti sui bilanci pubblici (mentre nel lungo termine, aumentando il Pil potenziale, può avere conseguenze positive). Pertanto, l'apertura alla concorrenza è una politica particolarmente rilevante nei paesi che, come l'Italia e altri dell'Europa meridionale, sono gravati da alti rapporti tra debito pubblico e Pil e conseguentemente dispongono di limitato spazio fiscale per stimolare l'economia.

Non è un caso se, nell'intera discussione sulla necessità di riforme strutturali nell'eurozona, il tema della deregolamentazione dei mercati (e in particolare dei servizi) occupi un ruolo centrale. Come ha chiarito il Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, i paesi che hanno preso sul serio la sfida delle riforme si sono dimostrati più resilienti alla recessione: inoltre, «a differenza di quanto si è verificato anche prima della crisi, le riforme del mercato del lavoro devono essere precedute – o almeno accompagnate – dalle riforme del mercato dei prodotti, perché altrimenti gli aggiustamenti salariali non si trasmetteranno interamente ai prezzi. Al contrario, i margini di profitto cresceranno e il potere d'acquisto delle famiglie si ridurrà, peggiorando le condizioni economiche dei consumatori e aggravando la recessione» (Draghi 2017).

In quest'ottica, le liberalizzazioni possono essere interpretate come un intervento nel senso dell'equità, oltre che in quello della crescita, come peraltro confermato dall'ampia evidenza disponibile in letteratura (Blanchard e Giavazzi 2003, Conway e Nicoletti 2006, Fernández-Kranz e Santalò 2010). Anche in Italia, i settori che hanno subito processi di liberalizzazione più radicali, come quello delle telecomunicazioni, si sono distinti per una dinamica dei prezzi particolarmente favorevole ai consumatori, parallelamente a un progressivo miglioramento della qualità e differenziazione del servizio offerto.

Per tutte queste ragioni – e altre che saranno meglio spiegate – appare interessante monitorare il progresso dell'apertura dei mercati a livello europeo. Per quanto riguarda più direttamente il nostro paese, è evidente che una migliore comprensione della natura e i benefici della concorrenza è assolutamente necessaria, all'indomani del tormentato iter di approvazione di un pacchetto di norme pro concorrenziali (Polo 2016; Scarpa 2017) e alla vigilia di una importante scadenza elettorale. E ciò è tanto più vero se si considera che i paesi con un più sofisticato livello di educazione economica tendono a essere più pronti ad accettare le riforme, in quanto sono in grado di comprenderne i *pay-off* di lungo termine (Fornero e Lo Prete 2017), a fronte di

# Indice delle liberalizzazioni 2017

una generale distanza tra le opinioni degli elettori e le ricette degli economisti (Sapienza e Zingales 2013).

Questa introduzione è strutturata come segue. Il secondo paragrafo spiega perché è importante misurare il grado di apertura al mercato nei diversi settori e paesi, a dispetto degli incompressibili limiti metodologici di qualunque indicatore sintetico. La terza sezione illustra la metodologia adottata nella costruzione dell'Indice delle liberalizzazioni, mentre la quarta ne descrive i risultati generali, e la quinta si sofferma sulla situazione dell'Italia. La sesta sezione approfondisce uno dei potenziali *driver* di maggior concorrenza nelle economie avanzate, vale a dire l'economia digitale, a cui è dedicato anche il saggio introduttivo di Michael Munger. Infatti, la digitalizzazione dei servizi implica una drastica riduzione dei costi di transazione e consente di effettuare scambi precedentemente impossibili: ma questo mette anche in discussione l'assetto regolatorio tradizionale di interi settori, che potrebbero essere tagliati fuori da ogni dinamica innovativa in assenza di un profondo ripensamento del contesto normativo. La settima sezione riassume e conclude.

## Perché misurare le liberalizzazioni...

La consapevolezza sull'utilità delle liberalizzazioni, su cui esiste un diffuso consenso tra gli esperti, è riconosciuta anche dall'opinione pubblica. La larga maggioranza degli europei condivide in tutto o in parte affermazioni quali «la concorrenza amplia la libertà di scelta dei consumatori» (86%), «la concorrenza consente una riduzione dei prezzi» (84%), «la concorrenza incoraggia l'innovazione e la crescita economica» (82%) e «la concorrenza consente un miglioramento della qualità di beni e servizi» (74%) (Eurobarometer 2015).<sup>1</sup>

Ciò nonostante, i *policy-maker* sembrano percepire le riforme come un potenziale costo politico; come se non avessero ricadute benefiche tanto sul piano economico quanto su quello del consenso. Non è un caso se essi si sforzino di allontanare il momento della loro approvazione dalle scadenze elettorali, né che in generale esse si materializzino in occasione del recepimento di direttive europee e, dunque, assumano più l'aspetto dell'obbligo da rispettare che quello della scelta da compiere liberamente. Proprio per questo, alcuni studiosi hanno proposto l'adozione di schemi di compensazione per i soggetti che possono subire danni dalle riforme (per esempio quanti perdono rendite in seguito a una liberalizzazione) oppure una maggiore centralizzazione della *competition policy* a livello europeo, per sottrarla alle pressioni a cui è inevitabilmente soggetta la politica a livello nazionale (Grüner 2013). È ugualmente vero che gli effetti politici delle riforme dipendono in misura sostanziale dal modo e dai tempi in cui esse vengono adottate (Alesina et al. 2013) e dalla diffusione della cultura economica nella popolazione (Fornero e Lo Prete 2017).

Tutto questo suggerisce che un elemento chiave nel determinare la possibilità (*ex ante*) e il successo (*ex post*) delle riforme è la capacità di spiegarne le ragioni agli elettori. La comprensione degli effetti di lungo termine delle riforme è infatti cruciale per giustificare cambiamenti che nel breve possono risultare impopolari e che in ogni caso determineranno vincitori e vinti, con una tendenziale asimmetria tra i benefici (che ricadono su una platea diffusa e crescono nel tempo) e i costi (che invece sono più concentrati e immediati) (Buchanan e Tullock 1962).

Misurare il grado di liberalizzazione tra settori e paesi risponde precisamente a questa esigenza: da un lato agevolare la comprensione di quanto un mercato sia aperto e in cosa consista, concretamente, la liberalizzazione; dall'altro far emergere il nesso tra i processi di deregolamentazione dell'economia e i benefici (e i costi) che ne conseguono.

Al tempo stesso, quanto più un tentativo di misura è ambizioso – in quanto copre settori economici dif-

<sup>1</sup> Gli italiani danno risposte analoghe – e in alcuni casi addirittura più entusiastiche – rispetto agli altri europei. Rispetto alle quattro affermazioni citate, il tasso di risposte positive in Italia è pari a, rispettivamente, 88%, 83%, 81% e 76%.

# Introduzione

ferenti e paesi diversi – tanto più esso implica uno sforzo di semplificazione e astrazione, nonché un certo livello di arbitrarietà nella scelta delle variabili considerate. Occorre, in particolare, considerare due vincoli: i) quale approccio venga utilizzato; ii) quali variabili siano osservabili (e disponibili) e quali altre possano essere impiegate in modo strumentale allo scopo di disporre di una *proxy* di variabili non osservabili ma comunque rilevanti. Questi due problemi sono strettamente legati l'uno all'altro.

Occorre allora, anzitutto, chiarire l'impalcatura teorica sottostante alla nostra analisi. Per capire se un certo settore sia più o meno aperto alla concorrenza bisogna concentrarsi su tre tipologie di barriere che, nelle edizioni precedenti dell'Indice (si vedano per esempio IBL 2007, IBL 2016), abbiamo definito come barriere all'ingresso sul mercato, barriere all'esercizio dell'attività imprenditoriale, barriere all'uscita. Per barriere all'ingresso si intendono tutti quegli ostacoli (di natura principalmente normativa, regolatoria, fiscale o parafiscale) che possono rendere difficoltoso per un nuovo entrante offrire i propri prodotti ai consumatori, o che possono impedire ai consumatori di scegliere liberamente. Le barriere all'esercizio dell'attività imprenditoriale sono quegli ostacoli che impediscono alle imprese di organizzare nel modo ritenuto migliore i propri processi produttivi, o di differenziare i propri prodotti. Per barriere all'uscita si intendono quelle politiche, messe in atto più o meno consapevolmente, che impediscono l'espulsione dal mercato delle imprese inefficienti (cioè delle imprese che non soddisfano i desideri dei consumatori, o che non sono in grado di produrre a costi inferiori ai prezzi di equilibrio). Le prime due tipologie di barriere definiscono in senso proprio il quadro normativo e regolatorio del mercato dei prodotti; l'ultima tipologia riguarda invece il livello di regolamentazione del mercato dei fattori.

Come si vede, quelli citati sono tutti aspetti relativi alle regole formali che sovrintendono il funzionamento del mercato e, in misura minore, alle regole che potremmo chiamare informali (per esempio la tendenza di un governo a intervenire in modo più o meno arbitrario, e più o meno prevedibile, sui cambiamenti negli assetti proprietari delle imprese o sulle loro strategie industriali). Tuttavia, non sempre queste informazioni sono prontamente disponibili, e spesso non sono immediatamente confrontabili. Per questa ragione occorre prendere in considerazione anche variabili quantitative, relative per esempio agli esiti dei mercati (livelli di concentrazione, tassi di *switching*, attività di *entry/exit*, ecc.) da interpretare quali *proxy* dell'esistenza (o meno) di barriere.

La regolamentazione va valutata anche alla luce delle caratteristiche specifiche di ciascun settore: è il caso delle industrie a rete caratterizzate dalla presenza di infrastrutture che abbiano la qualità del monopolio "naturale". L'uso delle virgolette è d'obbligo perché la tecnologia e la stessa organizzazione industriale possono cambiare i confini del monopolio: nell'industria elettrica, oggi il segmento qualificabile come tale si limita all'infrastruttura di rete, mentre in un passato non troppo lontano anche la generazione era considerata in tali termini e questo rendeva non solo impossibile, ma addirittura inimmaginabile, la concorrenza sui mercati all'ingrosso e al dettaglio. In pratica, qualunque tentativo di costruire un indice sintetico, specialmente se ha l'ambizione di coprire paesi molto eterogenei, debba inevitabilmente basarsi su un approccio quali-quantitativo. È questa la scelta compiuta dall'Indice delle liberalizzazioni, e da altri indici analoghi. Lo vedremo nel prossimo paragrafo.

## ...e come

Qualunque operazione di misura è anzitutto un esercizio di confronto: la grandezza da misurare va comparata con un campione di riferimento. Nel nostro caso, come in diversi altri indici in qualche modo simili,<sup>2</sup> il

2. A titolo di esempio: l'Index of Economic Freedom, Doing Business, Product Market Regulation, World Competitiveness Index, Worldwide Governance Indicators, ecc.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

punto di partenza è pertanto una visione di quale siano le caratteristiche di un mercato pienamente concorrenziale. Poiché, come abbiamo detto, questa caratteristica è conseguenza essenzialmente di un dato formale – ossia l'esistenza di eventuali barriere all'ingresso, all'esercizio dell'attività imprenditoriale e all'uscita – in principio il nostro lavoro dovrebbe consistere in una ricognizione normativa e, dove necessario, delle eventuali regolamentazioni necessarie a risolvere potenziali fallimenti del mercato legati all'organizzazione industriale sottostante e allo stato della tecnologia.

In concreto, però, una ricognizione siffatta è estremamente complicata. In parte a causa della complessità dei quadri giuridici degli Stati membri che, seppure all'interno di una cornice relativamente armonizzata, si differenziano in molti dettagli cruciali. Peraltro, quello che realmente conta non è la lettera delle norme, ma la loro applicazione concreta, il che aggiunge un *layer* di complessità all'esame: tant'è che in altri indici la base per sviluppare indicatori sull'apertura dei mercati è rappresentata dalla somministrazione di questionari ai Governi con l'obiettivo di cogliere la reale situazione dei mercati (per esempio Product Market Regulation dell'Ocse – Koske et al. 2015). In parte, la difficoltà consiste nel fatto che, nei mercati reali, il dato formale (il *disegno* del mercato) si sovrappone a una situazione di partenza (la *struttura*) che, in alcuni casi, può essere tale da prevenire lo sviluppo della competizione, o comunque da rallentarne significativamente l'esercizio. È il caso dei processi di liberalizzazione dei monopoli pubblici, che raramente possono concretizzarsi in una mera opera di deregolamentazione e più spesso richiedono l'adozione di provvedimenti *ad hoc* in via transitoria (per esempio tetti *antitrust* o cessioni obbligatorie di capacità produttiva in modo da accelerare la riduzione della quota di mercato dell'*incumbent*).

In sostanza, la costruzione dell'indice per i vari settori si basa su una serie di indicatori e sottoindicatori che, dove possibile, hanno natura qualitativa (e quindi formale): è il caso, per esempio, delle scelte regolatorie fatte in materia di infrastrutture essenziali nelle industrie a rete, o degli indicatori di tipo *on/off* sull'esistenza o meno di forme di regolamentazione dei prezzi o sul mantenimento di forme di monopolio legale su specifici servizi. In altri casi le variabili considerate sono puramente quantitative (e quindi afferente all'esito dei mercati). Questi ultimi indicatori vanno considerati *cum grano salis*: presuppongono infatti un'idea di quale sia la direzione che i mercati assumeranno in un contesto di crescente (o decrescente) concorrenza, e vanno valutati caso per caso. Per esempio, in alcuni casi ha senso guardare agli indici di concentrazione, se il mercato muove da una situazione iniziale con caratteristiche monopolistiche. In altri casi invece tale indicatore ci dice poco: se un mercato è poco concentrato, un modesto incremento (o riduzione) della sua concentrazione non significa necessariamente che la concorrenza sia aumentata (o diminuita).

Il nostro indice, rispetto ad altri, ha una caratteristica peculiare: è un indice relativo, non assoluto. In altre parole, il suo obiettivo non è dire quanto un certo mercato in un certo paese sia liberalizzato in senso generale, rispetto a un qualche teorico *benchmark*: l'obiettivo è indicare una stima della distanza dalla frontiera, dove la frontiera è definita come la condizione in cui si trova il paese più liberalizzato. Quest'ultimo riceverà convenzionalmente un punteggio pari a 100, mentre tutti gli altri risultati verranno riscalati di conseguenza. In pratica, un punteggio pari a 100 non significa che il mercato è pienamente liberalizzato, ma solo che è il più liberalizzato tra gli Stati membri dell'Unione Europea. Al contrario, un punteggio pari a 0 implica che vi è una situazione di sostanziale assenza di competizione. Un punteggio intermedio indica la distanza tra questi due estremi.

Infine, i risultati ottenuti da ogni paese in ciascun settore concorrono a definire un indice di liberalizzazione complessivo, che assumiamo essere una *proxy* del grado di apertura dell'intera economia. Si tratta, in tutta evidenza, di un esercizio arbitrario, perché non tutti i settori sono equivalenti e perché non necessariamente, nel loro complesso, sono rappresentativi dell'economia di un paese. E tuttavia si tratta di un esercizio utile, perché consente di definire dei modelli e anche di far emergere aspetti di coerenza o di contraddizione nella politica economica di un paese.

# Introduzione

Un risultato generale che è possibile dedurre dalle edizioni passate dell'Indice è che la coerenza prevale sulla contraddizione: i paesi che, per varie ragioni, hanno avuto successo nella liberalizzazione di qualche settore dell'economia hanno maggiore probabilità di seguire la medesima strada anche in altri ambiti. L'Indice 2017 non smentisce questa osservazione.

## I risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2017

Nel 2017 – come in tutte le edizioni precedenti – il paese più liberalizzato nell'Unione Europea risulta essere la Gran Bretagna, che riceve un punteggio complessivo pari a 95. In particolare, il Regno Unito ottiene il massimo di 100 – ossia è il paese *benchmark* in Europa – in cinque settori (mercati del gas, dell'energia elettrica, del lavoro, trasporto aereo e assicurazioni) e una valutazione pari o superiore a 90 in altri quattro (distribuzione dei carburanti, telecomunicazioni, prodotti audiovisivi e trasporto ferroviario). Rispetto al 2016 il Regno Unito guadagna un punto, ma occorre tenere conto che in quattro settori (carburanti, elettricità, gas e servizi audiovisivi) sono intervenuti taluni cambiamenti nella metodologia che possono alterare la confrontabilità con l'edizione precedente. La medesima considerazione vale, naturalmente, per gli altri paesi considerati.

Seguono i Paesi Bassi (80) e la Spagna (78): entrambi ottengono punteggi generalmente elevati in quasi tutti i settori, ma mostrano una attitudine meno coerente all'apertura del mercato. I Paesi Bassi primeggiano per i servizi postali e superano i 90 punti per il mercato elettrico, le telecomunicazioni, i servizi audiovisivi, ma ottengono risultati relativamente bassi per il trasporto aereo e le assicurazioni (in entrambi i casi con un punteggio pari a 51). Nel complesso, avanzano di un punto rispetto al 2016. La Spagna supera i 90 punti solo per quanto riguarda il trasporto aereo, ma ottiene punteggi elevati in tutti gli altri settori tranne il trasporto ferroviario, dove risulta undicesima con 37 punti. Nella valutazione complessiva, perde due punti rispetto al 2016.

La classifica è chiusa da Lettonia, Cipro e Lituania (con punteggi, rispettivamente, di 54, 55 e 56). Si tratta di realtà caratterizzate da piccole dimensioni e di accesso relativamente recente all'Unione Europea. Tali nazioni ottengono risultati molto bassi in quasi tutti i settori, con scarse eccezioni: la Lettonia ha un punteggio molto elevato per i prodotti audiovisivi (98), così come la Lituania (91) e Cipro (84). Tra gli Stati membri di più antica adesione all'Unione, quello col risultato più basso è la Grecia (57). Rispetto al 2016, Cipro conserva il medesimo punteggio, la Grecia registra un leggero miglioramento mentre la Lettonia e la Lituania perdono terreno, anche se non è possibile escludere che questo dipenda dalla nuova metodologia adottata in alcuni settori.

La Tabella I e la Figura I riportano i risultati complessivi dell'Indice delle liberalizzazioni 2017.

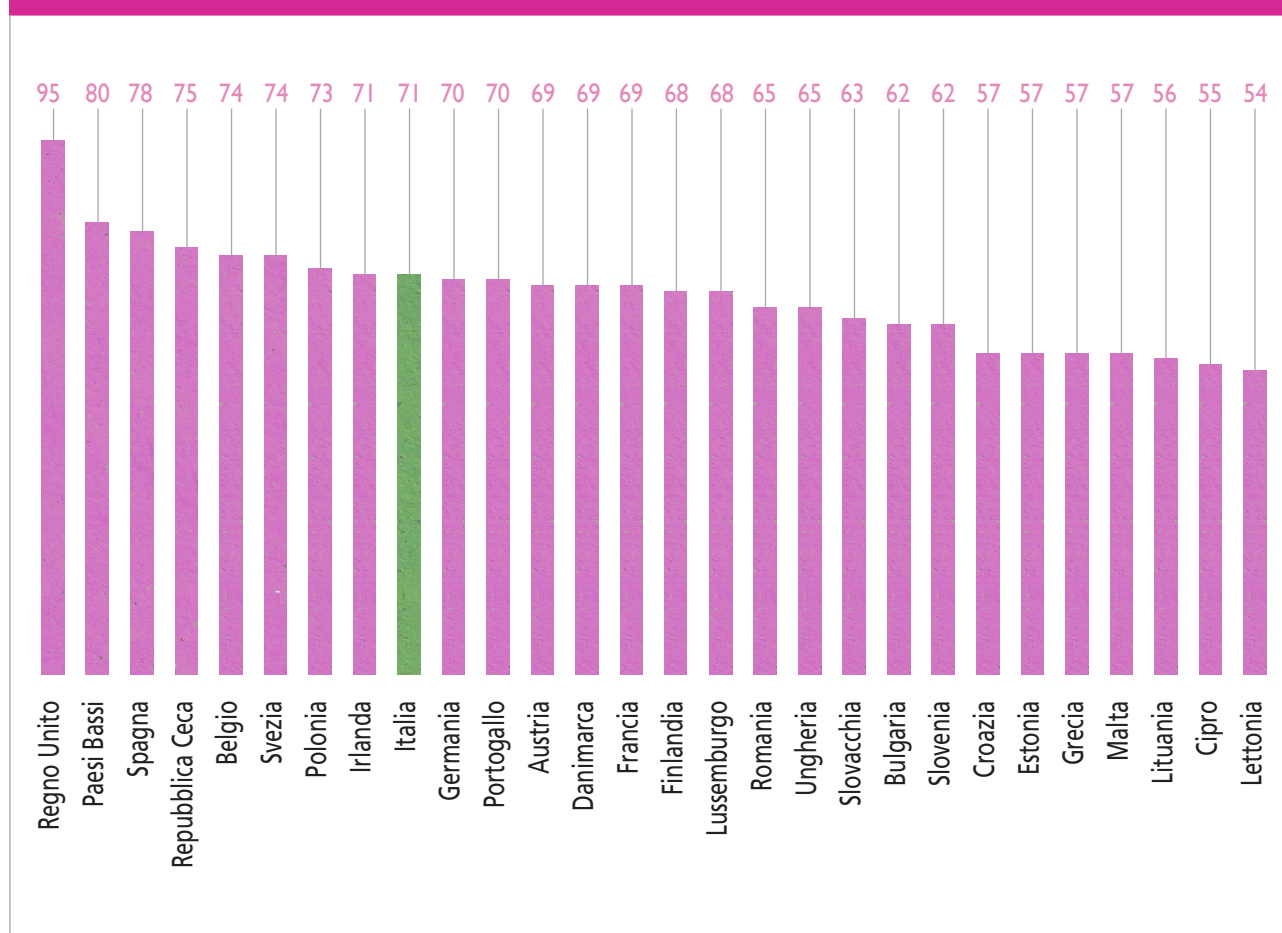
# Indice delle liberalizzazioni 2017

Tabella 1. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2017

|                 | Carburanti | Gas       | Lavoro    | Elettricità | Poste     | Tlc       | Tv        | Aerei     | Treni     | Assicurazioni | Indice    |
|-----------------|------------|-----------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|-----------|
| Austria         | 93         | 55        | 87        | 72          | 74        | 79        | 68        | 41        | 61        | 56            | 69        |
| Belgio          | 75         | 95        | 72        | 90          | 74        | 60        | 93        | 76        | 24        | 81            | 74        |
| Bulgaria        | 52         | 48        | nd        | 51          | 77        | 64        | 99        | 72        | 21        | 73            | 62        |
| Cipro           | 37         | nd        | nd        | 36          | 49        | 49        | 84        | 59        | nd        | 71            | 55        |
| Croazia         | 41         | nd        | nd        | nd          | 81        | 73        | 95        | 43        | 17        | 51            | 57        |
| Danimarca       | 66         | 55        | 93        | 73          | 65        | 81        | 75        | 67        | 59        | 57            | 69        |
| Estonia         | 32         | 47        | 88        | 66          | 67        | 54        | 99        | 60        | 19        | 33            | 57        |
| Finlandia       | 66         | 25        | 90        | 95          | 75        | 65        | 85        | 51        | 47        | 77            | 68        |
| Francia         | 92         | 57        | 76        | 57          | 65        | 100       | 95        | 43        | 25        | 82            | 69        |
| Germania        | 66         | 69        | 81        | 85          | 89        | 69        | 78        | 43        | 50        | 71            | 70        |
| Grecia          | 38         | 30        | 70        | 54          | 72        | 70        | 86        | 75        | 23        | 52            | 57        |
| Irlanda         | 43         | 75        | 91        | 73          | 66        | 77        | 90        | 86        | nd        | 37            | 71        |
| <b>Italia</b>   | <b>52</b>  | <b>70</b> | <b>71</b> | <b>79</b>   | <b>69</b> | <b>91</b> | <b>78</b> | <b>78</b> | <b>50</b> | <b>76</b>     | <b>71</b> |
| Lettonia        | 56         | 28        | nd        | 58          | 79        | 47        | 98        | 74        | 13        | 37            | 54        |
| Lituania        | 47         | 59        | nd        | 77          | 81        | 43        | 91        | 69        | 13        | 20            | 56        |
| Lussemburgo     | 98         | 40        | 85        | 62          | 55        | 49        | 99        | nd        | nd        | 59            | 68        |
| Malta           | 22         | nd        | nd        | 31          | 66        | 63        | 94        | 61        | nd        | 65            | 57        |
| Paesi Bassi     | 69         | 84        | 88        | 95          | 100       | 97        | 96        | 51        | 68        | 51            | 80        |
| Polonia         | 100        | 42        | 88        | 74          | 76        | 86        | 92        | 75        | 25        | 71            | 73        |
| Portogallo      | 51         | 74        | 79        | 88          | 60        | 65        | 100       | 80        | 21        | 82            | 70        |
| Regno Unito     | 91         | 100       | 100       | 100         | 77        | 90        | 95        | 100       | 95        | 100           | 95        |
| Repubblica Ceca | 91         | 66        | 85        | 78          | 76        | 87        | 87        | 66        | 61        | 56            | 75        |
| Romania         | 51         | 51        | nd        | 73          | 80        | 76        | 100       | 77        | 20        | 53            | 65        |
| Slovacchia      | 46         | 43        | 79        | 63          | 59        | 56        | 91        | 87        | 61        | 42            | 63        |
| Slovenia        | 47         | 60        | 81        | 78          | 78        | 74        | 92        | 43        | 18        | 53            | 62        |
| Spagna          | 74         | 85        | 76        | 89          | 68        | 92        | 82        | 92        | 37        | 81            | 78        |
| Svezia          | 34         | 61        | 92        | 96          | 87        | 79        | 87        | 64        | 100       | 37            | 74        |
| Ungheria        | 77         | 53        | 83        | 65          | 63        | 46        | 98        | 84        | 18        | 62            | 65        |

# Introduzione

Figura 1. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2017



Al pari delle edizioni precedenti, continua a evidenziarsi un *pattern* abbastanza regolare, che riguarda – spesso – i singoli settori, ma certamente è chiaro nel momento in cui si astrae dalle loro peculiarità e si cerca di esprimere una valutazione sul grado di apertura dell'intero paese. Al di là del Regno Unito – che ovviamente ha seguito una sua propria storia e che ha anticipato la maggior parte degli altri Stati membri dell'Unione Europea nella maggior parte dei casi – si può osservare che le caratteristiche comuni ai paesi in cima alla classifica sono: i) avere dimensioni medio-grandi e ii) essere parte del nucleo storico dell'Unione Europea (rispetto a entrambe queste caratteristiche, l'eccezione più significativa è la Repubblica Ceca, che occupa la quarta posizione con 75 punti). In coda alla classifica, valgono considerazioni simmetriche.

Un elemento politicamente interessante – che rafforza la tesi secondo cui quelle citate non sono casualità – viene dalla vicenda del Regno Unito. L'esperienza britannica si pone in molti casi, e specialmente per le industrie a rete, a monte delle riforme europee: in effetti, il Regno Unito ha fornito il modello su cui si fonda l'approccio europeo all'apertura dei mercati. È curioso che, proprio nel momento in cui Londra si appresta ad abbandonare l'Unione, metta anche in discussione questo stesso modello, come si vede per esempio dal dibattito sul ritorno alla regolamentazione dei prezzi dell'energia elettrica e del gas (Stagnaro 2017). L'IBL continuerà a includere il Regno Unito nella classifica, almeno nella misura in cui resteranno disponibili e accessibili dati armonizzati con quelli relativi agli altri Stati membri. È presumibile che nei prossimi anni, in almeno alcuni

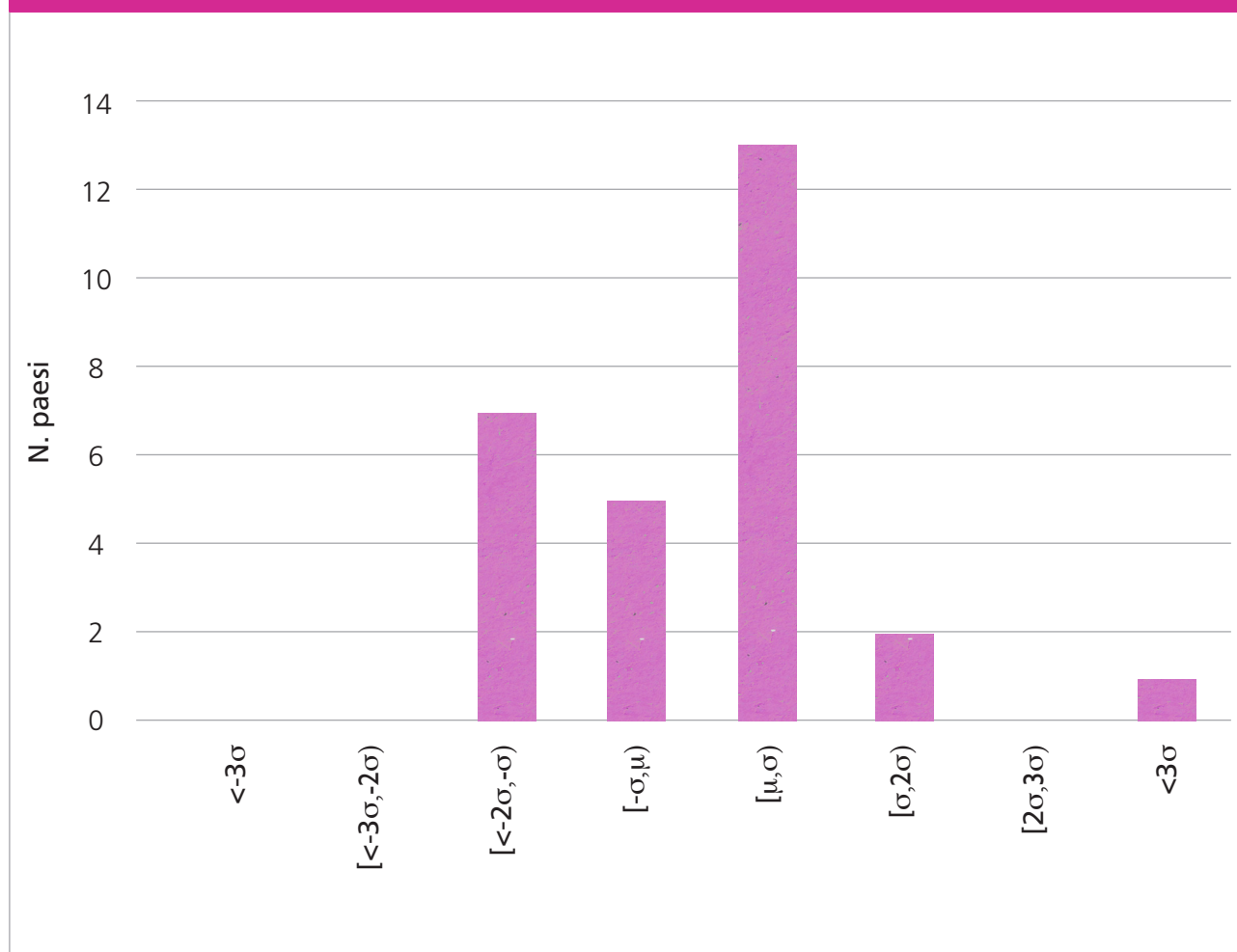


# Indice delle liberalizzazioni 2017

settori, la natura di *benchmark* della Gran Bretagna potrebbe incrinarsi (per esempio nei mercati dell'energia elettrica e del gas gli inglesi stanno valutando la reintroduzione di forme di regolamentazione dei prezzi *retail*).

Il punteggio medio degli Stati membri dell'UE è pari a 67,3, con una deviazione standard di 9 punti. Poco meno della metà degli Stati (13) ottiene un punteggio compreso tra la media e una deviazione standard, mentre altri cinque si trovano alla sinistra della media ma sempre entro una deviazione standard e sette tra una e due deviazioni standard a sinistra della media. In pratica, il numero dei paesi con un punteggio inferiore alla media è inferiore a quello dei paesi sopra la media, ma la variabilità dei primi è superiore. La Figura 2 riporta la distribuzione di frequenza. Anche intuitivamente, si può cogliere l'effetto della comune partecipazione all'Unione Europea: lo sforzo armonizzatore compiuto dalla Commissione attraverso direttive e regolamenti ha nei fatti definito uno standard minimo a cui gli Stati membri si sono dovuti attenere. Questo fatto emerge chiaramente dal forte addensamento dei punteggi attorno alla media, e dal fatto che la coda sinistra della distribuzione è sostanzialmente vuota. Si tratta di un indubbio elemento di successo della politica europea, a cui però fa da contraltare lo scarso entusiasmo – per usare un eufemismo – con cui i governi nazionali hanno seguito le indicazioni di Bruxelles. Infatti, ben pochi hanno “osato” compiere scelte coerentemente più coraggiose di quanto strettamente richiesto, come emerge dalla forma della coda destra.

**Figura 2.** Distribuzione di frequenza dei punteggi. Nota:  $\mu$  = media,  $\sigma$  = deviazione standard.



# Introduzione

Nel formulare queste considerazioni, bisogna tenere conto che si tratta di una generalizzazione lecita solo in parte. Infatti, con poche eccezioni, non si può esattamente dire che vi siano paesi “coraggiosi” e altri “non coraggiosi”: i risultati attorno alla media non riflettono punteggi a loro volta vicini alla media nei diversi settori, ma più spesso una certa incoerenza interna agli stessi paesi, che hanno scelto di liberalizzare alcuni settori (cioè: spingersi oltre a quanto richiesto dalle direttive UE) e di limitare la concorrenza in altri (non facendo nulla di più di quanto strettamente necessario).

La Tabella 2 riporta i coefficienti di correlazione tra l'Indice delle liberalizzazioni e altri indici che misurano grandezze analoghe o comparabili: Product Market Regulation dell'Ocse (Koske et al. 2015), l'Index of Economic Freedom della Heritage Foundation (Miller e Kim 2017), l'indicatore Regulatory Quality dei Worldwide Governance Indicators,<sup>3</sup> l'indicatore “Distance to the Frontier” di Doing Business (World Bank 2017), e il Global Competitiveness Index (Schwab 2017).

**Tabella 2. Coefficienti di correlazione tra l'Indice delle liberalizzazioni 2017 e altri indici.**

|   | Index Lib 2017 | PMR2013 | Index of Economic Freedom 2017 | WorldWide Governance Indicators 2016 - Regulatory Quality | Doing Business 2018 - Distance to Frontier | Global Competitiveness Report 2017/18 |
|---|----------------|---------|--------------------------------|---|--|---------------------------------------|
| Index Lib 2017  | 1,00           | -0,70   | 0,25                           | 0,45  | 0,41                                       | 0,64                                  |
| PMR2013   |                | 1,00    | -0,35                          | -0,41   | -0,42                                      | -0,51                                 |
| Index of Economic Freedom 2017                            |                |         | 1,00                           | 0,83  | 0,56                                       | 0,64                                  |
| WorldWide Governance Indicators 2016 - Regulatory Quality |                |         |                                | 1,00  | 0,57                                       | 0,90                                  |
| Doing Business 2018 - Distance to Frontier                |                |         |                                |   | 1,00                                       | 0,56                                  |
| Global Competitiveness Report 2017/18                     |                |         |                                |   |  | 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

3. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

# Indice delle liberalizzazioni 2017

Come è lecito attendersi, l'Indice delle liberalizzazioni presenta un coefficiente di correlazione relativamente elevato con quasi tutti gli altri indici considerati, e non dissimile dai coefficienti di correlazione che ciascuno di essi ha con gli altri. In particolare, l'Indice delle liberalizzazioni appare fortemente correlato a Product Market Regulation – che, pur seguendo una diversa metodologia, è un altro indice di regolamentazione dei mercati – e valori comunque alti con gli altri indici. L'unica significativa eccezione è l'Index of Economic Freedom, che mostra un coefficiente pari ad appena 0,25 con l'Indice delle liberalizzazioni (e di poco superiori con PMR: 0,35), probabilmente perché attribuisce maggior peso a variabili che il nostro indice considera in misura marginale o non prende affatto in considerazione (l'efficienza del settore pubblico, la pressione fiscale complessiva, eccetera).

Questi risultati non sono inattesi e confermano che l'Indice ha una coerenza con altri strumenti analoghi, ma al tempo stesso ha un contenuto informativo originale, in quanto misura aspetti specifici della vita e dell'organizzazione economica dei paesi interessati.

## L'Italia

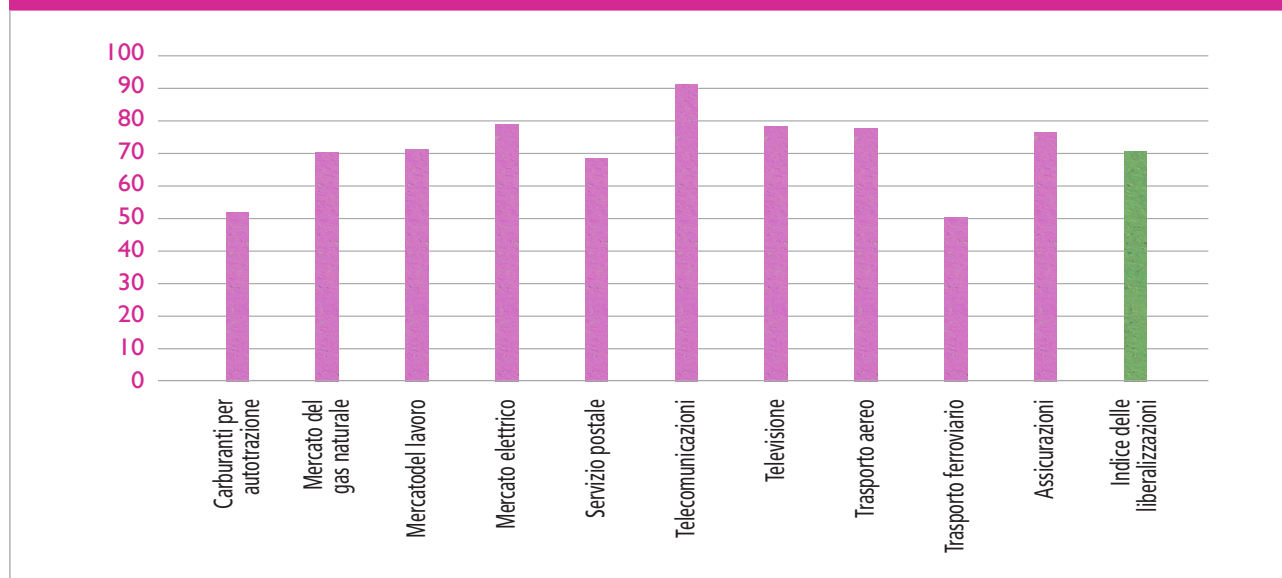
Nel 2017 l'Italia rimane uno dei paesi più liberalizzati dell'Unione Europea. Con un punteggio pari a 71, migliora di un punto rispetto al 2016 e di 4 rispetto al 2015, ma perde due posizioni in classifica a causa dei miglioramenti di alcuni paesi (dovuti, in parte, alle variazioni nella metodologia di alcuni capitoli). Il nostro paese ottiene i punteggi maggiori nelle telecomunicazioni (91), nel mercato elettrico (79), nei servizi audiovisivi e nel trasporto aereo (78); mentre i punteggi più bassi riguardano la distribuzione dei carburanti (52) e il trasporto ferroviario (50). In termini relativi, la situazione è un poco diversa: infatti, nei diversi settori la classifica è più o meno lunga in funzione di quanto il paese di punta sia avanzato rispetto agli altri. Di conseguenza, un punteggio apparentemente elevato può corrispondere a una bassa posizione in classifica e viceversa. Se dunque ci concentriamo sul *ranking*, anziché sullo *score*, troviamo conferma dell'apertura del mercato delle telecomunicazioni (dove l'Italia è il quarto paese in Europa), mentre la posizione è assai più arretrata per i servizi audiovisivi (ventiseiesima).<sup>4</sup> Altre posizioni arretrate riguardano il mercato del lavoro (ventesimo posto), dove però – come vedremo fra poco – il punteggio italiano è sottostimato, e la distribuzione carburanti (quindicesima posizione), che al contrario vede un deciso miglioramento rispetto all'anno precedente dovuto in parte a una modifica metodologica, in parte alla maggiore accuratezza nei dati disponibili.

La Figura 3 riporta i punteggi dell'Italia nei diversi settori.

4. Il settore è in genere molto aperto in tutta Europa. La bassa posizione dell'Italia in classifica dipende principalmente dal ruolo importantissimo che ancora svolge l'operatore pubblico, per giunta finanziato dal canone. Va inoltre ricordato che, nel 2017, sono state introdotte alcune lievi variazioni nella metodologia con cui viene costruito l'indice settoriale.

# Introduzione

**Figura 3. Punteggi dell'Italia nell'Indice delle liberalizzazioni 2017**



Si può quindi dire che la situazione del nostro paese sia rimasta sostanzialmente immutata, anche se va ugualmente riconosciuto che il nostro punteggio è sottostimato in almeno due settori (poste e lavoro) e destinato a crescere in altri due (elettricità e gas) in conseguenze delle riforme approvate recentemente.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, occorre sottolineare che – per valutare la restrittività formale della normativa vigente – facciamo ricorso a un indicatore sviluppato dall'Ocse, che tuttavia non viene aggiornato da alcuni anni e, pertanto, non tiene conto degli effetti del Jobs Act (e di simili riforme approvate in altri paesi, come la Spagna). Nel settore postale, proprio nel 2017 è stata eliminato il monopolio di Poste Italiane sulla notifica degli atti giudiziari, modifica di cui l'Indice non tiene ancora conto. Infine, per quanto riguarda il mercato elettrico e il gas, dal 2019 – sempre per effetto del Ddl Concorrenza – verrà meno la regolamentazione dei prezzi *retail* per i piccoli consumatori. Questo dovrebbe comportare un modesto miglioramento per quanto riguarda le poste, e avanzamenti più rilevanti per lavoro, elettricità e gas.

## La sfida emergente dell'economia digitale

Nel condurre un esercizio di valutazione del grado di apertura dei mercati, occorre tenere sempre presente una inevitabile limitazione: il punto di partenza è una divisione relativamente netta tra i diversi settori economici. Tale differenziazione è in parte arbitraria, e in parte basata sull'organizzazione "storica" dell'industria: tempo ed evoluzione tecnologica possono cambiare non solo i confini dei (e tra i) settori ma anche le coordinate teoriche della concorrenza. È anche per questo che periodicamente si rende necessario adeguare la metodologia; ed è per questo che, talvolta, la convergenza tra business differenti complica l'analisi (si pensi al confine tra telecomunicazioni e servizi audiovisivi).

Come spiega Michael Munger nel saggio introduttivo a questa edizione dell'Indice delle liberalizzazioni, la principale sfida – sotto questo profilo – viene dall'economia digitale e, in particolare, da quella che potremmo chiamare economia delle app (e che altri hanno definito *sharing economy*, *collaborative economy* o *gig economy*, enfatizzandone alcuni specifici aspetti). La *app economy* – intesa come economia delle piattaforme *online* qualificabili come mercati a più versanti (nel senso di Rochet e Tirole 2006) – è figlia di una specifica tecnologia

# Indice delle liberalizzazioni 2017

(la connettività diffusa e gli smartphone). Dal punto di vista dell'analisi economica, appare chiaramente come una diffusa ed enorme riduzione dei costi di transazione. La facile accessibilità (attraverso i telefonini) e il minor costo dell'informazione (attraverso sia le informazioni raccolte dagli operatori sia i meccanismi di *rating*) consentono lo sviluppo di piattaforme in grado di abbattere i costi di *search* (ossia i costi nei quali un soggetto deve incorrere per trovare la propria controparte in uno scambio) e le asimmetrie informative (ossia la difficoltà di una parte nel valutare correttamente la qualità e le caratteristiche del servizio erogato dall'altra).

La *disruption* della *app economy* va al di là degli specifici effetti settoriali, e riguarda l'impatto che essa può avere sulle nostre società. Essa rende possibili scambi prima estremamente complessi (a causa dei costi di transazione) e consente di introdurre forme di concorrenza in settori che, per ragioni regolatorie ma non solo, ne erano rimasti per lungo tempo isolati. Piattaforme come Uber, Airbnb, Deliveroo, Booking, Blablacar e tante altre (inclusi i colossi come Google e Amazon o realtà come Segugio.it e gli altri comparatori *online*) hanno fatto molto di più che offrire nuove tipologie di servizio ai consumatori o dare agli operatori un'opportunità di mettere a disposizione la propria professionalità, il proprio tempo e i propri asset: hanno soprattutto costretto molti settori tradizionali ad adeguarsi a una nuova offerta più competitiva, che ne ha sovente ridefinito anche gli standard minimi di qualità. Nel caso dei siti di comparazione – di cui ci si occupa specificamente nel capitolo sulle assicurazioni – il risultato è quello di allargare i confini fisici del mercato e garantire la diffusione dell'informazione a un livello senza precedenti.

La *app economy* presenta anche delle domande e delle questioni da risolvere. Ne derivano, ovunque nel mondo, ampie contese legali: questioni relative alla regolamentazione del mercato dei prodotti (Uber offre servizi digitali o servizi di trasporto?), alla tutela del consumatore (gli host di Airbnb devono garantire i medesimi standard di sicurezza degli alberghi?), ai profili lavoristici (i rider di Deliveroo vanno trattati come autonomi o dipendenti?), fiscali (le piattaforme devono pagare le stesse tasse dei loro concorrenti tradizionali?) e *antitrust* (a proposito, in quale mercato operano le piattaforme e chi sono i loro competitor?).

Da qui nasce l'enorme attenzione per le app e in parte si spiega lo sforzo – a livello europeo e degli Stati membri – di introdurre una disciplina specifica, che tenga conto delle peculiarità ma consenta loro di integrarsi in un'economia che comunque è segnata dalla presenza di un set di regole preesistenti. Spesso, però, la richiesta di un intervento – la *webtax*, l'imposizione di obblighi più o meno astrusi, l'introduzione di vincoli addirittura superiori a quelli degli operatori tradizionali – non fa altro che nascondere un tentativo protezionista di limitazione della concorrenza e di tutela delle rendite.

In una prospettiva di liberalizzazione, la *app economy* rappresenta invece un grande elemento di ricchezza e progresso, per almeno tre ragioni distinte. In primo luogo, essa accomuna attività molto diverse tra di loro, che hanno in comune la caratteristica di facilitare il *matching* tra domande e offerta: dunque, rappresenta un grande volano di efficienza economica (le piattaforme che raccolgono informazioni sulle offerte commerciali nei vari settori e ne consentono la comparazione amplificano la concorrenza). Secondariamente, la maggiore efficienza economica deriva anche dalla migliore e maggiore utilizzazione che le app consentono di fare della capacità produttiva in eccesso, che in precedenza rimaneva a tale a causa dei costi di transazione proibitivi (la mia auto ha cinque posti, ma prima delle piattaforme di *ride-sharing* trasportava solo me). In terzo luogo, l'avvento di questa nuova offerta – che va ad allargare quantitativamente l'offerta precedente e sviluppa caratteristiche specifiche di un nuovo servizio – costringe anche gli operatori tradizionali ad adeguare la propria offerta, migliorandone la qualità, riducendo i prezzi o differenziando il prodotto (i taxi hanno investito nella qualità del servizio solo dopo l'avvento delle app) (Thierer 2016). Una caratteristica, questa, di particolare rilevanza nei mercati relativamente meno efficienti, dove gli operatori tradizionali, pubblici o privati, producono servizi in qualità o quantità insufficienti (si veda per esempio Oecd 2016 sul caso del turismo).

La strada per il pieno riconoscimento del valore sociale della *app economy* è ancora lunga. Talvolta, le piatta-

# Introduzione

forme dell'economia digitale sembrano poter trarre vantaggio dalla difficoltà di incasellare i servizi all'interno di una tassonomia ormai superata; mentre altre volte – e forse più spesso – proprio questa difficoltà si è ritorta contro di loro. Da qui segue, in Italia e nel resto del mondo, una babele di interpretazioni giurisprudenziali e di tentativi, spesso maldestri, di regolamentazione.

Su questi temi, la politica sembra incapace di prendere una direzione precisa, sia a livello italiano sia europeo. Da un lato vi è interesse e attenzione per i nuovi sviluppi; dall'altro vi è una forte volontà di proteggere gli interessi organizzati. Inoltre, non è secondaria la tensione tra chi vede nella *app economy* una attività da ricondurre al mercato dei servizi digitali (e dunque un mercato che ha estensione almeno europea) e chi invece tenta di costringerla entro i confini più ristretti degli specifici settori dell'economia tradizionale (quindi soggetti a regolamentazione prevalentemente nazionale). Si tratta di contraddizioni in qualche misura insanabili, che dipendono un po' dal fisiologico gioco degli interessi, un po' dalla oggettiva carica innovativa che la *app economy* porta con sé e dalla conseguente complessità nel pervenire a un inquadramento giuridico-economico univoco.

In ogni caso, almeno da un punto di vista della concorrenza, non vi è dubbio che la *app economy* rappresenti una enorme innovazione e una forza complessivamente positiva, grazie alla quale vecchie rendite vengono messe in discussione, il riflesso a iper-regolare appare sempre più inadeguato, e nuove opportunità si aprono per i consumatori e per i potenziali imprenditori.

## Conclusioni

A dispetto delle tante cautele con cui qualunque indicatore sintetico va interpretato, l'Indice delle liberalizzazioni restituisce un messaggio robusto e coerente. Infatti, nonostante le difficoltà definitorie di cui abbiamo parlato, e nonostante i cambiamenti di metodologia che dalla prima edizione del 2007 a questa del 2017 sono intervenuti, l'immagine risultante segue una dinamica compatibile con altri indici e col buonsenso. In particolare, l'Indice delle liberalizzazioni offre due messaggi principali.

In primo luogo, l'apertura del mercato non è un orizzonte "ideologico" o ipotetico: è una realtà in molti Stati membri dell'Unione Europea e, dove è stata praticata, funziona. In generale, almeno nei mercati qui indagati, l'Unione Europea ha giocato un importante ruolo di promozione della concorrenza, e i tentativi di armonizzazione regolatoria hanno avuto più l'effetto di "convincere i riottosi" che quello di "frenare i coraggiosi" (anche se non è possibile escludere che, in assenza di vincolo esterno, almeno alcuni paesi non sarebbero andati oltre). Inoltre, i paesi con mercati maggiormente liberalizzati sono normalmente caratterizzati da una migliore *performance* economica, sia generale sia di settore.

Secondariamente, se l'esperimento europeo ha un senso, ce l'ha anche nella individuazione e diffusione delle *best practice*. Nella maggior parte dei settori qui indagati, un governo che volesse stimolare l'economia non dovrebbe inventare soluzioni ingegnose: potrebbe in buona parte prendere spunto dalle esperienze di successo di altri Stati membri dell'Unione. Un dato interessante è che quasi tutti gli Stati membri, dalla prospettiva della liberalizzazione, hanno qualcosa da insegnare agli altri: anche nei paesi che occupano gli ultimi posti nella classifica generale vi sono casi di eccellenza in alcuni settori, che potrebbero essere presi a modello ed esportati.

Questi messaggi sono tanto più veri se prendiamo atto degli enormi cambiamenti in atto, grazie ai quali ogni giorno nuovi consumatori possono acquistare nuovi beni e servizi da nuovi produttori. L'economia delle app potrebbe diventare un vero e proprio *game changer*, ma già oggi ha contribuito a mettere in crisi l'impalcatura regolatoria di interi settori – e l'approccio verso di essa rappresenta una efficace cartina al tornasole rispetto alla attitudine riformista di governi e partiti politici.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

Sarebbe sbagliata concluderne che la liberalizzazione è un mero accorgimento tecnico. Certamente lo è, nel senso che, per aprire un mercato, occorre seguire un certo percorso, rispettare dati criteri e puntare a specifici obiettivi. Ma in ultima analisi la liberalizzazione è una scelta politica: significa esercitare un'opzione a favore dell'innovazione e contro la conservazione, per la contendibilità del mercato e contro le rendite di posizione, per la sovranità del consumatore e contro il corporativismo (Phelps 2017). L'Indice delle liberalizzazioni può aiutare a individuare dove intervenire per muoversi in quale direzione: la scelta se farlo non può che riflettere la determinazione dei leader politici e la maturità dell'opinione pubblica.

## Bibliografia

ALESINA, A., D. CARLONI e G. LECCE (2013), "The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments", in A. Alesina e F. Giavazzi (a cura di), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago, IL: University of Chicago Press, pp. 531-570.

BLANCHARD, O. e F. GIAVAZZI (2003), "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n. 3, pp. 879-907.

BUCHANAN, J.M. e G. TULLOCK (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. Trad. it.: *Il calcolo del consenso*, Bologna: Il Mulino, 1998.

CONWAY, P. e G. NICOLETTI (2006), "Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 530.

DRAGHI, M. (2017), "Structural Reforms in the Euro Area", intervento alla conferenza della Banca centrale europea, "Structural Reforms in the Euro Area", Francoforte, 18 ottobre 2017.

EUROBAROMETER (2015), "Citizens' perception about competition policy", *Flash Eurobarometer*, n. 403.

FERNANDEZ-KRANZ, D. e J. SANTALO (2010), "When Necessity Becomes a Virtue: The Effect of Product Market Competition on Corporate Social Responsibility", *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 19, n. 2, pp. 453-487.

FORNERO, E. e A. LO PRETE (2017), "Voting in the aftermath of a pension reform: the role of economic-financial literacy", CeRP, *Working Paper*, n. 171/17.

GRUNER, H.P. (2013), "The Political Economy of Structural Reform and Fiscal Consolidation Revisited", EU Commission – Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, n. 487.

IBL (2007), *Indice delle liberalizzazioni 2007*, Torino: Istituto Bruno Leoni.

IBL (2016), *Indice delle liberalizzazioni 2016*, Torino: IBL Libri.

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.

MILLER, T. e A.B. KIM (2017), *2017 Index of Economic Freedom*, Washington, DC: The Heritage Foundation.

OECD (2016), "Policies for the tourism sharing economy", in *OECD Tourism Trends and Policies 2016*, Parigi: Oecd, pp. 89-120.

PHELPS, E.S. (2017), "The Dynamism of Nations: Toward a Theory of Indigenous Innovation", *Capitalism & Society*, vol. 12, n. 1, art. 3.

POLO, M. (2016), "Concorrenza e mercati: i due approcci del governo", *Lavoce.info*, 16 febbraio 2016.

POLO, M. (2017), "Perché va difesa l'Europa della concorrenza", *Lavoce.info*, 21 marzo 2017.

ROCHET, J.-C. e J. TIROLE (2006), "Two-Sided Markets: A Progress Report", *The RAND Journal of Economics*, vol. 37, n. 3, pp. 645-667.

SAPIENZA, P. e L. ZINGALES (2013), "Economic Experts vs. Average Americans", *Chicago Booth Research*

*Paper*, n. 13-11.

SCARPA, C. (2017), "La concorrenza può attendere", *Lavoce.info*, 11 luglio 2017.

SCHWAB, K. (2017), *The Global Competitiveness Report*, Ginevra: World Economic Forum.

STAGNARO, C. (2017), "Price Caps Are the Wrong Solution for UK Energy", *Bloomberg View*, 18 ottobre 2017.

THIERER, A. (2016), *Permissionless Innovation*, Washington, DC: Mercatus Center at George Mason University.

WORLD BANK (2017), *Doing Business 2018*, Washington, DC: The World Bank.



## Coase e l'App Economy

di Michael Munger

### Introduzione

In un'intervista condotta da Richard Epstein nel 2002, Ronald Coase raccontò la sua iniziale perplessità suscitata da quella che gli sembrava essere una domanda lapalissiana. Nell'intervista, la pose così (Coase 2002):

Stavamo parlando del modo in cui le imprese fossero controllate, i loro piani fossero stabiliti, e quel genere di argomenti. Dall'altra parte, [il professor Arnold] Plant ci raccontò tutto a proposito della "mano invisibile", di come il sistema dei prezzi funzionasse autonomamente, non ci fosse alcun bisogno di pianificazione e così via. Ora mi appare piuttosto naturale, anche se sembra che molte persone non ne fossero toccate: qui i due sistemi operavano simultaneamente. Da una parte, all'interno dell'impresa, una piccola società pianificata; dall'altra parte le relazioni tra imprese condotte attraverso il mercato. E tuttavia, secondo il modo in cui lo vedevano le persone, il tutto avrebbe potuto funzionare attraverso il mercato.

Se i mercati e i prezzi sono così efficienti, perché ci sono le imprese? D'altro canto, ogni teoria che rispondeva a questa domanda avrebbe dovuto affrontare anche il corollario implicito: se le imprese sono tanto efficienti, perché non c'è soltanto una grossa e unica impresa?

Il momento in cui sono stato introdotto alla risposta di Coase è stato memorabile, anche se doloroso. Quando ero alla Washington University, Douglas North era nella mia commissione di laurea. Alla mia discussione, mi fece una domanda. Sembrava una domanda complessa, io andai alla lavagna e scrissi alcune equazioni. Agitando la sua mano lentamente, indirizzato a me che ero un ragazzo non troppo brillante, disse: "Michael, la risposta è in due parole... *costi di transazione!*"

E avrei dovuto saperlo. Per North, non aveva proprio importanza quale fosse la domanda: la risposta, o almeno l'inizio della risposta, aveva a che fare con i costi di transazione. Aveva pienamente compreso la visione di Coase secondo cui le istituzioni economiche (ma anche molte politiche e sociali) avevano come funzione primaria l'ottimizzazione dei costi di transazione. In alcuni casi (per esempio il meccanismo dei prezzi e l'organizzazione delle imprese), l'obiettivo era quello di ridurre i costi di transazione. In altri casi, l'obiettivo era quello di aumentarli. Un famoso esempio era quello del sistema elettorale australiano o "voto segreto", nel quale la compravendita di voti era pressoché impossibile in quanto non c'era modo di verificare se l'elettore aveva rispettato gli accordi.

Nel caso dei mercati, e delle imprese in particolare, la risposta di Coase ora è la base in economia: le imprese si espanderanno, o ridurranno, al margine, fino a quando il costo dell'ultima transazione organizzata internamente sarà uguale al costo che avrebbe la transazione utilizzando il sistema dei prezzi. Nelle *business school* questo viene presentato come la decisione "make or buy": l'impresa può produrre internamente input o servizio aggiuntivo (o dotarsi della capacità di farlo), oppure può comprarlo nel mercato. Le variazioni dei costi di transazione cambieranno la posizione di quel margine, e allo stesso modo cambieranno la dimensione

# Coase e l'App Economy

delle imprese, talvolta piuttosto velocemente con la comparsa di soluzioni innovative nell'informazione, l'esecuzione e l'applicazione degli accordi contrattuali.

In questo saggio, affronto una domanda che Coase probabilmente avrebbe assimilato alla questione "make or buy", e la risposta sarebbe stata ugualmente ovvia per lui. La domanda è: dovremmo affittare o possedere? La risposta, e ora non ci sono sorprese, dipende dai costi di transazione.

## Domani 3.0: affittare o possedere?

Abbiamo la felice (o triste?) sorte di vivere l'inizio della terza grande rivoluzione imprenditoriale umana, la rivoluzione dei costi di transazione. Il risultato sarà un'economia in cui il valore principale non scaturirà dalla vendita di prodotti, ma dalla vendita di riduzioni nei costi di transazione. La prima rivoluzione, il neolitico, rese possibile l'agricoltura stanziale e una densità di popolazione che sostenevano delle complesse interdipendenze e la realizzazione di economie di scala nella difesa. In altre parole, le città.

La seconda rivoluzione, quella industriale, rese possibile la linea di produzione della fabbrica e promosse miglioramenti nel trasporto e in altre infrastrutture, mentre la divisione del lavoro spinse i mercati a espandersi sul territorio e a fornire beni migliori e in maggior numero a prezzi più bassi.

La rivoluzione dei costi di transazione sarà diversa, perché per la prima volta il cambiamento radicale sarà causato non da un'inondazione di nuovi beni e servizi, ma da un uso molto più intensivo di beni già esistenti e delle capacità dei fornitori dei servizi. Molti l'hanno chiamata la "sharing economy", ma, nonostante il nome sia attraente, è anche fuorviante. La parola *sharing* sembra implicare un utilizzo condiviso e perfino una proprietà condivisa. L'economia dei costi di transazione, tuttavia, coinvolge ancora la proprietà privata, ma ognuno di noi probabilmente avrà bisogno di possedere molti meno oggetti.

In ogni caso, le implicazioni e le conseguenze pratiche, come gli esiti delle prime due rivoluzioni, saranno profondamente radicali. E proprio come nelle prime due rivoluzioni, alcune istituzioni dalle quali dipendevamo saranno spazzate via, e i tentativi di preservare artificialmente gli approcci da cui siamo dipesi per molto tempo causeranno ritardi non necessari e anzi molto costosi. Questa terza rivoluzione – di cui abbiamo appena conosciuto l'avanguardia – renderà possibile affittare quasi tutti i beni durevoli che ora possediamo. Gli imprenditori creeranno e cattureranno valore quasi esclusivamente riducendo i costi di transazione della condivisione di beni esistenti. Infine, i rimanenti beni durevoli condivisi saranno espressamente creati per la condivisione attraverso nuove piattaforme e nuovi processi di mercato.

## Il trapano elettrico: è quasi arrivato il momento

Si stima che ci siano 80 milioni di trapani negli armadi, nei garage e nei capanni negli Stati Uniti. Molti di questi sono stati usati soltanto per qualche minuto, e qualcuno sostiene che la vita mediana dell'utilizzo di un trapano, in totale, sia minore di 20 minuti (Friedman 2013). Sembra uno spreco avere un tale eccesso di capacità, visto che pochi di questi strumenti vengono utilizzati in uno specifico momento. Altri hanno sollevato delle valide obiezioni, concentrandosi sui costi di transazione determinati dall'evitare lo "spreco" e indicando (giustamente) che se fosse davvero possibile, e desiderabile, affittare anziché possedere, le persone lo farebbero. Quindi, con gli attuali modi di fare impresa, l'opportunità di business apparentemente offerta dal fatto che chiunque possieda un trapano ma lo usi raramente non è reale.

Ma per rispondere alla domanda "affittare contro possedere" con gli attuali modelli di business significa

1. Vedi, ad esempio, "Why a drill is a bad example for the sharing economy" (Perché il trapano è un cattivo esempio per la sharing economy, n.d.t.): <http://www.credport.org/blog/12-Why-a-Drill-is-a-Bad-Example-for-the-Sharing-Economy>.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

dimenticare una distinzione fondamentale. Quello che cerchiamo da una transazione che coinvolge uno strumento non è (necessariamente) la proprietà dello strumento ma l'accesso al servizio che lo strumento può fornire. Più semplicemente, il signor Mario non ha bisogno di un trapano. Quello di cui ha bisogno è un foro nel muro, qui e ora.

La domanda è come il signor Mario possa raggiungere tale obiettivo – un foro nel muro, qui e ora – al prezzo minore, inclusi (fondamentale) i costi di transazione. Definiamo “costi di transazione” tutti i costi che bisogna sostenere per raggiungere un obiettivo in aggiunta al costo opportunità marginale delle risorse richieste effettivamente per perseguirlo. Sicuramente è una definizione vaga, ma è utile analiticamente. Quello che è richiesto per avere “un foro nel muro nell'esatto punto desiderato, ora” è la disponibilità, cioè il tempo, di un trapano e dello sforzo necessario a premere il trapano sul muro per una manciata di secondi. Tutto il resto è costo di transazione, costo pagato in modo tale per cui il tempo richiesto possa essere utilizzato in maniera produttiva.

Sembrirebbe, data la centralità del concetto dei costi di transazione di Coase nella sua opera, e anche per la mia tesi qui, che una chiara definizione sarebbe utile, forse addirittura essenziale. Tuttavia la ricerca di una chiara definizione rischia di essere vana, per due ragioni. Innanzitutto, Coase stesso era riluttante a definire i costi di transazione in qualsiasi modo restrittivo. In secondo luogo, la stessa natura delle transazioni rende difficile formulare definizioni precise, ed è forse fuorviante. Goldberg (1989: 21) lo spiega in questo modo:

Poiché le imprese esistono, e prosperano, dobbiamo chiederci come queste organizzazioni possano essere superiori al mercato impersonale. La risposta – o meglio la prima parte della risposta – era che i mercati impersonali non erano così perfetti in ogni caso; Coase chiamava la loro imperfezione “costi di transazione”... Coase non si è mai sforzato di dare una definizione precisa dei costi di transazione perché non prendeva il concetto troppo seriamente. Era soltanto il nome di qualsiasi cosa gli economisti stessero ignorando.

Penso sia poco accurato, o se non altro infelice, dire che Coase non prendesse il concetto troppo seriamente. Al contrario, sarebbe più corretto dire che i costi di transazione non possono essere definiti precisamente, perché dipendono dalle circostanze particolari nel tempo e nello spazio per lo specifico bene e per la specifica transazione. Verrebbe quasi da definire i costi di transazione come tutti i costi per completare una transazione esclusi i costi della produzione del bene o del servizio che viene venduto, ma sarebbe un errore. La nozione di separare il bene stesso dal modo in cui viene prodotto o venduto richiede la proprietà. Se la natura dell'attività d'impresa ora è concentrata sulla fornitura di servizi del bene ma non il bene stesso, la nozione di costo è poco chiara. In qualche modo, tutti i costi nella nuova economia dell'affitto sono costi di transazione.

Di conseguenza, la chiave per risolvere il problema è avere una più chiara concezione della transazione, e di quale sia il suo oggetto. E questo è il cuore dell'analisi di Coase, a ogni modo. Quello che desidera il consumatore è l'accesso alla possibilità di fare un foro nel muro, ora, e in momenti futuri a sua discrezione (arbitraria, tendenzialmente sconosciuta in questo momento). Quando qualsiasi bene, specialmente un bene durevole come un trapano, viene comprato, quanto viene davvero acquistato è la possibilità di fare un foro sul muro in qualsiasi momento una persona voglia a un prezzo molto basso, che siano costi di transazione o meno. Il consumatore cerca di acquistare l'accesso a un flusso di servizi – servizi che possono essere impiegati a basso costo e convenientemente a discrezione del consumatore – ma la transazione fino a ora è sempre consistita nell'acquisizione della proprietà dell'oggetto perché non si conosce molto del futuro desiderio del consumatore di fare fori nel muro, o nei tavoli, o di utilizzare il cacciavite della Phillips per montare un tavolo dell'Ikea o di Homebase.

# Coase e l'App Economy

Che cosa manca all'argomentazione sul trapano, e alla scelta fra l'affitto e il possesso, dunque, è l'idea di tempo. Il trapano è un bene durevole, ma la maggior parte dei consumatori in realtà vogliono soltanto brevi periodi, a intermittenza, dell'effettiva vita di un trapano. E comunque, se è più economico "affittarlo" da me stesso (pagando il costo opportunità composto dal prezzo del trapano stesso, più il costo di conservarlo in un luogo dove non rischia di bagnarsi o danneggiarsi) possedendolo, allora comprerò il trapano invece che affittarlo.

Ma se non fosse più economico? Se un imprenditore potesse vendere riduzioni nei costi di transazione dell'affitto, usando una combinazione di servizi di consegna e piattaforme software, come Uber? La terza rivoluzione imprenditoriale sarà basata su innovazioni che riducono i costi di transazione, invece di ridurre i costi dei prodotti stessi. Un incredibile numero e varietà di transazioni sarà resa possibile dalle innovazioni software che risolveranno tre problemi: (a) informazione, (b) compensazione delle transazioni, (c) fiducia. Il risultato sarà che la qualità e la durevolezza dei beni utilizzati (anzi, affittati) aumenterà, ma la quantità di oggetti effettivamente in circolazione diminuirà.

È importante comprendere come questa rivoluzione sia qualitativamente diversa da quello che è successo in precedenza. Alcuni studiosi (tra gli altri, Cairncross 1999), si sono focalizzati sull'importanza delle tecnologie che migliorano le comunicazioni, e sulle economie di rete nei dispositivi di comunicazione. Ma i computer e gli smartphone sono soltanto le piattaforme dalle quali i reali costi di transazione, e la rapida espansione della densità delle transazioni, dipendono. Poter completare transazioni complesse senza il timore di frode o furto è più di un cambiamento nella comunicazione: è la riduzione del costo e del rischio di essere coinvolti in un'ampia varietà di attività economiche che non erano mai state possibili prima. Allo stesso modo funziona l'esternalizzazione della fiducia: non è vero che l'informazione ora è semplicemente trasmessa in maniera meno costosa. Le piattaforme software del futuro creeranno meccanismi di rafforzamento della fiducia dove ora non esiste nessuna misura affidabile. Accreditare la rivoluzione dei costi di transazione alla "comunicazione" è fuorviante quanto accreditare l'innovazione nell'informatica ai progressi nell'energia elettrica.

## **Gli imprenditori possono vendere riduzioni nei costi di transazione**

Gli imprenditori immaginano futuri alternativi, e poi cercano di costruirli, anche se il risultato è fortemente corrosivo all'ordine delle cose esistente. Come dice Joseph Schumpeter (1934: 132):

L'introduzione [di nuovi prodotti] è resa possibile dalla creazione di nuove imprese, per produrli, per impiegarli o per entrambe le cose. In che modo gli individui presi in considerazione hanno contribuito a questo? Soltanto la volontà e l'azione; non i beni concreti, poiché per averli basta comprarli – da altri o da se stessi; e nemmeno il potere d'acquisto con il quale li hanno acquistati, perché lo hanno preso in prestito – da altri o, se prendiamo in considerazione anche l'acquisizione in periodi precedenti, da se stessi. E che cosa hanno fatto? Non hanno accumulato qualsiasi tipo di bene, non hanno creato nuovi mezzi di produzione, ma hanno utilizzato mezzi di produzione già esistenti in modo diverso, e più appropriato, più vantaggioso. Hanno trovato nuove combinazioni. Sono imprenditori. E il loro profitto, il surplus, a cui non corrisponde nessun debito, è un profitto imprenditoriale.

In altre occasioni, Schumpeter ha fatto degli imprenditori famose descrizioni ancora più radicali: «Gli imprenditori sono innovatori che utilizzano un processo di rottura dello status quo dei prodotti e servizi esistenti, per creare nuovi prodotti e nuovi servizi». Questo è molto di più dell'arbitraggio, o del fare soldi commerciando – comprando a poco e vendendo a tanto. Invece di "correggere" semplicemente errori nel sistema dei prezzi, e di produrre la convergenza dei prezzi di un singolo bene esistente, gli imprenditori immaginano futuri alternativi, nuovi prodotti e modi possibili per organizzare la produzione.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

È difficile sopravvalutare l'importanza di questa distinzione. Un imprenditore non prende (solo) vantaggio dagli errori (cioè le differenze) nei prezzi. Un imprenditore è vigile e attento a possibilità completamente nuove, a prodotti e innovazioni che i consumatori non sanno nemmeno di poter avere, e ancor meno li vogliono. Steve Jobs, il fondatore di Apple, fece la famosa osservazione per cui gli imprenditori non possono affidarsi a concezioni statiche di "domanda": «Non puoi semplicemente chiedere ai clienti che cosa vogliono e poi cercare di dar loro quel che vogliono. Quando lo avrai realizzato, loro avranno già cominciato a volere qualcosa di nuovo».<sup>2</sup>

Dieci anni dopo, Jobs andò oltre: «Ma alla fine, per qualcosa di così complicato, è davvero difficile disegnare prodotti con dei focus group. Molte volte, le persone non sanno quello che vogliono fino a quando non glielo mostri» (Business Week 1998). Questo ricorda la famosa, anche se forse apocrifia, affermazione di Henry Ford: «Se avessi chiesto [ai consumatori] che cosa volessero, avrebbero detto 'Cavalli più veloci!'». Il punto, per i nostri propositi, è che le implicazioni della vendita di riduzioni nei costi di transazione sono impossibili da prevedere. Molte cose che ora sono possedute possono invece essere affittate, e questo può essere fatto in un modo che offre benefici sia al proprietario, sia all'affittuario.

## Intermediari come broker e venditori di connessione

Gli intermediari tendono a non piacerci. Sembrano parassiti, che comprano i prodotti e li rivendono senza migliorarli. Se gli intermediari fanno profitti, siamo sicuri che se li siano guadagnati? "Eliminare gli intermediari" è la massima di molti schemi semplicistici che mirano a incrementare il profitto o ridurre i costi. Perché esistono gli intermediari?

La risposta è, non sorprendentemente, i costi di transazione. Gli intermediari comprano qualcosa, lo trasportano o lo immagazzinano, e poi lo rivendono ad un prezzo più alto. Ma ciò che gli intermediari davvero vendono è una riduzione nei costi di transazione. Una transazione può avvenire soltanto se l'ammontare che un compratore potenziale può offrire supera i costi di produzione marginali del venditore più i costi di transazione. Questa condizione, ovviamente, non è sufficiente, visto che il venditore potrebbe volere di più, e il compratore di meno, o qualsiasi altra evenienza può bloccare la transazione. Ma la differenza tra il prezzo minimo per il venditore e il prezzo massimo per il compratore deve superare i costi di transazione, o la transazione non sarà possibile.

E questo significa che gli intermediari rendono possibili transazioni che altrimenti non sarebbero possibili. Il trasporto, l'informazione, la garanzia di qualità attraverso il nome del brand, i servizi di compensazione finanziaria – tutti questi sono mezzi che rendono possibili transazioni che altrimenti sarebbero bloccate da, appunto, costi di transazione.

Un esempio chiarifica la questione. Supponiamo che A voglia dare in affitto l'oggetto O per qualsiasi prezzo superiore a 40 dollari al giorno. B vuole utilizzare l'oggetto per un giorno, e pagare qualsiasi prezzo inferiore a 75 dollari. In principio, c'è uno spazio di contrattazione dove qualsiasi prezzo maggiore di 40 e minore di 75 dollari soddisfa entrambe le parti. E in una prospettiva di economia del benessere, O dovrebbe essere utilizzato da B, perché per lui vale di più che per A.

Ma A potrebbe non sapere nemmeno dove o chi sia B, e mettersi alla ricerca è costoso. Potrebbero essere fisicamente lontani, e dunque potrebbero esserci costi di trasporto. Il mezzo di scambio potrebbe essere scomodo, e potrebbe richiedere costi di compensazione della transazione se questa avviene. E loro non si fidano l'uno dell'altro: poniamo che l'oggetto sia di valore e A non sia sicuro del fatto che B non lo romperà. Questi

2. <http://www.inc.com/magazine/19890401/5602.html>

# Coase e l'App Economy

costi possono ammontare facilmente a 50 dollari o più. Poniamo che questi costi di transazione vengano divisi equamente, ognuno 25 dollari. Questo significa che A richiederà un pagamento di almeno 65 dollari per vendere O, e B pagherà al massimo 50 dollari. E per questa ragione A e B non potrebbero nemmeno prendere in considerazione l'idea di affittare oggetti. Nessuno ha mai fatto lo sforzo di creare un'agenzia per affittare questi oggetti, e nessuno sforzo è stato dedicato allo sviluppo di istituzioni che riducano i costi di transazione. Nel comune gergo economico potremmo chiamarlo una "perdita secca", ma soltanto se un qualche imprenditore ne ha riconosciuto l'opportunità.

Manca nella trattazione quel particolare tipo di imprenditore chiamato "intermediario", qualcuno che venda riduzioni di costi di transazione. Aziende che si specializzano nell'affitto di beni complessi, come le macchine, hanno escogitato metodi per ridurre i costi di transazione drasticamente, sia quelli affrontati dai consumatori, sia quelli affrontati dall'impresa. Il caso vuole che l'autore sia un membro del programma Hertz Gold #1, e quindi può uscire da un aereo e dirigersi direttamente verso la sua macchina noleggiata, con al suo interno le chiavi che lo aspettano. Ogni volta viene diretto precisamente al posteggio corretto da un messaggio, mandato da un computer di Hertz. Tutta l'informazione riguardante l'idoneità a guidare, le preferenze rispetto alla macchina e il pagamento vengono immagazzinate nello stesso computer. L'unico impiegato che l'autore vede è una persona che controlla l'identità al cancello d'uscita. Tutti gli altri aspetti della transazione sono gestiti dietro le quinte, e praticamente all'istante, da una piattaforma software.

Diverse compagnie di noleggio macchine offrono sostanzialmente gli stessi prezzi, e le stesse macchine. La Hertz in realtà chiede prezzi leggermente più alti per ogni macchina al giorno, ma i costi di transazione del noleggio da Hertz sono decisamente più bassi. Di conseguenza, i costi totali del noleggio da Hertz sono più bassi (almeno negli Stati Uniti), Hertz fa profitti maggiori e l'autore deriva più surplus del consumatore dal noleggio. Hertz ha successo perché vende una riduzione maggiore nei costi di transazione rispetto ai suoi concorrenti.

## **Perché vendere prodotti quando puoi vendere riduzioni di costi di transazione?**

Provate a passeggiare in un quartiere di New York in un weekend di agosto. O di dicembre. Tante finestre scure, a volte per una settimana o più, persone che pagano 1500 dollari a settimana o più per custodire i propri beni. Allo stesso tempo, tutti gli hotel sono pieni, e in ogni caso terribilmente cari. Molti visitatori stanno decisamente lontano dalla città, in New Jersey o Connecticut, e impiegano un'ora o più su un treno affollato la mattina o la sera soltanto per visitare la città. Se le persone che vogliono un posto dove stare potessero solo trovare qualcuno che ha un appartamento, o una stanza, ci sarebbe uno scambio mutualmente vantaggioso. Ma i costi di transazione sono proibitivi.

Provate a guidare attorno al distretto finanziario di Boston. Se vi fermate all'angolo tra Devonshire e Milk Street, vi accorgete del fatto che ci sono almeno sei enormi parcheggi in due isolati. La maggior parte dei giorni sono anche pieni, con migliaia di macchine... ferme lì a far niente. Le persone pagano per la macchina, e pagano per il suolo dove la macchina sta parcheggiata per... fare... niente. Alla fine della giornata, guidano verso casa con centinaia di migliaia di altre persone che fanno la stessa cosa. Quando arrivano a casa, parcheggiano l'auto su una strada che potrebbe essere utilizzata invece per il transito veicolare, o in qualche vialetto o garage che occupa suolo del valore di centinaia di migliaia di dollari al metro quadro.

Ho scelto queste due transazioni perché sono i due più grandi successi fino a oggi dell'app economy. Il lettore avrà riconosciuto l'esempio della condivisione delle case come la proposizione di valore di Airbnb, e quello della condivisione dei trasporti come la proposizione di valore di Uber o Lyft. Queste compagnie sostengono di non operare (rispettivamente) nel business degli hotel o dei taxi, ma semplicemente di mettere a disposizione piattaforme software che riducono i costi di transazione di facilitare scambi che sarebbero sempre stati possibili, e

# Indice delle liberalizzazioni 2017

sempre mutualmente vantaggiosi, se solo i problemi di costi di transazione avessero potuto essere risolti.

Questo riporta al punto precedente, ovviamente, riguardo al trapano. Non voglio davvero un trapano, voglio un foro nel muro, proprio qui in questo momento. Non voglio davvero possedere una macchina, ma voglio servizi di trasporto comodi, sicuri e affidabili. Non voglio davvero possedere una casa, ma voglio uno spazio dove trascorrere una notte, o forse una settimana, che sia confortevole, tranquillo e bello.

Per avere successo, un intermediario deve ridurre tre tipologie chiave di costi di transazione:

- Offrire informazioni sulle opzioni e i prezzi in una maniera che sia rintracciabile, classificabile e immediata.
- Esternalizzare la costruzione di fiducia per garantire sicurezza e qualità in una maniera che non richieda ricerca o sforzo da parte degli utilizzatori.
- Compensare la transazione in un modo affidabile, immediato e che non richieda negoziazione o esecuzione da parte degli utilizzatori.

Verrebbe da pensare che la ragione per cui Uber ha avuto successo sia perché ha evitato i costi di attenersi alla regolamentazione, alle tasse e alle restrizioni che colpiscono i taxi. E potrebbe essere vero in parte. Ma se chiami un autista Uber, questo appare quasi immediatamente; non devi aspettare, o agitare le braccia verso taxi che non si fermano. Quell'autista arriva cercando proprio te, e questo avviene perché il software sa dove ti trovi. Inoltre, puoi vedere il nome e le informazioni sulla patente dell'autista, e sai che l'azienda ha le informazioni personali e finanziarie dell'autista. Non hai bisogno di dare indicazioni all'autista, perché hai già informato della tua destinazione il software, che l'autista può poi utilizzare per guidare mentre tu pensi ad altro. E l'autista è pagato senza che tu debba mettere fisicamente mano al portafogli. Infine, puoi dare un voto all'autista e alla corsa, e Uber fa il controllo delle referenze. Gli autisti con un punteggio inferiore a 4,5 su 5 vengono espulsi.<sup>3</sup>

Ancora più importante, la riduzione nei costi di transazione può rendere possibili transazioni che non potevano nemmeno essere immaginate dai consumatori. Una volta che una piattaforma è in grado di vendere riduzioni nei costi di transazione, il modello di business originale può essere adattato a una varietà di altre attività che non facevano parte dell'insieme di cose che nessuno pensava potessero essere affittate o vendute. Un esempio ovvio è quello di Amazon. Pochi ricordano oggi che Amazon originariamente era una libreria, la maledizione per le librerie di mattoni e malta come Barnes and Noble o Borders, che erano state condannate esse stesse come cause della morte di piccole, inefficienti librerie famigliari. Amazon ha offerto un modo per trovare quasi qualsiasi libro, per pagarlo utilizzando un account esistente, spesso con una selezione di un click, mandandolo a un indirizzo stabilito in partenza su quello stesso account. Poi il libro veniva trasportato velocemente e in maniera poco dispendiosa, arrivando in appena qualche giorno. E poi, con Amazon Prime, l'oggetto arrivava in soli due giorni... con un costo di consegna uguale a zero. Una riduzione dei costi di transazione più diretta è difficile da immaginare. Ma il software è dirompente, anzi ingordo. Una volta che Amazon è stata in grado di vendere riduzioni nei costi di transazione, era evidente che non c'era nulla di speciale nei libri. Amazon velocemente si espanse a pochi, e poi tanti, altri prodotti. I vantaggi della riduzione nei costi di transazione era tanto grande che molti venditori si piegarono all'utilizzo del software di Amazon. Quel software divenne tanto prezioso come mezzo di riduzione dei costi di transazione che Amazon cominciò a venderlo direttamente, attraverso Amazon Web Services. C'è addirittura

3. Alcune persone pensano che la sicurezza e i controlli delle referenze di Uber (e di Lyft) siano insufficienti, e che questo aspetto ingannevole sia il modo in cui fanno profitti. Ma Feeney (2015) offre una valutazione dettagliata della sicurezza della condivisione delle corse e dell'affidabilità degli autisti, e se ci sono dei problemi, questi tendono a essere meno gravi rispetto a quelli causati dai conducenti di taxi.

# Coase e l'App Economy

un libro dedicato: *Amazon Web Services for Dummies* (Golden 2013) cosicché Amazon può ridurre il costo della transazione di imparare come comprare il loro software e ospitare la piattaforma che a sua volta riduce i costi di transazione.

Per comprendere il ruolo dell'intermediario nella vendita di riduzioni di costi di transazione, bisogna riconoscere che il tipo di sconvolgimento causato da Amazon è solo l'inizio. Non c'è nulla di speciale nel trasporto di umani; il software di Uber è un modo nuovo e estremamente pericoloso (per altri intermediari) per vendere riduzioni dei costi di transazione. Uber non è una minaccia alle compagnie di taxi. Uber è una minaccia per Amazon. Invece di dover aspettare due giorni per il trapano che hai comprato, o la macchinetta del caffè, o l'impastatrice che affitteresti volentieri ma non compreresti mai, puoi usare Uber: Apri l'applicazione, sfogli le categorie, e poi selezioni sullo schermo l'oggetto che vuoi affittare. Il software ha già le tue informazioni per il noleggio, le tue informazioni finanziarie, e il tuo indirizzo. Un autista Uber che non conosci andrà a prendere l'oggetto in un negozio che non conosci, e poi lo consegnerà in un contenitore dedicato che può essere chiuso a chiave nel tuo appartamento. Il tuo cellulare ti notificherà che l'oggetto è stato consegnato. Quando avrai finito, potrai riportare il tuo oggetto nello stesso contenitore, e il contenitore stesso contatterà un altro autista Uber che lo verrà a prendere e lo restituirà.

Dunque è importante riconoscere che i cambiamenti che stiamo osservando non sono portati semplicemente da cambiamenti passivi ed esogeni nei costi di transazione. Coase (2000) era egli stesso sprezzante della nozione per cui i costi di transazione fossero una variabile definibile e misurabile che avrebbe dovuto essere vista come portatrice di un cambiamento economico. Il fattore chiave è l'innovazione nelle piattaforme software che riducono i costi dell'intera transazione fino al punto in cui l'attività è ora profittevole per l'imprenditore e vantaggiosa per il consumatore. La transazione è pagata all'interno dello stesso software, e sia tu sia l'affittuario (che potrebbe semplicemente essere un privato cittadino che possiede un trapano) potrete dare voti l'uno all'altro. Servizi come questi già esistono in molte città per bici di alta qualità, bagagli, vestiti e elettrodomestici. Mentre i costi di transazione vengono ridotti da piattaforme software, un enorme valore viene creato per i consumatori e gli imprenditori si arricchiscono al contempo.

## L'intuizione di Coase

C'è ancora un'implicazione da affrontare, forse la più radicale di tutte, e deriva direttamente dalla più fondamentale intuizione di Coase riguardante l'esistenza delle imprese e dei costi di transazione. Coase fece un'osservazione rispetto alla dimensione dell'impresa, e alla dinamica della variazione della dimensione ottimale dell'impresa, nel suo studio su "La natura dell'impresa" (Coase 1937: 393):

L'approccio che è appena stato presentato sembrerebbe offrire un vantaggio nel dare un significato scientifico a cosa si intende quando si dice che un'impresa diventa più grande o più piccola... La questione che viene sollevata è se sia possibile dare un significato scientifico a cosa si intende quando si dice che un'impresa diventa più grande o più piccola. Perché l'imprenditore non organizza una transazione in meno o una transazione in più?

Se la ragione per cui esiste l'impresa sono i costi di transazione, e se gli imprenditori continuano a trovare modi sempre più creativi ed efficienti per vendere riduzioni nei costi di transazione, che cosa accadrà alle imprese? Verrebbe da pensare che la risposta sia ovvia basandosi soltanto sulla teoria, una conclusione che Coase spesso derideva. Il marchio di garanzia dell'approccio di Coase era quello di uscire nel mondo e curiosare, e cercare di comprendere che cosa stesse davvero accadendo, nei mercati reali. Quando la rivoluzione dei costi di transazione nei software e nella possibilità di noleggiare oggetti si sarà sviluppata in maniera più



# Indice delle liberalizzazioni 2017

completa, potremo essere in grado di rispondere alla domanda empiricamente.

Comunque, ci sono due considerazioni che appaiono salienti anche già adesso. La prima è la riduzione potenzialmente drastica nel numero di nuovi oggetti che abbiamo bisogno di produrre. Se ho ragione nel dire che ci serviranno 10 milioni, non 100 milioni, di trapani negli Stati Uniti, allora, il numero di trapani prodotti diminuirà del 90%. Un po' della differenza sarà compensata da una qualità migliore, da trapani più durevoli, e dal logorarsi più rapido dei trapani che già possediamo. Ma è ragionevole aspettarsi una riduzione nella produzione di trapani del 50% come risultato della rivoluzione dei costi di transazione. E certamente questa riduzione nella capacità produttiva, e dunque di quei posti di lavoro manifatturieri, sarà moltiplicata nell'economia generale. Se i costi di transazione diminuiscono abbastanza, saremo in grado di condividere quasi tutto.

La seconda considerazione riguarda direttamente la dimensione delle imprese, intesa come variabile. Come è stato sottolineato all'inizio, l'impresa può creare o comprare le cose di cui ha bisogno per vendere i propri prodotti. In principio un produttore di macchine può comprare tutti i componenti che creano una macchina da altri venditori, e semplicemente assemblare il veicolo. Alternativamente, un consumatore può comprare tutte le parti e poi assumere qualcuno perché gli assembli l'automobile dentro al garage. Queste idee sembrano stupide, ovviamente, ma solo per via dei costi di transazione. Le componenti di una macchina sono già una macchina in un certo senso, eccetto per il dettaglio dell'assemblaggio.

Vediamo l'influenza della decisione di affittare o comprare nei mercati del lavoro. È molto più comune per le imprese "affittare" lavoratori, assumendo lavoratori a tempo determinato o squadre di lavoratori per dei "lavoretti", formando quella che alcune persone definiscono la "gig economy". Se questo movimento continua, la nozione stessa di impresa potrebbe cominciare a essere erosa. Un gruppo di persone, ognuna delle quali ha sviluppato un insieme di competenze specializzate e una reputazione basata su valutazioni su un software come LinkedIn, può essere assunto per un progetto. Al completamento del progetto, il gruppo si romperebbe, solo per riformarsi da capo in caleidoscopiche combinazioni di lavoratori e progetti. Per esempio, i film di Hollywood una volta venivano realizzati dai maggiori studi di produzione (imprese) come Metro-Goldwyn-Mayer o 20th Century Fox. Questi studi ora sono distributori, e i film sono fatti da lavoratori "a domanda", assunti per la durata delle riprese del film. Nel momento in cui il film è stato completato, il lavoro "a domanda" si esaurisce.

Ovviamente, nessuno "compra" lavoratori fuori da un sistema di schiavitù. Ma un contratto a lungo termine del tipo che associamo alle aziende oggi potrebbe diventare piuttosto raro. Le aziende potrebbero affittare capitale e lavoro per periodi molto brevi, aumentando la produttività dei lavoratori per il periodo in cui sono impiegati e riducendo drasticamente i costi fissi dell'azienda. In una prospettiva limite, le aziende stesse potrebbero diventare semplicemente individui o piccole squadre che assumono persone per progetti specifici. I lavoratori in questo sistema sarebbero dei collaboratori a progetto, non degli impiegati nel senso tradizionale. Ovviamente, il fervore contro-rivoluzionario di coloro che vorrebbero proteggere le strutture di potere esistenti sia delle aziende, sia dei sindacati, cercherà di controllare la vendita di riduzioni dei costi di transazione.

Ma questo è il modo sbagliato di affrontare la questione. Non c'è nulla di intenzionale o pianificato nei cambiamenti che stanno arrivando. E non possono essere fermati. E questo è il vero potere dell'intuizione di Coase riguardo ai costi di transazione. Il margine al quale diventa profittevole organizzare di più, o di meno, transazioni all'interno di un'azienda è interamente dipendente dai meccanismi che gli imprenditori possono utilizzare per controllare e ridurre i costi di transazione. L'impresa del futuro potrebbe operare primariamente come una piattaforma software più che come un luogo fisico.

# Coase e l'App Economy

## Bibliografia

CAIRNCROSS, F. (1999), *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change Our Lives*, Cambridge, MA: Harvard Business Press.

COASE, R.H. (1937), "The nature of the firm", *Economica*, vol. 4, n. 16, pp. 386-405. Trad. it.: "La natura dell'impresa", in *Impresa, mercato e diritto*, Bologna: il Mulino, 2006.

COASE, R.H. (2000), "The acquisition of Fisher Body by General Motors", *Journal of Law and Economics*, vol. 43, n. 1, pp. 15-31.

COASE, R.H. (2002), *The intellectual portrait series: a conversation with Ronald H. Coase*, Richard Epstein, Interviewer, Indianapolis: Liberty Fund, <http://oll.libertyfund.org/titles/979>.

FEENEY, M. (2015), "Is ridesharing safe?", *Cato Policy Analysis*, 27 gennaio 2015, n. 767, <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/ridesharing-safe>.

FRIEDMAN, T.L. (2013), "Welcome to the sharing economy", *New York Times*, 20 luglio 2013, [http://www.nytimes.com/2013/07/21/opinion/sunday/friedman-welcome-to-the-sharing-economy.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/21/opinion/sunday/friedman-welcome-to-the-sharing-economy.html?pagewanted=all&_r=0).

GOLDBERG, V. (1989), "Production functions, transactions costs, and the new institutionalism", in V. P. Goldberg (a cura di), *Readings in the Economics of Contract Law*, New York: Cambridge University Press.

GOLDEN, B. (2013), *Amazon Web Services for Dummies*, New York: For Dummies.

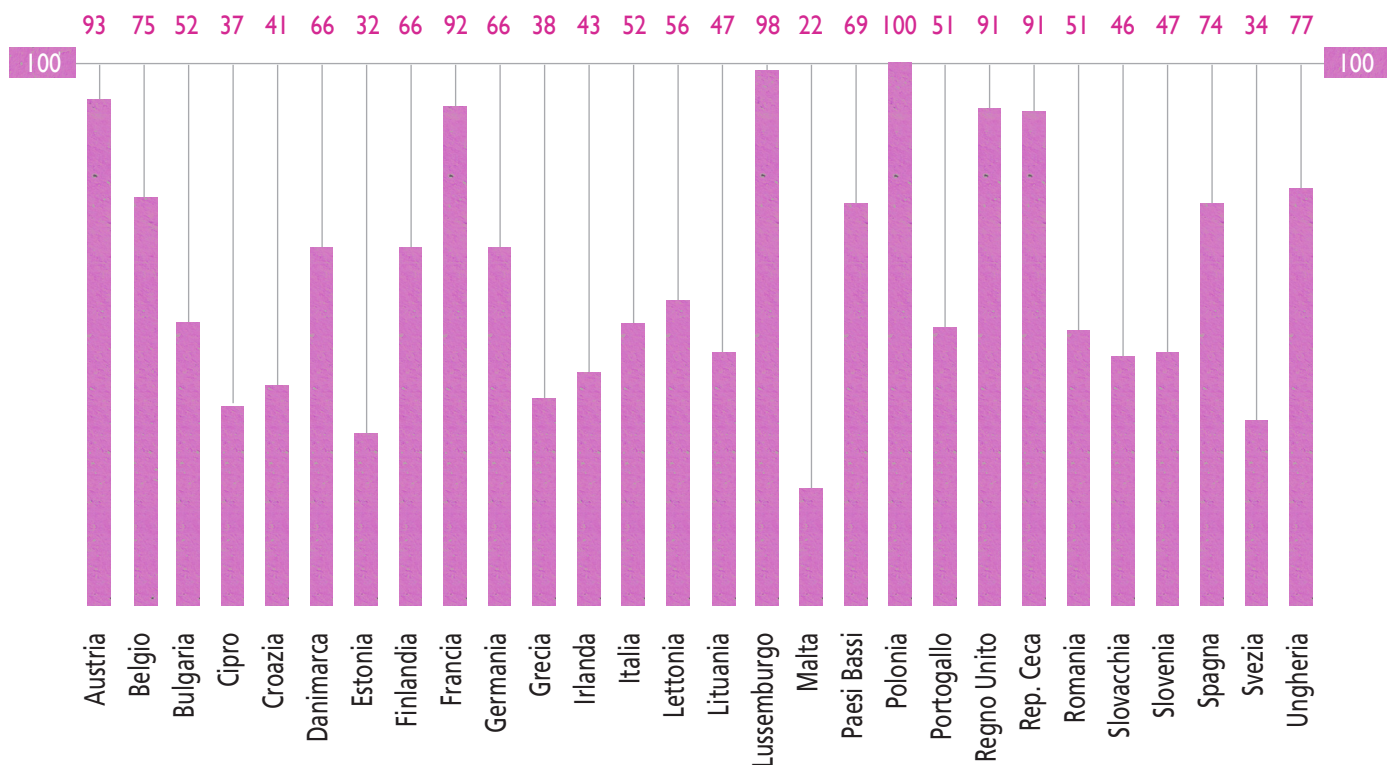
SCHUMPETER, J. A. (1934), *The Theory of Economic Development*, Cambridge: Harvard University Press. Trad. it.: *Teoria dello sviluppo economico*, Milano: Rizzoli, 2002.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

## Capitolo 1

### Carburanti per autotrazione

di Carlo Stagnaro



#### Descrizione generale

Quello della distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione è un mercato maturo, caratterizzato da un declino strutturale della domanda e da una generale apertura alla concorrenza, almeno negli Stati membri dell'Unione Europea. I prezzi sono liberi, così come l'attività di *entry/exit* può dirsi sostanzialmente libera da rilevanti barriere.

Gli operatori esistenti – sia quelli tradizionali sia quelli slegati dalle logiche dell'integrazione verticale – devono però fare i conti con una dinamica dei consumi legata da un lato agli utilizzi dei prodotti petroliferi (in larghissima parte legati alla mobilità), dall'altro lato al progresso tecnologico (grazie al quale il naturale turnover del parco veicoli circolante determina un continuo calo dei volumi consumati). Tale dinamica è stata esacerbata, negli scorsi anni, dagli elevati corsi del greggio, i cui effetti sono stati recuperati solo marginalmente in seguito al successivo calo delle quotazioni. Tra il 2006 e il 2016, la domanda europea di prodotti petroliferi è calata del 15,6%. L'Italia è il paese dove il fenomeno è stato maggiormente pronunciato, con un crollo del 33% nello stesso periodo di tempo, solo in misura ridotta riconducibile alla scomparsa dell'olio combustibile dal nostro mix di generazione elettrica.

# Carburanti per autotrazione

Il vincolo della domanda, unitamente alla natura di *commodity* dei carburanti che di per sé spinge verso una competizione essenzialmente di prezzo, hanno portato gli operatori a tentare varie forme di innovazione commerciale e differenziazione del prodotto, lavorando sulla qualità e la tipologia del servizio offerto. A questo si devono l'integrazione orizzontale con altri *business* (per esempio la grande distribuzione) e gli sforzi degli operatori tradizionali di investire sul proprio *brand* attraverso strategie di fidelizzazione della clientela, così come sull'evoluzione dei punti vendita.

In un simile contesto, gli ostacoli alla concorrenza derivano principalmente da fattori di natura fiscale o normativa. Gli uni agiscono attraverso il ricorso molto pesante, in diversi Stati membri dell'UE, alla tassazione dei carburanti: non solo e non tanto in una prospettiva ambientale di internalizzazione dei costi esterni, quanto come leva per generare gettito. Una fiscalità molto elevata finisce per schiacciare la componente industriale dei prezzi alla pompa, riducendo la percezione delle differenze di prezzo esistenti e quindi scoraggiando la mobilità della clientela. D'altra parte, diversi paesi ancora hanno forme di regolamentazione che rendono relativamente difficoltoso l'ingresso di nuovi operatori, principalmente per ragioni legate alla pianificazione urbanistica o all'introduzione di obblighi più o meno discriminatori, o l'integrazione con altre attività commerciali. Tali ostacoli hanno peraltro l'effetto di rallentare la razionalizzazione delle reti di distribuzione, determinando extracosti che in ultima analisi vanno a incrementare il livello dei prezzi.

## La metodologia

Allo scopo di misurare il grado di apertura di questo mercato, si è costruito un indice basato su tre macro-indicatori. Quest'anno sono state introdotte alcune variazioni metodologiche, che rendono meno significativo il confronto con gli anni precedenti. Tali modifiche riguardano, in particolare, il peso attribuito ad alcuni indicatori e la qualità di alcuni dei dati utilizzati per costruire l'indice.

I tre indicatori riguardano, rispettivamente, la fiscalità (*Tax*), la competizione di prezzo (*Price*) e l'organizzazione industriale sottostante (*Organization*). Nelle precedenti edizioni, questi indicatori avevano il medesimo peso pari a un terzo ciascuno nella determinazione dell'indice complessivo. A partire dal 2017, invece, si è scelto di assegnare un peso leggermente inferiore all'indicatore *Tax*, per una duplice ragione: i) se è vero che una fiscalità aggressiva scoraggia la mobilità della domanda, essa contemporaneamente obbliga gli operatori a impegnarsi nella differenziazione del prodotto, e quindi può indirettamente stimolare innovazioni commerciali; ii) in ogni caso, data la rigidità dei bilanci pubblici, il ricorso intensivo alla leva fiscale risponde a dinamiche di lungo termine che sono aggravate dalla contrazione della domanda, e quindi una eccessiva enfasi su questo aspetto rischia di far passare in secondo piano quegli elementi che invece dipendono dal contesto normativo e dal comportamento delle imprese. Per questa ragione, all'indicatore *Tax* è stato assegnato un peso pari al 20%, mentre *Price* e *Organization* contribuiscono all'indice complessivo per il 40% ciascuno.

Nel merito, *Tax* tiene conto della pressione fiscale applicata dagli Stati membri dell'Unione Europea sui principali carburanti per autotrazione (benzina e metano), con riferimento sia all'Iva sia alle accise. Mentre negli anni precedenti tali imposte venivano considerate per i loro livelli (aliquota Iva e livello delle accise), quest'anno viene invece presa in considerazione la componente fiscale (espressa in euro / litro) applicata su benzina e gasolio durante il mese di settembre 2017, per coerenza col successivo indicatore *Price*. In tal modo, viene considerata non solo l'aliquota Iva, ma anche il suo effettivo peso sul prezzo alla pompa dei prodotti. L'incidenza della fiscalità viene pesata per i consumi dei due carburanti.

L'indicatore *Price* guarda ai livelli dei prezzi al netto delle tasse. Infatti, trattandosi di prodotti omogenei, in un mercato perfettamente concorrenziale i prezzi dovrebbero essere sostanzialmente gli stessi in tutti i paesi considerati, che appartengono alla medesima area economico-politica. L'intuizione è che le differenze di

# Indice delle liberalizzazioni 2017

prezzo tra paesi derivano, almeno in parte, da vischiosità del mercato. Per questa ragione, l'indicatore *Price* misura lo scostamento dei prezzi praticati nei diversi paesi durante il mese di settembre 2017 (l'ultimo dato disponibile al momento della chiusura dell'Indice) rispetto al prezzo praticato nel paese più a buon mercato.

Infine, l'indicatore *Organizzazione* guarda al livello di differenziazione dell'offerta, prendendo come *proxy* la penetrazione del *self service* e la percentuale di punti vendita attrezzati per la commercializzazione di prodotti *non oil*. A partire dal 2017, sono stati resi disponibili dati più precisi riguardo alla diffusione del *self service*, che tengono conto non solo delle stazioni di servizio dotate di *self service post-pay*, ma anche degli impianti automat (solo *pre-pay*), quelli che offrono la scelta tra *post-pay* e servito.

La fonte dei dati è Eurostat per quanto riguarda i prezzi e l'incidenza della fiscalità, e l'Unione petrolifera per quanto attiene l'organizzazione della rete. Nei casi in cui i dati non erano disponibili – principalmente in merito all'indicatore *Organizzazione* – il dato è stato ignorato.

## I risultati: l'Europa e l'Italia

Nel 2017, il paese più liberalizzato risulta essere la Polonia, che pertanto ottiene un punteggio pari a 100, seguito da Lussemburgo (98) e Austria (93). La Polonia ha una bassa fiscalità sui carburanti, che procede di pari passo a un ridotto scostamento dei prezzi industriali rispetto al paese europeo più economico (il Regno Unito) e una elevata differenziazione della rete distributiva. Per quanto riguarda il Lussemburgo, che nel 2016 occupava la prima posizione, occorre un minimo di cautela: il risultato riflette infatti per un verso la bassa incidenza della fiscalità, per l'altro una serie di caratteristiche della rete di distribuzione legate alla piccola dimensione del paese che, quindi, lo rendono poco rappresentativo. Tra i grandi paesi europei, si collocano in posizioni elevate nella classifica la Francia (92) e il Regno Unito (91), entrambi caratterizzati da una elevata incidenza della fiscalità ma da una vivace competizione di prezzo e da una forte differenziazione del prodotto attraverso investimenti sulla rete commerciale.

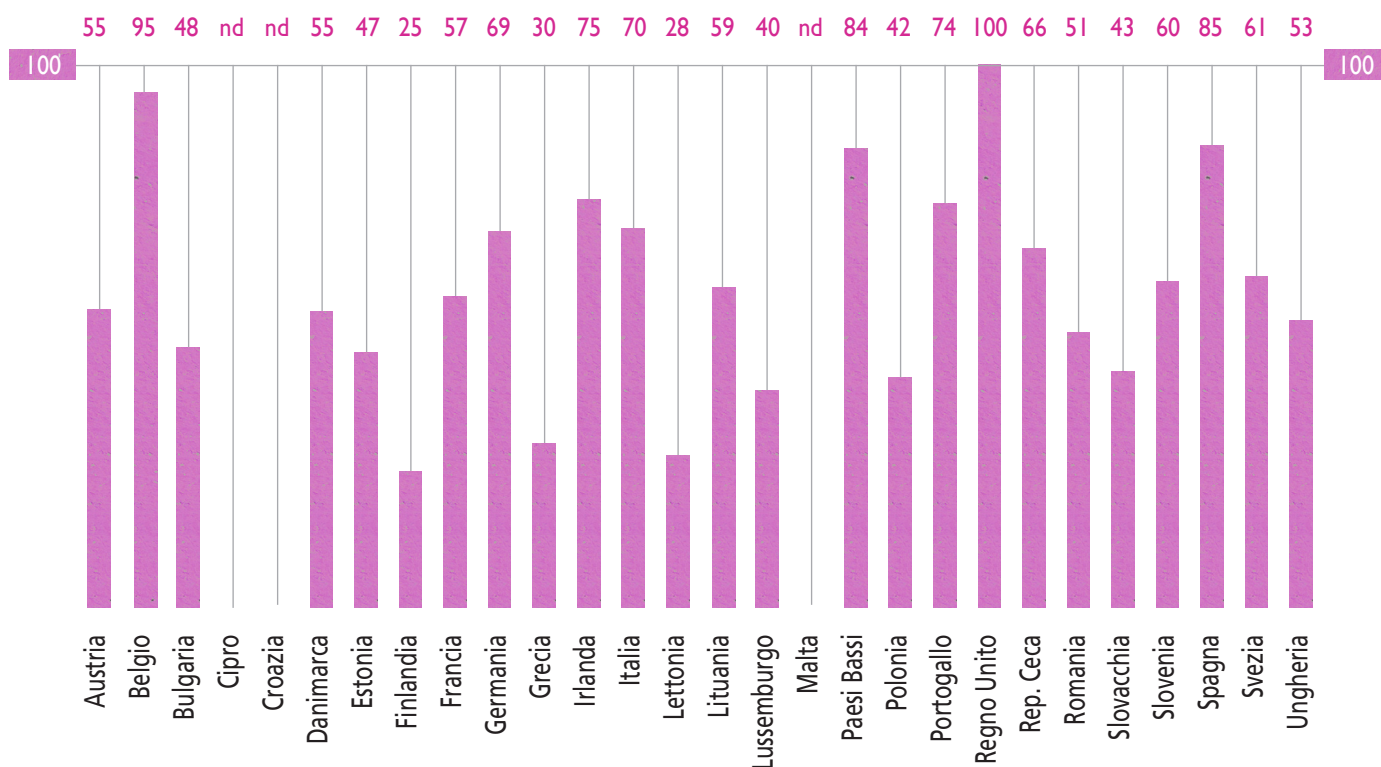
I paesi in coda alla classifica, che hanno bassi risultati su tutti gli indicatori considerati, sono Malta (22), Estonia (32) e Svezia (34). L'Italia, con un punteggio pari a 52, occupa la quindicesima posizione. La differenza rispetto al 2016 (quando era penultima con un punteggio pari a 44) dipende in parte dal minor peso attribuito alla fiscalità, ma soprattutto dalla migliore qualità dei dati relativi alla modernizzazione della nostra rete commerciale che consentono di catturare alcune peculiarità del nostro paese. Per quanto riguarda l'indicatore *Price*, l'Italia ha una posizione mediana in classifica. Il miglioramento del nostro paese, comunque, non deriva unicamente da ragioni metodologiche, ma anche dall'efficace dispiegarsi della competizione, che ha consentito di allineare i prezzi industriali alla media europea e di proseguire nell'evoluzione organizzativa della rete.

# Carburanti per autotrazione

| Tabella 1. Carburanti per autotrazione – Indice di liberalizzazione 2017 |        |        |              |         |
|--|--------|--------|--------------|---------|
|  | Tax    | Price  | Organization | Index   |
|  | [0-10] | [0-10] | [0-10]       | [0-100] |
| Austria  | 6,85   | 7,46   | 9,50         | 93      |
| Belgio   | 3,13   | 7,77   | 7,00         | 75      |
| Bulgaria   | 9,49   | 6,78   | nd           | 52      |
| Cipro  | 5,30   | 5,46   | nd           | 37      |
| Croazia  | 4,39   | 6,83   | nd           | 41      |
| Danimarca  | 4,92   | 3,79   | 8,25         | 66      |
| Estonia  | 6,90   | 3,62   | nd           | 32      |
| Finlandia  | 0,00   | 6,41   | 8,00         | 66      |
| Francia  | 2,17   | 8,98   | 10,00        | 92      |
| Germania   | 5,34   | 6,91   | 4,95         | 66      |
| Grecia   | 2,99   | 3,08   | 3,70         | 38      |
| Irlanda  | 1,55   | 8,73   | nd           | 43      |
| Italia   | 0,42   | 6,54   | 4,70         | 52      |
| Lettonia   | 8,44   | 8,06   | nd           | 56      |
| Lituania   | 8,81   | 5,90   | nd           | 47      |
| Lussemburgo  | 10,00  | 6,50   | 10,00        | 98      |
| Malta  | 3,86   | 2,97   | nd           | 22      |
| Paesi Bassi  | 1,17   | 6,53   | 8,10         | 69      |
| Polonia  | 8,43   | 7,78   | 9,75         | 100     |
| Portogallo   | 3,59   | 5,13   | 4,35         | 51      |
| Regno Unito  | 0,99   | 10,00  | 9,40         | 91      |
| Repubblica Ceca  | 6,29   | 7,89   | 8,90         | 91      |
| Romania  | 9,67   | 6,29   | nd           | 51      |
| Slovacchia   | 5,90   | 7,26   | nd           | 46      |
| Slovenia   | 3,66   | 8,57   | nd           | 47      |
| Spagna   | 7,71   | 5,16   | 7,25         | 74      |
| Svezia   | 1,39   | 0,00   | 6,85         | 34      |
| Ungheria   | 6,60   | 5,62   | 8,00         | 77      |

## Capitolo 2 Mercato del gas

di Carlo Stagnaro e Francesco Del Prato



### Descrizione generale

Quello del gas naturale è un mercato relativamente maturo a livello europeo, che tuttavia negli ultimi anni ha subito evoluzioni che sembravano imprevedibili fino a poco tempo prima. I principali elementi che hanno contribuito a mutarne la struttura sono stati: i) il calo della domanda dovuto alla crisi; ii) la concorrenza con altre fonti di energia e, in particolare, la forte crescita delle rinnovabili nella generazione elettrica; iii) il boom dell'offerta di gas a livello globale conseguente allo sviluppo delle risorse di gas non convenzionale (soprattutto, ma non solo, in Nord America) e alla crescente diffusione delle navi metaniere come mezzo di trasporto del gas allo stato liquido.

In sostanza, il mercato è stato pesantemente impattato negli ultimi anni sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta. Rispetto al primo, a livello di Unione Europea il minore impiego di gas sia nella generazione elettrica (soppiantato dalle energie verdi) sia negli impieghi industriali ha determinato che, dopo la passata espansione che aveva portato i consumi lordi a crescere dai 297 milioni di *tep* (tonnellate equivalenti di petrolio) del 1990 a 445 nel 2005, si sia calati a circa 358 milioni di *tep* dieci anni dopo. Nella sola generazione elettrica, la richiesta di gas – passata da 57 milioni di *tep* nel 1990 a 153 nel 2008 – nel 2015 si era assestata

# Mercato elettrico e del gas naturale

a 97 milioni di *tep*. Dal lato dell'offerta si è assistito a una complessiva ricomposizione, con una produzione domestica in continuo declino (dal picco di 212 milioni di *tep* nel 1996 si è scesi a 108 nel 2015) e un incremento dell'*import* netto (da 135,7 milioni di *tep* nel 1990 a 274 nel 2008 fino a 247 nel 2015).

Il calo della domanda non era solo in larga parte inatteso, ma si è anzi verificato a valle di un ciclo espansivo di investimenti in nuova capacità di importazione, che ha consentito così all'Unione Europea nel suo complesso di passare da una situazione di mercato strutturalmente corto a una opposta, con una vasta fetta di capacità inutilizzata. Le conseguenze sono state positive dal punto di vista dei mercati, in quanto è stato possibile incrementare la diversificazione (e dunque la sicurezza) dell'offerta e garantire contemporaneamente ai principali *hub* del continente una liquidità più che sufficiente.

Restano tuttavia problemi al livello di singoli paesi, sia a causa del persistere di condizioni quasi monopolistiche (per esempio, in cinque paesi un solo soggetto controlla l'intera produzione e *import* nazionali), sia per la forte dipendenza locale da singoli fornitori. Se infatti l'Europa nel suo complesso appare come un bacino di consumo estremamente diversificato e caratterizzato da ridondanze nella capacità di adduzione, diversi paesi – specie nell'Est, ma non solo – restano dipendenti da singole rotte (in particolare, dalla Russia). In questo senso, il contributo di maggiore importanza che si potrebbe dare alla sicurezza energetica e alla resilienza dei sistemi gas europei (oltre all'efficienza dei mercati) consiste nello sviluppo di infrastrutture di interconnessione lungo direttrici ovest-est.

È anche in forza dell'insufficiente livello di interconnessione che, a dispetto di regole tendenzialmente armonizzate a livello europeo, i diversi mercati nazionali non sempre sono effettivamente integrati. Ciò contribuisce a spiegare la forte variabilità dei risultati dell'indice di liberalizzazione settoriale, ulteriormente esacerbata da differenti scelte regolatorie, per esempio, sui mercati *retail* o nel grado di pervasività dell'intervento pubblico diretto.

## La metodologia

L'indice di liberalizzazione settoriale per il mercato gas si articola in tre indicatori: *Produzione&Import*, *Reti* e *Retail*, che pesano rispettivamente per il 35%, il 30% e il 35% nella determinazione dell'indice complessivo. Rispetto all'edizione precedente, sono stati introdotti significativi cambiamenti nella metodologia, con l'obiettivo di dare un maggiore peso alle variabili quantitative (e uno relativamente minore a quelle qualitative) e di valorizzare le informazioni di cui disponiamo sulla struttura del mercato, nei vari segmenti in cui si articola la filiera.

L'indicatore *Produzione&Import* tiene conto delle seguenti variabili:

- i. Percentuale di partecipazione pubblica al capitale dell'*incumbent*.
- ii. Numero di soggetti con una quota di mercato pari o superiore al 5%.
- iii. Quota di mercato del maggiore operatore.

Esse hanno un peso, rispettivamente, pari al 25%, 25% e 50% nella definizione dell'indicatore. Questi valori sono stati assegnati seguendo il principio secondo il quale un mercato è tanto più liberalizzato quanto minore è l'intervento pubblico diretto, quanto maggiore è il numero di soggetti che hanno una dimensione sufficiente a operare su base nazionale e competere con gli operatori di maggiori dimensioni, e quanto minore è la quota di mercato dell'*incumbent*.

L'indicatore *Reti* – concentrandosi sui segmenti con caratteristiche di monopolio "naturale", ossia trasporto nazionale e distribuzione locale – tiene invece conto di un dato puramente regolatorio, ossia il livello di separazione tra le infrastrutture e i servizi a mercato. L'intuizione, peraltro coerente con quanto prescritto



# Indice delle liberalizzazioni 2017

dalle direttive europee, è che la riduzione dei potenziali conflitti d'interesse tra la gestione delle infrastrutture essenziali e la fornitura del servizio rappresenta una preconditione necessaria per la competizione. Le due tipologie di *reti* considerate – trasporto e distribuzione – contribuiscono in misura paritetica all'indicatore.

L'indicatore *Retail*, infine, si basa sulle seguenti variabili:

- i. Percentuale di partecipazione azionaria statale al principale operatore.
- ii. Indice CR3, ossia quota di mercato congiunta dei tre maggiori operatori, un comune indice di concentrazione del mercato.
- iii. Tasso di *switching*; presenza o assenza di forme di regolamentazione dei prezzi *retail*.

Tutti questi indicatori si riferiscono al solo mercato dei piccoli consumatori (famiglie e, in alcuni casi, piccole imprese). Queste variabili contribuiscono all'indicatore nella misura, rispettivamente, del 10%, 40%, 40% e 10%.

I dati si riferiscono all'ultimo anno disponibile (2016 ove possibile, 2015 negli altri casi, anni precedenti nel caso di dati mancanti, in situazioni rare). La fonte dei dati è Eurostat per la produzione e import, diversi rapporti della Commissione UE per le quote di partecipazione pubblica e gli aspetti regolatori, e Acer per i mercati finali della vendita.

## I risultati

Il paese più liberalizzato, come l'anno precedente, è il Regno Unito, che ottiene pertanto un punteggio pari a 100, seguito da Belgio (95) e Spagna (85). I Paesi Bassi, quarto Stato membro della classifica, ottengono una valutazione sostanzialmente coincidente (84). Mentre il Regno Unito continua a rappresentare un modello di riferimento dal punto di vista del disegno di mercato, gli altri paesi in cima alla classifica tipicamente presentano ottimi punteggi in alcuni indicatori ma non in tutti: per esempio, Belgio e Spagna registrano un risultato deludente nei mercati *retail*, anche a causa del permanere di forme di regolamentazione di prezzo, mentre i Paesi Bassi hanno un *upstream* ancora fortemente concentrato.

In fondo alla classifica – se si escludono Cipro, Croazia e Malta, per i quali non è possibile esprimere una valutazione a causa dell'indisponibilità dei dati – si trovano la Finlandia (25), la Lettonia (28) e la Grecia (30), tutti paesi caratterizzati da una scarsa qualità della regolazione e da mercati estremamente concentrati. Le variazioni rispetto all'anno precedente, che in alcuni casi sono molto significative, dipendono principalmente dalla nuova metodologia.

## L'Italia

L'Italia ottiene un punteggio pari a 70, corrispondente al settimo posto in classifica. La differenza rispetto all'edizione precedente, comunque dovuta in buona misura alla nuova metodologia, resta limitata. Il nostro paese può vantare un ottimo punteggio nella regolazione delle *reti*, ma è ancora segnato da mercati relativamente concentrati (soprattutto nell'*upstream*) e dalla presenza di una forma di regolamentazione del prezzo per i piccoli consumatori (il cosiddetto regime di tutela). Inoltre, il tasso di *switching* italiano è relativamente basso.

Si può presumere che nei prossimi anni il punteggio dell'Italia possa crescere, in conseguenza della piena liberalizzazione del mercato *retail* (attesa per il 2019) e della conseguente accelerazione dei tassi di *switching*.

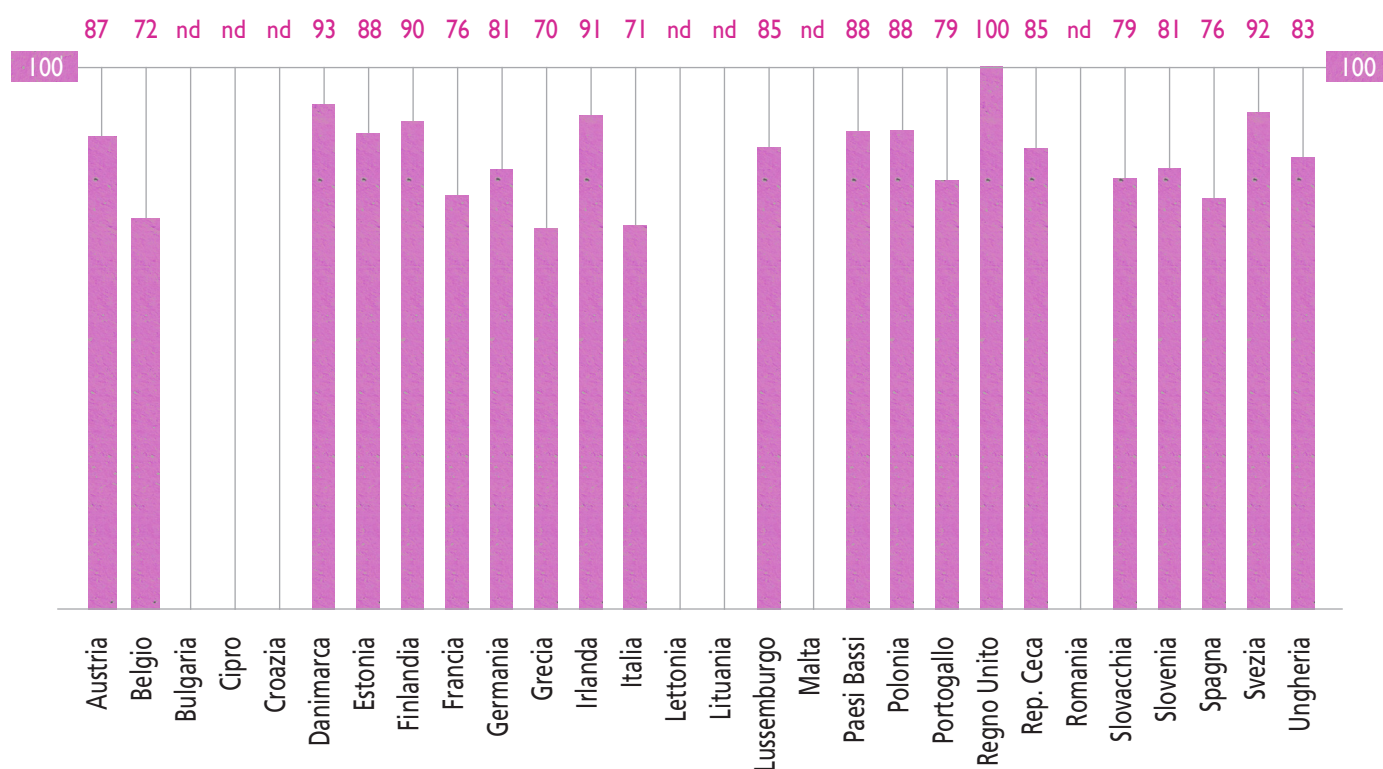
# Mercato elettrico e del gas naturale

**Tabella 1. Mercato del gas naturale – Indice di liberalizzazione 2017**

|                 | Produzione e importazione [1-10] | Reti [1-10] | Retail [1-10] | Index [0-100] |
|-----------------|----------------------------------|-------------|---------------|---------------|
| Austria         | 4,9                              | 5,5         | 3,0           | 55            |
| Belgio          | 8,4                              | 8,0         | 6,6           | 95            |
| Bulgaria        | 3,8                              | 7,5         | 0,9           | 48            |
| Cipro           | nd                               | nd          | nd            | nd            |
| Croazia         | nd                               | nd          | nd            | nd            |
| Danimarca       | 2,2                              | 8,0         | 3,7           | 55            |
| Estonia         | 2,9                              | 5,0         | 3,6           | 47            |
| Finlandia       | 1,7                              | 3,0         | 1,5           | 25            |
| Francia         | 4,5                              | 5,5         | 3,7           | 57            |
| Germania        | 4,7                              | 5,0         | 6,8           | 69            |
| Grecia          | 1,4                              | 5,0         | 1,2           | 30            |
| Irlanda         | 4,9                              | 7,5         | 5,8           | 75            |
| <b>Italia</b>   | <b>4,7</b>                       | <b>8,0</b>  | <b>4,6</b>    | <b>70</b>     |
| Lettonia        | 2,9                              | 2,0         | 1,9           | 28            |
| Lituania        | 6,7                              | 7,0         | 0,9           | 59            |
| Lussemburgo     | 3,7                              | 5,0         | 1,2           | 40            |
| Malta           | nd                               | nd          | nd            | nd            |
| Paesi Bassi     | 5,0                              | 10,0        | 5,7           | 84            |
| Polonia         | 1,7                              | 8,0         | 1,1           | 42            |
| Portogallo      | 4,5                              | 8,0         | 5,6           | 74            |
| Regno Unito     | 7,9                              | 10,0        | 6,3           | 100           |
| Repubblica Ceca | 6,2                              | 5,5         | 4,3           | 66            |
| Romania         | 3,9                              | 6,5         | 2,2           | 51            |
| Slovacchia      | 3,0                              | 5,5         | 2,2           | 43            |
| Slovenia        | 3,3                              | 7,5         | 4,0           | 60            |
| Spagna          | 7,7                              | 8,0         | 4,9           | 85            |
| Svezia          | 2,9                              | 10,0        | 2,6           | 61            |
| Ungheria        | 4,7                              | 5,5         | 2,9           | 53            |

## Capitolo 3 Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



### Descrizione generale

Durante il 2016 è proseguita una sostenuta crescita economica in tutta l'Unione Europea, con positivi riflessi sull'andamento del mercato del lavoro a livello generale in Europa. Sono migliorate complessivamente le condizioni del mercato del lavoro e l'occupazione è salita a 234,2 milioni nel primo trimestre del 2017, con una creazione netta di posti di lavoro (Fonte: Commissione Europea). Dall'inizio della ripresa, il tasso di occupazione è aumentato in quasi tutti gli Stati membri. Miglioramento generalizzato anche sul fronte della disoccupazione: nel 2016, i relativi tassi sono diminuiti nella maggior parte degli Stati membri, seppur persistano differenze significative tra di essi. È infatti ancora presente la dicotomia – già descritta nelle precedenti edizioni del presente Rapporto – tra paesi virtuosi e paesi che arrancano. Tale dicotomia si registra rispetto a tutti gli indicatori di performance qui considerati e i paesi più virtuosi rispetto a un indicatore tendono a essere fra i più virtuosi anche negli altri.

La ripresa economica ha prodotto effetti positivi anche in relazione alla disoccupazione di lunga durata (superiore ai 12 mesi), che si è ridotta dello 0,5%. Questo è un dato molto importante e dà la misura del

# Mercato del lavoro

rafforzamento del mercato del lavoro europeo, perché, come sottolineato dall'Ocse, il riassorbimento della disoccupazione di lunga durata può avvenire soltanto a seguito del ripristino dei livelli occupazionali precedenti alla crisi. Rispetto al 2008, soltanto sette paesi hanno registrato nel 2016 tassi di disoccupazione di lunga durata più bassi; tra questi la Germania ha visto la più forte riduzione. Grecia e Spagna invece hanno visto aumentare in modo importante il tasso di disoccupazione di lunga durata durante l'anno in esame: il 17% della forza lavoro in Grecia e il 9,5% in Spagna. I tassi più bassi sono rilevati in Svezia, Regno Unito e Danimarca (sotto l'1,5% della forza lavoro) (Fonte: Commissione Europea).

Rispetto alla disoccupazione giovanile, va rilevato come essa rimanga la sfida più importante per l'intera Unione Europea, poiché sono stati i giovani i primi a subire le conseguenze della crisi. L'andamento del mercato del lavoro per i giovani è tradizionalmente molto sensibile al ciclo economico, in quanto è più probabile che abbiano contratti di natura temporanea e scarsa, se non nulla, esperienza professionale. La Germania è il paese con il tasso di disoccupazione giovanile in assoluto più basso, pari al 7%, a distanza di quasi cinque punti percentuali dal secondo paese più virtuoso, l'Austria. Al fondo della classifica si posizionano la Grecia e la Spagna, rispettivamente con il 47,4% e il 44,5%.

In relazione al grado di liberalizzazione del mercato del lavoro, è ancora una volta il Regno Unito il paese che registra la migliore performance, grazie in particolar modo al punteggio ottenuto rispetto all'indicatore *Normativa*. Rispetto all'indicatore *Performance*, la Svezia ottiene il miglior punteggio, seguita di misura da Danimarca e Austria.

## Metodologia

Il grado di liberalizzazione del mercato del lavoro è misurato attraverso gli indicatori *Normativa* e *Performance*, che contribuiscono alla sua determinazione, rispettivamente, per due terzi e per un terzo.

Il primo indicatore, *Normativa*, tiene conto del livello di protezione normativa del lavoro e del peso del cuneo fiscale.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

L'indicatore *Performance* guarda invece ai risultati effettivi del mercato del lavoro in ciascuno Stato membro dell'UE. In particolare, esso ne stima il grado di dinamicità attraverso il rapporto tra disoccupazione con durata superiore ai dodici mesi, disoccupazione giovanile e le corrispondenti forze di lavoro.

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. L'ultimo aggiornamento di tali dati risale al 2013 e pertanto non tiene 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. L'indicatore rimane invece valido per tutti gli altri paesi considerati.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

## L'Italia

L'Italia si conferma fra i paesi con il più rigido mercato del lavoro, posizionandosi al fondo della classifica, davanti alla sola Grecia. 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.

Tuttavia l'Italia, nonostante la riforma del Jobs Act abbia contribuito a una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro, continua a connotarsi come un paese a basso tasso di occupazione strutturale, costantemente inferiore alla media europea del 10% e non soltanto in conseguenza della crisi economica. A conferma del basso grado di inclusione del mercato del lavoro italiano, la forte incidenza della disoccupazione di lunga durata, che in quanto tale è strutturale, non legata alla ricerca di lavoro; quanto più a lungo le persone rimangono escluse dal mercato del lavoro, tanto più difficile è la loro ricollocazione professionale. L'Italia registra il terzo valore più alto, 58,9%, dopo Slovacchia (62,3%) e Grecia (73,1%). Rispetto alla questione giovanile, e più specificatamente al fenomeno dei NEET, in Italia la quota dei giovani dai 15 ai 29 anni non inseriti in un percorso scolastico o formativo ma neppure impegnati in un'attività lavorativa è pari a 2,2 milioni, corrispondente al 24,3% della popolazione. È la percentuale più elevata tra i paesi dell'Unione, contro un valore medio del 14,2%, e nettamente superiore a Germania (8,8%), Francia (14,4%) e Regno Unito (12,3%) (Fonte: ISTAT).

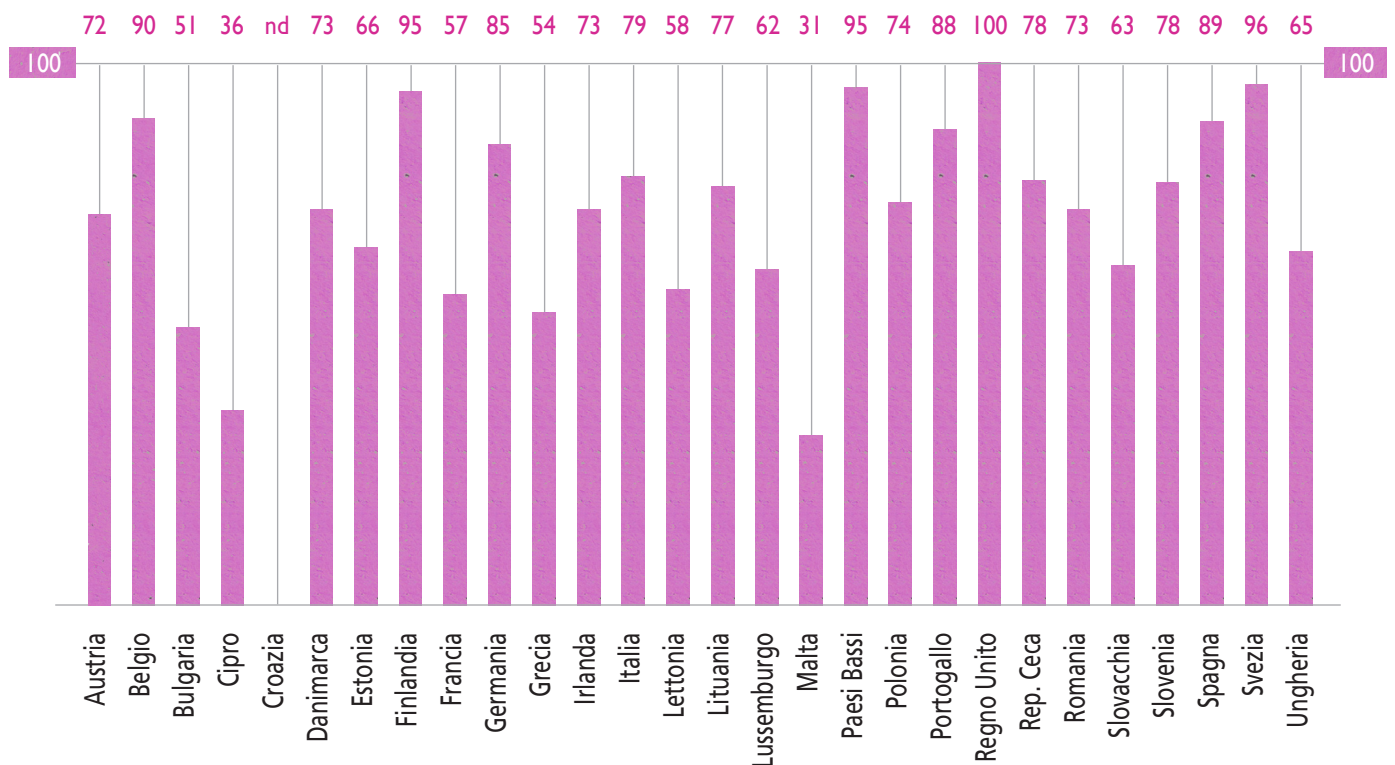
# Mercato del lavoro

| Tabella 1. Mercato del lavoro – Indice di liberalizzazione 2017 |                  |                    |               |
|---|------------------|--------------------|---------------|
|   | Normativa [0-10] | Performance [0-10] | Index [0-100] |
| Austria   | 5,31             | 7,98               | 87            |
| Belgio  | 4,54             | 6,41               | 72            |
| Bulgaria  | nd               | nd                 | nd            |
| Cipro   | nd               | nd                 | nd            |
| Croazia   | nd               | nd                 | nd            |
| Danimarca   | 5,99             | 8,06               | 93            |
| Estonia   | 5,76             | 7,41               | 88            |
| Finlandia   | 5,80             | 7,75               | 90            |
| Francia   | 4,84             | 6,56               | 76            |
| Germania  | 5,02             | 7,45               | 81            |
| Grecia  | 5,55             | 3,98               | 70            |
| Irlanda   | 6,60             | 6,26               | 91            |
| Italia  | 5,00             | 5,17               | 71            |
| Lettonia  | nd               | nd                 | nd            |
| Lituania  | nd               | nd                 | nd            |
| Lussemburgo   | 5,29             | 7,65               | 85            |
| Malta   | nd               | nd                 | nd            |
| Paesi Bassi   | 5,77             | 7,28               | 88            |
| Polonia   | 5,91             | 7,16               | 88            |
| Portogallo  | 5,61             | 5,74               | 79            |
| Regno Unito   | 6,77             | 7,82               | 100           |
| Repubblica Ceca   | 5,55             | 7,06               | 85            |
| Romania   | nd               | nd                 | nd            |
| Slovacchia  | 5,62             | 5,78               | 79            |
| Slovenia  | 5,37             | 6,62               | 81            |
| Spagna  | 5,61             | 5,20               | 76            |
| Svezia  | 5,74             | 8,18               | 92            |
| Ungheria  | 5,40             | 7,02               | 83            |

# Indice delle liberalizzazioni 2017

## Capitolo 4 Mercato elettrico

di Carlo Stagnaro e Francesco Del Prato



### Descrizione generale

Il mercato elettrico è attraversato da cambiamenti importanti che investono la normativa di riferimento, le tecnologie in uso, il comportamento degli agenti economici e l'introduzione di obiettivi di interesse generale. Questo dinamismo – che spiega anche la scelta di apportare alcune significative modifiche alla metodologia utilizzata in questa edizione rispetto all'anno scorso – trova una traduzione precisa tanto negli andamenti dei mercati, quanto nella relativa confusione tra le politiche in atto. In particolare, si possono trovare almeno tre linee di frattura.

Anzitutto, esiste ancora una forte contraddizione tra l'aspirazione alla piena integrazione dei mercati a livello europeo e le forti resistenze a livello nazionale. Questa contraddizione si registra sia sotto il profilo della protezione dei campioni nazionali, sia sotto quello della relativa disgregazione degli assetti regolatori (al di là degli elementi di armonizzazione imposti dalle direttive UE).

Una seconda contraddizione riguarda la spinta verso una crescente liberalizzazione dei mercati – in forza della convinzione che la concorrenza sia non solo veicolo di efficienza ma anche strumento di integrazione

# Mercato elettrico

– e la proliferazione delle politiche interventiste, generalmente (ma non solo) legate a obiettivi politici quali la de-carbonizzazione dell'economia o la sicurezza energetica. Di per sé, non necessariamente questi obiettivi implicano l'adozione di *policy* contrarie ai principi della concorrenza (per esempio, la de-carbonizzazione potrebbe essere perseguita attraverso forme di *carbon pricing*, mentre la sicurezza può essere autonomamente internalizzata dai mercati). Eppure, soprattutto a livello nazionale, si è registrata una sorta di “fuga dalla concorrenza” che ha condotto alla sottrazione di una vasta porzione della capacità produttiva alla disciplina del mercato (in particolare, attraverso gli incentivi per le fonti rinnovabili e i meccanismi di remunerazione della capacità non utilizzata per quelle convenzionali).

Infine, esiste una contraddizione tra libertà di scelta e una spinta talvolta eccessiva alla tutela del consumatore. Lo vediamo bene nell'atteggiamento paternalista adottato da molti paesi verso il cliente elettrico, cui vengono estese non solo forme di protezione più stringenti che in altri settori (in Gran Bretagna, fino al 2017, è stato in vigore addirittura un limite al numero di offerte), ma che spesso viene anche colpito da forme di regolamentazione del prezzo, più o meno invasive. Il problema, dal punto di vista della concorrenza, è che un consumatore deresponsabilizzato non solo rischia di perdere le opportunità offerte dalla libertà di scelta, ma vede ridotti gli incentivi per gli operatori a competere offrendo prezzi più convenienti o differenziando i propri prodotti.

È alla luce di questo *framework* concettuale che viene costruito l'indice di liberalizzazione per il settore elettrico.

## La metodologia

La metodologia seguita per sviluppare l'indice delle liberalizzazioni 2017, pur mantenendo fermi alcuni cardini analitici degli anni precedenti, introduce alcune sostanziali novità. In particolare, viene aumentato il peso degli indicatori relativi all'effettivo funzionamento del mercato, con particolare riferimento ai segmenti potenzialmente esposti alla concorrenza, cioè il mercato della generazione e i mercati *retail*, al contrario di quello delle reti, dove invece la partita dipende essenzialmente dalle scelte regolatorie.

Nello specifico, l'indice si basa su tre macro aree: *Generazione*, *Reti* e *Retail*. Ognuna di esse pesa, rispettivamente, per il 35%, il 30% e il 35% nella determinazione dell'indice complessivo.

La valutazione della componente *Generazione* tiene conto di cinque indicatori qualitativi e quantitativi:

- i. La quota di partecipazione pubblica nel capitale dell'incumbent (in base al presupposto che un mercato non è realmente contendibile se i principali operatori non sono scalabili, e il controllo pubblico rappresenta un ostacolo oggettivo alla scalabilità); questa misura concorre per il 10% all'assegnazione del punteggio Generazione.
- ii. Il numero di operatori con una quota superiore al 5% (perché un mercato funziona tanto meglio quanto maggiore è il numero di operatori che abbiano una dimensione tale da poter effettivamente competere gli uni con gli altri); questa misura concorre per il 10% all'assegnazione del punteggio.
- iii. La quota di mercato del principale operatore (quanto più essa è elevata, tanto più la struttura di mercato assume caratteristiche quasi monopolistiche); 30% nell'assegnazione del punteggio.
- iv. La quota di energia sussidiata (cioè sottratta di fatto alla disciplina del mercato); 40% nell'assegnazione del punteggio.
- v. L'esistenza e la tipologia di schemi di remunerazione della capacità produttiva (che socializzano parte del rischio d'impresa nell'esercizio degli impianti); 10% nell'assegnazione del punteggio.



# Indice delle liberalizzazioni 2017

La componente *Reti* tiene invece conto del grado di separazione delle infrastrutture dalle attività in regime di concorrenza, con un punteggio massimo assegnato alla separazione proprietaria, e progressivamente a scendere nei casi di forme meno forti di *unbundling*. L'indicatore considera con eguale peso la soluzione adottata per le reti di trasmissione e per le reti di distribuzione, che sono valutate separatamente. Infine, l'indicatore *Retail* – che come *Generazione* guarda a variabili sia quantitative sia qualitative – è basato sulle seguenti misure:

- i. La percentuale di azionariato dell'*incumbent* detenuta dallo Stato (per le stesse ragioni già viste nel caso della *Generazione*), per il 10%.
- ii. L'indice CR3, cioè la quota di mercato congiunta dei primi tre operatori (anche in questo caso, in base al principio che un mercato è tanto più competitivo quanto meno è concentrato), per il 40%.
- iii. Il tasso di *switching* (in un mercato concorrenziale i consumatori tendono a cambiare fornitore), per il 40%.
- iv. L'esistenza o meno di regolamentazione del prezzo o di altre forme di intervento *ex ante* sulla determinazione dei prezzi *retail*.

Tutte queste variabili sono riferite alla sola clientela di piccole dimensioni – domestica e/o piccole e medie imprese.

La fonte dei dati – che si riferiscono all'ultimo anno disponibile, ossia nella maggior parte dei casi il 2015 – è Eurostat per le informazioni sul mercato della generazione, diversi rapporti della Commissione Europea e dei regolatori nazionali per gli aspetti qualitativi, e Acer per i mercati *retail*.

## I risultati

Prima di commentare i risultati, occorre sottolineare come la maggior parte dei cambiamenti siano legati agli aggiornamenti introdotti nella metodologia, che hanno determinato scostamenti molto rilevanti soprattutto per i paesi di piccole dimensioni, ma che consideriamo possano aver raffinato la capacità di analisi dell'Indice. Nel complesso, comunque, è garantita la comparabilità con le edizioni precedenti, anche se è opportuno concentrarsi più sul *ranking* che sullo score assegnato ai singoli paesi.

Come negli anni precedenti, lo Stato membro più liberalizzato rimane la Gran Bretagna, a cui viene assegnato un punteggio normalizzato a 100, seguita dalla Svezia (96) e da Finlandia e Paesi Bassi (entrambi con 95 punti). Diversi paesi ottengono comunque un risultato molto elevato: il Belgio (90), la Spagna (89), il Portogallo (88) e la Germania (85). Ognuno di questi paesi ottiene risultati molto elevati per ciascuno degli indicatori considerati. È importante tuttavia sottolineare che il Regno Unito sta considerando la reintroduzione di forme di regolamentazione di prezzo. Inoltre i tassi di *switching* nel paese, pur rimanendo molto elevati rispetto alla media europea, da alcuni anni sono in via di sistematica contrazione, quindi non è assicurato che il primato inglese non possa venir meno nelle prossime edizioni dell'Indice.

I paesi meno liberalizzati risultano essere Malta (31 punti) e Cipro (36), entrambi penalizzati (tra l'altro) dalla natura insulare e dalle piccole dimensioni, che oggettivamente limitano la possibilità di sviluppare una competizione vivace (per come la concorrenza viene rilevata dal presente Indice). Cipro e Malta sono inoltre penalizzate dalla nuova metodologia, che assegna più peso agli esiti del mercato rispetto ad aspetti puramente formali. Oltre a queste due piccole realtà, in coda alla classifica si trovano Bulgaria (51), Grecia (54) e Francia (57).

# Mercato elettrico

## L'Italia

L'Italia si conferma nella parte alta della classifica, con un punteggio pari a 79 e in nona posizione. Il nostro paese si contraddistingue in positivo per un buon risultato nell'indicatore sulle *Reti*, che riflette la separazione proprietaria della rete di trasmissione e la buona regolazione della distribuzione. Per quanto riguarda l'indicatore *Generazione*, l'Italia ha buoni risultati in relazione alla (bassa) concentrazione del mercato e alla quota di energia sussidiata, inferiore ad altri Stati membri, ma si distingue per un numero relativamente ridotto di *competitor* di medio-grandi dimensioni, per una presenza ancora forte del pubblico nell'azionariato del principale operatore, e per una regolamentazione arretrata nella remunerazione della capacità inutilizzata (ancorché l'esistente schema di *capacity payment* sia di ridotte dimensioni e sia in procinto di essere sostituito da un più moderno *capacity market*). Infine, per quanto riguarda l'indicatore *Retail*, il nostro paese non presenta ancora un mercato pienamente sviluppato: il settore resta segnato da una forte presenza pubblica nell'azionariato dell'*incumbent* che, tra l'altro, caratterizza in modo ancora più forte la dinamica di un mercato già estremamente concentrato. Il tasso di *switching* è leggermente superiore alla media UE ma lontano dai paesi più dinamici, e il disegno di mercato ancora risente del peso della regolamentazione di prezzo. La cosiddetta maggior tutela, comunque, dovrebbe essere superata a partire dal 2019: nelle prossime edizioni dell'Indice è quindi probabile che si vedano dei miglioramenti nel punteggio.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

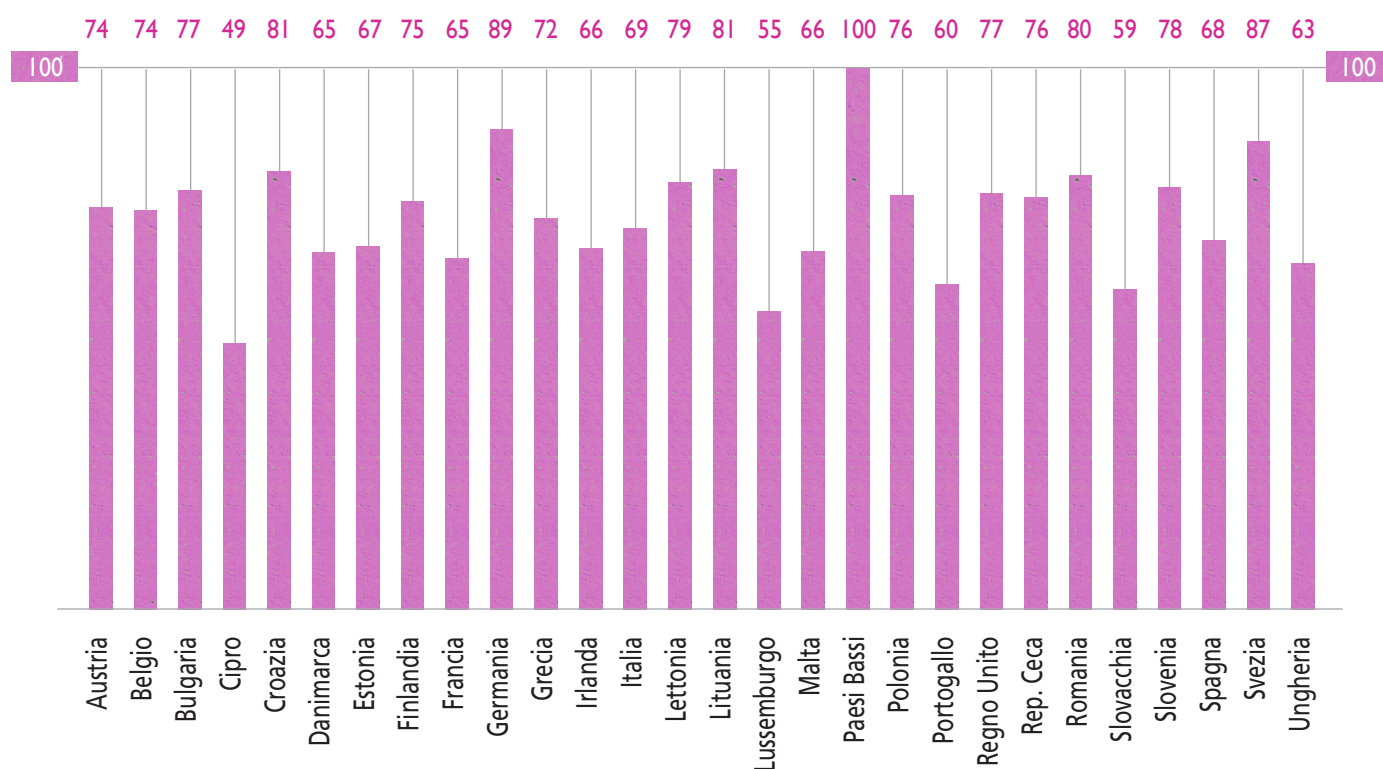
| Tabella 1. Mercato elettrico – Indice di liberalizzazione 2017 |                       |                |                  |                  |
|--|-----------------------|----------------|------------------|------------------|
|  | Generazione<br>[0-10] | Reti<br>[0-10] | Retail<br>[0-10] | index<br>[0-100] |
| Austria  | 6,8                   | 5,5            | 5,2              | 72               |
| Belgio   | 6,9                   | 8,0            | 7,0              | 90               |
| Bulgaria   | 5,3                   | 5,5            | 1,9              | 51               |
| Cipro  | 4,9                   | 2,0            | 1,9              | 36               |
| Croazia  | nd                    | nd             | nd               | nd               |
| Danimarca  | 4,8                   | 8,0            | 5,2              | 73               |
| Estonia  | 5,4                   | 8,0            | 3,0              | 66               |
| Finlandia  | 7,2                   | 8,0            | 7,9              | 95               |
| Francia  | 5,6                   | 5,5            | 2,9              | 57               |
| Germania   | 7,5                   | 5,5            | 7,4              | 85               |
| Grecia   | 5,1                   | 5,5            | 2,7              | 54               |
| Irlanda  | 5,9                   | 5,5            | 6,4              | 73               |
| Italia   | 6,5                   | 8,0            | 5,1              | 79               |
| Lettonia   | 5,9                   | 6,5            | 1,9              | 58               |
| Lituania   | 7,3                   | 10,0           | 1,9              | 77               |
| Lussemburgo  | 7,4                   | 5,0            | 2,8              | 62               |
| Malta  | 5,2                   | 0,0            | 2,0              | 31               |
| Paesi Bassi  | 6,2                   | 10,0           | 7,2              | 95               |
| Polonia  | 7,1                   | 8,0            | 3,3              | 74               |
| Portogallo   | 6,4                   | 8,0            | 7,2              | 88               |
| Regno Unito  | 8,1                   | 8,0            | 8,0              | 100              |
| Repubblica Ceca  | 6,5                   | 8,0            | 4,7              | 78               |
| Romania  | 7,3                   | 8,0            | 2,8              | 73               |
| Slovacchia   | 4,4                   | 8,0            | 3,4              | 63               |
| Slovenia   | 6,7                   | 8,0            | 4,7              | 78               |
| Spagna   | 7,4                   | 8,0            | 6,3              | 89               |
| Svezia   | 6,3                   | 10,0           | 7,2              | 96               |
| Ungheria   | 6,4                   | 5,5            | 3,9              | 65               |



## Capitolo 5

### Servizi postali

di Massimiliano Trovato



### Descrizione generale

Eppur si muove: l'evoluzione in senso concorrenziale del settore del recapito in Europa procede lentamente ma inesorabilmente, a fronte di volumi uniformemente in calo, ma anche di nuove possibilità di sviluppo, in sinergia con il commercio elettronico e le nuove tecnologie, nonché di una regolamentazione più adeguata all'attuale stato del mercato, si pensi all'allentamento degli obblighi di consegna. Di questa cornice beneficiano, comprensibilmente, gli operatori più dinamici: sicché cominciano a farsi numerose, nei diversi paesi, le imprese in grado di controllare almeno l'1% del mercato – in Italia, per esempio, sono rispettivamente otto e dieci, secondo che si ragioni in termini di volumi o di ricavi.

Rispetto alla precedente edizione dell'Indice, l'indicatore *mercato* registra una novità, con l'inclusione dell'indice di concentrazione (indice di Herfindahl-Hirschman), calcolato appunto in termini di volumi e di ricavi. Sebbene le quote di mercato raccontino solo una parte della storia, specialmente in un settore caratterizzato da rilevantissimi effetti di rete, nondimeno esse possono rappresentare un'utile spia della direzione in cui un settore evolve.

# Servizi postali

La graduatoria è dominata dai Paesi Bassi (che pertanto ricevono un punteggio pari a 100), seguiti da Germania (89 punti) e Svezia (87); i paesi meno liberalizzati sono Slovacchia (59), Lussemburgo (55) e Cipro (49).

## Metodologia

L'analisi del presente capitolo si articola in tre indicatori (*normativa*, *accesso* e *mercato*), a propria volta composti da sottoindicatori di natura quantitativa e qualitativa; la valutazione di ogni indicatore è il frutto dalla media aritmetica dei relativi sottoindicatori; allo stesso modo, gli indicatori contribuiscono in egual misura alla definizione dell'indice di liberalizzazione complessivo, che è stato riscalato in modo da assegnare al paese più liberalizzato un punteggio pari a 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*; del peso dei servizi postali nell'ambito dei ricavi di quest'ultimo e dell'indice di concentrazione (indice di Herfindahl-Hirschman), calcolato in termini di volumi e di ricavi.

I dati utilizzati nell'indagine derivano da fonti diverse: quelli tratti dal rapporto curato da Wik per la Commissione Europea ormai quattro anni orsono ("Main Developments in the Postal Sector, 2010-2013") sono stati integrati facendo ricorso a fonti aziendali e regolamentari. Gli indici di concentrazione sono tratti dal "Report on core indicators for monitoring the European postal market" pubblicato nel dicembre 2016 dallo European Regulators Group for Postal Services (EERGP) e si riferiscono al 2015.

## L'Italia

L'Italia guadagna sei punti, passando da 63 a 69, ma rimane ancorata alla metà inferiore della classifica.

L'indicatore *normativa* rimane stabile: occorre segnalare che, dopo una vicenda parlamentare estremamente tortuosa, la riserva ancora garantita a Poste Italiane rispetto alla consegna degli atti giudiziari è stata finalmente abolita nel 2017; tuttavia, questo elemento sarà oggetto di valutazione nella prossima edizione dell'Indice.

Rispetto al tema dell'*accesso*, rimangono attuali le considerazioni già svolte nelle precedenti versioni di questo studio: il perimetro del servizio universale, pur suscettibile di ridimensionamento, non si discosta significativamente da quello previsto dalla maggior parte degli altri paesi; mentre appaiono migliorabili la normativa in materia di finanziamento dell'onere del servizio universale e la disciplina dei titoli abilitativi. Nonostante i numerosi solleciti delle Autorità e un primo intervento legislativo in tal senso, sopravvive un'asimmetria ingiustificabile per quanto concerne l'applicabilità del regime Iva ai servizi dell'*incumbent* e a quelli dei concorrenti.

Migliora leggermente l'indicatore *mercato*, in virtù di un indice di concentrazione del settore in termini di

# Indice delle liberalizzazioni 2017

ricavi inferiore alla media europea; l'indice di concentrazione in termini di volumi rimane, invece, negativo – segno che una dinamica concorrenziale si sta lentamente affermando, a cominciare, però, dai segmenti più redditizi. Entrambi gli indici di concentrazione, peraltro, risultano in calo considerevole (-8% e -19%, rispettivamente) rispetto al 2013.

**Tabella 1. Servizi postali – Indice di liberalizzazione 2017**

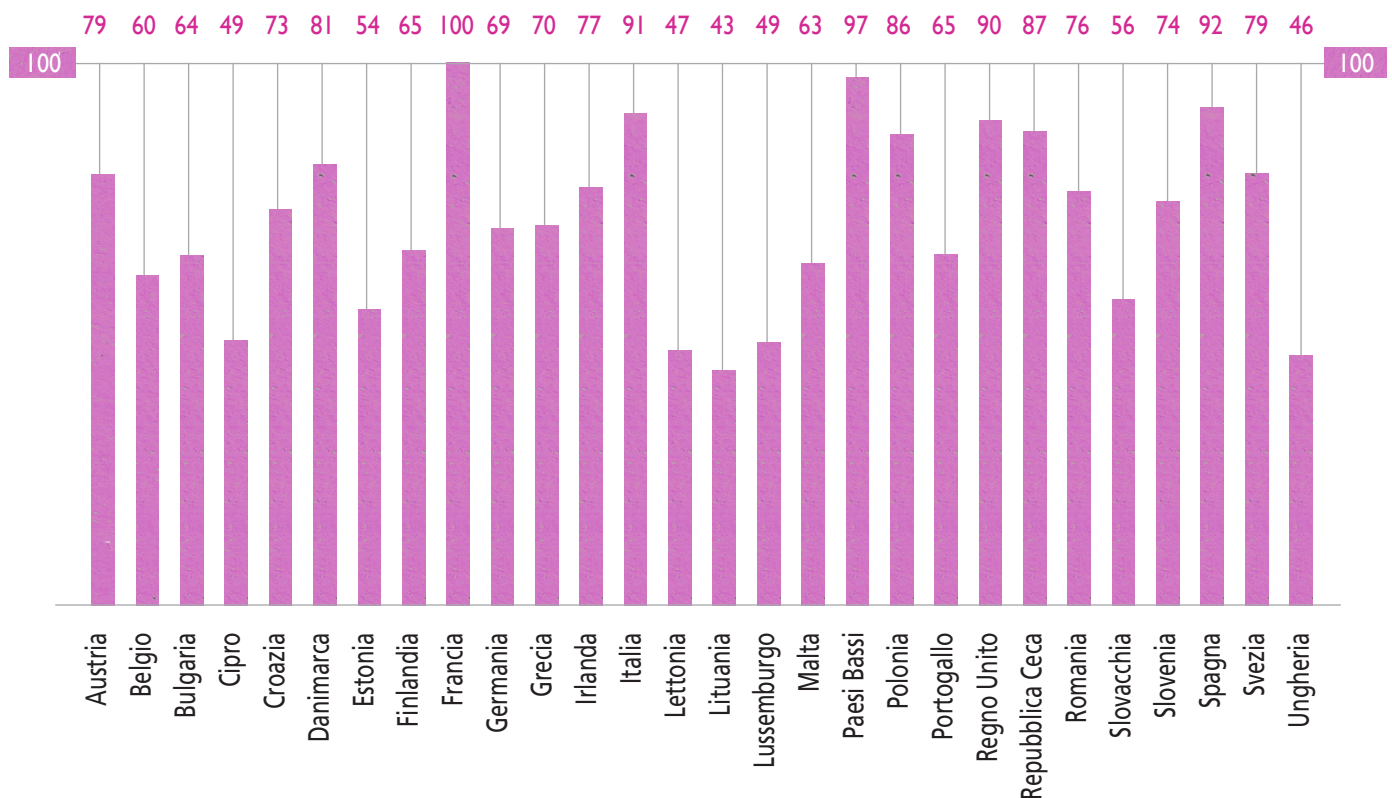
|                 | Normativa<br>[1-100] | Accesso<br>[1-100] | Mercato<br>[1-100] | Index<br>[1-100] |
|-----------------|----------------------|--------------------|--------------------|------------------|
| Austria         | 86,7                 | 60,0               | 38,8               | 74               |
| Belgio          | 86,7                 | 55,0               | 42,4               | 74               |
| Bulgaria        | 86,7                 | 70,0               | 35,1               | 77               |
| Cipro           | 34,4                 | 50,0               | 37,5               | 49               |
| Croazia         | 80,0                 | 70,0               | 51,4               | 81               |
| Danimarca       | 75,6                 | 60,0               | 27,8               | 65               |
| Estonia         | 68,9                 | 62,5               | 34,8               | 67               |
| Finlandia       | 77,8                 | 82,5               | 27,5               | 75               |
| Francia         | 86,7                 | 60,0               | 14,6               | 65               |
| Germania        | 90,0                 | 77,5               | 53,5               | 89               |
| Grecia          | 80,0                 | 55,0               | 43,8               | 72               |
| Irlanda         | 64,4                 | 60,0               | 41,3               | 66               |
| Italia          | 83,3                 | 45,0               | 45,0               | 69               |
| Lettonia        | 80,0                 | 70,0               | 46,7               | 79               |
| Lituania        | 80,0                 | 80,0               | 42,0               | 81               |
| Lussemburgo     | 57,8                 | 50,0               | 30,0               | 55               |
| Malta           | 57,8                 | 50,0               | 57,6               | 66               |
| Paesi Bassi     | 78,9                 | 92,5               | 78,0               | 100              |
| Polonia         | 80,0                 | 70,0               | 40,0               | 76               |
| Portogallo      | 61,1                 | 42,5               | 46,6               | 60               |
| Regno Unito     | 71,1                 | 75,0               | 45,3               | 77               |
| Repubblica Ceca | 80,0                 | 80,0               | 29,5               | 76               |
| Romania         | 70,0                 | 67,5               | 61,3               | 80               |
| Slovacchia      | 57,8                 | 50,0               | 40,3               | 59               |
| Slovenia        | 86,7                 | 75,0               | 32,5               | 78               |
| Spagna          | 75,6                 | 50,0               | 43,8               | 68               |
| Svezia          | 88,9                 | 90,0               | 37,1               | 87               |
| Ungheria        | 76,7                 | 60,0               | 21,6               | 63               |





## Capitolo 6 Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



### Descrizione generale

Le telecomunicazioni europee affrontano una sfida molto complessa: i ricavi complessivi del settore sono in costante calo (dai 233 miliardi di euro del 2013 ai 220 del 2016), trascinati dal crollo dei servizi voce (che hanno perso il 23% nello stesso periodo), proprio mentre l'impegno per l'ammodernamento delle reti richiederebbe investimenti sempre più ingenti. Nel biennio 2014-2015, la via prescelta dagli operatori per superare l'*impasse* era stata quella del consolidamento; nel 2016, tuttavia, questa tendenza ha fatto registrare una brusca frenata, tanto in termini numerici (solo tre fusioni o acquisizioni di rilievo, tra le quali quella di Metroweb a opera di Open Fiber), quanto in termini monetari (circa 8 miliardi nel 2016, contro i 45 del 2015). In questo quadro, appare complicato tutelare contestualmente investimenti, sostenibilità e concorrenza – almeno la nozione di concorrenza di cui gli organismi comunitari si fanno portatori. Vanno, però, segnalati alcuni elementi di ottimismo: la progressiva diffusione delle tecnologie alternative sembra andare di pari passo con la crescita dei nuovi entranti (che somministrano, per esempio, il 96% delle connessioni via cavo); in questo senso, le statistiche sugli accessi, ancora incentrate sul DSL e sulle sue evoluzioni, finiscono per sopravvalutare

# Telecomunicazioni

la concorrenzialità dei paesi in cui gli operatori alternativi fanno principalmente affidamento sull'*unbundling* e per sottovalutare la concorrenzialità dei paesi in cui cavo e fibra rappresentano la miniera d'oro dei *newcomer*: avvertiamo, dunque, il lettore che i dati disponibili non permettono una rappresentazione totalmente veritiera della competizione infrastrutturale e vanno presi *cum grano salis*.

## Metodologia

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

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

L'indicatore *infrastrutture* 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 a 100; gli altri risultati sono scalati proporzionalmente, secondo la distanza relativa. Il paese più liberalizzato è la Francia, seguita Paesi Bassi (97) e Spagna (92); chiudono la classifica Lituania (43), Ungheria (46) e Lettonia (47).

Il capitolo si avvale dei dati raccolti e pubblicati dalla Commissione Europea nell'ultima edizione dello *Europe's Digital Progress Report*; in particolare, le rilevazioni qui utilizzate si riferiscono al 2016.

## L'Italia

Nonostante un tasso di apertura del mercato essenzialmente stabile (pari a 91 punti, in lieve riduzione rispetto ai 94 dell'anno precedente), l'Italia scende dal podio e si piazza al quarto posto – a testimonianza di una graduatoria cortissima al vertice, in cui ben cinque paesi conquistano un risultato superiore a 90 punti. Nella banda larga fissa, la quota di mercato dell'ex monopolista – pur calando dal 47,6% al 46,6% – rimane superiore alla media europea (40,7%); mentre gli operatori alternativi denotano un accettabile livello d'infra-

# Indice delle liberalizzazioni 2017

strutturazione, ricorrendo all'*unbundling* dell'ultimo miglio nel 72,1% dei casi (contro una media europea del 75,3%) e al *bitstream* nel 27,2% dei casi (13,4% a livello comunitario), alla luce della sostanziale scomparsa dell'accesso condiviso e dell'assenza della rivendita pura. Tuttavia, la diffusione di tecnologie alternative al DSL è ancora piuttosto limitata: inesistente il cavo (che rappresenta il 19,1% degli accessi in Europa), la fibra arranca ancora, con il 2,7% dei collegamenti, un aumento quasi impercettibile rispetto al 2,4% del 2015 (la media nell'Unione è il 10,7%). Il comparto mobile continua a registrare risultati lusinghieri, in particolare in termini di concentrazione del mercato e ricorso alla portabilità del numero. Rimangono da monitorare, sotto il profilo del loro impatto sul gioco concorrenziale, due vecchie e nuove tendenze: da un lato, la regia pubblica (e parapubblica) degli investimenti per le reti di nuova generazione, che ha ricevuto una decisa accelerazione con il varo dei primi bandi e il debutto operativo di Open Fiber; dall'altro, le attenzioni indesiderate che i diversi esecutivi si ostinano a riservare all'ex monopolista, a vent'anni dalla privatizzazione: i recentissimi sviluppi in materia di *golden power* testimoniano un senso del possesso ancora vivido.

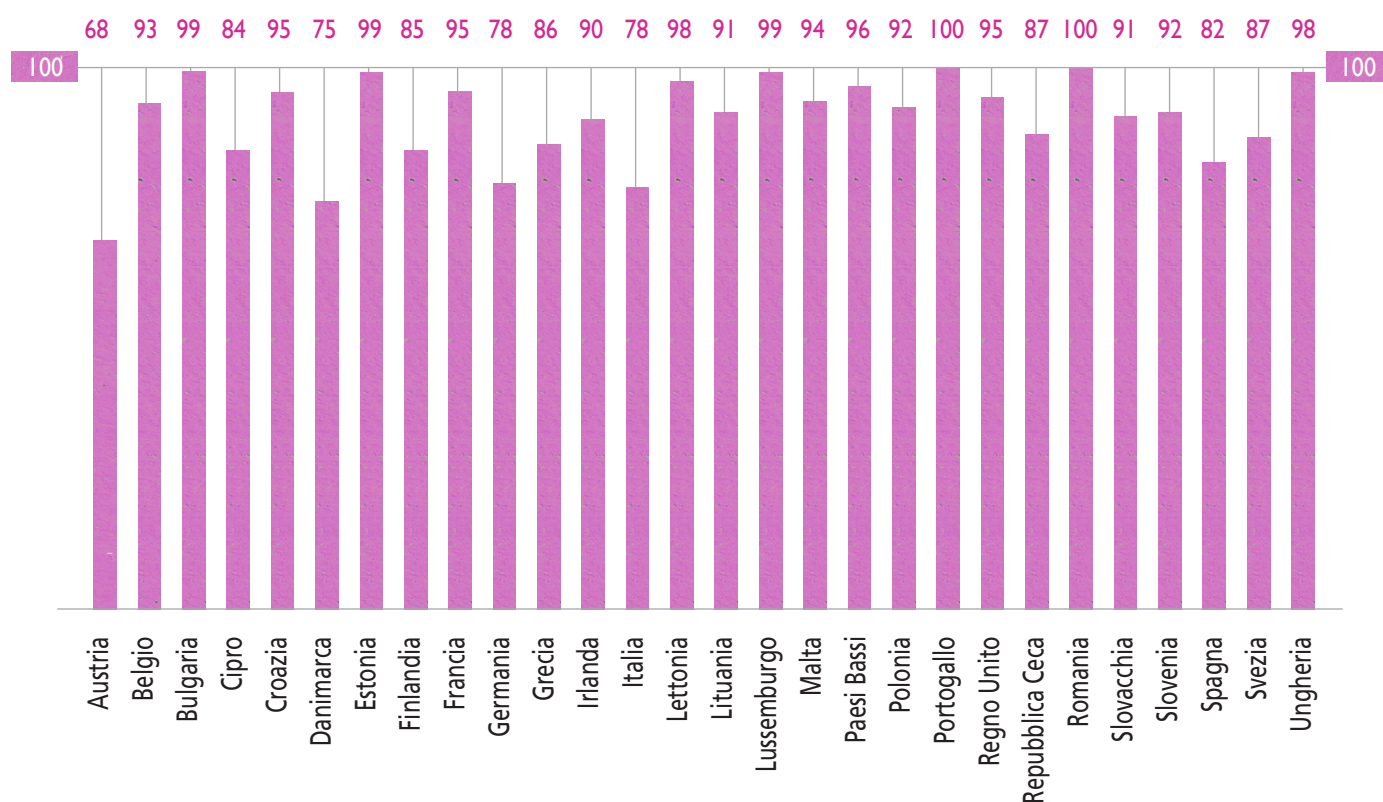
# Telecomunicazioni

| Tabella 1. Telecomunicazioni – Indice di liberalizzazione 2017 |                 |                        |                   |               |
|--|-----------------|------------------------|-------------------|---------------|
|  | Mercato [0-100] | Infrastrutture [0-100] | Switching [0-100] | Index [0-100] |
| Austria  | 66,9            | 57,0                   | 50,0              | 79            |
| Belgio   | 62,3            | 35,5                   | 35,2              | 60            |
| Bulgaria   | 67,6            | 55,1                   | 18,7              | 64            |
| Cipro  | 35,9            | 49,6                   | 21,7              | 49            |
| Croazia  | 61,1            | 48,6                   | 50,0              | 73            |
| Danimarca  | 64,5            | 60,1                   | 53,2              | 81            |
| Estonia  | 45,0            | 67,2                   | 7,0               | 54            |
| Finlandia  | 53,0            | 56,0                   | 34,3              | 65            |
| Francia  | 86,5            | 76,6                   | 57,2              | 100           |
| Germania   | 69,1            | 50,3                   | 32,6              | 69            |
| Grecia   | 70,2            | 58,2                   | 25,5              | 70            |
| Irlanda  | 82,2            | 42,5                   | 45,2              | 77            |
| Italia   | 76,2            | 63,4                   | 59,8              | 91            |
| Lettonia   | 46,4            | 38,1                   | 18,9              | 47            |
| Lituania   | 47,2            | 41,5                   | 6,7               | 43            |
| Lussemburgo  | 43,1            | 51,0                   | 12,8              | 49            |
| Malta  | 51,8            | 67,5                   | 18,8              | 63            |
| Paesi Bassi  | 70,9            | 83,5                   | 60,2              | 97            |
| Polonia  | 92,0            | 71,9                   | 26,2              | 86            |
| Portogallo   | 71,7            | 56,8                   | 14,0              | 65            |
| Regno Unito  | 77,6            | 69,8                   | 50,0              | 90            |
| Rep. Ceca  | 83,7            | 48,5                   | 60,4              | 87            |
| Romania  | 78,6            | 75,6                   | 13,6              | 76            |
| Slovacchia   | 58,5            | 44,5                   | 21,0              | 56            |
| Slovenia   | 70,9            | 52,2                   | 40,9              | 74            |
| Spagna   | 83,5            | 67,2                   | 51,1              | 92            |
| Svezia   | 78,7            | 72,9                   | 23,0              | 79            |
| Ungheria   | 50,6            | 42,2                   | 8,7               | 46            |

## Capitolo 7

### Televisione

di Massimiliano Trovato



### Descrizione generale

L'analisi dei mercati televisivi europei deve tenere insieme due esigenze contraddittorie: da un lato, si tratta di rendere conto dell'innovazione che li contagia dai comparti limitrofi; dall'altro, non è possibile perdere di vista la struttura tradizionale del settore, che evidenzia ancora in numerosi paesi la primazia del servizio pubblico. In quest'ottica, dobbiamo segnalare due innovazioni apportate alla griglia degli indicatori.

In primo luogo, quello dedicato al servizio pubblico include ora anche il dato dell'incidenza delle risorse pubbliche rispetto al fatturato complessivo del settore, che si aggiunge a quello, già considerato nelle scorse edizioni dell'Indice, della quota di ricavi commerciali generati dall'operatore statale. A prima vista, si può sospettare che i due elementi si sovrappongano; a ben vedere, però, il primo misura l'entità dell'intervento pubblico nel mercato televisivo; il secondo la capacità degli ex monopolisti di adempiere alla propria missione senza sconfinare nel campo degli operatori privati. In altre parole, la quota dei ricavi commerciali ci dice con che animale abbiamo a che fare; l'incidenza delle risorse pubbliche sul fatturato complessivo ci dice quant'è grande.

# Televisione

La seconda innovazione riguarda l'affollamento del mercato, che non tiene più conto dei soli canali televisivi tradizionali, ma anche dei servizi *on demand* stabiliti in ogni paese, che con essi competono per l'attenzione degli spettatori. La faccia della televisione sta cambiando e, sebbene sommare entità non perfettamente coincidenti possa apparire una forzatura, è un modo per cominciare a raffigurare anche nella nostra analisi tale evoluzione.

Portogallo e Romania sono – a pari merito – i due paesi più liberalizzati, seguiti dal terzetto composto da Lussemburgo, Estonia e Bulgaria (99 punti); ben diciotto paesi ottengono una valutazione superiore a 90. In fondo alla classifica, troviamo Austria (68 punti), Danimarca (75) e Italia e Germania (78).

## 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 sottoindicatori: 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 del 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'incidenza delle risorse di fonte pubblica sui ricavi complessivi del settore.

L'indicatore *mercato* racconta il contesto competitivo analizzando la concentrazione dei comparti della raccolta pubblicitaria e dell'*audience*, nonché i servizi lineari e non lineari disponibili – 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 a 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 2015.

## L'Italia

Pur accorciando la distanza dalla vetta in termini numerici, con una valutazione di 78 punti contro 72 dell'anno scorso, l'Italia non riesce a scrollarsi dal fondo della classifica – perdendo, anzi una posizione. Questo conferma quanto osservavamo nel presentare i risultati dell'ultima edizione di quest'Indice: cioè, nel settore televisivo le distanze tra i primi e gli ultimi della classe sono particolarmente contenute e variazioni modeste in termini assoluti possono avere un forte impatto nel confronto tra i paesi.

Il mercato delle piattaforme non denota variazioni significative: la penetrazione della televisione a pagamento rimane inferiore alla media europea, mentre il mix tecnologico risulta ancora dominato dalla televisione digitale terrestre.

Il ruolo dell'operatore pubblico rimane estremamente rilevante, anche se il rapporto tra risorse pubbliche e ricavi complessivi del comparto (pari al 19%, contro una media europea del 22,5%) consente un lieve miglioramento della valutazione. Ciò detto, i dati sull'*audience* e sull'incidenza dei ricavi commerciali confermano la centralità della Rai nel nostro panorama catodico – una posizione che i recenti interventi legislativi in materia non mirano certo a scalfire.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

Il mercato, infine, continua a registrare una concentrazione significativa, tanto nell'ascolto, quanto nella raccolta pubblicitaria, nonostante l'avvento e la progressiva affermazione di nuovi operatori. Dobbiamo, però, ribadire l'avvertenza che la mancanza di dati omogenei impedisce un confronto rappresentativo tra gli operatori *free* e gli operatori *pay* – lacuna che, in Italia più che in altri paesi, rischia di drogare il giudizio, catturando solo due dei tre poli che dominano il nostro mercato televisivo.

**Tabella 1. Televisione – Indice di liberalizzazione 2017**

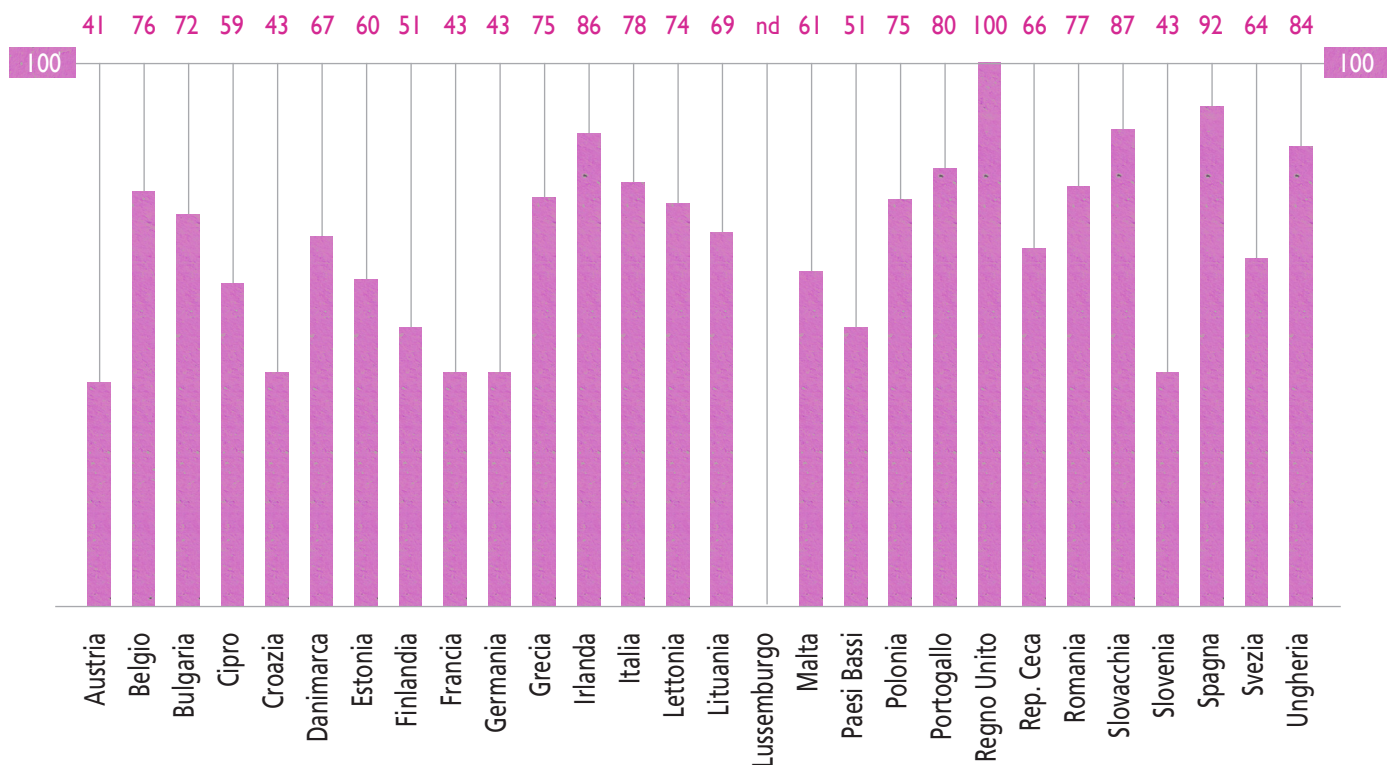
|               | Piattaforme<br>[0-100] | Servizio pubblico<br>[0-100] | Mercato<br>[0-100] | Index<br>[0-100] |
|---------------|------------------------|------------------------------|--------------------|------------------|
| Austria       | 61,7                   | 55,6                         | 47,0               | 68               |
| Belgio        | 85,9                   | 78,6                         | 59,8               | 93               |
| Bulgaria      | 85,6                   | 95,6                         | 56,9               | 99               |
| Cipro         | 76,5                   | 71,3                         | 55,7               | 84               |
| Croazia       | 73,2                   | 87,6                         | 69,5               | 95               |
| Danimarca     | 92,1                   | 41,3                         | 48,6               | 75               |
| Estonia       | 90,0                   | 89,6                         | 59,4               | 99               |
| Finlandia     | 87,1                   | 71,9                         | 45,7               | 85               |
| Francia       | 88,1                   | 73,1                         | 68,7               | 95               |
| Germania      | 65,8                   | 64,8                         | 58,2               | 78               |
| Grecia        | 59,4                   | 86,5                         | 60,6               | 86               |
| Irlanda       | 84,2                   | 68,3                         | 65,2               | 90               |
| <b>Italia</b> | <b>64,5</b>            | <b>70,8</b>                  | <b>52,8</b>        | <b>78</b>        |
| Lettonia      | 89,6                   | 85,0                         | 61,3               | 98               |
| Lituania      | 74,8                   | 92,6                         | 53,0               | 91               |
| Lussemburgo   | 88,6                   | 87,4                         | 63,8               | 99               |
| Malta         | 90,8                   | 76,0                         | 58,9               | 94               |
| Paesi Bassi   | 87,9                   | 81,8                         | 62,3               | 96               |
| Polonia       | 86,2                   | 72,5                         | 64,1               | 92               |
| Portogallo    | 92,5                   | 91,0                         | 57,7               | 100              |
| Regno Unito   | 81,7                   | 60,1                         | 86,4               | 95               |
| Rep. Ceca     | 74,5                   | 78,5                         | 57,7               | 87               |
| Romania       | 78,1                   | 93,7                         | 69,1               | 100              |
| Slovacchia    | 78,4                   | 88,7                         | 51,5               | 91               |
| Slovenia      | 86,9                   | 73,8                         | 60,6               | 92               |
| Spagna        | 52,8                   | 89,7                         | 56,6               | 82               |
| Svezia        | 86,5                   | 65,6                         | 57,0               | 87               |
| Ungheria      | 84,2                   | 87,3                         | 66,1               | 98               |





## Capitolo 8 Trasporto Aereo

di Andrea Giuricin



### Descrizione generale

La liberalizzazione del trasporto aereo, avviata a livello europeo vent'anni fa, ha cambiato radicalmente il settore, rendendolo molto competitivo e permettendo una sostanziale caduta dei prezzi. Il mercato è estremamente dinamico, anche se rimangono delle sacche di chiusura e di interventismo, in Italia e altrove, sia a livello locale, nella gestione degli aeroporti, che a livello nazionale, coi tentativi di proteggere le compagnie di bandiera.

Al tempo stesso si registra un'evidenza: i mercati che più hanno permesso una competizione al loro interno, maggiormente hanno beneficiato degli effetti della concorrenza, con un arrivo importante delle compagnie low cost. Negli ultimi anni si è verificato un consolidamento delle compagnie aeree europee, in linea con quanto successo anche negli Stati Uniti. Tale evoluzione è logica in un mercato che sta sempre più acquisendo una dimensione europea, ma nel lungo periodo potrebbe portare al consolidarsi di posizioni dominanti. È pertanto necessario mantenere alto il livello di attenzione. A oggi, tuttavia, le prime compagnie europee hanno poco più del 10% della quota di mercato ciascuna e per tale ragione non vi è ancora ragione di pre-

# Trasporto aereo

occupazione per i fenomeni di razionalizzazione e concentrazione in atto.

Nel lungo raggio, la concorrenza è arrivata invece da compagnie connettrici, quali quelle mediorientali, che hanno permesso un abbassamento dei prezzi dei voli verso l'Asia grazie ai viaggi in connessione con hub in Medio Oriente. Per quanto riguarda le tratte per il Nord America, si sottolinea invece l'ingresso di vettori a basso costo a lungo raggio che potrebbero portare benefici al settore e al consumatore con un modello di business sostanzialmente differente rispetto a quello tradizionale.

## 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.

L'indicatore *RBI* pesa per tre quinti, mentre *Mercato* per due quinti. I dati utilizzati sono stati ricavati e sviluppati da diversi studi della Commissione Europea e da Eurostat, e sono relativi al 2016, quando presenti, o al 2015, in assenza di dati più recenti.

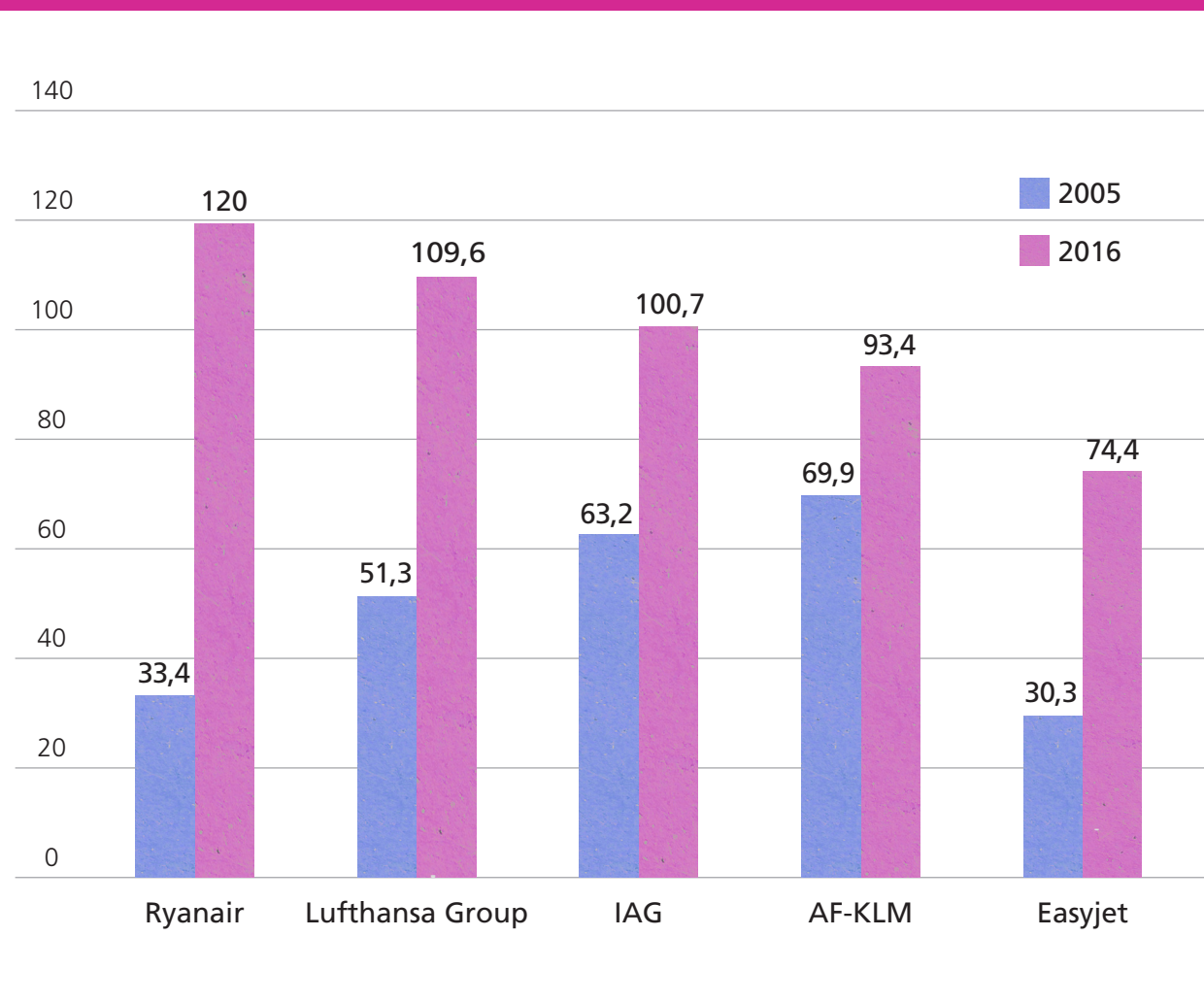
## La situazione in Europa e in Italia

L'arrivo delle compagnie low cost ha modificato radicalmente il panorama europeo e italiano. Attualmente due dei cinque vettori maggiori sono a basso costo: Ryanair e Easyjet. Proprio il vettore irlandese è ormai il primo per numero di passeggeri trasportati, superando anche il gruppo tedesco Lufthansa.

Nel 2016 tre operatori hanno superato la barriera dei 100 milioni di passeggeri annui: oltre al vettore low cost irlandese Ryanair, la compagnia di bandiera tedesca Lufthansa e IAG, cioè il gruppo nato dalla fusione di British Airways, Iberia, Aer Lingus e Vueling. La competizione delle low cost ha spinto i vettori tradizionali o all'aggregazione, o all'uscita dal mercato.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

Figura 1. Compagnie aeree europee (mln di passeggeri)



Fonte: Elaborazione dati compagnie aeree

La compagnia italiana Alitalia rappresenta il tipico esempio di vettore tradizionale messo in crisi dalla nuova struttura di mercato: nel 2016, anno a cui si riferisce l'indice, era evidente questa situazione di difficoltà economica che si sarebbe poi palesata a fine del mese di aprile 2017 con l'avvio della procedura di amministrazione straordinaria della compagnia stessa.

Le perdite cumulate nel corso della rinascita della compagnia privata hanno raggiunto quasi 3 miliardi di euro. In una prospettiva concorrenziale, non si comprende perché lo Stato debba intervenire per salvare un operatore piccolo a livello europeo e non certo essenziale per il trasporto aereo italiano. La crisi Alitalia rimane dunque una crisi aziendale e non una crisi settoriale. In quest'ottica, l'indice riflette il crescente attivismo pubblico in materia.

Nel complesso, comunque, il mercato italiano gode di ottima salute, come dimostrato nel grafico successivo: il numero di passeggeri è cresciuto da 53 a 134 milioni nel corso degli ultimi 20 anni.

# Trasporto aereo

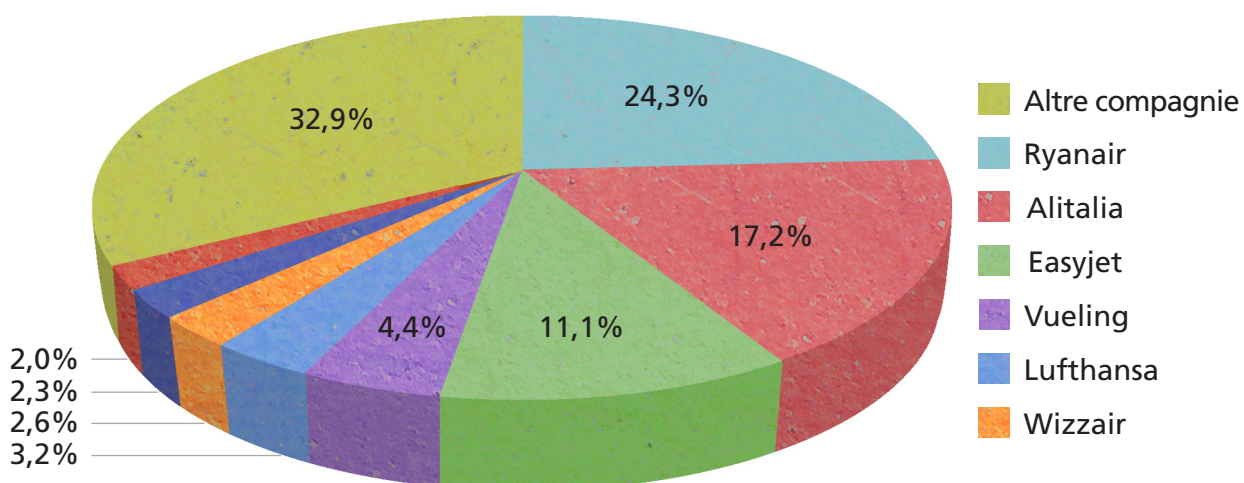
Figura 2. Mercato aereo italiano, 1997-2016 (mln di passeggeri)



Fonte: Elaborazione dati ASSAEROPORTI e ENAC

Il mercato non appare particolarmente concentrato, come si vede dalla Figura seguente. In particolare, la compagnia di bandiera ha una quota di mercato inferiore del 7% rispetto a Ryanair, leader del mercato italiano.

Figura 3. Quote di mercato aereo in Italia, 2016



Fonte: Elaborazione dati ASSAEROPORTI e ENAC

# Indice delle liberalizzazioni 2017

A livello aeroportuale si evidenzia la leadership dell'aeroporto di Roma Fiumicino, con oltre 41 milioni di passeggeri. Lo scalo romano è il decimo in Europa per numero di passeggeri, mentre l'altro grande scalo italiano, Milano Malpensa, continua a registrare un traffico inferiore a quello del 2000 e del 2005.

Prosegue la crescita di Bergamo Orio al Serio che ha superato ormai la barriera degli 11 milioni di passeggeri ed è diventato il terzo aeroporto italiano, soprattutto grazie all'espansione di Ryanair su tale scalo nell'ultimo decennio.

La risultante di tutti questi fattori, per l'Italia, è quello di un indice ancora elevato e pari a 78 punti, in leggera crescita rispetto all'anno precedente. Tuttavia gli sviluppi osservati nel 2017 porteranno verosimilmente a una contrazione dell'indice nella prossima edizione. Occorre sottolineare in ogni caso che, tra i due indicatori considerati, l'Italia ottiene un punteggio molto elevato per la parte *Mercato* (93 punti) mentre rimane carente sotto il piano della regolazione, barriere al mercato e interventismo pubblico (55 punti).

A livello europeo, il paese più liberalizzato rimane la Gran Bretagna, che pertanto ottiene un punteggio pari a 100, seguita da Spagna (92) e Slovacchia (87). I paesi meno esposti alla concorrenza sono l'Austria (41) e un gruppo di Stati membri che assumono un valore pari a 43: Germania, Francia, Croazia e Slovenia.

# Trasporto aereo

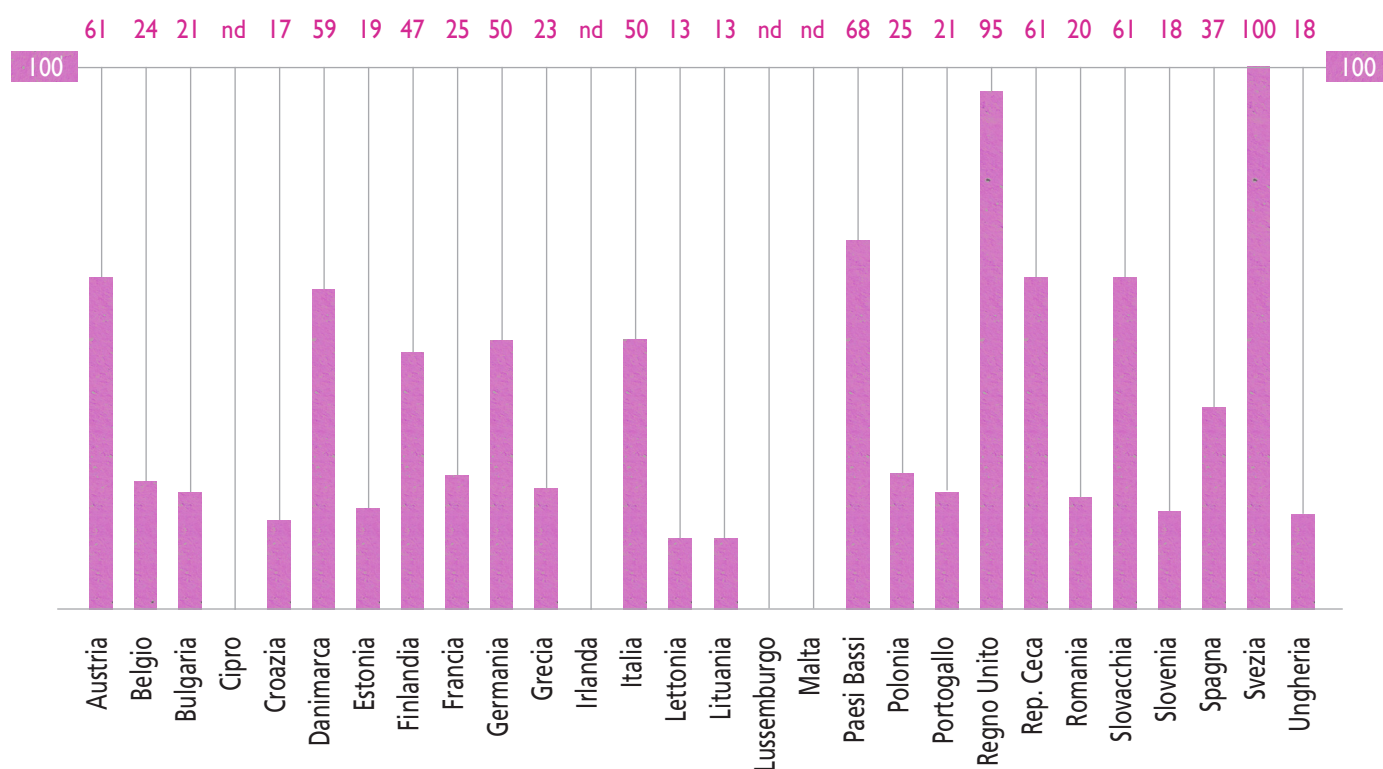
| Tabella 1. Trasporto aereo – Indice di liberalizzazione 2017 |                |                    |                  |
|--|----------------|--------------------|------------------|
|  | RBI<br>[0-100] | Mercato<br>[0-100] | Index<br>[0-100] |
| Austria  | 45             | 38                 | 41               |
| Belgio   | 76             | 76                 | 76               |
| Bulgaria   | 61             | 79                 | 72               |
| Cipro  | 55             | 62                 | 59               |
| Croazia  | 39             | 45                 | 43               |
| Danimarca  | 68             | 66                 | 67               |
| Estonia  | 58             | 62                 | 60               |
| Finlandia  | 55             | 48                 | 51               |
| Francia  | 39             | 45                 | 43               |
| Germania   | 45             | 41                 | 43               |
| Grecia   | 63             | 83                 | 75               |
| Irlanda  | 92             | 83                 | 86               |
| Italia   | 55             | 93                 | 78               |
| Lettonia   | 71             | 76                 | 74               |
| Lituania   | 68             | 69                 | 69               |
| Lussemburgo  | nd             | nd                 | nd               |
| Malta  | 61             | 62                 | 61               |
| Olanda   | 61             | 45                 | 51               |
| Polonia  | 63             | 83                 | 75               |
| Portogallo   | 71             | 86                 | 80               |
| Regno Unito  | 100            | 100                | 100              |
| Rep.Ceca   | 55             | 72                 | 66               |
| Romania  | 63             | 86                 | 77               |
| Slovacchia   | 84             | 90                 | 87               |
| Slovenia   | 34             | 48                 | 43               |
| Spagna   | 89             | 93                 | 92               |
| Svezia   | 71             | 59                 | 64               |
| Ungheria   | 82             | 86                 | 84               |

# Indice delle liberalizzazioni 2017

## Capitolo 9

### Trasporto ferroviario

di Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro



#### Descrizione generale

A differenza degli altri settori a rete, quello ferroviario si caratterizza per uno scarso livello di apertura in quasi tutta Europa. Questo dipende verosimilmente dalla diffusa presenza di (quasi) monopolisti pubblici e dalla forte dipendenza del settore da contratti di servizio pubblico. Come vedremo, l'Italia si trova in una situazione non dissimile dalla maggior parte degli Stati membri dell'UE, pur rappresentando un caso di successo per quanto riguarda la competizione nel segmento dell'alta velocità.

Il 2016 è stato tuttavia un anno importante, che potrebbe agire da spartiacque rispetto all'evoluzione futura del settore. È stato infatti approvato il quarto pacchetto ferroviario, che contiene diverse misure tese a rendere i servizi ferroviari più competitivi e innovativi, nonostante alcune tra le proposte più ambiziose della Commissione Europea siano state abbandonate. In particolare, la separazione verticale tra gestore della rete e operatori ferroviari rimane un tabù, mentre l'apertura del mercato a lunga percorrenza a livello nazionale è stata fissata per la fine del 2019. Per quanto riguarda il mercato regionale, gli Stati hanno la possibilità di posticipare la concorrenza per il mercato fino al 2032. Il pacchetto contiene però interventi importanti sotto

# Trasporto ferroviario

il profilo tecnico, quali il rafforzamento dell'Agenzia ferroviaria europea che avrà un crescente potere nella definizione di standard comuni. Anche a livello nazionale, ai regolatori vengono gradualmente riconosciuti maggiori poteri di controllo e sanzione.

## Metodologia

Allo scopo di definire il grado di apertura del mercato ferroviario, si sono distinte due aree: l'una relativa agli assetti regolatori, l'altra agli esiti del mercato.

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

L'indicatore relativo agli esiti del mercato considera invece l'apertura dei diversi segmenti di servizio (con particolare riguardo al servizio regionale e all'alta velocità di prima e seconda categoria) e il tasso di crescita del mercato negli ultimi 15 anni. In questo caso, per esempio, si è considerato l'operatore austriaco Westbahn come operatore ad alta velocità di seconda categoria in quanto i suoi treni possono avere una velocità massima di 200 km/h. Anche in questo caso ciascuna variabile contribuisce per un terzo.

I due indicatori, *regolazione* e *mercato*, pesano invece rispettivamente per due terzi e un terzo. I dati utilizzati sono quelli più recenti: nella maggior parte dei casi si riferiscono dunque al 2016. In assenza di dati più aggiornati, vengono impiegati quelli relativi al 2015.

## La situazione europea

A livello europeo, nonostante le timide aperture dovute al quarto pacchetto, la situazione rimane di diffusa chiusura alla concorrenza.

Tuttavia, poiché il diritto dell'Unione pone dei requisiti minimi di apertura, alcuni Stati membri sono stati particolarmente ambiziosi e hanno scelto la strada della modernizzazione dei rispettivi sistemi ferroviari. In particolare, Svezia e Gran Bretagna hanno adottato nel tempo robuste forme di apertura, con una netta scelta di separazione proprietaria tra infrastruttura e fornitori del servizio che risale, rispettivamente, al 1988 e al 1994.

La distinzione dei ruoli tra monopolio "naturale" e servizi in concorrenza è stata accompagnata nel Regno Unito dalla nascita di un sistema di *franchising*, e con l'assegnazione di diverse linee attraverso procedure a evidenza pubblica. Questa scelta ha consentito di ridurre l'entità dei sussidi pubblici, grazie a una politica di *cost-reflectiveness* nella determinazione dei prezzi dei biglietti.

La Svezia ha introdotto gare pubbliche per i servizi regionali e un sistema di *open access* per la lunga percorrenza, tanto che negli ultimi anni l'operatore di Hong Kong MTR Express è entrato nel mercato con dei servizi tra Stoccolma e Goteborg.

Ci sono altri casi positivi di apertura sia nel settore regionale che nel settore a lunga percorrenza. Per esempio, in alcuni Länder tedeschi l'assegnazione del servizio regionale tramite procedure competitive ha consentito una riduzione dei sussidi pubblici a parità di servizio tra il 25% e il 30%.

L'Italia rimane l'unico paese in Europa ad avere pienamente aperto alla concorrenza l'alta velocità.

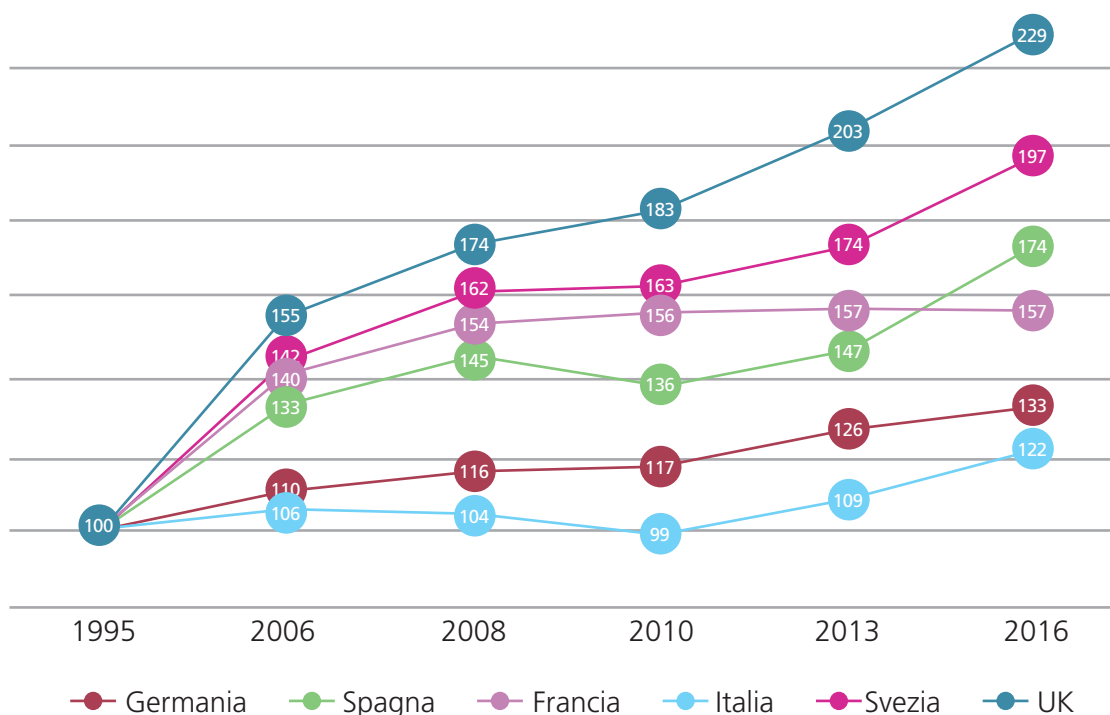
In altri paesi quali Spagna e Francia, il mercato è invece fondamentalmente ancora chiuso. In Spagna, dove nel passato si era considerata l'ipotesi di aprire alla concorrenza l'alta velocità, il processo si è arrestato e tutto il settore rimane caratterizzato da sussidi diretti all'operatore dominante pubblico. La Francia si trova in una condizione simile, anche se il Governo ha lasciato intendere che nel medio periodo le cose potrebbero cambiare.



# Indice delle liberalizzazioni 2017

Non stupisce che la domanda di trasporto ferroviario sia cresciuta in modo più pronunciato proprio nei paesi che hanno scelto una politica di apertura del mercato (Figura 1).

**Figura 1. Domanda di trasporto ferroviario in alcuni Stati membri dell'UE in passeggeri-km (1995=100)**



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

L'unico paese che, pur mantenendo un assetto sostanzialmente monopolistico, ha avuto un significativo incremento del traffico è la Spagna, principalmente grazie agli ingenti investimenti nella rete ad alta velocità. Attualmente è la seconda al mondo per estensione, dopo la Cina e davanti a Francia e Giappone.

L'Italia ha registrato una continua caduta del traffico, con l'eccezione del segmento ad alta velocità che ha invece registrato un incremento dei viaggiatori. Questo è dovuto in buona parte agli effetti della competizione, che hanno tenuto sotto controllo i prezzi e hanno stimolato il miglioramento qualitativo del servizio. Gli altri segmenti di servizio non hanno però registrato un fenomeno analogo, col risultato che il nostro paese ha avuto nel complesso lo sviluppo più modesto.

Questi elementi trovano una sintesi nell'indice di liberalizzazione, che assume un valore pari a 100 per il paese più aperto, la Svezia. Seguono la Gran Bretagna (95) e i Paesi Bassi (68). La distanza nel punteggio tra il secondo e il terzo paese mostra in modo eloquente quanto grande sia la differenza tra gli Stati membri più all'avanguardia e la maggior parte degli altri. I mercati più chiusi si trovano in Lituania e Lettonia (entrambe con un punteggio pari a 13) e Croazia (17).

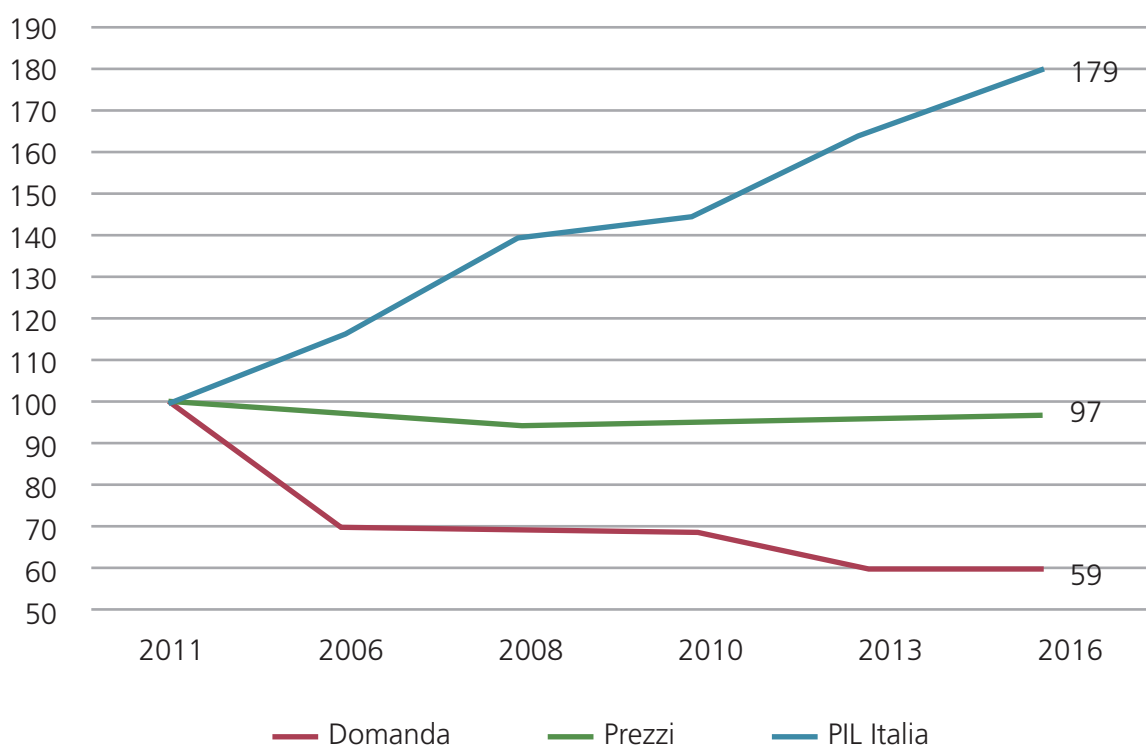
# Trasporto ferroviario

## L'Italia

L'Italia si trova in ottava posizione con un punteggio pari a 50, lo stesso della Germania. Questo collocamento mediano è indicativo da un lato del buon risultato ottenuto sull'alta velocità, dall'altro della resistenza ad aprire gli altri segmenti di mercato.

In particolare dell'alta velocità ha registrato un aumento di quasi l'80% del numero di passeggeri chilometro, pur in presenza di un prodotto interno lordo in diminuzione, nel periodo 2011-2016. Questo forte incremento di traffico è dovuto in gran parte alla diminuzione dei prezzi. Si stima che il prezzo medio del biglietto a parità di chilometri percorsi sia sceso di oltre il 40% (Figura 2).

**Figura 2. Domanda e prezzi dell'alta velocità e andamento del Pil (2011=100)**



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Si sottolinea invece la mancanza di concorrenza nel settore del trasporto regionale dove prosegue la prassi dell'assegnazione diretta all'*incumbent* o a operatori regionali pubblici.

Il punteggio assegnato all'Italia dipende da un risultato relativamente buono per quanto riguarda la regolazione, visto il buon lavoro dell'Autorità dei trasporti, ma uno score deludente in relazione all'esito dei mercati, con la citata eccezione dell'alta velocità, che però incide solo in parte in quanto la maggior parte dei viaggiatori utilizza altre tipologie di servizio.

# Indice delle liberalizzazioni 2017

| Tabella 1. Trasporto ferroviario – Indice di liberalizzazione 2017 |                              |                   |                  |
|--|------------------------------|-------------------|------------------|
|  | Regolazione & Rete<br>[0-10] | Mercato<br>[0-10] | Index<br>[0-100] |
| Austria  | 60                           | 62                | 61               |
| Belgio   | 37                           | 17                | 24               |
| Bulgaria   | 33                           | 16                | 21               |
| Cipro  | nd                           | nd                | nd               |
| Croazia  | 30                           | 10                | 17               |
| Danimarca  | 67                           | 55                | 59               |
| Estonia  | 37                           | 10                | 19               |
| Finlandia  | 73                           | 34                | 47               |
| Francia  | 27                           | 24                | 25               |
| Germania   | 67                           | 41                | 50               |
| Grecia   | 37                           | 16                | 23               |
| Irlanda  | nd                           | nd                | nd               |
| Italia   | 73                           | 38                | 50               |
| Lettonia   | 30                           | 5                 | 13               |
| Lituania   | 30                           | 5                 | 13               |
| Lussemburgo  | nd                           | nd                | nd               |
| Malta  | nd                           | nd                | nd               |
| Paesi Bassi  | 93                           | 55                | 68               |
| Polonia  | 33                           | 21                | 25               |
| Portogallo   | 30                           | 17                | 21               |
| Regno Unito  | 100                          | 93                | 95               |
| Rep.Ceca   | 60                           | 62                | 61               |
| Romania  | 30                           | 16                | 20               |
| Slovacchia   | 60                           | 62                | 61               |
| Slovenia   | 33                           | 10                | 18               |
| Spagna   | 57                           | 28                | 37               |
| Svezia   | 100                          | 100               | 100              |
| Ungheria   | 33                           | 10                | 18               |

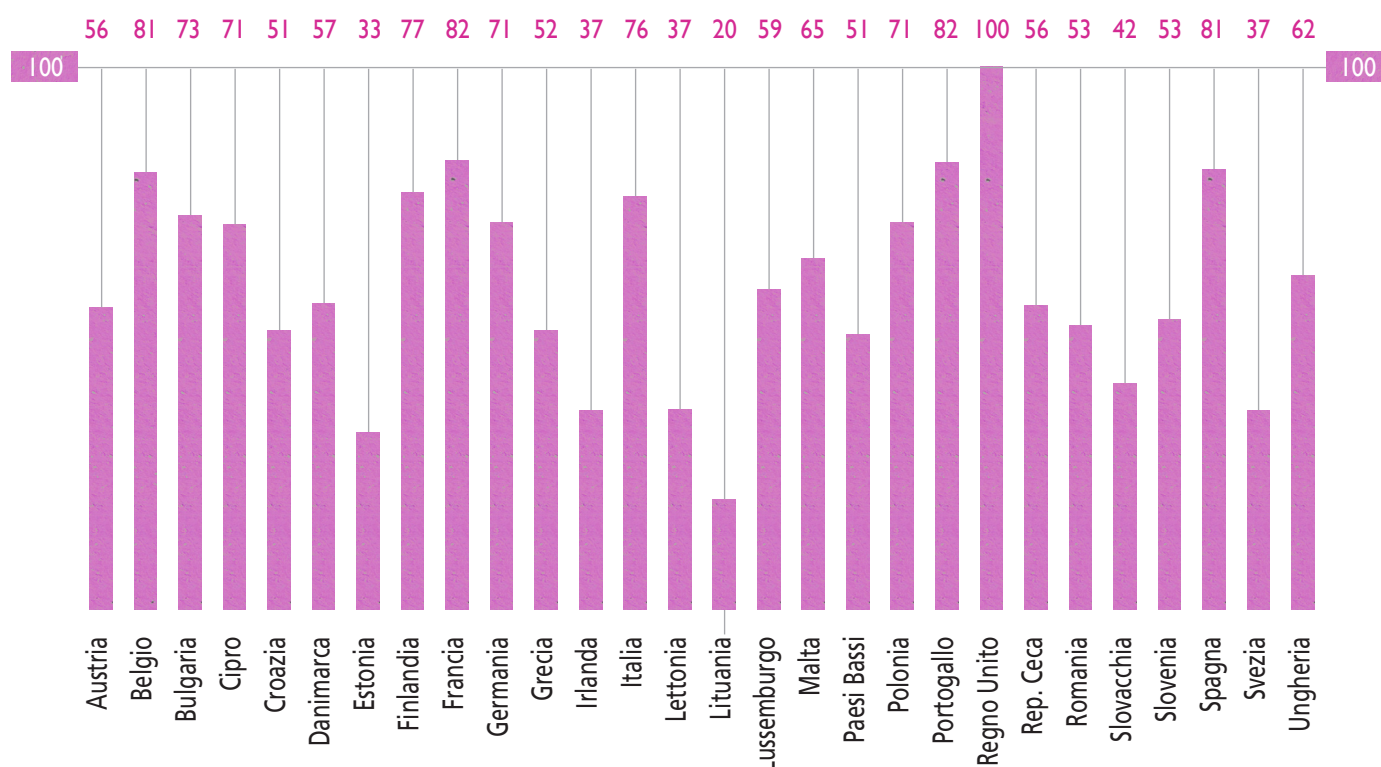


# Indice delle liberalizzazioni 2017

## Capitolo 10

### Assicurazioni

di Paolo Belardinelli



### 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 2015 le aziende operanti nel mercato assicurativo italiano erano 1.222, con circa 45.000 addetti e un ammontare di premi sottoscritti intorno ai 147 miliardi di euro (+2,5% rispetto al 2014), a dimostrazione del fatto che questo settore, ormai da anni, ha acquisito un peso considerevole all'interno della nostra economia.

# Assicurazioni

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 '70 e i primi anni '90, 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 cercato 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 regolativa o fiscale, e limitare così la contendibilità di ogni mercato. Tuttavia, al fine di misurare il grado di liberalizzazione di un settore fortemente regolamentato come quello assicurativo, sembra ragionevole includere anche misure di elementi che riflettono la struttura del mercato, oltre che esplicite barriere 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, come negli anni scorsi, il Regno Unito, che si distingue soprattutto per lo sviluppo dei comparatori, la cui presenza rende le offerte più trasparenti e la clientela più propensa allo *switching*, e per essere il mercato meno concentrato, seguito da quello della Spagna. La *performance* migliore rispetto ai canali di distribuzione è data dal Belgio. La Polonia presenta il più basso livello di imposte indirette sui premi assicurativi considerati.

## 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 *monopolistic work-related insurance, distribution* e *tax*.

*Monopolistic work-related insurance* consiste di una variabile *dummy* uguale a 1 per quei paesi in cui l'assicurazione sugli incidenti sul lavoro è gestita da un ente pubblico in regime di monopolio, 0 in caso contrario. Un mercato è tanto più liberalizzato quanto più gli agenti che vi operano hanno possibilità di scegliere alternative diverse, che scompaiono se esiste un'unica opzione data dall'ente pubblico monopolista.

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

*Tax* tiene conto delle tasse sui premi dei prodotti assicurativi *life, motor liability* e *health*. A tasse più elevate corrisponde un punteggio sull'indicatore più basso. Sebbene questa non sia una misura diretta del livello di competizione, è importante sottolineare che un prelievo fiscale più elevato si configura sia come una

# Indice delle liberalizzazioni 2017

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 fossero mancanti, si è assunto un livello pari a quello del peggior paese nella stessa variabile. A tale proposito, sottolineiamo il fatto che un paese risulterà tanto più svantaggiato nella classifica finale, quanti più dati saranno mancati nella costruzione dell'indice. La Lituania risulta così essere il paese più penalizzato dal metodo utilizzato, in quanto mancano i dati per quattro variabili su sei. Seguono Danimarca, Estonia e Lettonia (dati mancanti per tre variabili su sei). In merito all'Italia sono stati trovati i dati necessari per tutte le variabili.

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 2015; in mancanza del dato 2015 si è utilizzato il dato disponibile più recente.

## L'Italia

L'Italia occupa il settimo posto in classifica, perdendo tre posizioni a favore di Belgio, Finlandia e Portogallo, rispetto all'ultima rilevazione. L'indicatore in cui il nostro paese, comparativamente agli altri paesi UE, offre la migliore prestazione è *Structure*, nel quale siamo settimi in classifica, grazie alle posizioni nona, decima 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 il regime di monopolio in cui è gestita l'assicurazione sugli incidenti sul lavoro, nel nostro caso dall'*INAIL*, siamo ampiamente male accompagnati (stando ai nostri dati, solo Danimarca, Finlandia e Portogallo adottano un sistema competitivo), la peggiore posizione è riservata agli indicatori *Distribution* e *Tax*, in cui ci troviamo rispettivamente decimi e undicesimi in classifica. L'indicatore *Design* è quello su cui il legislatore o il regolatore hanno i migliori strumenti per incidere nel breve periodo; qualora il settore fosse ulteriormente liberalizzato, l'impatto sarebbe facilmente e immediatamente captato dall'indice. A oggi, non si rilevano cambiamenti significativi rispetto agli anni scorsi, anche se nei prossimi anni potrebbero emergere conseguenze derivanti da alcune norme pro-concorrenziali approvate nell'ambito della Legge per la concorrenza (legge 124/2017).

# Assicurazioni

**Tabella 1. Assicurazioni – Indice di liberalizzazione 2017**

|               | Design<br>[0-10] | Structure<br>[0-10] | Index<br>[0-100] |
|---------------|------------------|---------------------|------------------|
| Austria       | 7,31             | 1,71                | 56               |
| Belgio        | 8,00             | 5,14                | 81               |
| Bulgaria      | 7,07             | 4,72                | 73               |
| Cipro         | 5,77             | 5,76                | 71               |
| Croazia       | 6,93             | 1,34                | 51               |
| Danimarca     | 7,61             | 1,57                | 57               |
| Estonia       | 2,66             | 2,67                | 33               |
| Finlandia     | 8,66             | 3,82                | 77               |
| Francia       | 7,58             | 5,82                | 82               |
| Germania      | 6,13             | 5,46                | 71               |
| Grecia        | 5,23             | 3,14                | 52               |
| Irlanda       | 5,87             | 0,07                | 37               |
| <b>Italia</b> | <b>7,47</b>      | <b>4,90</b>         | <b>76</b>        |
| Lettonia      | 2,66             | 3,34                | 37               |
| Lituania      | 2,66             | 0,67                | 20               |
| Lussemburgo   | 7,86             | 1,78                | 59               |
| Malta         | 7,09             | 3,47                | 65               |
| Paesi Bassi   | 5,84             | 2,40                | 51               |
| Polonia       | 7,01             | 4,55                | 71               |
| Portogallo    | 9,20             | 4,17                | 82               |
| Regno Unito   | 7,68             | 8,56                | 100              |
| Rep. Ceca     | 5,88             | 3,24                | 56               |
| Romania       | 7,43             | 1,13                | 53               |
| Slovacchia    | 5,87             | 0,93                | 42               |
| Slovenia      | 5,42             | 3,21                | 53               |
| Spagna        | 7,44             | 5,77                | 81               |
| Svezia        | 2,66             | 3,29                | 37               |
| Ungheria      | 7,14             | 2,89                | 62               |





# Indice delle liberalizzazioni 2016

## Gli autori

**Fabiana Alias** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Paolo Belardinelli** è Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Francesco Del Prato** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Andrea Giuricin** è Ceo di TRA Consulting e Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Michael Munger** è Professore di Scienza politica alla Duke University.

**Carlo Stagnaro** è Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Massimiliano Trovato** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

