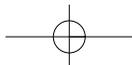


Report



Istituto Bruno Leoni

INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI 2010

a cura di
Carlo Stagnaro

con un saggio di
Sam Peltzman



Il saggio di Sam Peltzman è comparso originariamente con il titolo "Regulation and the Wealth of Nations: The Connection between Government Regulation and Economic Progress" su *New Perspectives on Political Economy*, 3, n. 2, 2007, pp. 185-204. La traduzione dall'inglese è di Daniela Antongiovanni.

AD
Gerardo Spera

Copertina
Timothy Wilkinson

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

Prima edizione: luglio 2010
ISBN 978-88-6440-022-8

Indice

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni <i>di Sam Peltzman</i>	7
Introduzione <i>di Carlo Stagnaro</i>	33
Tabelle riassuntive	59
Capitolo 1 Mercato elettrico <i>di Massimo Beccarello e Daniela Floro</i>	69
Capitolo 2 Mercato del gas naturale <i>di Massimo Beccarello e Daniela Floro</i>	91
Capitolo 3 Servizi idrici <i>di Rosamaria Bitetti</i>	111
Capitolo 4 Telecomunicazioni <i>di Massimiliano Trovato</i>	125
Capitolo 5 Trasporto ferroviario <i>di Andrea Giuricin</i>	143
Capitolo 6 Trasporto aereo <i>di Andrea Giuricin</i>	161
Capitolo 7 Trasporto pubblico locale <i>di Andrea Giuricin</i>	177

Indice

Capitolo 8 Infrastrutture autostradali <i>di Luigi Ceffalo</i>	189
Capitolo 9 Servizi postali <i>di Ugo Arrigo</i>	199
Capitolo 10 Televisione <i>di Massimiliano Trovato</i>	223
Capitolo 11 Servizi finanziari <i>di Christian Pala e Paolo Pamini</i>	241
Capitolo 12 Ordini professionali <i>di Silvio Boccalatte</i>	277
Capitolo 13 Mercato del lavoro <i>di Fabiana Alias</i>	315
Capitolo 14 Fisco <i>di Piercamillo Falasca</i>	323
Capitolo 15 Pubblica Amministrazione <i>di Ugo Arrigo</i>	345
Note biografiche	355

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni: il rapporto tra la regolamentazione e il processo economico

di Sam Peltzman

Il titolo di questo saggio allude ad Adam Smith e alla sua opera fondamentale *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*. Smith era molto interessato alle condizioni che promuovono il progresso economico. Il mio intervento verterà in particolare sull'interazione tra la regolamentazione e il progresso economico. Solo nel terzo libro della sua grande opera Smith affronta direttamente tale rapporto, precisamente nel primo capitolo del terzo libro, intitolato *Il naturale progresso dell'opulenza*. Il titolo originale (*Of the Natural Progress of Opulence*) suona bizzarro perfino per un anglosassone, al giorno d'oggi. "Opulenza" significa "ricchezza" nell'accezione moderna. Oggi, per un saggio del genere si sceglierebbe un titolo del tipo *Come fa un'economia a generare ricchezza*.

L'argomento specifico di questo capitolo è la distribuzione del capitale tra città e campagna. Smith sostiene che il progresso economico di una nazione sarebbe più rapido e durevole se il capitale venisse investito prima per la gran parte nell'agricoltura, per poi sviluppare gradualmente l'industria e il commercio nei piccoli centri e nelle città. Smith ritiene anche che se gli investitori fossero liberi di scegliere gli investimenti con il maggior rendimento, farebbero proprio questa scelta per incoraggiare il progresso.

D'altro canto, egli osserva che nell'Europa del suo tempo «questo ordine naturale delle cose» è «del tutto

invertito»; sono le città a crescere per prime, mentre la campagna si sviluppa soltanto successivamente. Come si spiega questo rovesciamento? Smith non ha dubbi sulla risposta: tutto dipende dalle leggi di Londra, che con regole e imposte gonfiano artificialmente i rendimenti degli investimenti in attività non agricole.

In linea con l'approccio generale della *Ricchezza delle nazioni*, il ragionamento di Smith va più in là della questione specifica e guarda alla crescita economica di lungo periodo. Perché il reddito pro capite cresce gradualmente in alcune società e stagna in altre? Smith ha capito, come pochi altri prima di lui, che la chiave della ricchezza è il progresso, che le nazioni raggiungono una prosperità duratura non già con la scoperta di una miniera d'oro, ma creando le condizioni che possano favorire una crescita costante.

L'aggettivo "naturale" nel titolo del capitolo offre una chiave di lettura fondamentale della risposta di Smith al mistero della crescita costante: quando, in assenza di regolamentazione e distorsione, un'attività produce un rendimento più elevato rispetto a un'altra, l'economia cresce se le risorse confluiscono verso l'attività ad alto rendimento. E le risorse convergerebbero certamente in quella direzione se potessimo liberamente perseguire la nostra felicità. Quando il regolatore adotta norme che modificano, o impediscono di reagire a, questi segnali del mercato, l'intera nazione finisce per diventare più povera.

Il punto di vista di Smith è assolutamente ragionevole, ma a mio parere il quadro del rapporto tra la regolamentazione e il progresso della ricchezza è incompleto. Smith evidenzia il conflitto tra la regolamentazione e il progresso economico, e se si trovasse a scrivere un saggio per l'Istituto Bruno Leoni probabilmente lo intitolerebbe *La regolamentazione, nemica del progresso*.

Io suggerirei invece all'IBL di pubblicare altri due saggi, di cui vi voglio parlare.

Il primo, *Il progresso, nemico della regolamentazione*, sarebbe un saggio sul modo in cui le forze del mercato e la prosperità possono minare gli effetti di una norma-

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

tiva. Il fenomeno ha due facce: da un lato, spesso la norma introdotta induce cambiamenti del comportamento di segno opposto rispetto all'intento della norma stessa; dall'altro, in assenza di regolamentazione, il progresso spesso produce automaticamente lo stesso tipo di benefici perseguiti dal regolatore, sebbene in modo più lento e silenzioso.

Il secondo saggio, *Il progresso, amico della regolamentazione*, rappresenterebbe un tentativo di rispondere a un problema che turbava Smith, ossia la capacità di un impianto normativo di distruggere la ricchezza. Come può una simile normativa sopravvivere politicamente? La risposta è che spesso il progresso ne nasconde per lungo tempo gli effetti negativi, immunizzando la normativa sul piano politico.

È assolutamente comprensibile che Smith abbia sottolineato il conflitto tra la regolamentazione e il naturale progresso dell'opulenza, poiché il rapporto tra queste due forze è conflittuale per definizione. È legittimo che vi siano opinioni discordanti sulla bontà di un determinato orientamento regolatorio, ma c'è un filo conduttore comune: tutte le normative in campo economico sono state create per negare e imbrigliare la spinta naturale del progresso della ricchezza. La regolamentazione mira alla miniera d'oro invece di accettare i risultati del progresso graduale che nasce in assenza di regolamentazione. Come può il naturale progresso superare questa negazione, all'atto pratico?

Ho già accennato a una modalità: la regolamentazione incentiva comportamenti che compensano alcuni o tutti i suoi obiettivi teorici. Alcuni li definiscono "comportamenti compensativi" (*offsetting behaviors*), e tra breve ve ne fornirò tre esempi, frutto del lavoro di vari economisti di diverso orientamento, tra cui anche il sottoscritto. Gli esempi sono tratti dalle cosiddette regolamentazioni "sociali", ma, come vedrete, i principi si applicano anche ad altre forme di regolamentazione.

I tre cambiamenti normativi che mi accingo a discutere riguardano la legislazione in materia di sicurezza stradale, che negli Stati Uniti iniziò a svilupparsi negli

anni Sessanta, l'*Endangered Species Act* degli anni Settanta (cioè la norma sulle specie in via di estinzione) e l'*Americans with Disabilities Act* dei primi anni Novanta, che vorrebbe proteggere i disabili. A prima vista sembrano esempi lontani l'uno dall'altro, ma mi auguro di riuscire a mostrarvi il filo conduttore che li lega, ossia il comportamento compensativo, che ha vanificato alcuni o tutti gli effetti auspicati, e addirittura in un caso ha sortito il risultato opposto.

La questione dei comportamenti compensativi non è nuova. Una delle prime lezioni del primo anno verte sul controllo dei prezzi da parte del governo. Raccontiamo ai nostri studenti che, se il governo impone un prezzo al di sotto del prezzo di equilibrio di mercato, si genera un eccesso di domanda. A quel punto, i compratori dovranno passare del tempo in fila ad aspettare il loro turno, o spendere altre risorse preziose per procedere verso la testa della fila. In termini economici, queste spese equivalgono a un aumento di prezzo e pertanto controbilanciano i controlli governativi. Infatti, in questo caso, i principi basilari dell'economia suggeriscono che il prezzo finale – ossia il prezzo ribassato imposto dalla legge più il valore del tempo speso in attesa o forse le "mazzette" pagate per saltare la coda – può arrivare a essere più elevato del prezzo che si formerebbe autonomamente in assenza di regolamentazione. In altre parole, il comportamento dei consumatori può compensare all'eccesso gli effetti della regolamentazione.

Questa semplice storiella dimostra una cosa importante: è raro che una normativa (di qualsiasi tipo) riesca a modificare le forze fondamentali all'origine della variabile specifica su cui il legislatore sta cercando di intervenire. Pertanto, dobbiamo chiederci se una normativa ottiene davvero un cambiamento o se a cambiare è soltanto la modalità di auto-affermazione delle forze del mercato.

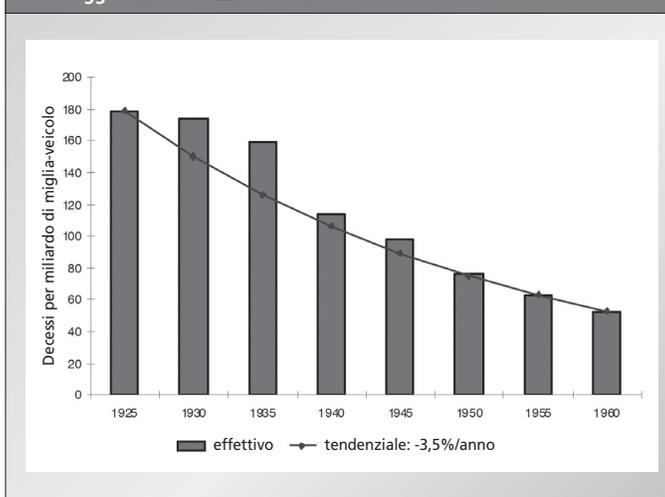
1. Regolamentazione in materia di sicurezza stradale

Partiamo dunque nel nostro viaggio alla ricerca di risposte. Iniziamo dalla normativa in materia di sicu-

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

rezza stradale, per la precisione con un numero: 3,5%. Voglio che vi ricordiate questo numero perché ci ritornerò più avanti. Come potete vedere dal grafico, è la percentuale annua di diminuzione dei decessi per miglio stradale negli Stati Uniti dal 1925 al 1960, ossia dalle origini del mercato automobilistico di massa agli albori del fermento politico che ha portato alla regolamentazione.

Figura 1
Tasso di mortalità per incidente stradale prima dell'entrata in vigore della legge sulla sicurezza stradale



Il dato -3,5% è importante perché indica che la sicurezza stradale ha visto un significativo progresso prima dell'introduzione di una normativa specifica, un progresso peraltro non dovuto a innovazioni epocali, bensì a una serie di piccoli miglioramenti su innumerevoli fronti, dalla progettazione automobilistica e stradale all'abilità dei conducenti, alle tecniche di pronto intervento medico e così via. In altre parole, è senz'altro lecito affermare che questi miglioramenti sono l'effetto del naturale progresso dell'opulenza: la crescente ricchezza generava una crescente domanda di salute e sicurezza personale e il mercato stava trovando il modo di soddi-

sfare l'aumento della domanda.

Questo esempio specifico di progresso naturale aveva una componente normativa, o governativa. Dopo tutto, è il governo di una nazione che ordina la costruzione di strade e autostrade, predispose un codice della strada e lo fa applicare. Nel periodo pre-regolamentazione anche questi ambiti dell'attività di governo si stavano evolvendo. Ci tengo a sottolinearlo perché la teoria di naturale progresso di Smith non intende affatto tagliare fuori il governo e il suo ruolo legislativo-esecutivo, né tantomeno intendo farlo io. Piuttosto, l'idea di progresso naturale che mi sento di caldeggiare (e ritengo che anche Smith sarebbe d'accordo) è un progresso per cui temi come la sicurezza stradale si evolvono in sintonia costante con le forze del mercato, in un mondo che diventa sempre più ricco e più abile. In questo scenario, il ruolo del governo è soprattutto di affiancare o integrare le forze del mercato, sicché l'attività del governo evolve gradualmente, in sintonia con il cambiamento delle forze del mercato. Credo di aver così delineato chiaramente la situazione fino agli anni Sessanta, periodo in cui il tasso di mortalità per incidenti stradali diminuiva costantemente.

Nell'ipotesi contraria, il governo svolge un ruolo centrale, in senso sia politico sia operativo. La questione è ritenuta troppo importante per lasciare che siano le forze del mercato o anche le basse sfere del governo a scegliere la soluzione migliore per la propria realtà locale. Perciò, il governo centrale sviluppa una strategia unitaria finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo prefissato e poi la impone al mercato. Ritengo di aver così correttamente descritto lo scenario statunitense della sicurezza stradale da quando il Congresso ha varato il *Motor Vehicle Safety Act* nel 1966; da allora, gran parte del mondo occidentale ha copiato questo sistema. Quando utilizzo il termine "regolamentazione" e lo oppongo al naturale progresso dell'opulenza, mi riferisco soprattutto al fatto che la legge entra in vigore all'improvviso e regola tutto l'ambito di riferimento.

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

La strategia unitaria che ha ispirato la normativa in materia di sicurezza stradale a partire dal 1966 è molto chiara: la sicurezza dipende in misura critica da quanto i singoli elementi di progettazione delle automobili sono in grado di proteggere gli automobilisti dalle conseguenze di un incidente, quindi l'invenzione e l'installazione di tali elementi deve essere governata a livello centrale. In questo sistema c'è spazio per le forze del mercato, per esempio nella scelta estetica degli elementi di progettazione obbligatori e nella facoltà di superare gli standard minimi. Ma negli ultimi 40 anni circa, le scelte fondamentali nell'ambito della sicurezza stradale degli Stati Uniti sono state guidate per lo più da Washington.

Oltre 30 anni fa, decisi di studiare da vicino l'esperienza relativa ai primi standard di sicurezza stradale, pochi anni dopo la loro introduzione. Era stata resa obbligatoria l'installazione di cinture di sicurezza e i piantoni dello sterzo e il parabrezza dovevano essere ad assorbimento d'urto, per proteggere i passeggeri nel caso in cui vi fossero stati sbattuti contro.

A mio modesto parere, alcuni dei potenziali benefici di questi dispositivi rischiavano di generare una compensazione, perché la normativa avrebbe incoraggiato gli automobilisti ad assumere rischi maggiori: la maggior protezione fornita dai dispositivi obbligatori per legge di fatto riduceva il prezzo di una guida rischiosa. Mi spiego meglio: quando si ha fretta si è tentati di guidare in modo più veloce o più aggressivo; questa tentazione ha un prezzo, cioè un rischio più elevato di fare un incidente e rimanere feriti, se non addirittura di perdere la vita. I dispositivi di sicurezza obbligatori riducono questo prezzo riducendo la gravità delle conseguenze a cui si potrebbe andare incontro in caso di incidente. Se prima dell'entrata in vigore della legge le conseguenze di un incidente erano sufficientemente gravi da scoraggiare una guida veloce o rischiosa, in seguito l'effetto deterrente era meno probabile. Dal punto di vista economico, era assolutamente logico che a livello aggregato i dispositivi obbligatori avrebbero incorag-

giato un comportamento più rischioso e che l'assunzione di rischi più elevati avrebbe in qualche misura compensato i benefici in termini di sicurezza promessi dai nuovi dispositivi.

Purtroppo, i principi dell'economia non possono aiutarci oltre. E soprattutto, un ragionamento dal punto di vista economico non risponde alla domanda cruciale: *in che misura* verranno compensati i potenziali benefici in termini di sicurezza? Potrebbe verificarsi una compensazione parziale, totale o anche più che proporzionale. In altre parole, la maggior parte del saggio che scrissi allora sulla questione si basava sui fatti così come accertati alla metà degli anni Settanta. A mio avviso alcuni dati sembravano indicare una compensazione totale dei benefici. In particolare, la mortalità dei passeggeri per incidente stradale era effettivamente calata in modo significativo rispetto a quanto sarebbe stato ipotizzabile altrimenti. Tuttavia, questo dato è stato interamente compensato dall'aumento di incidenti e fatalità a carico di "non passeggeri", ossia pedoni, ciclisti o motociclisti che non erano protetti dai dispositivi di sicurezza obbligatori sulle auto.

Questo dato suscitò un notevole scetticismo tra economisti e no. La maggior parte dei miei colleghi, diversamente dal resto del mondo accademico, accettò la logica di fondo e si riservò, con un certo scetticismo, di accertare se la teoria trovasse rispondenza nei fatti. Questo è il tipo di scetticismo più sano, che ha generato una prolifica e continua letteratura empirica nel campo della sicurezza automobilistica e stradale e ha seguito la variegata evoluzione delle legislazioni nei vari paesi.

Nel complesso, ritengo che questa letteratura supporti l'ipotesi del comportamento compensativo. Gli studi divergono a seconda che la compensazione sia totale, come nel mio caso, o riguardi reazioni specifiche; per esempio, se derivi dall'aumento della mortalità tra non passeggeri o da un cambiamento comportamentale più generale. In ogni caso, l'evidenza ricorrente è che l'incidenza della legge sulla sicurezza stradale sul tasso

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

di mortalità è notevolmente inferiore rispetto a quella che sarebbe se le persone in auto si comportassero come i manichini del *crash test*.

Un esempio recente è rappresentato dal saggio di Alma Cohen e Liran Einav (2003), che tira le fila di questa ricerca trentennale. I due hanno studiato gli effetti delle leggi che impongono l'utilizzo delle cinture di sicurezza e ai loro occhi l'aumento della mortalità tra i non passeggeri non è significativo. Però, in linea con la maggior parte di questi studi, hanno constatato che l'incidenza reale di queste leggi sulla mortalità stradale è sostanzialmente inferiore a quella ipotizzabile in assenza di comportamenti compensativi. Le leggi hanno certamente incrementato l'utilizzo delle cinture di sicurezza, ma Einav e Cohen hanno calcolato che in assenza di comportamenti compensativi un simile incremento di utilizzo avrebbe dovuto salvare più del triplo delle vite di quanto in realtà è accaduto.

È importante chiarire che questo risultato deludente non ha nulla a che fare con eventuali difetti tecnici dei dispositivi di sicurezza, i quali sembrano funzionare proprio come dovrebbero: se siete coinvolti in un incidente grave, ve la caverete molto meglio se avete la cintura allacciata che non in caso contrario. Piuttosto, la letteratura in materia di sicurezza automobilistica e stradale collega, direttamente o indirettamente, il minor numero di vite salvate a un aumento di natura compensativa della probabilità che si verifichi un incidente grave.

2. L'*American with Disabilities Act*

Il secondo esempio di comportamento compensativo è legato all'*American with Disabilities Act* (che per brevità chiamerò ADA) del 1990. Come per la sicurezza automobilistica, gli USA non sono certo l'unico paese ad avere una legge in materia di diritto al lavoro delle persone con disabilità.

Questa legge proibisce la discriminazione nei confronti dei disabili in situazioni quali l'assunzione, la retribuzione, la promozione e il licenziamento e inoltre

impone la “sistemazione ragionevole” di lavoratori disabili tramite l’adattamento del posto di lavoro alla rispettiva disabilità. In questo modo, la legge si prefigge di incrementare il collocamento e il benessere dei disabili.

Pur senza dati precisi, è evidente che il progresso naturale dell’opulenza stava già producendo questo auspicabile risultato molto prima dell’ADA. Il graduale spostamento dell’attività economica dal lavoro manuale al lavoro intellettuale, ossia dalla produzione di beni alla fornitura di servizi, stava già di per sé generando un aumento delle opportunità di lavoro per i disabili. Come per la legge sulla sicurezza stradale, l’ADA non riconosceva questo tipo di progresso graduale.

Tuttavia, due studi recenti sugli effetti di questa legge, uno di Thomas DeLeire (2000) e l’altro di Daron Acemoglu e Joshua Angrist (2001), dimostrano che in realtà l’ADA non ha migliorato le opportunità di collocamento dei disabili sul mercato del lavoro. Infatti, entrambi gli studi concludono che il tasso di occupazione dei disabili è calato percettibilmente dopo l’entrata in vigore dell’ADA. Com’è possibile? Entrambi gli studi concordano che la risposta si trova negli incentivi creati dall’ADA per non assumere lavoratori con disabilità.

Valutiamo gli incentivi di un potenziale datore di lavoro, Mario, che sta pensando di assumere Maria, disabile. Prima dell’ADA, Mario avrebbe potuto assumere Maria e valutare se la sua produttività giustificava lo stipendio e i costi aggiuntivi per l’adattamento del posto di lavoro alla sua disabilità. A volte Maria si sarebbe rivelata un buon acquisto, altre volte no.

Con l’ADA, i costi relativi dell’assunzione e del licenziamento sono cambiati: se Mario non assume Maria, ora è punibile ai sensi di legge per discriminazione. D’altro canto, nel nostro sistema giuridico, Maria deve dimostrare che la decisione di Mario è un atto discriminatorio.

E se Mario è sufficientemente attento nella sua ricerca di personale, persone disabili come Maria non troveran-

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

no mai quell'opportunità di lavoro. Se però Mario assume Maria, a questo punto si trova ad affrontare due tipi di costi che prima non aveva: in primo luogo, è il regolatore, e non più Mario, a determinare le spese da sostenere per adattare il posto di lavoro alle esigenze di Maria e a decidere se lo stipendio è congruo oppure no; in secondo luogo se ora la licenzia per evitare questi costi, è sicuramente perseguibile per discriminazione. Ora spetta a Mario dimostrare che i costi della sistemazione sono "irragionevoli". In quest'ottica, l'ADA impone nuovi costi sia per l'assunzione sia per la mancata assunzione di Maria, ma il costo dell'assunzione (o più precisamente, forse dovremmo dire il successivo costo di licenziamento) è senz'altro più elevato. Facendo quattro conti, è meglio evitare di assumere Maria che assumerla e sostenere i nuovi costi imposti dall'ADA.

I fatti confermano quest'ipotesi: non soltanto il tasso di occupazione dei disabili è calato dopo l'introduzione dell'ADA, ma il calo è più marcato tra i giovani, che cercano occupazione più degli adulti, che sono già inseriti nel mondo del lavoro. La tendenza si esprime più nella riduzione delle nuove assunzioni che non in un aumento dei licenziamenti e colpisce maggiormente i livelli di istruzione più bassi, che a questo punto non possono più nemmeno offrire ai potenziali datori di lavoro l'opportunità di pagare meno per la mancanza di competenze.

Poiché l'ADA ha ridotto le opportunità di occupazione per i disabili, in questo caso la reazione compensativa è più che proporzionale. Sarebbe logico pensare che i disabili stiano chiedendo l'abrogazione della legge, ma in effetti alcuni ne hanno tratto vantaggio. Martina, per esempio, che già lavorava per Mario quando la legge è entrata in vigore nel 1992, ci ha guadagnato nettamente: ha condizioni di lavoro migliori, il datore di lavoro non può ridurle lo stipendio, mentre lei può denunciare il datore di lavoro per discriminazione dinanzi alle autorità. I disabili come Martina sono consapevoli della loro posizione di forza, mentre le vittime, ossia le Maria che non verranno mai assunte, spesso non sanno nemmeno di essere vittime. Questo

tipo di asimmetria spiega anche perché questo ambito normativo ha sempre un forte *appeal* sul piano politico.

3. L'*Endangered Species Act*

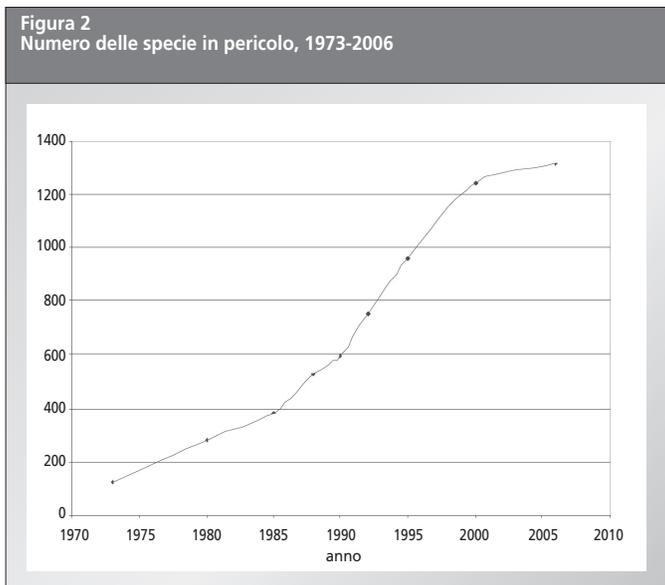
L'ultimo esempio di comportamento compensativo è rappresentato dall'*Endangered Species Act* (ESA) del 1973, una legge intesa a proteggere le specie animali a rischio di estinzione. Come già accennato per gli altri casi, normative analoghe sono presenti in molti paesi, ma questa è anche quella che ho approfondito meno e quindi non sono in grado né di precisare quanto sia determinante il comportamento compensativo in questo ambito, né di delineare il quadro della tutela delle specie prima dell'attuazione della normativa.

La legge prevede che sia un ente (in questo caso il Fish and Wildlife Service, FWS) a stabilire le specie in pericolo o che rischiano di diventarlo. Nel momento in cui una specie viene inserita nell'elenco, i proprietari dei terreni dove è presente non possono fare cambiamenti che potrebbero metterne a repentaglio la sopravvivenza. Questo perché, secondo il FWS, «scopo ultimo della legge è quello di "recuperare" la specie, in modo che non necessiti più della protezione della legge stessa».

Confrontiamo ora i fatti accaduti dal 1973 al 2006 con questo obiettivo. Innanzitutto, guardate il numero di specie presenti nell'elenco.

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

Figura 2
Numero delle specie in pericolo, 1973-2006



Sulla base di normative precedenti, nel 1973 furono inserite in elenco 119 specie; nei successivi 33 anni ne sono state aggiunte in media 40 all'anno, per un totale di oltre 1300 (semberebbe che in questo lasso di tempo le conoscenze zoologiche siano sorprendentemente migliorate). Quante specie sono state tolte dalla lista, invece?

Esattamente 42, e badate bene, non 42 all'anno, ma 42 in 33 anni. Di queste, 18 sono state cancellate per motivi tecnici (cambi nella tassonomia o dati errati), 9 si sono estinte e 15 sono state "recuperate". A giudicare dall'obiettivo dichiarato, questo progetto normativo si è dimostrato un totale fallimento, visto che il tasso di recupero non raggiunge lo 0,5% (6 su oltre 1300) delle specie in elenco. Sarebbe lecito dedurne che il vero scopo della legge sia di generare elenchi sempre più lunghi.

Il comportamento compensativo responsabile in parte di questo fallimento, definito a volte "sviluppo urbanistico preventivo", ha dato adito a svariate inter-

pretazioni, ma da economista ho scelto di parlare di due studi che se ne sono occupati in modo sistematico.

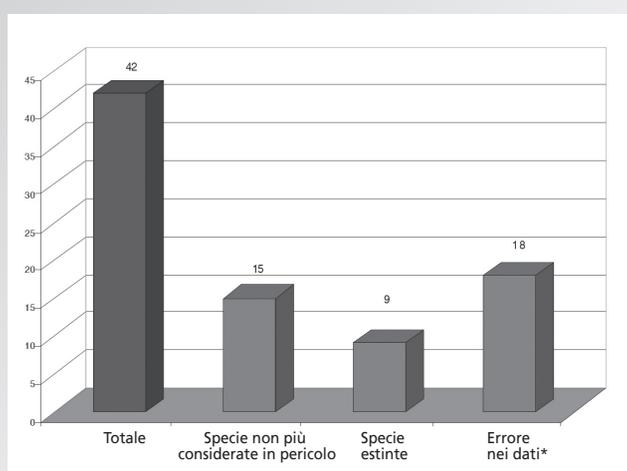
Il primo, effettuato da Lueck e Michael (2003), si riferisce al picchio boreale, il secondo, di Margolis, Osgood e List (2007), alla civettina del Nord America. Il primo mi aiuterà a illustrare come lo sviluppo preventivo sia in grado di vanificare l'intento dell'ESA.

Il picchio boreale è una specie in pericolo che vive in boschi sfruttabili dal punto di vista commerciale. In un mercato non regolamentato questi boschi vengono lasciati crescere finché il taglio degli alberi diventa economicamente vantaggioso. Alcune di queste foreste verranno completamente cancellate – come si dice, si farà pulizia. Altre saranno gradualmente ridotte. Alcune delle foreste cancellate saranno ripiantate, altre no. L'ESA stravolge questa logica. Se si possiede un bosco in cui vive il picchio boreale, non è permesso abbattere gli alberi e ciò è un bene per i picchi. Tuttavia questi volatili tendono a spostarsi frequentemente e quindi chi possiede un'area boschiva nei pressi di un'altra dove è insediato il picchio boreale ha un'unica soluzione: tagliare al più presto gli alberi! Infatti, se indugia e gli uccelli si trasferiscono nella sua zona non potrà più ricavarne legname. Questo non è un bene per i picchi, ma Lueck e Michael hanno dimostrato che è quanto si è sistematicamente verificato nei boschi del Nord Carolina. I boschi che avrebbero potuto essere solo sfoltiti o lasciati crescere ancora sono stati abbattuti completamente nel momento in cui rischiavano di essere scelti come habitat dal picchio.

Lo studio effettuato da Margolis, Osgood e List, riferito ad alcune aree edificabili nei pressi della città di Tucson in Arizona in cui viveva la civettina del Nord America, giunge alla stessa conclusione. Al momento di decidere se dare il via allo sfruttamento della zona da un punto di vista commerciale o se attendere, il comportamento compensativo ha portato a uno sviluppo edilizio immediato nel momento in cui le civette si sono insediate nelle vicinanze.

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

Figura 3
 Numero totale di specie tolte dalla lista delle specie in pericolo dal 1973 a oggi



* Dati inesatti, modifiche nella classificazione, ecc.

4. L'ironia dell'opulenza di Smith

Avrete notato l'ironia negli esempi di comportamento compensativo: la legge sulla sicurezza stradale favorisce uno stile di guida imprudente; la legge sul diritto al lavoro dei disabili li lascia disoccupati; la legge sulla protezione delle specie a rischio di estinzione promuove la distruzione dell'ambiente. Credo che sia stato questo aspetto ironico a stuzzicare l'interesse degli economisti verso questo tema, oltre che ad accendere la discussione. Tendenzialmente, noi economisti preferiamo scoprire risvolti inaspettati che veder confermate le nostre ipotesi, soprattutto se emerge la forza della semplicità logica della nostra disciplina. D'altro canto, mentre noi siamo in grado di guardare con sano scetticismo a nuovi risultati inattesi, da tempo immemore i politici si rifiutano di riconoscere le nuove teorie economiche, perlomeno da quando Adam Smith propugnava il libero commercio più di 200 anni fa.

È giusto essere scettici. Vi ho raccontato come il comportamento compensativo ha compromesso tre importanti tentativi di migliorare la nostra vita. Tuttavia, sono tutte vacche sacre del mondo politico; in nessuno di questi ambiti sussiste un serio rischio di stravolgimento delle cose. E credetemi, tutti e tre hanno un forte *appeal* a livello mondiale. Com'è possibile? Nell'esempio dell'ADA, ho cercato la risposta analizzando la differenza tra i beneficiari, che sono consapevoli della loro posizione di forza, e le vittime, che non lo sono. Forse un'analisi più approfondita di quella che definiamo "economia politica" potrebbe aiutarci a comprendere la resistenza nel tempo degli altri casi, ma ricordiamoci che rimangono soltanto esempi. Specialmente nell'ambito delle norme sociali, gli economisti sono abituati a scoprire che i benefici della regolamentazione deludono le aspettative e spesso non ripagano i costi dell'attuazione. Deve esserci una forza molto potente che protegge queste norme così inefficienti.

Penso di aver trovato il colpevole. È il naturale progresso dell'opulenza di Smith, la tendenza dei mercati non regolamentati a contribuire a una crescita costante: vi dimostrerò che la forza economica che la regolazione si rifiuta di riconoscere è la stessa che la sostiene politicamente.

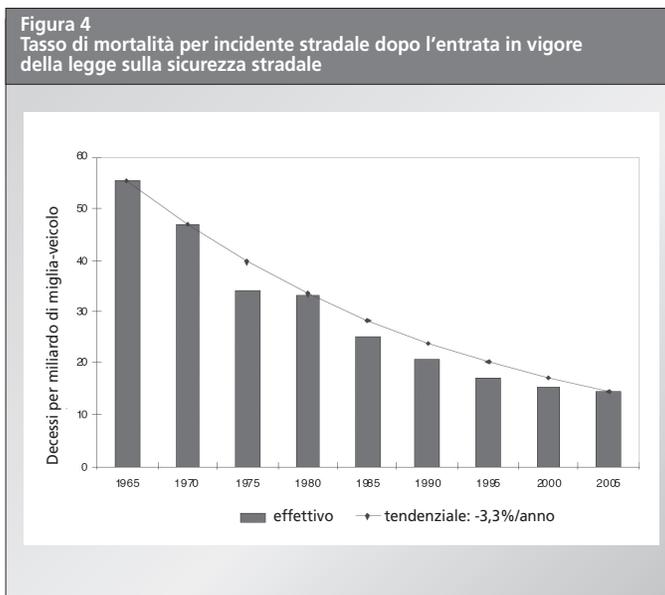
Sembra un paradosso, ma permettetemi di tornare all'inizio di questo scritto, e capirete presto dove voglio arrivare. Vi ho chiesto di ricordare un dato. Il dato è 3,5%, ossia la percentuale annua di diminuzione della mortalità per miglio-veicolo nel periodo precedente all'entrata in vigore della legge sulla sicurezza stradale.

Ora, provate a indovinare qual è la percentuale corrispondente nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge sulla sicurezza stradale.

La risposta esatta è che dal 1965 al 2005 i decessi per miglio-veicolo dovuti a incidenti sono diminuiti del 3,3% all'anno. In altre parole, tra i due periodi non c'è una differenza significativa. L'identità sostanziale dei due dati mi sembra il modo migliore per stimolare in voi un atteggiamento scettico nei confronti dell'efficacia del progetto normativo.

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

Figura 4
Tasso di mortalità per incidente stradale dopo l'entrata in vigore della legge sulla sicurezza stradale



Vi ho appena dimostrato che la legge sulla sicurezza stradale non ha portato a una riduzione dei comportamenti rischiosi. Tuttavia, a mio parere è probabile che la forza del naturale progresso dell'opulenza sia ancora più importante. È probabile che la sicurezza in campo automobilistico e stradale avrebbe continuato a migliorare indipendentemente dalle normative emanate da Washington, e non mi sorprenderei se il tasso di mortalità per miglio-veicolo continuasse a diminuire del 3-4% all'anno per molti anni a venire, non soltanto negli Stati Uniti ma anche in Europa. Infatti, anche sul fronte della progettazione automobilistica, probabilmente le regole imposte da Washington hanno solo accelerato un cambiamento che altrimenti sarebbe stato più lento. Ovviamente, tanto è immaginabile che un'auto del 1965 avesse il design del 1925, quanto è impossibile che un modello del 2007 monti ancora la tecnologia degli anni Sessanta in fatto di sicurezza. Non lo sapremo mai, ma è probabile che molte delle caratteristiche progettuali

rese obbligatorie dal regolatore sarebbero state introdotte comunque, magari più tardi.

La logica di progresso graduale che precede l'introduzione di un'importante innovazione legislativa è comune a diversi ambiti di regolamentazione sociale, per esempio la sicurezza dei lavoratori e dei prodotti nonché la qualità dell'ambiente. Una ricerca accurata potrebbe dimostrare che l'introduzione di una regolamentazione ha accelerato il processo, ma non lo darei per scontato. Il punto è che nella maggior parte dei casi il progresso graduale avrebbe probabilmente seguito la sua naturale evoluzione indipendentemente dall'entrata in vigore di una legge. In questo senso, il progresso promuove spesso gli stessi obiettivi della regolamentazione.

Tuttavia, anche se il ritmo del progresso non cambia dopo l'introduzione di una norma, come accade per esempio nel campo della sicurezza stradale, vi è una differenza fondamentale: dopo l'entrata in vigore della norma si verifica comunque un progresso e questo consente al regolatore di sottolinearlo con orgoglio e di prendersene il merito.

Come potete vedere, un economista che valuta il quadro completo potrebbe dire «la regolamentazione non ha nulla a che vedere con il progresso, che si sarebbe verificato comunque», ma questa argomentazione è troppo raffinata. I dati di realtà sono che è stata introdotta una regola e che si è verificato un progresso, quindi perché cambiare le cose?

positivamente solo se i risultati si collocano ragionevolmente al di sopra del *benchmark* previsto dal controfattuale. Fin dai tempi di Adam Smith, questo è il procedimento analitico adottato dagli economisti. Infatti, nel breve capitolo che ha ispirato questo saggio, Smith non si limita a decantare i vantaggi derivanti dall'investire nella campagna, né richiede che vi si creda per una semplice questione di logica. Piuttosto, Smith confronta gli effetti della politica mercantilista nell'Inghilterra dei suoi tempi con uno scenario controfattuale tratto dalla storia delle colonie dell'America settentrionale e dell'antico Egitto. Successivamente, gli economisti hanno adottato tecniche più efficaci ma la metodologia analitica è la stessa di Smith.

Tornando ai giorni nostri, è raro che una proposta di regola importante venga messo in discussione a livello politico perché non si presenta significativamente più efficace di un controfattuale plausibile. Sembra invece vero il contrario, cioè che il processo politico abbia bisogno di una dimostrazione assoluta di inefficacia prima che si inneschi una potente spinta al cambiamento. Ora ve lo dimostro con due esempi tratti dalla mia esperienza professionale.

5. La politica delle riforme

All'inizio degli anni Settanta mi trovavo a Washington, perché facevo parte del gruppo di lavoro incaricato di riformare il sistema di regolamentazione del trasporto merci; il gruppo era numeroso e composto da professionisti di talento. Noi economisti eravamo pressoché concordi sulla necessità di una riforma, dimostrando che la normativa esistente, il cui effetto principale era di sopprimere le forze di mercato, si era rivelata assolutamente controproducente, probabilmente fin dai tempi della costruzione della prima rete autostradale negli anni Venti, se non addirittura da prima. Ciononostante, il nostro progetto di riforma è naufragato.

Entro i cinque anni successivi, questa infrastruttura normativa, durata quasi cento anni, ha iniziato a sgretolarsi; un altro decennio e sarebbe scomparsa. Sembra

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

una versione meno drammatica degli eventi che hanno scombussolato l'Europa orientale una ventina di anni fa: se guardiamo indietro, i motivi del cambiamento improvviso sono simili. Tornando alla normativa nell'ambito dei trasporti, una gran parte del settore ferroviario (che movimentava circa la metà delle merci negli Stati Uniti) è stata colpita da una crisi finanziaria in un periodo di generale prosperità, rendendo improcrastinabile un cambiamento a livello normativo. In questo caso, le forze del mercato sono dovute arrivare al punto di provocare il collasso del sistema normativo prima che potesse intervenire un cambiamento sostanziale.

Ora voltiamo pagina, vi racconto un altro progetto normativo recente che ho analizzato, relativo al lancio di nuovi farmaci da parte della Food and Drug Administration (FDA). Negli Stati Uniti, una casa farmaceutica non può commercializzare un nuovo farmaco finché non dimostra che il farmaco in questione non solo è sicuro ma anche "efficace"; in altre parole, la casa farmaceutica deve dimostrare che il farmaco fa quello che promette di fare. Il requisito della "prova di efficacia" è stato introdotto nel lontano 1962 e circa un decennio più tardi mi sono trovato a studiare gli effetti di questa legge. Ho concluso che il requisito della prova di efficacia era un disastro per la salute pubblica e in verità favoriva le malattie e addirittura la morte più di quanto non dovesse prevenirle. Come per la mia ricerca sulla sicurezza stradale, non citerei questo vecchio lavoro se non fosse stato oggetto di ulteriore disamina da parte di altri economisti, ma nessuno degli studi successivi mi ha indotto a modificare la mia conclusione radicale e ancora oggi la regolamentazione statunitense sul lancio di nuovi farmaci continua a provocare disastri. Ciononostante, non è realistico pensare che nel prossimo futuro questa legge subisca la stessa sorte della normativa sul trasporto merci.

Lasciate che vi spieghi come sono giunto a una conclusione così dura, quello che è successo da allora e quali sono, a mio parere, le ragioni della sopravvivenza politica di questa normativa.

L'intento del legislatore è senz'altro lodevole: i farmaci inefficaci sottraggono risorse e tempo allo sviluppo di trattamenti migliori. Tuttavia, i test clinici necessari per dimostrare alla FDA che un farmaco è efficace richiedono tempo, indipendentemente dal fatto che ottengano l'approvazione o meno. E di fatto, il tempo in più necessario a tal scopo è un costo che si estende per anni, non mesi o settimane.

In alcuni casi, questo costo ha la sua ragion d'essere, perché i farmaci inefficaci vengono bocciati; inoltre, l'elevato numero di test permette di identificare e bloccare i farmaci pericolosi. Tutti i farmaci efficaci che alla fine del percorso di sperimentazione giungono sul mercato pagano un costo in termini di tempo, anche i cosiddetti "salvavita" o quelli in grado di alleviare la sofferenza. In questi casi, il tempo in più che occorre al farmaco per arrivare sul mercato significa che mentre la FDA sta valutando i risultati dei test, i potenziali beneficiari vedono protrarsi la sofferenza o, nella peggiore delle ipotesi, sopraggiungere la morte. A mio modesto parere, alla luce dei dati disponibili quest'ultimo costo è troppo alto, qualsiasi sia il beneficio: infatti, i decessi dovuti a questa lentezza procedurale sono migliaia all'anno. Per contro, i benefici sono irrilevanti. Ho appurato che prima dell'introduzione della normativa il mercato si liberava molto rapidamente dei farmaci inefficaci: le vendite crollavano entro pochi mesi dal lancio, per cui c'era ben poco spazio di ottimizzazione regolatoria rispetto alle forze del mercato.

La prima reazione a questa ricerca nelle sedi istituzionali di Washington mi ha ricordato la reazione sovietica alla Primavera di Praga del 1968: ostile e difensiva. Qualsiasi cambiamento era visto come inutile e dannoso. Col tempo questa linea dura si è ammorbidita, anche perché la maggior parte degli studi accademici successivi giungeva a conclusioni simili alle mie. Infine, i regolatori hanno riconosciuto la necessità di cambiare marcia e hanno introdotto alcuni cambiamenti, che hanno leggermente accelerato il processo. Ciononostante, non c'è mai stata una vera pressione politica per un

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

cambiamento davvero sostanziale, che eliminasse il requisito dell'efficacia *tout court*, per esempio. Ancora oggi, oserei dire che la normativa uccide più persone di quante ne riesce a salvare.

Sono convinto che questa pessima normativa sopravviva nello scenario politico perché è protetta dal naturale progresso dell'opulenza. La medicina evolve continuamente su tutti i fronti e sul mercato giungono continuamente farmaci nuovi ed efficaci, sebbene con ritardo. Il tasso di mortalità diminuisce al ritmo dell'1% all'anno, in linea con la tendenza degli ultimi cento anni. Allargando la prospettiva, qualche migliaio di decessi in più ogni anno non fa la differenza.

Ma c'è un altro aspetto, forse più importante: i decessi di cui parlo sono il risultato di un'ipotesi controfattuale, ossia non sono direttamente attribuibili a un fallimento regolatorio. Immaginate che cosa succederebbe se un pericoloso veleno venisse lanciato sul mercato come nuovo farmaco e causasse la morte di migliaia di persone: sarebbe un grande scandalo. Questi decessi sarebbero collegati direttamente al processo regolatorio, che non riuscirebbe a sopravvivere sul piano politico. Ma le vere vittime di questa normativa non hanno ingoiato una pillola velenosa approvata per sbaglio da un'agenzia governativa, semplicemente non hanno fatto in tempo a ingoiarne una efficace e non sapranno mai cosa si sono persi. Fintanto che il progresso della medicina continuerà a chiedere una riforma in nome di vittime anonime, sarà difficile indurre un cambiamento politico. D'altro canto, i difensori dello status quo sfruttano il progresso a loro vantaggio, raccontandovi quanto la regolamentazione abbia contribuito al progresso e quali nefaste conseguenze deriverebbero da ogni eventuale e significativa riforma.

6. Conclusioni

Per concludere, vorrei dare due suggerimenti su come affrontare il rapporto tra progresso economico e regolazione, uno riferito alle leggi già in vigore, l'altro alle nuove proposte legislative.

Indice delle liberalizzazioni 2010

È difficile sbarazzarsi di leggi esistenti, anche se sono controproducenti. Spesso per operare un cambiamento significativo occorre una crisi nello specifico settore regolato o addirittura una crisi economica generale. La storia recente di questo paese ne è un esempio: dopo una crisi che ha generato un profondo cambiamento, più recentemente si è assistito a un rallentamento del ritmo delle riforme. Entrambi i fenomeni sono riconducibili all'idea di progresso naturale di Smith: il blocco della prospettiva di progresso naturale ha scatenato la crisi, il progresso parziale ha poi frenato la prosecuzione del processo di riforma. Se si sta procedendo più o meno nella direzione giusta, non è facile giustificare riforme sostanziali sul piano politico.

A un primo esame, le nuove proposte di regolamentazione sembrano spesso interessanti, promettono di risolvere problemi di rilevanza generale senza sostanziali esborsi di denaro pubblico o ulteriori tasse. Nei confronti di queste proposte suggerisco di tenere un atteggiamento scettico e paziente al tempo stesso: scettico sul fatto che i problemi vengano realmente risolti, perché è prevedibile che la gente si comporti in modo da compensare gli scopi della regolamentazione; paziente perché il progresso naturale spesso porta alla condizione che la regolamentazione si propone di creare, in modo forse più lento, ma anche più efficace e completo.

La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni

Bibliografia

Thomas DeLeire, "The Wage and Employment Effects of the Americans with Disabilities Act", *Journal of Human Resources*, 35, n. 4, 2000, pp. 693-715.

Daron Acemoglu - Joshua Angrist, "Consequences of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act", *Journal of Political Economy*, 109, n. 5, ottobre 2001, pp. 915-957.

Alma Cohen - Liran Einav, "The Effects of Mandatory Seat Belt Laws on Driving Behavior and Traffic Fatalities", *Review of Economics and Statistics*, 85, 2003, pp. 828-843.

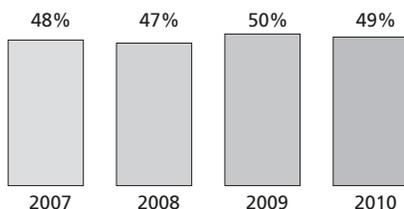
Dean Lueck - A. Michael Jeffrey, "Preemptive Habitat Destruction under the Endangered Species Act", *Journal of Law & Economics*, 46, n. 1, 2003, pp. 27-60.

John A. List - Michael Margolis - Daniel E. Osgood, "Is the Endangered Species Act Endangering Species?", *NBER Working Paper*, n. W12777, 2006.



Introduzione

di Carlo Stagnaro



Never let a serious crisis go to waste. What I mean by that is it's an opportunity to do things you couldn't do before.

Rahm Emanuel, novembre 2008

Anche nel 2010 l'Italia è liberalizzata al 49%. "Anche", perchè da quattro anni – da quando, cioè, l'Istituto Bruno Leoni realizza questo *Indice delle liberalizzazioni* – il risultato finale non si discosta da una cifra del genere. Il grado di apertura dell'economia italiana era del 48% nel 2007, era del 47% nel 2008, era del 50% nel 2009, è del 49% oggi. Data la metodologia con cui l'indice è costruito – su cui si tornerà in seguito – non consideriamo questa differenza significativa. La consideriamo come la spia di una stagnazione, di un attrito, di una fatica intellettuale e politica a pensare un paese costruito in modo diverso, il cui funzionamento dipenda da poche e giuste regole anziché da molte e confuse.

Nella prospettiva dell'IBL, "liberalizzare" vuol dire rimuovere le barriere all'ingresso sul mercato. Significa, in prima battuta, creare concorrenza poten-

ziale, che potrebbe (oppure no) tradursi in concorrenza effettiva. Quello che realmente conta è la possibilità che un nuovo soggetto possa presentare ai consumatori un'offerta migliore o diversa, su un dato mercato. Dentro il 49% di liberalizzazione italiana – valutato rispetto ai paesi più sviluppati in Europa, per ciascun mercato – si nasconde quindi l'impossibilità (o la difficoltà) per un nuovo entrante di bussare alla porta dei consumatori. E dunque si nasconde, dal punto di vista del consumatore, l'impossibilità di godere di offerte più plurali o più convenienti.

Il risultato netto di questo processo non è soltanto il trasferimento di ricchezza (sotto forma di potere di acquisto) dai consumatori ad alcuni produttori. Se fosse solo questo, in fondo, sarebbe una questione meramente redistributiva, e potrebbero esserci altrettante buone ragioni, sul piano politico, per proteggere le rendite degli *incumbent* a danno dei consumatori di quante militerebbero nella direzione opposta. Ma il problema delle liberalizzazioni, o della loro assenza, non è di natura meramente redistributiva. Riguarda l'efficienza stessa del sistema economico. Un paese più aperto e più liberalizzato è un paese che cresce di più. E l'Italia è un paese che, rispetto ai partner europei, storicamente cresce di meno, sebbene questo "delta" non sia riconducibile unicamente al contesto concorrenziale.

L'Italia, dunque, corre due rischi. Da un lato, corre il rischio di rimandare indefinitamente quelle misure che potrebbero consentirle di tornare a crescere. Tornare a crescere significa non soltanto creare più benessere sociale, ma anche far lievitare la base imponibile e contribuire – attraverso un maggior gettito delle imposte – a puntellare il bilancio pubblico in un momento di acuta difficoltà. L'altro rischio che il paese corre è quello di leggere le liberalizzazioni come un dovere, e dunque come un compito burocratico da portare a termine per soddisfare le richieste di Bruxelles. Non è così e, se fosse così, si rischierebbe di raccogliere meno benefici di quanti

Introduzione

potenzialmente si potrebbero invece generare. Lo dimostrano i casi di successo dei mercati in cui il nostro paese ha avuto coraggio e ha creato le opportunità per ampliare e migliorare l'offerta. Lo dimostrano i casi di successo in cui altri Stati membri dell'Unione europea hanno scelto questa strada.

Il problema è che l'approccio burocratico si traduce necessariamente in un'ondata di regole formali che non punta a risolvere – ma può puntare a conservare – i problemi sostanziali. Abbiamo anche un caso studio: come si vedrà in seguito e, più nel dettaglio, nel capitolo di Ugo Arrigo, il recepimento della prima direttiva postale europea ha portato, alla fine degli anni Novanta, a una *riduzione* della concorrenza nel settore. Il risultato è che ci troviamo oggi con un sistema postale estremamente inefficiente e un quadro regolatorio inadeguato alle richieste della terza direttiva, che impone la completa apertura entro il 1 gennaio 2011. Errori di questo genere vanno evitati, perché sono controproducenti e dannosi. Evitarli significa comprendere la preziosa lezione espressa magistralmente nel saggio introduttivo di questo volume, che ripubblichiamo grazie alla disponibilità e l'amicizia di Sam Peltzman, che mostra come, se il mercato è un processo aperto, anche la liberalizzazione deve lasciare ampio spazio all'abilità imprenditoriale. Quindi, liberalizzare è prima di tutto ed essenzialmente deregolamentare (il che, per prevenire un'obiezione fin troppo frequente, non significa che noi si ritenga che nessuna regola sia necessaria: servono le regole che servono, e troppe regole sono necessariamente cattive regole).¹

I quindici settori che indagiamo in questo volume, e il tentativo di costruire attraverso essi un indice rappresentativo dell'economia italiana nel suo complesso, raccontano in modo diverso una stessa storia: quando ci si sforza di aprire il mercato, i risultati sono visibili e positivi, anche se possono non essere immediati. Purtroppo, in Italia questo sforzo è stato perseguito con insufficiente convinzione e non sempre con la dovuta attenzione ai dettagli.

1. Perché, cosa e come liberalizzare

In gran parte, nella discussione pubblica sul tema delle liberalizzazioni si nasconde un equivoco, relativo alla definizione stessa di “liberalizzazione”. Infatti, uno stesso termine può essere utilizzato a proposito di idee anche molto diverse. In estrema sintesi, si può pensare che “liberalizzare” un mercato significhi soprattutto far crescere il numero di partecipanti, e dunque forzare verso il basso le quote di mercato dei soggetti “dominanti” e ridurne il “potere di mercato”. Oppure, al contrario, si può ritenere che la liberalizzazione non riguardi tanto i *risultati* che si osservano sul mercato, quanto il *contesto* in cui essi germogliano. Colloquialmente, si può indicare questa profonda divisione nella formula di Harvard contro Chicago – dal nome delle università che, per varie ragioni, hanno ospitato i campioni dell’uno e dell’altro punto di vista. La divisione non è rilevante solo sul piano teoretico,² ma ha importanti conseguenze pratiche.³ Nell’ambito di questo schematismo, l’Istituto Bruno Leoni fa proprio l’approccio alla Chicago, e dunque per i nostri autori “liberalizzare” significa intervenire sul contesto delle regole⁴ entro cui la competizione si svolge.

Un secondo, e conseguente, equivoco deriva dal fatto che, se negli anni ottanta l’idea di liberalizzare era tutt’uno con l’impegno a deregolamentare, sulla scorta del tipo di riflessione svolto da Peltzman, in seguito, e soprattutto nell’Unione europea, “liberalizzare” è divenuto piuttosto sinonimo di “regolamentare”: come se l’apertura alla concorrenza e ai privati non implicasse anche la rinuncia, da parte dei pubblici poteri, a entrare nel *micromanagement* di un dato segmento dell’economia.

Se la liberalizzazione ha a che fare soprattutto con la natura e il volume del set di regole esistenti – più che con gli esiti del mercato – allora “misurare” il grado di liberalizzazione significa principalmente *confrontare* le regole⁵ italiane con quelle di altri paesi. In particolare, coi paesi che siano direttamente com-

Introduzione

parabili col nostro e che rappresentino la “best practice”. Questo non significa che non si siano presi in considerazione *anche* i risultati del mercato. Sarebbe stato scorretto e avrebbe significato rinunciare a un’enorme mole di informazioni che, comunque, è a disposizione. Inoltre, i risultati di mercato si esprimono sotto forma di indicatori quantitativi, mentre la natura delle regole è necessariamente qualitativa, e quindi più difficilmente interpretabile nel momento in cui si tenta di costruire un indicatore sintetico sul grado di liberalizzazione. Piuttosto, i risultati del mercato sono stati visti come *proxy* di problemi sottostanti: un movimento “sospetto” è stato letto alla luce degli incentivi creati dalla regolamentazione (intesa sempre nel senso ampio definito sopra). In sostanza, un aumento (o riduzione) della quota di mercato dell’*incumbent* non è necessariamente un segno di cattiva (o buona) *performance* del mercato: desta però un campanello d’allarme che spinge a indagare se tale cambiamento sia stato determinato dal fatto che l’*incumbent* è effettivamente più competitivo degli avversari, o se ciò avvenga in virtù di vantaggi impropri di cui esso può avvalersi.

In quest’ottica, sono stati scelti quindici settori dell’economia italiana – gli stessi già esaminati nell’edizione 2009 dell’Indice, sebbene con alcune importanti innovazioni – e sono stati interpretati alla luce di una griglia di criteri che definisce, sulla base di un approccio condiviso ma ciascuna specifica di un determinato settore dell’economia, l’idea di liberalizzazione in modo operativo. Tale processo non è stato svolto in relazione a un *benchmark* assoluto, ma rispetto al paese più liberalizzato d’Europa (settore per settore): in questo modo, pensiamo di rispondere a una duplice esigenza. In primo luogo, il traguardo che offriamo non è frutto di una mera elaborazione teorica, e dunque soggetto alla facile (anche se non sempre giustificata) critica secondo cui “è vero in teoria, ma il mondo reale non funziona così”. Secondariamente, crediamo in questo modo di riem-

pire di significato un sentimento europeista che, troppo spesso, si ferma alla mera dichiarazione d'intenti: quello che costruiamo, guardando ai modelli di successo in vari paesi europei, è un *patchwork* dell'Europa migliore, che può servire da esempio non solo al nostro paese, ma anche a tutti gli altri. In questo senso, sebbene il nostro indice sia specificamente riferito all'Italia, la sua metodologia e il suo messaggio sono esportabili virtualmente in qualunque Stato membro dell'Unione europea.

Con questo spirito, sono stati indagati quindici diversi settori dell'economia italiana. I quindici settori (riportati in tabella 1) sono estremamente eterogenei, e includono alcuni settori nei quali si svolge una normale concorrenza nel mercato, altri settori che includono (o coincidono con) infrastrutture a rete per le quali si adotta un modello di concorrenza per il mercato, e altri settori ancora che sono stati definiti "trasversali" – cioè mercato del lavoro, fisco e pubblica amministrazione – dal cui buon funzionamento dipende il successo delle liberalizzazioni anche in altre aree dell'economia. Per questi ultimi settori non si può parlare di liberalizzazione in senso stretto, ma si è deciso di includerli perché (a) possono essere utilizzati per indurre distorsioni su specifici mercati e (b) nella misura in cui l'opposto della liberalizzazione è la presenza di barriere all'ingresso o alla libera intrapresa sul mercato, il loro buon funzionamento diviene una condizione necessaria, ma non sufficiente, per avere dei mercati effettivamente liberalizzati. Come ultimo passo, si è supposto che i quindici settori qui censiti siano rappresentativi, nel loro complesso, dell'economia italiana, e quindi si è effettuata un'operazione di media aritmetica per definire un indice di liberalizzazione dell'economia italiana nel suo complesso. Chiaramente, questa è l'operazione più arbitraria dell'intero indice, ma riteniamo possa contribuire a fornire un'immagine ragionevole dello "stato del mercato" nel nostro paese.⁶

Introduzione

Tabella 1 I settori censiti nell'Indice delle liberalizzazioni 2010		
Liberalizzazioni in senso stretto		Liberalizzazioni in senso lato
Settori infrastrutturati	Settori non infrastrutturati	
Elettricità	Televisione	Mercato del lavoro
Gas	Servizi postali	Fisco
Servizi idrici	Trasporto aereo	Pubblica amministrazione
Telecomunicazioni	Mercato finanziario	
Trasporto ferroviario	Ordini professionali	
Trasporto pubblico locale		
Infrastrutture autostradali		

2. Le liberalizzazioni nel tempo della crisi

L'attenzione per i temi delle liberalizzazioni era molto più forte alla vigilia della crisi economica di quanto non lo sia oggi, almeno nell'Unione europea. È spesso accaduto – e di certo è stato così nel nostro paese – che i tentativi di apertura del mercato, più o meno timidi e più o meno rigorosi, siano stati sospinti dalla determinazione con cui la Commissione europea imponeva la corretta implementazione delle direttive comunitarie. La sensazione, oggi, è che le priorità di Bruxelles siano altre, e che dunque la pressione sugli Stati membri si sia allentata. Ciò nonostante – come sembra aver colto anche la classe dirigente del nostro paese, che proprio nei giorni in cui questo volume va in stampa ha riaperto un dibattito che a lungo si era svolto sottotraccia – le liberalizzazioni restano un passaggio fondamentale. Sono almeno tre le ragioni per cui questo è vero in generale, e particolarmente vero in Italia.

La prima ragione è, per così dire, strutturale. Fin dall'avvio della crisi, con l'esplosione della bolla dei mutui *subprime* negli Stati Uniti, è stato chiaro che il punto debole delle nazioni europee stava nell'insostenibilità dei bilanci pubblici. Questo fattore di instabilità è divenuto sempre più evidente, fino a imporsi all'attenzione del pubblico con la crisi greca e il manifestarsi della crisi del debito sovrano, una

patologia largamente confinata all'interno dell'Unione europea.⁷ A causa di questa peculiarità, gli Stati membri dell'UE hanno difficoltà a ricorrere a politiche di stimolo, sulla scorta degli Stati Uniti – e questo è vero a prescindere dall'efficacia di tali politiche e dalla validità dei loro presupposti. Qualunque manovra anticrisi, in Europa, deve tener conto del vincolo del bilancio pubblico, e dunque deve orientarsi necessariamente su interventi a basso o nullo impatto sull'erario. Le liberalizzazioni sono esattamente questo, in quanto non richiedono un intervento fiscale ma, essenzialmente, una riscrittura delle regole.

La seconda ragione è che, chiaramente, l'Italia in particolare, e l'Europa in generale, hanno un problema di crescita. Il nostro paese, specificamente, ha registrato tassi di crescita inferiori a quelli medi europei per circa un punto percentuale all'anno negli ultimi quindici anni, e ha attraversato la recessione con una contrazione del prodotto interno lordo comparabile, o superiore, a quella media dell'UE. Evidentemente, coesistono qui un problema strutturale e uno congiunturale: entrambi devono trovare risposta in misure pro-crescita. Le liberalizzazioni producono esattamente questo tipo di effetto⁸ (anzitutto sui settori direttamente interessati, e indirettamente su tutti gli altri). Dunque, esse possono da un lato accelerare la ripresa, dall'altro determinare un allargamento della base imponibile che faccia salire, a sistema fiscale invariato, il gettito delle imposte.

La terza ragione è che la crisi fornisce, paradossalmente, l'opportunità per portare a termine riforme che attendono da tempo. Per usare le parole, ormai famose, del capo dello staff di Barack Obama, Rahm Emanuel, occorre «non sprecare una seria crisi. Quello che intendo è che c'è un'opportunità di fare cose che non si potevano fare prima». Proprio la condizione emergenziale determinata dalla crisi rende possibile incidere sui problemi strutturali incontrando una minore resistenza da parte degli interessi che inevita-

Introduzione

bilmente vengono colpiti (o un maggiore supporto da parte del pubblico in generale).

Quello che è importante è fare le cose giuste. Come spiega, nella prefazione a questo volume, Sam Peltzman, liberalizzare significa soprattutto deregolamentare. Poiché un mercato liberalizzato è un mercato privo di barriere all'ingresso (o con barriere all'ingresso sufficientemente basse), generalmente un processo di liberalizzazione richiede, anzitutto, un processo di eliminazione di regole eccessive o distorsive, o entrambe le cose. La stessa esistenza di un monopolio pubblico – la condizione più lontana da una liberalizzazione – è normalmente figlia di una o più norme che impediscono, di diritto o di fatto, l'ingresso di soggetti privati. Come l'IBL ha evidenziato in un altro tentativo di misurare la natura dei problemi italiani,⁹ la radice delle patologie del nostro paese sta nell'eccesso della regolamentazione (intesa in senso lato), nella sua confusione, nella sua incertezza e mutevolezza. Di fatto, tutti i settori esaminati soffrono di questi mali, e sono liberalizzati nella misura in cui ne sono esenti. L'eccesso di regole fa male non solo perché tende a offrire spazio a iniziative di *rent seeking* che necessariamente introducono distorsioni e malfunzionamenti sul mercato.¹⁰ Soprattutto, le regole tendono a generare comportamenti volti a evitarne gli effetti indesiderati, producendo nella migliore delle ipotesi risultati inferiori alle attese (o alle speranze), nella peggiore esiti peggiori di quelli iniziali.¹¹

Sul piano lessicale, è curioso che, se negli anni Ottanta le liberalizzazioni erano associate soprattutto all'idea di deregolamentazione, negli anni più recenti esse siano andate di pari passo con quello opposto, di regolamentazione. Le due tendenze – quella centrifuga verso la deregolamentazione e quella centripeta verso la regolamentazione – possono e devono coesistere nelle prime fasi di una liberalizzazione, quando bisogna sostituire il vecchio set di regole col nuovo set di regole, predisponendo una

Indice delle liberalizzazioni 2010

serie di strumenti specifici per la transizione da un sistema più o meno monopolistico a uno più o meno concorrenziale. Ma, nel medio-lungo termine, una liberalizzazione di successo deve vedere una significativa riduzione del numero e dell'estensione delle regole (in senso lato). Invece, sembra che si sia imposto un approccio da "transizione permanente" che, come ha evidenziato Stephen Littlechild introducendo *l'Indice delle liberalizzazioni 2009*, una serie di «assunzioni inappropriate sulla vastità della conoscenza e sulla natura della concorrenza st[anno] portando a un eccesso di regolamentazione dei monopoli di rete e a una indebita lentezza del processo di deregolamentazione di settori potenzialmente concorrenziali».¹²

3. Italia 2010

Nel 2010 non sono stati introdotti nuovi settori. Tuttavia, il risultato ottenuto non è immediatamente confrontabile con quelli degli anni scorsi a causa di alcuni significativi cambiamenti metodologici in tre capitoli – elettricità, gas, pubblica amministrazione e fisco¹³ – e dell'introduzione di nuovi ordini in quello sulle professioni intellettuali. Per questa ragione, i valori relativi agli anni dal 2007 al 2009 sono stati ricalcolati.¹⁴ I risultati sono disponibili nella tabella 2.

Introduzione

Tabella 2 Grado di liberalizzazione in quindici settori dell'economia italiana e dell'economia italiana nel suo complesso				
	2007	2008	2009	2010
Mercato elettrico	63	65	69	71
Televisione	70	68	67	65
Mercati finanziari	56	59	61	63
Trasporto aereo	66	70	68	60
Mercato del lavoro	50	35	55	60
Mercato del gas naturale	48	54	52	55
Fisco	44	43	52	54
Ordini professionali	46	46	47	47
Pubblica amministrazione (*)	39	39	44	46
Trasporto pubblico locale	45	46	43	43
Servizi postali	38	39	39	43
Telecomunicazioni	40	35	39	41
Trasporto ferroviario	49	49	49	41
Infrastrutture autostradali	32	32	29	29
Servizi idrici	27	27	32	17
Indice Italia	48	47	50	49

(*) Per ragioni metodologiche, i valori 2009/10 non sono immediatamente confrontabili con quelli 2007/8

Va sottolineato che i risultati ottenuti per l'Indice riflettono dati risalenti a uno o due anni prima, a seconda delle disponibilità dei dati. Per questo, qualunque ragionamento deve tener conto del *lag* temporale che necessariamente separa la pubblicazione dell'Indice dal periodo a cui esso, effettivamente, si riferisce. In alcuni casi, sappiamo già che i risultati trovati sovra- o sotto-stimano l'effettivo grado di liberalizzazione qui-e-ora (il caso più visibile è quello dei servizi idrici, che non tengono ancora conto del decreto Ronchi, approvato alla fine del 2009, i cui effetti si vedranno presumibilmente non prima dell'edizione 2012 dell'Indice).

La principale novità introdotta nell'edizione 2010 riguarda proprio il settore degli ordini professionali, dove ai sei ordini già censiti nelle edizioni precedenti (architetti, avvocati, contabili, ingegneri, assistenti

Indice delle liberalizzazioni 2010

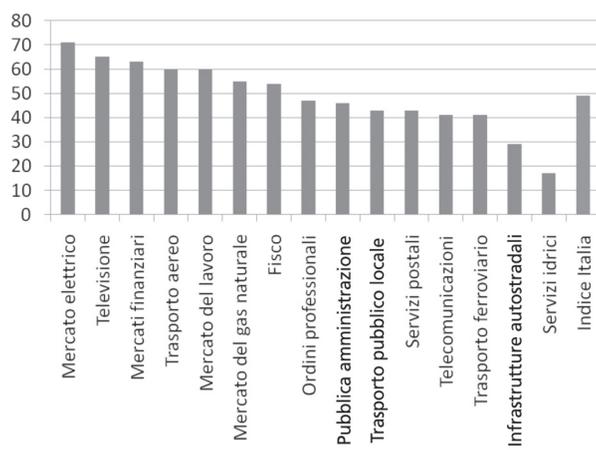
sociali e giornalisti) se ne sono aggiunti quattro: agrotecnici, dottori agronomi e dottori forestali, periti agrari e geometri. Tenendo conto delle aggiunte e ricalcolando l'indice per gli anni passati, però, non si riscontrano cambiamenti significativi rispetto al passato: il grado di apertura è stimato al 47%, come nel 2009 e appena un punto percentuale superiore al 2007 e 2008 (una differenza che, per la metodologia con cui è costruito l'Indice e le inevitabili approssimazioni e scelte arbitrarie, riteniamo non significativa). La staticità dei risultati è probabilmente conseguenza del fatto che il settore ha subito pochi anni fa (2006) una riforma di vasta portata, grazie all'allora ministro dello Sviluppo economico, Pierluigi Bersani, che però non viene rilevata nel presente Indice in quanto coincidente col primo anno di pubblicazione (2007). Il settore delle professioni, come quello del lavoro, essendo prevalentemente di natura qualitativa sconta una molto minore distanza tra la situazione "reale" e quella fotografata. Questo consente una più facile attribuzione di responsabilità rispetto ai cambiamenti. Sarà interessante, se i propositi riformatori manifestati dal governo dovessero concretizzarsi, misurarne gli effetti nelle edizioni 2011 e 2012.

In generale, come negli anni passati, si registra la prosecuzione delle tendenze in atto: i settori relativamente più liberalizzati continuano nel loro miglioramento inerziale – frutto probabilmente della crescente credibilità dei mercati e del processo di *learning by doing* delle autorità di regolazione – mentre quelli relativamente meno liberalizzati stagnano oppure peggiorano. Il grado di liberalizzazione complessivo dell'economia italiana scende di un punto – dal 50% del 2009 al 49% del 2010. Non c'è alcun *trend* visibile, allargando lo sguardo agli anni precedenti. Nel 2010, come nel 2009, sette settori risultano liberalizzati per una quota superiore al 50%, otto per una quota inferiore. Si tratta di un passo avanti rispetto al 2007 e 2008, quando tali gruppi erano composti, rispettivamente, da cinque e dieci settori. Tuttavia,

Introduzione

rispetto al passato, si registrano timidi avanzamenti nei settori che migliorano, arretramenti molto decisi in quelli che peggiorano: dei quattro settori che segnano una flessione, tre (trasporto aereo, trasporto ferroviario e servizi idrici) riducono il proprio grado di apertura in misura molto significativa. Va detto che, nel caso dei servizi idrici, come si vedrà questo è conseguenza soprattutto dei grandi passi avanti compiuti nel paese *benchmark*, ma va anche ricordato che un fenomeno opposto si è verificato per il fisco: il cui pur timido miglioramento dipende principalmente dal deterioramento del contesto fiscale britannico. La figura 1 riporta i settori censiti in ordine di liberalizzazione.

Figura 1
Indice di liberalizzazione di quindici settori dell'economia italiana e dell'economia italiana nel suo complesso



Come nel passato, il settore più liberalizzato risulta essere quello dell'energia elettrica, in continuo miglioramento anno dopo anno. In generale, i settori caratterizzati dalla presenza di un'autorità di regolazione indipendente appaiono più liberalizzati

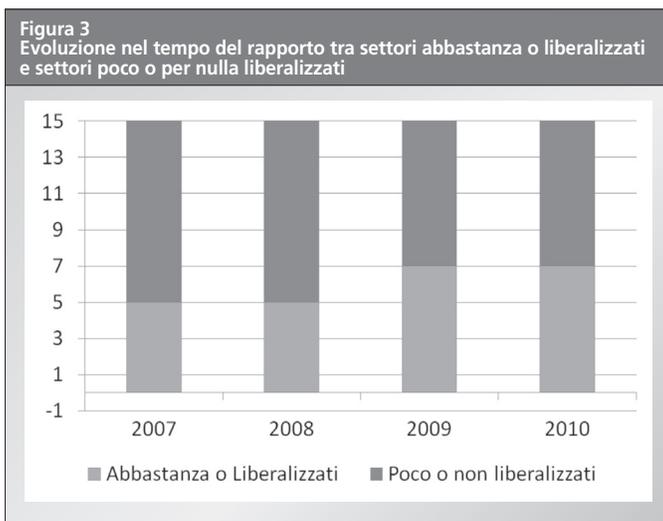
di quelli privi di un simile organismo, mentre la presenza di infrastrutture a rete non pare avere particolare correlazione con l'apertura del mercato: infatti, vi sono settori infrastrutturati molto o abbastanza liberalizzati (elettricità e gas) e altri poco o per nulla (telecomunicazioni, trasporti, infrastrutture autostradali, e soprattutto servizi idrici). Il numero di settori che migliorano rispetto all'anno precedente (8) è maggiore di quello dei settori che peggiorano (4), ma, in valore assoluto, i peggioramenti valgono più dei miglioramenti. Infatti, solo un settore (il mercato del lavoro) segna un miglioramento significativo (cioè, maggiore di 5 punti percentuali), mentre tre settori hanno un peggioramento significativo.

Nella classificazione adottata nelle edizioni precedenti dell'indice, che distingue tra settori liberalizzati (>60%), quasi liberalizzati (tra 50 e 60%), abbastanza liberalizzati (tra 40 e 50%) e non liberalizzati (meno di 40%), si osserva uno spostamento verso l'alto (figura 2), sebbene in termini medi ciò non sia vero. In effetti, l'apparente miglioramento dipende essenzialmente dall'arbitrarietà dei "confini" tra le diverse categorie, come sarà chiaro più sotto dall'analisi della loro suddivisione in quartili. Tuttavia, ha senso mantenere una costruzione "asimmetrica" delle categorie perché c'è una sorta di tendenza dei mercati con basso valore di liberalizzazione a diminuire, e quelli con alto valore a crescere, e quindi è ragionevole attendersi una maggiore polarizzazione – fatto salvo interventi esterni in senso contrario – che finirà per "attrarre" verso gli estremi i settori che oggi si trovano nei gruppi mediani. Questo fenomeno verrà discusso più avanti.

Introduzione



La figura 3 mostra l'evoluzione negli anni.



Al di là di queste valutazioni d'insieme – che in parte verranno riprese e sviluppate più avanti – è il caso di esprimere alcune considerazioni sul merito dei settori liberalizzati. In generale, come già detto,

Indice delle liberalizzazioni 2010

non si sono osservati, tra il 2010 e il 2009,¹⁵ grandi mutamenti. Infatti, 11 settori su 15 o non hanno alcuna variazione, oppure hanno variazioni poco significative (inferiori ai 5 punti percentuali).

L'unico settore a registrare un miglioramento significativo è quello del mercato del lavoro, che cresce dal 55 al 60%, in un percorso di progressivo ricupero dopo il tonfo al 35% registrato nel 2008 e conseguenza della contro-riforma della legge Biagi attuata dal governo Prodi. L'attuale ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, si è contraddistinto per il tentativo di segnare fortemente la normativa lavoristica italiana, cercando di allinearla a quella europea. I passi avanti del 2010 dipendono essenzialmente dalla reintroduzione di fattispecie contrattuali precedentemente cancellate (lo *staff leasing*) e da alcuni interventi di natura normativa (in particolare con riferimento alla somministrazione del lavoro a tempo determinato e al lavoro accessorio). Inoltre, la revisione del testo unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro amplia gli spazi di libertà (e diventa più efficace, proprio nell'ottica di Peltzman richiamata). Infine, sono positive le sperimentazioni introdotte dalla Finanziaria 2010 per aumentare la produttività del lavoro: la detassazione degli straordinari e dei premi di produttività. Peraltro, l'analisi qualitativa di Fabiana Alias converge con quella puramente quantitativa svolta dall'Indice della libertà di intrapresa dell'IBL, che include anche un indicatore sulla "libertà del lavoro" e valuta, attraverso una serie di *proxy* quali i tempi di attesa o gli oneri per l'assunzione o il licenziamento dei dipendenti, quanto le norme lavoristiche intralcino l'attività imprenditoriale in Italia rispetto agli altri Stati membri dell'Unione europea. In quel caso, si è trovato che il mercato del lavoro italiano gode di un grado di apertura comparabile a quello medio nell'UE (mentre per tutti gli altri indicatori si sono registrati risultati significativamente inferiori).

Se, dunque, dal mercato del lavoro continuano ad

Introduzione

arrivare notizie di miglioramento, tre settori registrano purtroppo una significativa flessione: servizi idrici, trasporto ferroviario e trasporto aereo.

Nel settore dei servizi idrici si registra una contrazione del grado di liberalizzazione di ben 15 punti percentuali – il balzo indietro più vistoso non solo nel 2010, ma a parimerito con l'altro grande arretramento, quello che fu rilevato tra il 2007 e il 2008 nel mercato del lavoro a causa della controriforma della legge Biagi. Questo risultato pare contrastare con l'approvazione del decreto Ronchi, che introduce significativi miglioramenti nella regolazione del settore.¹⁶ Va tuttavia ricordato che la legge 166/2009 istituisce un principio pienamente condivisibile – l'obbligatorietà della gara per l'affidamento – ma non interviene su aspetti fondamentali per la concorrenza nel settore, quali la frammentarietà del quadro regolatorio e il contenuto delle gare. Inoltre, e più importante dal punto di vista dell'analisi condotta da Rosamaria Bitetti, nel 2009 è sensibilmente migliorato il contesto britannico, che è stato assunto come *benchmark*, il quale ha avviato una riforma coerente del settore allo scopo di garantire una maggiore libertà di ingresso e una regolazione più solida e affidabile. Dunque, non si può dire che la flessione nell'indice rifletta un peggioramento in senso assoluto della situazione italiana: piuttosto, essa mostra che il paese *benchmark* sta migliorando più rapidamente di quanto non faccia il nostro. Una sfida che sarebbe opportuno raccogliere.

Ben diversa è, invece, la questione riguardo ai trasporti aereo e ferroviario, entrambi con otto punti percentuali in meno rispetto al 2009. Nel settore aereo, peggiorano pressoché tutti gli indicatori considerati: la normativa ha fatto dei passi indietro e l'accesso al mercato si è ridotto. In parte, pesano le modalità con cui si è consumata, all'inizio dell'anno scorso, la privatizzazione di Alitalia, che ha previsto una norma anti-concorrenziale (approvata a fine 2008) che sospende le norme antitrust sulle rotte

nazionali. Inoltre, la crisi ha impattato il settore non solo facendo calare i traffici, ma anche determinando un ammorbidimento nelle posizioni dell'UE e dunque un ritorno di fiamma delle tentazioni protezionistiche negli Stati membri. Lo stesso può dirsi, ma con maggiore preoccupazione, per il trasporto ferroviario, che già soffriva di un livello di apertura assai basso e nel 2010 scivola dal 49 al 41%, ben sotto la "sufficienza". Ai problemi strutturali – a partire dalla coesistenza, all'interno di una stessa holding, della proprietà e gestione della rete e del monopolista nell'offerta dei servizi commerciali – se ne sono aggiunti di nuovi, che vanno dal continuo incremento dei sussidi pubblici a favore di Trenitalia fino all'approvazione di alcune norme che avranno l'effetto di alzare ulteriormente le barriere all'ingresso: in particolare, l'obbligo di pagare il servizio universale (all'*incumbent*) anche dove il mercato potrebbe soddisfare pienamente gli interessi generali e gli interventi anti-concorrenziali sul trasporto regionale. L'indagine di Andrea Giuricin mostra un preoccupante *trend* negativo nei trasporti, settore chiave in un paese come l'Italia.

Nonostante questi peggioramenti così pronunciati, l'Indice di liberalizzazione dell'economia italiana arretra solo di un punto percentuale, rispetto al 2009. Questo è conseguenza del fatto che, a dispetto di alcuni cambiamenti tanto visibili, in generale il mercato italiano prende confidenza con l'ambiente disegnato dalle liberalizzazioni. Dei quindici settori censiti, otto migliorano, quattro peggiorano e tre restano stazionari. Se dunque il peggioramento è più significativo (in media 8,2 punti percentuali), i miglioramenti, essendo in media di 1,8 punti, sono in aggregato quasi sufficienti a controbilanciarlo. È significativo che i settori relativamente più liberalizzati tendano a migliorare, e viceversa.

I progressi, in alcuni settori, sono effettivamente notevoli. Il cambiamento non è rilevante anno su anno, ma lo diventa quando si guardano le cose in

Introduzione

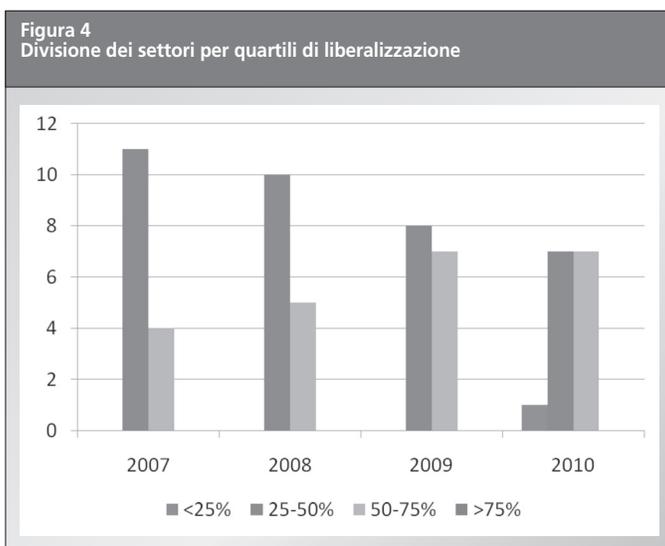
una prospettiva di medio termine. Tra il 2007 e il 2010, il mercato elettrico ha guadagnato otto punti (dal 63 al 71%), quello finanziario sette (dal 56 al 63%), il mercato del lavoro addirittura 10 (al 50 al 60%, ma con grande volatilità), il mercato del gas 7 (dal 48 al 55%), il fisco 10 (dal 44 al 54%),¹⁷ la pubblica amministrazione 7 (da 39 a 46%),¹⁸ per citare i casi più vistosi. Sul lato opposto, a perdere punti sono principalmente i settori che già avevano un basso livello di liberalizzazione: il trasporto aereo scende a 66 a 60% (essendo l'unico che arretra significativamente pur partendo da un livello relativamente alto), il trasporto ferroviario scende da 49 a 41%, i servizi idrici da 27 a 17%.

Questo consente di trarre alcune conclusioni, e di rafforzare delle intuizioni che si erano già espresse nell'edizione 2009 dell'Indice. Anzitutto, in assenza di interventi un settore tende a evolvere secondo una direzione centrifuga o centripeta, a seconda che sia più o meno liberalizzato. In altre parole, la naturale inerzia dei mercati è tale che, una volta che un settore dell'economia sia stato dotato di un'infrastruttura normativa e regolatoria ragionevolmente stabile e credibile, anche in assenza di "spinte" esterne tende a divenire più, o meno, concorrenziale a seconda che l'infrastruttura sia più, o meno, orientata al mercato. Questa è una conferma empirica del fatto che le istituzioni contano,¹⁹ e che il mercato (e a maggior ragione un mercato ben funzionante) è un processo, non uno stato:²⁰ i risultati arrivano col tempo. Inoltre, non è sufficiente che una norma sia ben fatta: essa deve anche essere credibile, cioè – soprattutto – stabile.²¹

Inoltre, col passare del tempo la distribuzione dei settori tra liberalizzati e no tende a spostarsi verso i primi, ma nulla può essere dato per scontato. A parte l'anomalia dei servizi idrici – che appaiono drasticamente meno liberalizzati dell'anno scorso a causa del miglioramento del *benchmark*, ma nella sostanza sono lievemente migliorati – si osserva un assesta-

Indice delle liberalizzazioni 2010

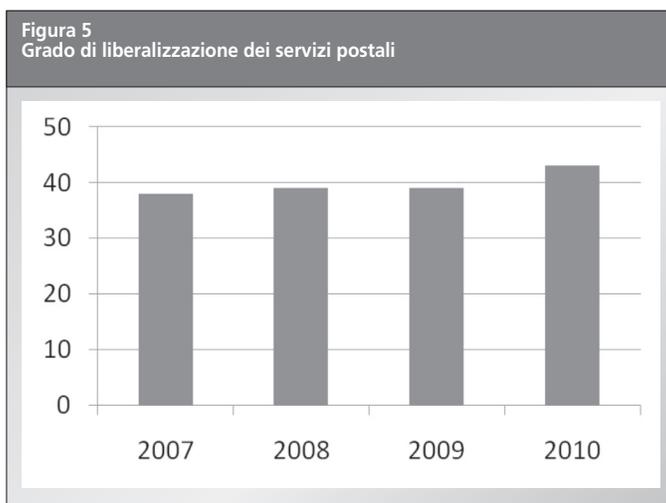
mento rispetto al 2009, mentre tra il 2007 e il 2008 si era osservata una migrazione dalla fascia “meno liberalizzata” a quella “più liberalizzata” (figura 4). Positivo è anche il fatto che si riscontri una tendenza positiva tra i settori che abbiamo chiamato “trasversali” – in particolare mercato del lavoro e pubblica amministrazione – i quali, per definizione, impattano direttamente su qualunque altro aspetto dell’attività economica.



4. Il caso dei servizi postali

Merita un’attenzione particolare il settore dei servizi postali. Se non è stato citato finora, è perché non si è registrato un miglioramento significativo, sebbene – tra il 2009 e il 2010 – il grado di apertura sia cresciuto di quattro punti percentuali, passando dal 38% nel 2007 al 39% nel 2008 e 2009 fino al 43% quest’anno. Questa dinamica di per sé non è negativa e, nel caso di qualunque altro settore, verrebbe salutata con un certo favore (figura 5).

Introduzione



Tuttavia, le poste hanno una peculiarità in virtù della quale una evoluzione moderatamente positiva è, in realtà, una cattiva notizia: la ragione non sta nell'aggettivo, ma nell'avverbio "moderatamente". Come spiega Ugo Arrigo, a partire dal 1 gennaio 2011 entrerà pienamente in vigore la terza direttiva postale dell'Unione europea, secondo cui «gli Stati non potranno più concedere o mantenere diritti esclusivi sulla fornitura di servizi postali pur rimanendo l'obbligo per i medesimi di garantire, anche attraverso appalti a prestatori esterni, il servizio universale inteso come fornitura del servizio di raccolta e recapito postale a prezzi equi su tutto il territorio nei giorni lavorativi e almeno cinque giorni a settimana».

La situazione italiana è resa ancor più paradossale dal fatto che, al recepimento della prima direttiva (1998-99), il nostro era uno dei paesi relativamente più liberalizzati d'Europa. Il nostro indice inizia a monitorare il mercato dal 2007 (appoggiandosi quindi su dati 2005-6) e non coglie l'involuzione di quegli anni, ma l'implementazione della direttiva venne colta dall'esecutivo di allora come un'occasione per

ri-monopolizzare i segmenti parzialmente concorrenziali. Così l'Italia ha perso sia anni preziosi, sia l'opportunità di capitalizzare sul suo vantaggio comparato nell'aver un settore postale relativamente permeabile alla concorrenza (rispetto alla maggior parte degli altri Stati membri dell'UE). Oggi, ci troviamo a recuperare terreno perduto, in parte perché non siamo andati avanti quanto si poteva sperare, in parte perché abbiamo mosso oggettivi passi indietro.

Il fatto che, quando questa introduzione viene scritta a giugno 2010, non sia ancora stato disegnato un vero percorso verso l'apertura del mercato, a dispetto della scadenza incombente, non è certo un segnale incoraggiante. Eppure, le indicazioni e i richiami sull'urgenza di adeguarci alle direttive comunitarie non sono mancati: non solo la Commissione ha fatto più volte sentire la propria voce, ma anche il Garante per la concorrenza ha più volte richiamato l'attenzione sul tema.²² Il rischio, a questo punto, è che la liberalizzazione venga applicata in fretta e controvoglia, senza avere una precisa idea di come debba essere costruito un mercato concorrenziale. Naturalmente è forte la speranza che le cose vadano altrimenti ma, dovendo stare ai segnali di attenzione che il dibattito politico ha finora rivolto al tema, il pessimismo ha almeno qualche ragione. La descrizione dei limiti dell'attuale cornice regolatoria, e del conseguente sottosviluppo del mercato, fornita nel capitolo dell'*Indice delle liberalizzazioni* dedicato a questo tema può essere un punto di riferimento per sviluppare una riforma ragionata e orientata al lungo termine.

5. Conclusioni

Come nel passato, l'*Indice delle liberalizzazioni* fornisce un'immagine agrodolce del mercato in Italia. Alcuni settori hanno raggiunto un ottimo grado di apertura, rispetto alle migliori pratiche europee, e continuano a migliorare. Altri mostrano segni incoraggianti di sviluppo. Altri ancora, purtroppo, resta-

Introduzione

no sottratti a un vero processo concorrenziale, e perdono terreno anno dopo anno. A dispetto delle variazioni anche significative che, in vari settori, si sono osservate, il grado di liberalizzazione complessivo dell'economia italiana resta statico e deludente. Statico, perché è sostanzialmente immutato – al netto di piccole variazioni poco significative – fin dal 2007, anno in cui abbiamo cominciato a redigere questo Indice. Deludente, perché un grado di apertura del mercato che a malapena sfiora il 50% lascia intuire come mai il nostro paese soffra, da ben prima della crisi, di un drammatico deficit di crescita. In letteratura c'è già grande evidenza sul fatto che esiste una forte correlazione positiva tra la libertà economica (di cui il grado di apertura dei mercati è una componente) e la crescita.²³ Solo il tempo potrà confermare quella che, per ora, è una sensazione che non può ancora essere validata coi dati, ma siamo convinti che lo stesso tipo di relazione sia rintracciabile se si confrontano i dati sulla crescita col nostro *Indice delle liberalizzazioni*. Uno sforzo pan-europeo per sviluppare indicatori simili potrebbe fornire la base di dati necessaria.

Si diceva, comunque, che il nostro paese è “liberalizzato a metà”. Sarebbe sbagliato sostenere che questa mancanza di concorrenza sia dovuta alla crisi. La recessione è un fenomeno ampio e complesso, che ha colpito sia paesi molto “mercatisti”, per usare un'espressione in voga di questi tempi, sia paesi, come il nostro, che lo sono poco o per nulla. Però è evidente che i paesi come il nostro non solo hanno pagato un tributo più salato alla crisi, ma soprattutto non hanno potuto approfittare della fase di boom precedente. Bene che vada ci impoveriamo allo stesso modo degli altri, ma ci siamo arricchiti meno. Ci siamo arricchiti meno per tante ragioni: una ragione è senza dubbio lo scarso grado di liberalizzazione della nostra economia.

Una crisi è un momento importante, nella vita di un paese, ed è tanto più importante quanto più è

Indice delle liberalizzazioni 2010

profonda e pervasiva. Il tipo di risposta che si dà alla crisi determina il modo in cui se ne uscirà e, in qualche misura, il modo in cui si affronterà il ramo ascendente del ciclo successivo. Per questo c'è una grande verità nelle citate parole di Emanuel, per cui una seria crisi non dovrebbe essere sprecata. Per quel che riguarda l'Italia, la diagnosi sul deficit di crescita è chiara e largamente condivisa – dipende dal deficit di mercato, oltre che da altre caratteristiche strutturali come la situazione delle finanze pubbliche – e di conseguenza è chiara la terapia: ci vuole più mercato. L'obiettivo di questo Indice è fornire un quadro della realtà sufficientemente nitido, e una serie di analisi sufficientemente convincenti, a indicare la strada. L'Italia si trova oggi in un equilibrio instabile, messo a repentaglio dalla crisi. Per tornare sul sentiero della crescita, deve perseguire un disegno di liberalizzazioni ampio e coerente.

Si è detto che, in diversi settori, in assenza di interventi specifici prevale l'inerzia: i mercati più liberalizzati tendono a farsi più concorrenziali, e viceversa. Oggi il paese rischia di rompere il suo equilibrio per l'inerzia negativa di chi, trovandosi sul ciglio del dirupo, si sporge sempre più in avanti perché non sa dove altro guardare. In fondo, un deficit di concorrenza è anche un deficit di idee. Questo volume è pensato per fornire gli spunti e le ragioni necessarie ad allontanarsi dal ciglio del burrone.

Introduzione

Note

1. Sul tema si veda anche Richard Epstein, *Simple Rules for a Complex World*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.

2. Per una più precisa definizione del concetto di liberalizzazione, e le differenze tra i due approcci, si vedano le introduzioni alle precedenti edizioni dell'*Indice delle liberalizzazioni*, disponibili su www.brunoleoni.it.

3. Si veda, per esempio, la differenza di valutazioni tra quattro intellettuali di diverso avviso interpellati recentemente dal *Corriere della sera* in relazione alle cosiddette "lenzuolate" dell'ex ministro dello Sviluppo economico, Pierluigi Bersani: Alessandra Puato, "Antitrust. Le pagelle delle liberalizzazioni", *Corriere Economia*, 14 giugno 2010.

4. Inteso in senso ampio, e riferendoci dunque – a seconda dei casi – alle distorsioni di natura legale, regolatoria in senso stretto, fiscale, parafiscale o altro.

5. Qui il termine "regole" è usato indifferentemente rispetto ad altri termini che, tecnicamente, indicano aspetti diversi dell'intervento pubblico: norme, leggi, ecc. Anche obblighi discriminatori di natura fiscale o parafiscale vengono ricondotti alla medesima categoria.

6. Alcune possibili obiezioni sono state considerate nelle precedenti edizioni dell'*Indice delle liberalizzazioni*.

7. Leszek Balcerowicz, "Sovereign Bankruptcy in the EU in the Comparative Perspective", paper presented at the XII Trawemünde Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts, 24-26 marzo 2010.

8. Sulle determinanti della crescita, si veda il fondamentale libro di Robert J. Barro e Xavier Sala-i-Martin, *Economic Growth*, 2. ed., Boston, the MIT Press, 2003.

9. Carlo Lottieri - Jacopo Perego - Carlo Stagnaro, "La libertà di intrapresa in Europa", in Luca Paolazzi (a cura di), *Libertà e benessere: l'Italia al futuro*, Roma, Confindustria, 2010, pp. 111-136.

10. Chris Paul - Niles Schoening, "Regulation and Rent-Seeking: Prices, Profits, and Third-party Transfers", *Public Choice*, 68, n. 1-3, 1991, pp. 185-194.

11. Per una trattazione pionieristica del problema si veda Sam Peltzman, "The Effects of Automobile Safety Regulation", *Journal of Political Economy*, 83, n. 4, 1975, pp. 677-725. Per trattazioni più sistematiche, Sam Peltzman, "Toward a More General Theory of Regulation", *NBER Working Paper*, n.

Indice delle liberalizzazioni 2010

133, 1976; Sam Peltzman, "Regulation and the Wealth of Nations: The Connection between Government Regulation and Economic Progress", *New Perspectives on Political Economy*, 3, n. 2, 2007, pp. 185-204; George Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics*, 2, n. 1, 1971, pp. 3-21; Aaron Wildavsky, *Searching for Safety*, Piscataway, NJ, Transaction Publishers, 1988.

12. Stephen Littlechild, "Prefazione" a Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2009*, Torino, IBL Libri, 2009, p. 9.

13. Si vedano i capitoli in questione per i dettagli e le spiegazioni.

14. Nel caso della pubblica amministrazione, sono stati ricalcolati solo i dati relativi al 2009. Quindi, i valori 2009/10 non sono immediatamente confrontabili con quelli 2007/8.

15. Cioè, dato il ritardo nella disponibilità dei dati, nella maggior parte dei casi tra il 2008 e il 2007, in altri tra il 2009 e il 2008.

16. Luigi Ceffalo, "Acqua libera? Sì, ma fino a un certo punto", Istituto Bruno Leoni, *Focus*, n. 148, 23 novembre 2009.

17. In parte grazie al peggioramento del *benchmark*, la Gran Bretagna.

18. In parte si tratta di un "effetto ottico" dovuto a un cambiamento metodologico tra il 2007/8 e il 2009/10. In positivo, può contare l' "effetto Brunetta". Si vedano, per esempio, Maria De Paola - Vincenzo Scoppa, "Gli effetti della legge 133/2008 sull'assenteismo dei dipendenti pubblici: un caso studio", Istituto Bruno Leoni, *Focus*, 2009, n. 149; Giulio Zanella, "Ma c'è davvero un effetto Brunetta?", *noiseFromAmerika*, 6 agosto 2008; Giuseppe Pisaurro, "Assenteismo, dati e polemiche", *Lavoce.info*, 17 settembre 2009.

19. Si veda, per esempio, Douglas C. North, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", *World Development*, 1989, 17, n. 9, pp. 1319-1332.

20. Si veda, per esempio, Israel M. Kirzner, "Competition, Regulation, and the Market Process", Cato Institute, *Policy Analysis*, n. 18, 1982.

21. Per un caso studio sull'importanza della stabilità delle norme, si veda Istituto Bruno Leoni, *Rapporto sulle infrastrutture in Italia: le infrastrutture autostradali*, Torino, IBL Libri, 2010.

22. In particolare, nella segnalazione a governo e parlamento per la legge annuale per la concorrenza (AS659, "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza", 9 febbraio 2010) e nella presentazione della Relazione annuale (15 giugno 2010).

23. Si veda, per esempio, Carlo Lottieri - Jacopo Perego - Carlo Stagnaro, "La libertà di intrapresa in Europa".

Tabella riassuntive

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

(*) Per ragioni metodologiche, i valori 2009/10 non sono immediatamente confrontabili con quelli 2007/8.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Elettricità Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	94	66
		(100-CR3)	60	48	
Switching factor	30				61
Modello di unbundling	20				100
Valutazione complessiva					71

Settore: Gas naturale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	96	61
		(100-CR3)	60	38	
Switching factor	30				34
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva					55

Tabelle riassuntive

Settore: Servizi idrici Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Mercato	40	Gestione	40	6	14
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	58	
Concorrenza	30	Affidamento	50	23	24
		Altre misure concorrenziali	50	25	
Quadro regolatorio	30			15	15
Valutazione complessiva					17

Settore: Telecomunicazioni Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	25	55	45
		Market share dell'incumbent	25	35	
		Numero operatori attivi	15	30	
		Concentrazione del mercato	20	50	
		Integrazione dell'offerta	15	50	
Assetto istituzionale	33	Controllo statale dell'incumbent	25	30	53
		Implementazione quadro normativo europeo	20	75	
		Autorità nazionale di regolamentazione	30	60	
		Regolamentazione tariffaria	25	50	
Rete	33	Livello di separazione	75	20	25
		Switching	25	40	
Valutazione complessiva					41

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Trasporto ferroviario Benchmark: Svezia / Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	78	67
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	78	
		Competenze dell'autorità	33	50	
Accesso	21	Barriere informative	7	80	45
		Barriere amministrative	36	25	
		Barriere operative	57	53	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	66	37
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	18	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	16	
Valutazione complessiva					41

Settore: Trasporto aereo Benchmark: Irlanda					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio Parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Normativa Comunitaria	75	100	86
		Normativa Nazionale	25	45	
Accesso	21	Oneri Pubblico Servizio	70	80	68
		Slot	30	40	
Mercato	70	Sviluppo del Trasporto Aereo	50	34	54
		Quota Mercato Liberalizzato	50	75	
Valutazione Complessiva					60

Tabelle riassuntive

Settore: Trasporto pubblico locale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	58	72
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	70	
		Normativa Comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	65	56
		Barriere amministrative	30	55	
		Barriere operative	60	55	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	30	36
		Sviluppo del TPL	20	75	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	25	
Valutazione complessiva					43

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

Settore: Servizi postali Benchmark: Svezia					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	30				50
Access	70				38
Valutazione complessiva					43

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Televisione Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Intervento pubblico	40	Operatore PBS	50	45	58
		Intervento pubblico	50	70	
Concentrazione del mercato	30	Concentrazione del mercato	40	70	63
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	45	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	40	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	30	Mercato ATT	30	95	77
		Disponibilità tecnologie alternative	30	70	
		IPTV	20	60	
		Video online	20	75	
Valutazione complessiva					65

Tabelle riassuntive

Settore: Servizi finanziari Benchmark: Svizzera				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Capitalizza- zione	51	Generata	71	48
		Nuova	22	
		Rapporto PIL	32	
		Dispersione	138	
		Non in mano pubblica	48	
		In mano straniera	110	
		Non vincolata	45	
Turnover	24	Generato	87	86
		Nuovo	82	
		Non polarizzato	89	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		Indipendenza	67	
		Poteri e risorse	33	
		Struttura dei processi	100	
		Standard professionali	100	
		Autoregolamentazione	0	
		Standard di autoregolamentazione	0	
		Scambio di informazioni	100	
		Meccanismi di condivisione	100	
		Rapporti internazionali	100	
Valutazione complessiva				63

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Professioni intellettuali Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Architetti	7,5	Avvio	40	58	63
		Conduzione	40	55	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	7,5	Avvio	40	42	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	7,5	Avvio	40	35	46
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	7,5	Avvio	40	37	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Assistenti sociali	7,5	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	7,5	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Agrotecnici	7,5	Avvio	40	35	47
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	60	
Agronomi – Forestali	7,5	Avvio	40	34	36
		Conduzione	40	35	
		Organizzazione	20	40	
Periti agrari	7,5	Avvio	40	35	45
		Conduzione	40	47	
		Organizzazione	20	60	
Geometri	7,5	Avvio	40	34	40
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	60	
Ordinismo	25				25
Valutazione complessiva					47

Tabelle riassuntive

Settore: Mercato del lavoro Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			70
		Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice			
		Casuali tassative per la somministrazione di lavoro			
		Staff leasing			
Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro	50	Obbligo di giustificare il licenziamento			50
		Conseguenze del licenziamento ingiustificato			
		Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo			
Valutazione complessiva					60

Settore: Fisco Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Tassazione delle imprese	60	Tassazione totale	50	61	56
		Adempimenti fiscali	25	19	
		Eccezioni fiscali	25	82	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	60	24	44
		Progressività	30	76	
		Aliquota massima	10	72	
Pressione sul Pil	10				73
Valutazione complessiva					54

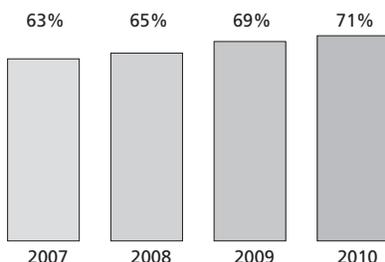
Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Pubblica amministrazione Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Modello burocratico	30				20
Lib.imprese dalla burocrazia	20				17
Spesa per serv. / Pil	10				67
Spesa per servizi / Spesa pubblica	10				57
Spesa pubblica locale / Spesa pubblica	10				137
Tass. locale / Tass. totale	10				125
E-government	10				50
Valutazione complessiva					46

Capitolo 1

Mercato elettrico

di Massimo Beccarello e Daniela Floro



Il mercato elettrico italiano è stato interessato nel corso del 2009 da un ampio processo di completamento della piattaforma commerciale e riorganizzazione del mercato. In particolare, la legge n. 2 del 28 gennaio 2009, all'art. 3 co. 10-13, dispone un processo di riforma del mercato elettrico distinto in tre fasi:

- una prima fase caratterizzata dal completamento dell'attuale mercato con l'introduzione di un mercato infragiornaliero, la riforma del mercato dei servizi di dispacciamento, la realizzazione del *market coupling* con i mercati elettrici dei paesi limitrofi e il potenziamento dei mercati a termine;
- una seconda fase caratterizzata dall'accorpamento in tre macro-zone della suddivisione del mercato elettrico (lato domanda);
- una terza fase caratterizzata dal passaggio dall'attuale sistema di formazione del prezzo nel mercato dell'energia, ora basato sul *system marginal price*, a un meccanismo di tipo *pay as bid*.

Il provvedimento legislativo nasceva dall'esigenza di superare alcune criticità del mercato elettrico avviato nel 2004. In particolare, il sistema di negoziazioni sentiva l'esigenza di sviluppare progressivamente un mercato *forward* fisico e finanziario organizzato e trasparente, per fornire chiari riferimenti di prezzo e offrire prodotti con orizzonti temporali differenti e diversificati strumenti di copertura. Inoltre, era necessaria una revisione delle regole di funzionamento del mercato *spot* volta a istituire un mercato più liquido con un numero sufficiente di sessioni *intraday*, per garantire riferimenti di prezzo significativi e permettere agli operatori – lato domanda e offerta – di negoziare posizioni bilanciate a ridosso del tempo reale. Infine, era necessario completare la piattaforma commerciale istituendo un mercato del dispacciamento strutturato per permettere una partecipazione attiva anche della domanda e, soprattutto, incrementare il livello di trasparenza nel mercato dei servizi ancillari del sistema.

I principi di riforma della legge 2/09 sono stati in larga misura attuati con il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 30 aprile 2009. In tale decreto viene attuata la prima parte della riforma associata al completamento della piattaforma commerciale del mercato elettrico italiano che è stata completata con l'avvio del nuovo mercato dei servizi di dispacciamento con il mese di gennaio 2010. Rimangono da attuare entro il 2012 la riorganizzazione del mercato in tre macrozone con un sistema di prezzi differenziato lato domanda e il contestuale passaggio al meccanismo di prezzo *pay as bid*.

Sicuramente tali riforme avranno un effetto significativo sul funzionamento del mercato, tuttavia per una corretta valutazione degli effetti sarà necessario attendere i dati ufficiali 2010.

Nella nostra analisi i dati di riferimento sono quelli del 2008 pubblicati nelle relazioni ufficiali dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 2009. Il principale criterio utilizzato per valutare l'efficacia del processo di liberalizzazione del mercato elettrico è l'analisi del grado di contendibilità del mercato. Nel capitolo è stato

analizzato in via prioritaria il segmento della generazione elettrica, che negli ultimi anni si sta sempre più orientando verso l'utilizzo del gas naturale quale combustibile principale per la produzione di elettricità.

Il secondo segmento della filiera analizzato è il settore della vendita all'ingrosso, che ha evidenziato segnali di grande vitalità sotto il profilo degli scambi complessivi, nonostante i forti ritardi nel completamento del mercato delle negoziazioni a termine.

Infine, l'ultimo segmento considerato è il settore della vendita ai clienti finali.

Come nelle edizioni precedenti l'analisi è stata condotta utilizzando i dati, pubblicamente disponibili, riguardanti le caratteristiche strutturali del settore pubblicati: dalla Autorità di vigilanza del settore, dal Gestore del mercato elettrico e dai principali operatori.

1. Struttura della generazione elettrica

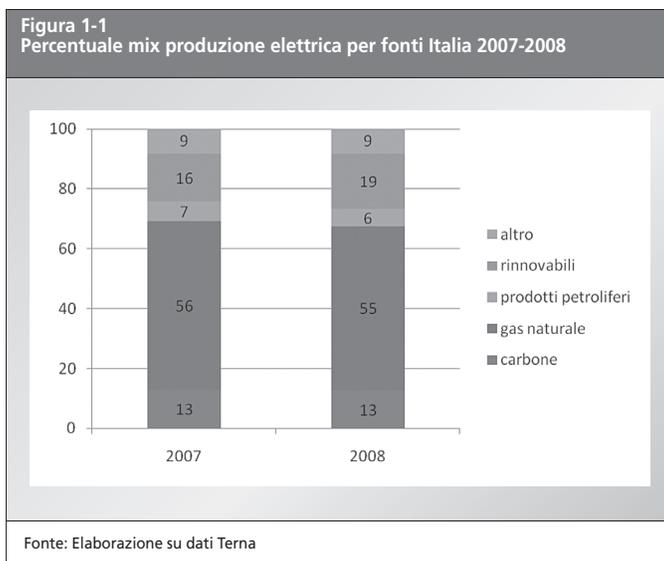
Il settore della generazione elettrica, nel 2008 ha evidenziato le forti criticità tipiche dei paesi fortemente esposti alla dipendenza dai combustibili fossili. Inoltre, i vincoli sempre più restrittivi sulle emissioni di gas climalteranti adottati in sede europea hanno portato il nostro paese a sviluppare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

Nel corso del 2008 la produzione netta di energia elettrica è stata pari a 307 TWh, registrando un aumento dell'1,9% rispetto all'anno precedente. Il fabbisogno italiano è stato coperto per 88,2% con la produzione nazionale e per il restante 11,8% mediante il saldo tra le importazioni e le esportazioni, in calo del 13,5% rispetto al 2007. Il miglioramento del saldo estero è dovuto in parte al calo delle importazioni a causa della riduzione della domanda dovuta alla crisi economica, e in parte all'aumento delle esportazioni registrato a seguito della maggior produzione da fonte idroelettrica.

Il confronto del mix della generazione elettrica tra il 2007 e il 2008 evidenzia l'aumento della produzione da fonte rinnovabili, dovuta alla crescita della produzione idroelettrica (+22,9%) ed eolica (+20,3%), e alla contem-

Indice delle liberalizzazioni 2010

poranea riduzione della produzione da fonti termoelettrica (-1,5%) e geotermoelettrica (-0,9%).



In particolare, il 2008 è stato caratterizzato dal boom della produzione fotovoltaica che rispetto al 2007 è quadruplicato.

Per quanto riguarda la produzione termoelettrica il gas naturale si conferma ancora una volta il combustibile più utilizzato rappresentando circa il 67% della produzione termoelettrica totale. A fronte di tale aumento si è registrata una diminuzione del 2% della produzione a carbone e del 16,5% dei prodotti petroliferi.

Per quanto riguarda la contendibilità del mercato della generazione elettrica italiana, bisogna notare come questa sia in continuo miglioramento. Nonostante nell'ultimo anno il contributo dell'*incumbent* nazionale alla produzione lorda sia aumentato dell'0,1% rispetto all'anno precedente,¹ sia l'indice di concentrazione dei primi quattro operatori che l'indice Herfin-

Mercato elettrico

dahl-Hirschman (HHI) evidenziano una contrazione negli ultimi 5 anni.

L'aumento della competitività nel settore della generazione elettrica negli ultimi anni può essere attribuito non soltanto alla riduzione della quota di mercato di ENEL, ma soprattutto a una crescita omogenea degli altri operatori e in particolare di quelli di minori dimensioni.

Grazie a queste due dinamiche, l'indice HHI della generazione lorda si è ridotto di 60 punti negli ultimi due anni, raggiungendo quota 1380 e confermando la natura competitiva del mercato della generazione elettrica italiana. Si noti infine che negli ultimi cinque anni, l'indice ha subito una riduzione pari 840 punti.

Tabella 1-1
Contributo dei principali operatori alla produzione nazionale lorda (2004-2008)

Operatori	2004	2005	2006	2007	2008
Gruppo Enel	43,5	38,8	34,9	31,7	31,8
Gruppo Edison	12	11,7	13,1	13,5	11,8
Gruppo Eni	5,9	8,9	9,3	9,7	8,6
E.On (Ex Endesa Italia)	7,3	8,1	9,7	8,1	7
Edipower	8,9	8	8,3	8,1	7,8
Tirreno Power	2,2	3,8	4	3,9	4,2
Gruppo Erg	1,9	1,8	1,7	1,6	1,4
Electrabel/Acea	1,3	1,5	1,8	1,5	1,5
Gruppo Saras	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
Aem Milano	1,5	1,2	1,6	1,6	
Asm Brescia	0,9	0,9	1,1	0,9	
A2A (fusione Aem Milano/Asm Brescia)					2,5
EGL AG				0,8	2,2
Sorgenia				1,4	1,4
Iride (Ex Aem Torino)	0,6	1,1	1,3	1,1	1,2
Altri produttori	12,5	12,7	11,7	14,6	17,2
CR4	65,6	67,5	67	63	59,2
HHI	2220	1900	1660	1440	1380
Fonte: Elaborazione su dati AEEG					

Indice delle liberalizzazioni 2010

In riferimento alla capacità netta disponibile anche in questo caso si evidenzia una riduzione della concentrazione rispetto al 2007. La capacità massima netta disponibile nel 2008 è stata pari a 98.625 MW, mentre quella disponibile per almeno il 50% delle ore è stata pari a 83.813 MW. Gli operatori con quota di mercato della capacità netta disponibile superiore al 5% sono stati cinque: Enel (40,9%), Edison (8,6%), Edipower (8,2%), EON (6,8%) e Eni (6,2%). L'indice di concentrazione delle prime quattro imprese è risultato pari a 64,5%, mentre l'indice HHI è stato pari a 1.921 registrando una diminuzione di 205 punti rispetto al 2007.

Nonostante l'indice HHI valutato sulla produzione indica un mercato competitivo, l'indice HHI valutato sulla capacità netta disponibile evidenzia una struttura di mercato concentrata.

Infine, l'analisi della concentrazione nel mercato della generazione elettrica destinata al consumo conferma una contrazione dell'indice HHI, in linea con quanto registrato negli ultimi anni. In questo segmento si è registrata una diminuzione pari a 49 punti, portando l'indice di concentrazione nel 2008 a quota 1590.

La presenza della problematica autorizzativa, che solitamente ha caratterizzato il nostro paese in passato, non ha ostacolato l'ingresso di nuova capacità di generazione efficiente per 5027 MW (+5,4% rispetto al 2007), registrando il più forte aumento avvenuto negli ultimi cinque anni. Rispetto al 2007, la crescita della capacità produttiva è stata pari a: oltre il 5,3% per gli impianti termoelettrici, 30,5% per quelli eolici, e infine del 400% per gli impianti fotovoltaici. A differenza degli anni precedenti l'aumento della capacità produttiva ha interessato maggiormente l'Italia meridionale. I maggiori incrementi si sono registrati in: Piemonte (+1.139 MW, +14,8%), Emilia Romagna (+954 MW, +15%), Calabria (+838 MW, +20%), Abruzzo (+756 MW, +46,8%) e Basilicata (+74 MW, +12,9%).

2. Struttura del mercato all'ingrosso e le vendite al dettaglio

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

- a. La prima causa è imputabile al fatto che al momento dell'avvio del mercato elettrico è stata adottata una soluzione semplificata per il mercato dei servizi di dispacciamento. In altri termini, il mercato del giorno prima (borsa elettrica) doveva fornire un sistema di prezzi di riferimento per la gestione dei servizi ancillari di risoluzione delle congestioni, riserva e bilanciamento all'operatore di rete. Questa imperfezione ha comportato l'impossibilità di qualificare il costo dell'energia utilizzata in relazione al servizio specifico con il rischio di scarsa trasparenza e inefficienze (dovute anche al più ampio spazio per comportamenti opportunistici degli operatori) nella gestione dei servizi ancillari del sistema;
- b. La seconda causa di tipo fisico-strutturale riguarda lo sviluppo della rete. Quanto più la rete è congestionata tanto più difficile risulta la possibilità di favorire il confronto competitivo tra gli impianti costruiti negli anni recenti e di conseguenza la possibilità di limitare i costi (dei servizi ancillari) per far sì che gli esiti del mercato commerciale (ordine di merito del mercato elettrico) siano sostenibili dal punto di vista dei flussi fisici tra generatori e centri di consumo (servizi ancillari del dispacciamento);
- c. La terza causa risiede nel forte ritardo con cui si

Indice delle liberalizzazioni 2010

sono sviluppati i mercati a termine sia fisici che finanziari rispetto agli altri paesi europei.

Al fine di garantire una maggiore coerenza con le versioni precedenti dell'indice abbiamo utilizzato i dati disponibili per il 2008. I dati del 2008 evidenziano un aumento delle operazioni sulla borsa elettrica italiana (IPEX) del 4,8% rispetto all'anno precedente, raggiungendo quota 232,6 TWh. Si conferma pertanto l'aumento della liquidità media del mercato, raggiungendo il massimo storico del 69,0% nel 2008 contro il 67,1% nel 2007 e il 59,6% nel 2006.

L'aumento della liquidità può essere spiegato attraverso due dinamiche intervenute durante il 2007 e confermate nel 2008. Da un lato, si conferma l'aumento della partecipazione dal lato dell'offerta sia degli operatori nazionali (+2,8%), ma soprattutto di quelli esteri (+29,4%). Dall'altro lato, il completamento del processo di liberalizzazione e la conseguente apertura del mercato a tutti i soggetti dal 1° luglio 2007 ha comportato una contrazione della domanda dell'Acquirente Unico (-25,7%) e un incremento delle offerte di acquisto degli altri operatori non istituzionali (da 99,76 TWh nel 2007 a 137,9 TWh nel 2008).

A fronte dell'aumento della liquidità del mercato si è registrato un minor ricorso ai contratti bilaterali (-4,3%). Tale andamento è riconducibile alla riduzione dei volumi negoziati con l'estero (-23,2%) e in misura minore ai contratti bilaterali conclusi da operatori nazionali diversi dall'Acquirente Unico (-8,3%) ed è parzialmente bilanciata dai contratti bilaterali conclusi dall'Acquirente Unico (+20,3%).

Dopo aver analizzato l'andamento della liquidità del mercato IPEX, è importante analizzare il comportamento del Prezzo Unico Nazionale (PUN). In termini medi il PUN è stato pari a 86,99 €/MWh, in aumento del 22,5% rispetto al 2007; raggiungendo il massimo storico di 99,07 €/MWh nel mese di ottobre (+41,8% rispetto al mese di ottobre del 2007). L'aumento del PUN è da attribuire all'aumento dei prezzi dei combustibili registrato

Mercato elettrico

a partire da fine 2007, che ha raggiunto il suo massimo durante il primo semestre del 2008. Grazie al calo nelle quotazioni dei prezzi degli idrocarburi nel secondo semestre 2008 e alla contrazione della domanda a fronte della crisi economica internazionale il PUN è poi diminuito a 85 €/MWh nel mese di dicembre.

È interessante notare come l'aumento del PUN abbia colpito generalmente tutti i gruppi di ore, ma in particolare quelle di fuori picco e dei festivi, raggiungendo rispettivamente i 67,75 €/MWh (+41%) e i 77,88 €/MWh (+33%). Invece, nelle ore di picco il PUN è cresciuto mediamente del 9% rispetto al 2007.

Il confronto dei differenziali tra ore di picco e fuori picco, e ore fuori picco e festivi mostra dinamiche contrastanti. Se da un lato, per la prima volta in quattro anni si è registrata la riduzione del differenziale tra ore di picco e fuori picco, evidenziando un mercato maggiormente competitivo in tutti i gruppi di ore. Dall'altro lato, il confronto del differenziale tra ore fuori picco e festivi ha registrato un massimo storico di 10,13 €/MWh, indicando una notevole differenza della struttura competitiva caratterizzante il mercato del giorno prima nelle ore non di picco. Questo risultato sembra indicare un mercato più concentrato nei giorni festivi che durante la settimana.

Tabella 1-2 Andamento del PUN 2008-2004						
Prezzo	2008	2007	2006	2005	2004	Var 2008/2007
Medio	86,99	70,99	74,75	58,59	51,66	-22,5%
Medio Lavorativo	91,06	76,48	81,43	64,98	57,69	19,1%
Medio Picco Lavorativo	114,38	104,9	108,73	97,8	76,5	9%
Medio Fuori Picco	67,75	48,06	54,12	42,15	38,88	41%
Medio Festivo	77,88	58,58	60,25	44,33	37,48	33%
Minimo	21,54	21,44	15,06	10,42	1,1	0,4%
Massimo	211,99	242,42	378,47	170,61	189,19	-12,6%

Fonte: Elaborazione su dati Gme

Indice delle liberalizzazioni 2010

Le dinamiche del PUN sopra esposte possono essere spiegate da diversi fattori. In primo luogo, il poderoso aumento dei prezzi dei combustibili, anche se in parte attenuati dal perdurante deprezzamento del dollaro sull'euro, aumentati tra il 43-55% nel caso degli oli combustibili e tra il 66-69% nel caso di gas e carbone.²

Inoltre, il confronto del PUN con il costo dei combustibili evidenzia un andamento di lungo periodo stabile, dove tuttavia il primo reagisce alle variazioni del secondo soltanto con qualche mese di ritardo. Pertanto, la riduzione del prezzo dei prodotti petroliferi registrata a fine 2008 ha comportato una riduzione del PUN nel 2009. L'assottigliamento del differenziale dei prezzi di picco e di fuori picco che ha visto un aumento dei secondi di 20 €/MWh, deve essere attribuito al diverso combustibile utilizzato nei due gruppi di ore e al relativo andamento del prezzo. Se il prezzo nelle ore di picco risente maggiormente dell'andamento del prezzo dell'olio combustibile, nel secondo caso è il prezzo del gas naturale a influenzare le dinamiche del PUN. Dato che il prezzo del gas naturale reagisce alle variazioni dell'olio combustibile con un ritardo da 6 a 9 mesi, è possibile aspettarsi nel corso del 2009 una riduzione del prezzo fuori picco e un conseguente incremento del differenziale tra i due gruppi di ore, a differenza di quanto registrato nel 2008.

Considerando infine l'aumento dell'offerta a fronte dell'aumento della capacità produttiva, la contrazione della domanda dovuta alla crisi economica e la riduzione del prezzo dei combustibili nel corso del 2009 si dovrebbe registrare un aumento dell'assetto competitivo del mercato.

Tuttavia osservando i dati più recenti, nonostante il processo liberalizzazione e la recente riforma del mercato elettrico³ il prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica nel nostro paese si mantiene mediamente più alto rispetto al prezzo medio delle principali borse europee.

Mercato elettrico

Tabella 1-3 Confronto prezzo medio borse elettriche europee (€/MWh)						
	IPEX	EEX	Nord Pool	OMEL	PowerNext	PUN-PME*
2006	74,75	50,78	48,59	50,53	49,29	24,3
2007	70,99	37,99	27,93	39,35	40,88	32,2
2008	86,99	65,76	44,73	64,44	69,15	20,4
2009	63,72	38,85	35,02	36,96	43,01	23,8

*PME: indice sintetico del costo dell'energia alle frontiere italiane calcolato come media dei prezzi quotati su EEX, Powernext ed EXAA, ponderata per i rispettivi volumi. Fonte: GME

Il confronto del PUN con i prezzi dell'energia elettrica delle altre principali borse europee per l'anno 2008 evidenzia due dinamiche fondamentali. Da un lato si conferma il processo di convergenza dei prezzi quotati sulle principali borse europee. Nel corso del 2008 tutte le principali borse europee sono state caratterizzate da un aumento delle quotazioni: tra il 60% di NordPool e il 73% di EEX, raggiungendo quotazioni comprese tra i 64,44 €/MWh di Omel e i 69,15 €/MWh di Powernext. Dall'altro lato, il PUN nel corso del 2008 è aumentato in misura minore rispetto al prezzo delle altre borse europee, restringendo il differenziale con i prezzi quotati sulle altre borse europee. Nonostante, il PUN medio del 2008 sia in termini assoluti maggiore rispetto alle quotazioni delle altre borse, dovuto in prevalenza a un parco produttivo meno efficiente, l'aumento medio registrato è risultato più contenuto (+22,5%). Si è pertanto registrata una riduzione del differenziale tra PUN e Prezzo Medio Europeo (PME) di 20,4 €/MWh, in netto calo sia rispetto al 2006 che al 2007. Tale variazione può essere imputata a un miglioramento della competizione caratterizzante il mercato elettrico italiano. Tuttavia il dato del 2009 non sembra confermare questo processo di convergenza.⁴ Il prezzo medio annuo dell'energia elettrica nel mercato all'ingrosso (PUN) si è attestato a 63,72 €/MWh. Il divario tra la borsa italiana (IpeX) e le altre borse europee si è attestato a +23,8 €/MWh, in crescita rispetto al 2008 (+3,4 €/MWh).

L'incremento del PUN registrato durante il 2008 rappresenta la sintesi dei sensibili aumenti dei prezzi zona-

Indice delle liberalizzazioni 2010

li che hanno registrato ovunque il proprio massimo storico. Come è ben noto, infatti, il prezzo PUN è calcolato come media dei prezzi delle diverse macro-zone. Tali aumenti tuttavia non sono stati omogenei come indicato in tabella 1-4.

	2004	2005	2006	2007	2008	
euro/MWh	Media	Media	Media	Media	Media	Var. tendenziale '08/'07
NORD	48,94	57,71	73,6	68,47	82,92	21,1%
CENTRO NORD	53,03	58,62	74,98	72,80	84,99	16,7%
CENTRO SUD	54,18	59,03	74,99	73,05	87,63	20,0%
SUD	54,18	59,03	74,98	73,04	87,39	19,6%
CALABRIA		59,83	75,67	73,22	87,99	20,2%
SICILIA	55,22	62,77	78,96	79,51	119,63	50,5%
SARDEGNA	59,98	60,38	80,55	75,00	91,84	22,5%

Fonte: Elaborazione su dati Gme

A fronte di un aumento medio tra il 17-22% nelle diverse zone, la Sicilia è risultata la zona con la maggiore variazione +50,5%. Nel dettaglio, il Nord si conferma la zona meno costosa (82,92 €/MWh), seguita dalle altre zone continentali (85-88 €/MWh), Sardegna (91,84 €/MWh) e infine la Sicilia (119,63 €/MWh). L'analisi dei prezzi zionali mostra come si stia riducendo il differenziale dei prezzi dell'Italia continentale, mentre le isole siano ancora caratterizzate da un maggior prezzo. Diverse sono le cause che danno origine a tali differenze. In particolare, nel caso della Sardegna l'analisi dei prezzi mensili rivela che il picco raggiunto nel mese di maggio sia stato dovuto a un'inibizione del transito con la zona Centro Nord e alla contestuale riduzione della capacità disponibile interna. Per quanto riguarda la Sicilia, il maggior picco è da attribuirsi non soltanto ai problemi di connessione con il continente, ma soprattutto alla carenza di riserva interna, intesa come la differenza tra la quantità di energia offerta e la quantità accettata, comportando elevati prezzi ed elevata con-

Mercato elettrico

centrazione a livello zonale, come vedremo in seguito. Si noti inoltre, che i maggiori prezzi registrati in Sicilia hanno comportato un aumento del PUN di 2,12 €/MWh, solo in parte compensati dal corrispondente aumento della rendita di congestione 0,11 €/MWh. Inoltre, è da notare come lo sviluppo delle fonti rinnovabili, in particolare del parco eolico, nelle zone meridionali e insulari stia effettuando da traino all'entrata di nuovi operatori nei diversi mercati zonali. La priorità di dispacciamento e la modesta dimensione dell'investimento rendono questa tecnologia la risorsa più adatta per aprire effettivamente questi mercati alla concorrenza.

L'andamento dei prezzi zonali evidenzia ancora una volta come le carenze strutturali dovute a un'insufficiente capacità di interconnessione tra le diverse zone giochino un ruolo fondamentale nello sviluppo degli effetti pro-competitivi.

Non bisogna infine dimenticare che il nostro paese prevede le cosiddette zone virtuali nazionali. Queste zone sono rappresentate da singole unità di produzione servite da un'insufficiente capacità di trasporto della rete (c.d. poli di produzione limitata) che, dati i propri costi relativamente bassi, genererebbero strutturalmente congestioni di rete, con i conseguenti costi di dispacciamento e i connessi rilevanti problemi di potere di mercato. Per risolvere tali criticità Terna determina ora per ora la capacità massima di transito, ovvero la domanda di produzione della zona virtuale applicata poi dal Gestore del Mercato elettrico. In questo modo è possibile non separare il polo di produzione limitata dalla zona limitrofa e quindi permettere l'accesso al prezzo più remunerativo. Gli esiti di mercato per il 2008 dimostrano che i prezzi dei poli si sono differenziati da quelli delle zone limitrofe per il 3,9% delle ore e per non più di 0,6 €/MWh, a eccezione del polo di Priolo con 1,17 €/MWh.

Analizzando le singole serie storiche di prezzo si può poi notare che vi è un rapporto di correlazione tra prezzi e volatilità di mercato. L'aumento dei prezzi zonali ha favorito l'aumento della loro volatilità e anche

in questo caso l'incremento maggiore è stato registrato in Sicilia 30,6 €/MWh (+15,3%). La correlazione tra incremento di prezzo e maggior volatilità è imputabile alla limitata capacità di generazione di riserva e ai limitati collegamenti con la zona continentale.

Per quanto concerne le configurazioni zonali, nonostante l'architettura zonale sia rimasta inalterata rispetto al 2007, due principali tendenze sono confermate. Da un lato, si è assistito alla riduzione della frammentazione, specialmente nell'Italia continentale quasi vicina ai minimi storici di 1,35, indicando una condizione di crescente omogeneità nella struttura e nei comportamenti di offerta tra Nord e Sud. Dall'altro lato, si è registrato un ulteriore aumento della rendita da congestione, che ha raggiunto il suo massimo storico di 156 milioni di €, segnalando un aumento del 29% rispetto al 2007 e quadruplicando rispetto al 2005. Queste due dinamiche pur di segno opposto evidenziano come il sistema elettrico italiano necessita di un importante miglioramento di rete risultante nella riduzione delle perdite e delle congestioni.

Inoltre, per comprendere a pieno le dinamiche degli esiti dei mercati zonali è necessario considerare il grado di concentrazione caratterizzante le singole zone. Infatti, una minore concentrazione permette il raggiungimento di esiti maggiormente competitivi.

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

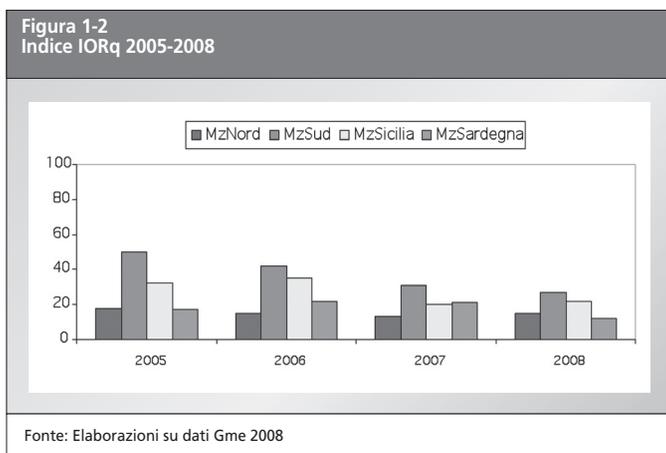
In termini complessivi, la quota degli operatori diversi dai primi 3 e dalla quota del GSE ha raggiunto il 34%. In particolare la quota dell'operatore "A" è rimasta costante al 31%, confermando il passaggio da un modello *leader-follower* a un modello di oligopolio *a la Cournot* con *competitive fringe*. Inoltre, il sistema italiano ha messo in luce come la quota di mercato non contendibile (IORq) sia diminuita dell'1% rispetto al 2007. Allo stesso modo il potere di determinazione del prezzo dell'operatore "A" (IOM) si è ridotto di 29 punti,

Mercato elettrico

attestandosi a livelli medi del 51%.

A livello zonale gli indici IOM e IOR mostrano notevoli differenze. In primo luogo l'indice IORq, che indica la quota di vendita in assenza di concorrenza, ha mostrato negli ultimi anni una marcata riduzione in tutte le macro zone. Da rilevare l'aumento del 2% dell'indice nella macrozona Nord e la diminuzione nella macrozona Sardegna di 9%. A livelli assoluti la zona Sud rimane quella con la maggior quota di mercato non contendibile (27%).

Figura 1-2
Indice IORq 2005-2008



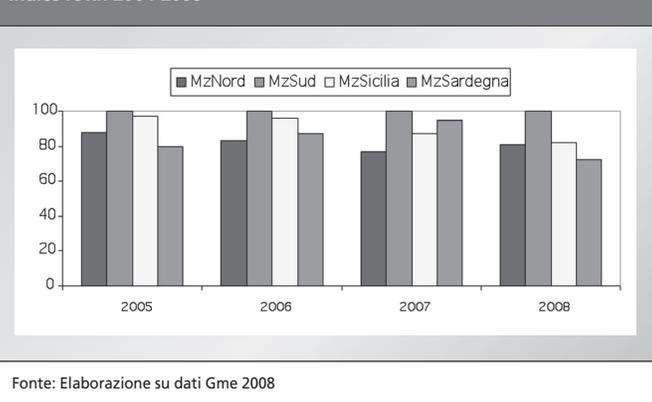
Gli stessi risultati, ma letti in maniera diversa, sono presenti nell'indice IORh, cioè il numero di ore in cui il mercato non era contendibile. Anche questo indice mostra segnali preoccupanti nella macrozona Sud e un'inversione di tendenza nella macrozona Nord. Infatti, per il 100% delle ore la zona Sud non è stata contendibile; mentre la macrozona Nord ha registrato un incremento del numero di ore in cui il mercato non era contendibile di 4 punti, passando da quota 77% nel 2007 a 81% nel 2008. Questo risultato è da attribuire alla crescita tendenziale delle vendite macrozonalì indotta dall'aumento delle esportazioni verso l'estero. Ad ogni

Indice delle liberalizzazioni 2010

modo, la macrozona Nord rimane anche per il 2008 quella caratterizzata dalla struttura di mercato più concorrenziale.

L'analisi dell'indice IOM, indice di operatore marginale, con riferimento all'operatore "A" mostra interessanti risultati. In primo luogo, nel corso del 2008 questo si è ridotto sensibilmente in tutte le macrozone. In secondo luogo, tale riduzione non è andata a favore del secondo operatore, ma in generale ha interessato tutta la frangia competitiva, il cui IOM complessivo è cresciuto dal 5% al 22%. Inoltre, la riduzione ha interessato sia le ore di picco che quelle di fuori picco. Infine, la riduzione dell'indice IOM dell'operatore "A" è coincisa con l'esplosione dei volumi su cui il prezzo è stato fissato dai cicli combinati (dal 29% al 44%) e dalla quota su cui il prezzo è stato fissato dalla macrozona estera maggiormente nei festivi (2% al 13%).

Figura 1-3
Indice IORh 2004-2008



In conclusione, gli indici di concentrazione IOM e IOR mettono in luce un miglioramento della struttura competitiva del mercato, dovuta in parte all'introduzione di nuova capacità produttiva e all'aumento del numero di operatori attivi nel mercato e del loro relativo peso nel contrastare il potere di mercato dell'*incum-*

Mercato elettrico

bent. Tuttavia, il raggiungimento di una struttura di mercato effettivamente competitiva richiede la completa soluzione al problema delle frammentazioni zonali del mercato.

3. Analisi della domanda di energia

Nella seguente tabella sono riportate le caratteristiche salienti della domanda di energia elettrica in Italia nel periodo 2000-2008. Nel 2008, a seguito della crisi economica, la domanda di energia elettrica ha registrato un primo calo dopo quasi 30 anni di continua crescita.⁵ La domanda nazionale di energia elettrica è risultata pari a 339,5 TWh con una diminuzione dell'0,1% rispetto al 2007. Secondo i dati ISTAT l'indice della produzione industriale ha subito una generale marcata contrazione e ha interessato maggiormente le industrie *energy intensive* per la produzione di beni intermedi (-4,8%), seguite dalle industrie di beni strumentali (-4,1%) e da quelle di beni al consumo (-2,3%).

Tabella 1-5

Caratteristiche domanda di energia elettrica

Anno	Domanda totale (GWh)	Export (GWh)	Import (GWh)	(Import + export) / domanda	Domanda vincolata (TWh)	Domanda libera (TWh)	Domanda libera / domanda totale
2000	279319,5	484	44831	0,16	209,4	46,1	0,17
2001	285492,1	549,3	48926,6	0,17	187,2	76	0,27
2002	290959,5	922,3	51519,1	0,18	170,5	98,2	0,34
2003	299788,6	518,3	51485,9	0,17	165,6	113,1	0,38
2004	304489,6	790,8	46425,7	0,16	156,3	127,1	0,42
2005	309816,8	1109,5	50264	0,17	153	136,7	0,44
2006	316047	1605	46323	0,15	138,5	149,7	0,47
2007	339928,2	2648,1	48931	0,15	119,3	181,7	0,55
2008	339480,9	3398,4	43432,5	0,14	90	206,4	0,61

Fonte: Elaborazione su dati Aeeg

A fronte della flessione della domanda e l'incremento della produzione da fonte rinnovabile si è registrato un miglioramento del saldo con l'estero e un minor ricorso alle importazioni per il soddisfacimento della

domanda nazionale.

Per quanto concerne la contendibilità della domanda, ovvero la scelta libertà del fornitore, nel corso del 2008, si è registrata una flessione della domanda vincolata (-19,4% rispetto al 2007) a favore di quella libera rispetto al 2007. L'aumento della domanda libera (+10,5%) è dovuto alla progressiva contrazione del mercato vincolato e alla completa liberalizzazione del settore della vendita stabilita a partire dall'1 luglio 2007, come indicato in tabella 1-5.

Il confronto degli ultimi otto anni permette di affermare che la contendibilità della domanda sia notevolmente migliorata soprattutto grazie a due fattori: l'apertura del mercato *retail* e il ruolo dei nuovi operatori che hanno proposto tariffe sempre più in grado di competere con quelle dell'*incumbent* nazionale.

Una maggiore partecipazione della domanda è un fattore fondamentale del processo competitivo. Infatti, solo attraverso una domanda attiva è possibile raggiungere risultati di mercato competitivi. Grazie a tale attivismo, il mercato è poi indotto a introdurre tecnologie più efficienti riducendo il costo di produzione e il prezzo di vendita.

4. Conclusioni

Al fine di poter confrontare i risultati competitivi del settore elettrico italiano, utilizzeremo nuovamente l'indice di liberalizzazione utilizzato negli anni precedenti.

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

- complementare dell'indice CR3 (60%);
- numero di imprese con quota superiore al 5% (40%).

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

Mercato elettrico

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

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

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

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

Tabella 1-6
Il confronto internazionale

	Apertura del mercato	TSO	DSO
Austria	100	legale	Legale
Francia	100	legale	Manageriale
Germania	100	contabile	Contabile
Italia	100	proprietaria	Legale
Spagna	100	proprietaria	Legale
UK	100	proprietaria	Legale

Fonte: Commissione Europea

Ancora una volta, si è utilizzato come *benchmark* il mercato inglese. Il numero di imprese con quota di mercato superiore al 5% sono rimaste costanti a 8 nel corso del 2008. Per quanto riguarda il CR3 questo è risultato pari al 43%.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Nelle tabelle 1-7 e 1-8 si presenta la valutazione dell'indice delle liberalizzazioni nel 2007 e nel 2008. Si è preferito riportare anche l'indice del 2007 a seguito della disponibilità dei dati definitivi.

Tabella 1-7 Indice di liberalizzazione (su dati riferiti all'anno 2007)					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio totale (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5%	40	37,18	32,12
		100-CR3	60	27,06	
Switching factor	30			55	16,5
Modello di unbundling	20			100	20
Valutazione complessiva					68,62

Tabella 1-8 Indice di liberalizzazione (su dati riferiti all'anno 2008)					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio totale (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5%	40	37,65	33,16
		100-CR3	60	28,68	
Switching factor	30			61	18,3
Modello di Unbundling	20			100	20
Punteggio totale					71,46

Il confronto tra i due indici evidenzia un miglioramento del grado di liberalizzazione caratterizzante il mercato elettrico. In particolare, si è registrato un aumento di circa 3 punti percentuali, attestandosi a quota 72 nel 2008. Questo miglioramento è sicuramente imputabile alla riduzione della concentrazione del mercato. Infatti, il completare dell'indice CR3 è aumentato da circa il 45% nel 2007 al 47% nel 2008. Un'ulteriore

Mercato elettrico

determinante del miglioramento della *performance* del mercato è rappresentata dall'aumento della domanda che ricorre al mercato libero rispetto a quella vincolata.

In conclusione, il settore elettrico italiano, ha mostrato ulteriori segni di miglioramento in tutte le fasi della filiera. Non mancano però segnali preoccupanti per il futuro. In primo luogo, il Sistema Italia necessita di miglioramenti, non solo nella fase di generazione, ma anche nella fase di trasporto. Per questa ragione sospendiamo la valutazione in attesa di verificare gli effetti della riforma del mercato prevista dal decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 30 aprile 2009. In particolare, dai dati che si renderanno disponibili sarà possibile valutare le relazioni tra funzionamento dei mercati e gestioni dei servizi ancillari di sistema, strettamente collegati allo sviluppo delle infrastrutture di dispacciamento.

Infine, i confronti europei mettono in luce che l'Italia dovrà affrontare la questione del mix di combustibili impiegati per la generazione elettrica e gli effetti dello sviluppo delle rinnovabili. In entrambi i casi si tratta di due strategie legati agli obiettivi di sostenibilità europei che dal prossimo anno sarà necessario integrare nella valutazione dell'indice di liberalizzazione del mercato italiano.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Elettricità Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	94	66
		(100-CR3)	60	48	
Switching factor	30				61
Modello di unbundling	20				100
Valutazione complessiva					71

Note

1. Si noti tuttavia che i dati relativi al 2008 non sono definitivi. Inoltre, secondo i dati Eurostat la quota di mercato di ENEL è rimasta stazionaria tra il 2007 e il 2008 pari a 31,3%.

2. In particolare, l'indice ITEC elaborato da Ref-Morgan Stanley, che misura il costo variabile medio di produzione sul mercato italiano, evidenzia un aumento del 47% su base annua (70 €/MWh), indicando che l'aumento in termini assoluti del PUN nasconde una riduzione in termini relativi.

3. Il riferimento è alla Legge 3/09 e al decreto Ministero Sviluppo Economico 30/04/09.

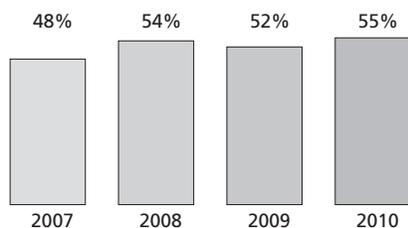
4. Il dato del 2009 deve essere tuttavia considerato nell'ambito del forte shock recessivo che ha colpito tutti i settori economici provocando un forte calo della domanda di energia che ha generato peraltro forti inefficienze nel funzionamento dei nuovi impianti a ciclo combinato.

5. Nel 1981 la domanda nazionale di energia elettrica aveva subito una diminuzione dello 0,6%.

Capitolo 2

Mercato del gas naturale

di Massimo Beccarello e Daniela Floro



Il settore del gas naturale è stato interessato nel corso del 2009 e dei primi mesi del 2010 da importanti interventi legislativi che potrebbero dare un forte impulso allo sviluppo del processo di liberalizzazione soprattutto nel segmento *upstream*. Con l'art. 30 co. 1 legge 99/09 viene affidato al Gestore dei Mercati Energetici l'organizzazione della piattaforma commerciale per lo scambio del gas naturale, ovvero la borsa del gas. Un secondo elemento di novità strettamente complementare all'avvio della borsa del gas è l'articolo 30 co. 6 della legge 99/09 che prevede la revisione dei tetti antitrust introdotti dal D.lgs 164/00.¹ Il nuovo indirizzo di politica energetica del settore prevede l'adozione di misure pro-competitive che promuovano lo sviluppo delle infrastrutture di flessibilità in sostituzione (se realizzate) dei tetti antitrust. È evidente che l'introduzione di queste misure costituisce la base per una rapida evoluzione del mercato italiano del gas naturale i cui risultati potranno essere rilevati a partire dal 2009. Tuttavia il nostro monitoraggio annuale, che si avvale dei dati ufficiali pubblicati annualmente dall'Autorità per l'energia,

considera macro-dati fino al 2008 e non potrà ancora considerare gli effetti delle recenti misure introdotte.

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

1. Approvvigionamento di gas naturale

Le modalità di approvvigionamento possono essere distinte in due categorie: produzione nazionale e importazioni. La prima modalità si è caratterizzata, durante l'ultimo decennio, per una continua riduzione. Nel 2008 secondo i dati diffusi dal Ministero dello Sviluppo Economico, le quantità di gas naturale estratte in Italia sono ridotte del 4,6% rispetto al 2007. Tali quantità hanno quindi coperto per l'11% i consumi nazionali.

Durante il 2008, il segmento della produzione nazionale si è confermato come il segmento della filiera del gas maggiormente concentrato nonostante il forte declino della produzione nazionale. Il Gruppo Eni possiede una quota di mercato di gran lunga superiore rispetto agli altri operatori. Tuttavia, l'aumento della quota di mercato degli altri operatori rispetto al 2007 è dovuto al raddoppio della quota di mercato del gruppo Royal Dutch Shell pari a 7,7% nel 2008.

Mercato del gas naturale

Tabella 2-1
Quote di mercato nella produzione nazionale (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eni	88	88	87,4	89,7	83,1	84,1	84,4	86,2	81,2
Edison	12	12	8,4	8,1	8	7,9	6,8	7,4	7,8
Altri	0	0	4,2	2,2	8,9	8	8,8	6,4	10,5

Fonte: Elaborazione su dati AeeG

In generale, date le ancora limitate prospettive di sviluppo per l'estrazione del "gas non convenzionale" nel contesto italiano, riteniamo che la produzione nazionale non assumerà particolare rilevanza nel processo di liberalizzazione italiano. Piuttosto è prevedibile che negli anni futuri, la concentrazione nella produzione nazionale tenderà ad aumentare per effetto dell'esaurimento dei cosiddetti giacimenti marginali.

Data l'impossibilità di soddisfare i fabbisogni di gas naturale attraverso la produzione nazionale, il sistema italiano del gas naturale è strutturalmente dipendente dalle importazioni.

Tabella 2-2
Produzione, importazione e consumi finali di gas naturale (2000-2008)

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produzione Nazionale	16,6	14,3	13,6	13	11,5	10,4	9,7	9,3
Importazione	58,8	58,1	62,04	67,2	72,6	77,6	73,9	76,9
Variazione scorte+Perdite di rete	5,8	2,4	-0,3	0,9	0,7	-2,7	1,3	-1,0
Vendite finali	69,6	70	76,3	79,3	83,4	77,3	69,1	69,9

Fonte: Elaborazione su dati AeeG

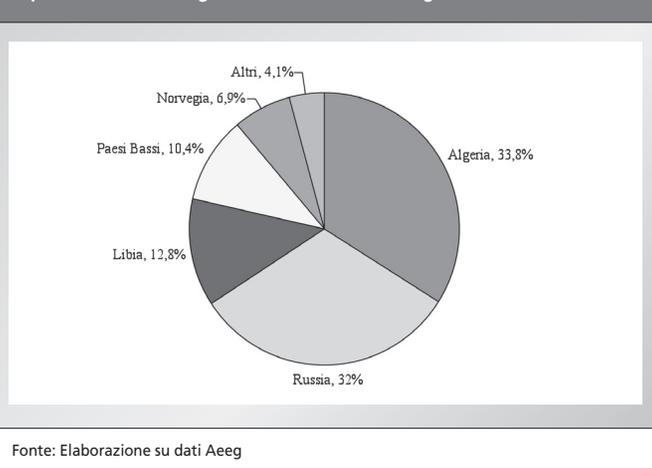
Come si può vedere dalla tabella 2-2, le vendite finali di gas in Italia sono aumentate di 0,8 G(m³). Data la riduzione nella produzione nazionale rispetto al 2007, il ricorso alle importazioni è aumentato del 3,8%. In termini complessivi, il gas proveniente da altri paesi, ha raggiunto il 92% del gas immesso nella rete nazionale, in aumento rispetto all'anno precedente.²

Sul piano delle aree di provenienza del gas importato, l'80% delle importazioni proviene da paesi non apparte-

Indice delle liberalizzazioni 2010

nenti all'Unione europea. In particolare, i principali fornitori sono stati l'Algeria con 33,8% e la Russia con 32%, da notare l'aumento delle importazioni dalla Libia che ha raggiunto quota 12,8%. A seguito del crescente peso dei paesi extra-europei, le importazioni dai Paesi Bassi e dalla Norvegia sono diminuite in media dell'0,5%.

Figura 2-1
Importazioni lorde di gas nel 2008 secondo l'origine



Per quanto riguarda le modalità di importazione nel 2008, il 98% del gas naturale è stato importato mediante i gasdotti, e solo il 2% via nave dall'Algeria e abbia utilizzato il nuovo rigassificatore di Panigaglia.³ L'assetto delle importazioni di gas naturale è una diretta conseguenza della struttura monopolistica di approvvigionamento del nostro e di altri paesi europei, presente prima dell'avvio del processo di liberalizzazione. Durante questo periodo, l'Italia utilizzava una struttura di mercato monopolistica, dove un solo soggetto (Eni), era responsabile per tutte le fasi della filiera del gas naturale. Tale impostazione è ancora oggi presente nella proprietà della rete, dove coesistono due imprese:

- SNAM Rete Gas con 31.474 chilometri;
- Società Gasdotti Italia Spa con soli 1.282 chilometri.

Mercato del gas naturale

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

Tabella 2-3
Capacità di trasporto di tipo continuo e standard per punto d'entrata (Mmc)

	Conferibile	Conferita	Disponibile	Quota conferita/conferibile
Passo Gries	59,4	59,4	0,0	100,00%
Tarvisio	101,0	97,8	3,2	96,83%
Mazara del Vallo	99,0	93,2	5,8	94,14%
Gorizia	2,0	0,0	2,0	0,00%
Gela	28,4	25,6	2,8	90,14%
Totale	289,8	276,0	13,8	95,24%

Fonte: Elaborazione su dati Aeg

Come è mostrato in tabella 2-3, le quantità conferibili sono aumentate ad eccezione dei punti di Passo Gries e Gorizia. Negli altri punti si sono registrati i seguenti aumenti: sino a 99,0 M(m³) al giorno a Marzara del Vallo avvenuto gradualmente tra il 2008 e il 2009; sino a 28,4 M(m³) al giorno nel punto di entrata di Gela grazie ai potenziamenti della rete Rende-Tarsia e Tarsia-Morano e infine sino a 107 M(m³) nel punto di Tarvisio.

I continui miglioramenti della capacità di importazione hanno permesso una riduzione della saturazione dall'82,7% del 2007 al 95,2% del 2008. La possibilità di avere capacità disponibile è di fondamentale importanza per lo sviluppo della competizione. Infatti, come si è detto in precedenza, l'Italia sta esaurendo le proprie riserve di gas naturale e deve quindi fare sempre più affidamento sulle importazioni. Perciò, i terminali ricettivi devono continuamente essere migliorati al fine di sopprimere alla diminuzione consistente del gas estratto in Italia.

L'operatore dominante italiano ha apportato alcuni importanti miglioramenti e, come è possibile vedere in tabella 2-4, ulteriori incrementi di capacità sono in fase

Indice delle liberalizzazioni 2010

di completamento. Tali potenziamenti dovrebbero apportare, su base nominale, a un incremento della capacità ricettiva pari 6,2 G(m³)/annui nel 2012.

Tabella 2-4 Potenziamento su gasdotti esistenti		
Progetti su gasdotti esistenti	Capacità nominale potenziamento (G(m ³)/anno)	Previsione inizio esercizio
TAG Austria-Italia	3,2	2009
Libia-Italia	3	2012
Fonte: Elaborazione su dati Aeeg		

Con un tasso di declino dei giacimenti nazionali pari a 1,3 G(m³) annui, i miglioramenti previsti sui cinque punti d'ingresso sono del tutto insufficienti se confrontati con le previsioni di consumo di gas naturale dei prossimi dieci anni. Perciò sono necessari tutti quei nuovi progetti che hanno l'obiettivo di costruire nuovi gasdotti che permetteranno il trasporto di ingenti quantitativi di gas naturale dalla Tunisia e dalla Libia. La tabella 2-5 mette quindi in mostra i progetti di nuovi gasdotti in fase di costruzione o di progettazione. Il completamento di questi quattro progetti potrebbe permettere un incremento della capacità di ricezione del sistema nazionale superiore a 38,7 G(m³)/annui. Tali quantitativi permetterebbero il bilanciamento dei futuri aumenti della domanda dovuti, in particolar modo, alla generazione elettrica tramite cicli combinati.

Tabella 2-5 Progetti nuovi gasdotti		
Progetti di nuovi gasdotti	Capacità nominale potenziamento (G(m ³)/anno)	Previsione inizio esercizio
TAP (Grecia-Albania-Italia)	10/20	—
IGI (Italia-Grecia)	8/10	2012
Interconnectirol	1,3	—
GALSI	8	2012
TGL (Germania-Austria-Italia)	11,4	2015
Fonte: Elaborazione su dati Aeeg		

Mercato del gas naturale

Come si è detto, la struttura delle importazioni per il 2008 è del tutto simile a quella del 2007. La mancanza di modificazioni di rilievo si è quindi riversata nella tipologia di contratti utilizzati per l'importazione di gas naturale.

In tabella 2-6 sono riportati i dati sulla tipologia di scadenza dei contratti per durata intera e per durata residua.

Tabella 2-6 Struttura dei contratti d'importazione nel 2008		
Durata	Per durata intera (%)	Per durata residua (%)
1 anno	7	4
Tra 1 e 5 anni	2	4
Tra 5 e 10 anni	4	8
Tra 10 e 15 anni	7	20
Tra 15 e 20 anni	12	17
Oltre 20 anni	68	47
Fonte: Elaborazione su dati Aeg		

La tabella mette in luce come la gran parte dei contratti è di tipo *take or pay* con durata superiore a 20. I contratti di tipo *spot* (durata inferiore a un anno) sono di tipo minoritario, anche se in crescita rispetto all'anno precedente. Il risultato di questa analisi mette in luce come la competizione nell'importazione di gas avrà, per i prossimi anni, numerose difficoltà. Infatti, gran parte del gas utilizzato in Italia è coperto da clausole *take or pay*, che incentivano la vendita di tutte le quantità di gas coperte da tale clausola. Come vedremo successivamente, tale struttura di contratti può esercitare un effetto strutturale sullo sviluppo, ovvero imporre dei vincoli alle variazioni del prezzo della borsa del gas naturale.

Data la prevalenza dei contratti basati sul modello *take or pay*, è necessario sviluppare un modello d'importazione che faccia maggiore affidamento sul gas liquefatto. Come si è detto in precedenza, l'Italia dispone di un solo terminale di rigassificazione a Panigaglia.

Indice delle liberalizzazioni 2010

La capacità di tale impianto è alquanto limitata, solo 13 G(m³) annui. Il gas liquefatto permette la ricezione di gas naturale da diversi paesi produttori. Gli ultimi eventi internazionali, hanno messo in luce come la tecnologia GNL sia particolarmente adatta al fine di far fronte al problema della sicurezza negli approvvigionamenti. Infatti, il 2007 ha visto l'acuirsi della crisi energetica giapponese causata dalla chiusura di una centrale nucleare per effetto del terremoto del 2006. Al fine di soddisfare la domanda energetica interna, le compagnie giapponesi hanno iniziato un intenso programma di acquisizione di gas liquefatto destinato al bacino europeo. Il gas liquefatto si è quindi dimostrato ricettivo alle modificazioni di prezzo intervenute nei mercati internazionali. In altre parole, una massiccia introduzione di gas naturale liquefatto in Italia, permetterebbe la creazione di una maggiore competizione nelle fonti di approvvigionamento che, nel lungo periodo, potrebbe ridurre il prezzo pagato dai nostri importatori e, allo stesso modo, incrementare la sicurezza energetica del nostro paese.

Tabella 2-7

Progetti di terminali di rigassificazione

Progetto	Società	Capacità
Porto Levante offshore (Ro)	Terminale GNL Adriatico	8
Brindisi	Brindisi LNG	8
Toscana offshore (LI)	OLT Offshore LNG Terminal	3,75
Rosignano (LI)	EDISON - BP - Solway	8
Gioia Tauro (RC)	LNG MedGas Terminal	12
Taranto	Gas Natural Internacional	8
Zaule (TS)	Gas Natural Internacional	8
Trieste offshore	Endesa Italia	8
Porto Empedocle (AG)	Nuove Energie (Enel 99%)	8
Rada di Augusta (SR)	ERG Power&Gas - Shell Energy Italia	8
Ravenna	Atlas	8
Senigaglia (AN)	Gaz de France	5
Portovenere (SP)	GNL Italia	4,5

Fonte: Elaborazione su dati Aeeg

Mercato del gas naturale

La tabella 2-7 mostra i progetti di nuovi terminali di rigassificazione in Italia in fase di esecuzione da qui al 2015. Se tutti questi progetti dovessero entrare in attività, l'Italia potrebbe disporre di una capacità addizionale di ricezione pari a 97,25 G(m³)/annui. Se da un lato, il numero e la capacità di trasporto dei progetti proposti può soddisfare i futuri incrementi della domanda di gas naturale, dall'altro lato, il loro completamento è incerto. Infatti, l'assenza di una politica energetica nazionale ha posto serie problematiche per il completamento dei progetti dei terminali di rigassificazione. Al fine di migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, è quindi di fondamentale importanza iniziare una politica energetica comune in grado di permettere un miglioramento del sistema di trasporto e di ricezione del gas proveniente da altri paesi.

Una volta analizzata la situazione strutturale delle importazioni e delle strutture di trasporto, è importante studiare il comportamento dei singoli importatori durante l'anno. Come è mostrato in tabella 2-8, nel 2008 si sono registrati dei miglioramenti nella struttura di mercato. Infatti, la concentrazione si è ridotta in misura apprezzabile. L'indice CR4 ha mostrato una riduzione dell'1,2%, raggiungendo quota 87,9%. Per effetto della diminuzione della quota dell'operatore dominante (Eni Gas & Power) l'indice HHI si è ridotto di 321,19 punti, raggiungendo quota 4076,57. La concentrazione del segmento dell'importazione si è quindi ridotta nell'ultimo anno ed è risultata inferiore per la prima volta rispetto a quella registrata nel 2003. Nonostante tale miglioramento, in una prospettiva futura, la concentrazione di mercato è troppo elevata al fine di favorire una competizione effettiva nel segmento di *downstream*.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 2-8 Quote di mercato nel segmento dell'importazione (2002-2008)					
Operatore	2002 (%)	2003 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)
Eni Gas & Power	71	61,5	65,4	64,4	61,5
Enel Trade	13,6	14,5	12,3	12,7	13,1
Edison Gas	7,5	9,4	9,4	8,1	9,7
Plurigas	3,4	4,9	4,1	3,9	3,6
Gaz de France	—	0,9	2,6	2,7	2,3
Sorgenia	1,37	1,9	2,3	2,2	2
Altri	3,13	6,9	3,9	6	7,8
CR4	95,5	90,3	91,2	89,1	87,9
HHI	5298,44	4139,62	4565,36	4397,76	4076,57
Fonte: Elaborazione su dati Aeeg					

Non bisogna poi dimenticare che il segmento *upstream* necessita di un'ulteriore fase: lo stoccaggio. Questa fase è di fondamentale importanza perché permette il corretto funzionamento della rete durante i diversi mesi dell'anno. Infatti, il sistema energetico italiano utilizza in maniera preponderante il gas naturale, durante i periodi invernali. Durante gli altri mesi, vi è un consumo molto inferiore. Al fine di mantenere una corretta pressione di rete, gli operatori della filiera del gas utilizzano gli stoccaggi. A seconda della tipologia di stoccaggio si hanno diverse metodologie. Per gli stoccaggi di grandi dimensioni, che sono utilizzati durante il periodo invernale, si possono utilizzare i giacimenti ormai esausti. Per gli stoccaggi destinati alla copertura di brevi picchi di domanda, si possono invece utilizzare le ex miniere di sale. In assenza di un'adeguata capacità di stoccaggio, l'aumento della capacità di importazione presso i cinque terminali ricettivi assume un'importanza cruciale per mantenere la sicurezza del nostro sistema energetico. Infatti, gli stoccaggi, grazie ai grandi quantitativi di gas depositati in essi, permettono al sistema energetico italiano di continuare a utilizzare il gas naturale nei diversi processi produttivi, anche in assenza di consegne da parte dei partner commerciali.

È evidente che lo sviluppo delle infrastrutture di flessibilità è un fattore propedeutico essenziale allo sviluppo

Mercato del gas naturale

della borsa del gas naturale prevista dalla legge 99/09. Per questa ragione è necessario attendere i risultati del recente provvedimento del Governo "Schema di decreto legislativo recante misure per la maggior concorrenzialità nel mercato del gas naturale e il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali (Parere ai sensi dell'articolo 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99)" che, allo stato dell'arte, è in discussione presso le Commissioni Attività produttive di Camera e Senato. Continuando con l'analisi dei dati ufficiali del 2008, emergono due imprese attive nei servizi di stoccaggio: Stogit del gruppo Eni ed Edison Stoccaggi. La riserva attiva (il cosiddetto *working gas*) è stata pari a 13,9 G(m³), di cui 5,1 G(m³) per stoccaggio strategico. La disponibilità per i servizi di stoccaggio minerario, di modulazione e per il bilanciamento operativo della rete di trasporto è invece ammontata a 8,8 G(m³). La tabella 2-9 mostra come rispetto all'anno precedente, lo spazio reso disponibile da Stogit è stato incrementato di 0,3 G(m³).

Tabella 2-9 Disponibilità di stoccaggio nel periodo 2005-2008								
	2005		2006		2007		2008	
	Al giorno per la punta M(GJ)	M(m ³) standard	Al giorno per la punta M(GJ)	M(m ³) standard	Al giorno per la punta M(GJ)	M(m ³) standard	Al giorno per la punta M(GJ)	M(m ³) standard
Spazio per stoccaggio strategico	199,3	5110	200,9	5100	220,9	5100	200,9	5100
Spazio per stoccaggio di modulazione, minerario e bilanciamento	303,1	7779	327,2	8318	333,7	8482	346,9	8818
Disponibilità di punta	8,35	214	6	152,1	6	152,1	6	152,3

Fonte: Elaborazione su dati Aeeg

Inoltre, la tabella 2-9 mostra nonostante l'aumento dello spazio disponibile, la disponibilità di punta si è ridotta sensibilmente da 8,35 milioni di metri cubi a soli 6 milioni di metri cubi.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Se poi analizziamo il numero di utilizzatori delle capacità di stoccaggio messa a disposizione dalle due società (tabella 2-10), si può notare come in questi servizi esista un operatore dominante seguito da un'impresa (Edison) con limitate capacità.

Tabella 2-10 Numero di contratti stipulati dalle società di stoccaggio Periodo 2007-2009				
	Stogit		Edison Stoccaggi	
	Numero operatori	Capacità (MGJ)	Numero operatori	Capacità (MGJ)
2009-2008	43	332,615	14	14,3
2008-2007	36	319,533	10	14,2
2007-2006	35	315,226	9	12,1
2006-2005	34	290,55	7	12,4
2005-2004	29	289,06	5	9,8
2004-2003	23	272,7	5	9,6
2003-2002	13	268,6	4	9,9

Fonte: Elaborazione su dati Aeg

Nonostante Edison abbia aumentato la propria capacità di circa il 44%, i quantitativi sono comunque limitati rispetto alla disponibilità dell'operatore principale. Il miglioramento delle capacità di stoccaggio italiane è di fondamentale importanza se si vuole implementare un'efficace competizione nel mercato all'ingrosso del gas. Quest'ultimo ha confermato le dinamiche già emerse nel corso del 2007. In primo luogo, si conferma, anche per il 2008, la tendenza della riduzione dei volumi scambiati dagli operatori di grandi dimensione a favore dei grossisti di media e piccola dimensione. In particolare, le vendite di Eni sono calate del 6%, mentre quelle dei grandi operatori sono diminuite del 3,2%. I piccoli operatori hanno registrato un aumento del 15,2%, mentre le imprese di media dimensione hanno visto il più significativo aumento (+17,1%). In secondo luogo, anche per il 2008, si conferma che la partecipazione alle importazioni diminuisce con il diminuire della dimensione dell'operatore. Se

Mercato del gas naturale

per i gruppi di grande dimensione l'approvvigionamento da importazione costituisce circa il 60% del loro fabbisogno, al diminuire della dimensione degli operatori aumentano gli acquisti sul mercato nazionale e quelli sui Punti di Scambio Virtuali (PSV), dove in media si acquisiscono quote minori. Ad esempio, i grossisti di piccolissima dimensione acquistano in media il 36% degli acquisti PSV.

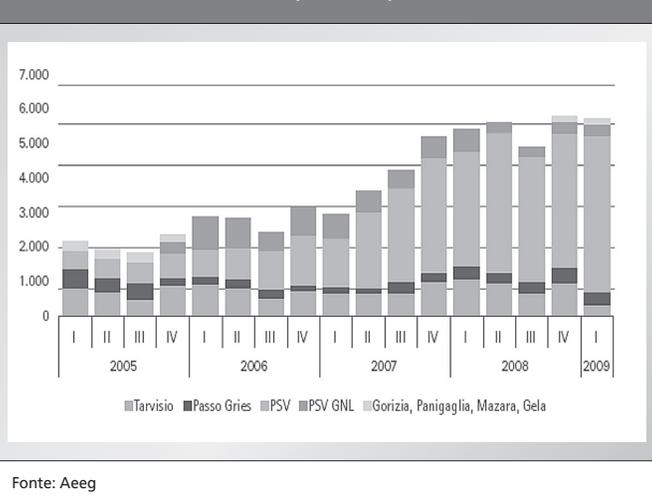
Per quanto riguarda la concentrazione di mercato nei grossisti, alcuni punti sono degni di nota (tabella 2-11). In primo luogo, l'indice di concentrazione HHI ha mostrato un ulteriore miglioramento, scendendo a quota 2215,30. In secondo luogo, si è registrata una contrazione delle quote di mercato detenute dai due principali gruppi a favore delle società minori.

Tabella 2-11 Quota di mercato dei grossisti (2005-2008)				
	2005	2006	2007	2008
Eni Gas & Power	52,5	45	51,09	44,29
Enel Trade	13,91	10,57	12,99	11,57
Edison Gas	10,5	5,08	5,71	6,38
Plurigas	2,9	2,65	3,56	3,54
Gaz de france	1,41	1,78	2,44	2,54
Sorgenia	1,84	1,8	1,7	3,56
Altri	16,94	33,12	22,51	28,12
CR4	79,81	63,3	73,3	65,8
HHI	3265,26	3074,92	2834,22	2215,30
Fonte: Elaborazione su dati Aeeg				

Come si è detto in precedenza, i piccoli grossisti sono coloro che utilizzano maggiormente il punto di scambio virtuale. La figura successiva mette in luce come il sistema italiano stia sempre di più utilizzando i PSV. Negli ultimi anni sia il numero di transazioni, che il volume complessivo delle transazioni è aumentato.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 2-2
Volumi delle transazioni sul PSV (2005-2009)



In particolare i volumi scambiati durante il 2008 sono aumentati dell'8,2%. Da rilevare l'aumento del 23,3% verso il mercato all'ingrosso e la diminuzione del 9% delle vendite effettuate dai grossisti direttamente ai clienti finali. Inoltre, i volumi scambiati sul PSV sono stati pari al 78% del gas totalmente movimentato in Italia nel 2008.

Accanto alla valutazione della struttura della liquidità del punto di scambio virtuale, per quanto difficilmente comparabile con gli altri mercati Europei, è opportuno passare a una prima valutazione in termini di differenziali di prezzo. Dal confronto degli andamenti dei prezzi del gas a livello italiano ed europeo si emerge che il differenziale del prezzo del gas tra l'Italia e l'Europa è mediamente del 20% nel 2008 e di oltre il 30% nel 2009.

Mercato del gas naturale

Tabella 2-12 Confronto prezzo medio borse gas europee e PSV (MWh)						
	NBP	PSV	ZEE	TTF	BEB	PEG
2008	19,48	25,69	19,81	19,88	20,25	20,77
2009	8,23	13,68	8,23	8,31	8,41	8,46

Fonte: Elaborazioni su dati Platt Oilgram Report 2008 e 2009

Nel 2009 il prezzo medio mensile del gas in Inghilterra (NBP) e in Belgio (ZEE) è stato pari a 8,23 €/MWh, in Olanda (TTF) a 8,31 €/MWh, in Germania (BEB) a 8,41 €/MWh e in Francia del Nord (PEG) a 8,46 €/MWh mentre in Italia il prezzo al Punto di Scambio Virtuale (PSV) è stato pari a ben 13,68 €/MWh.

In linea generale, data la limitata liquidità delle piattaforme commerciali confrontate, questi prezzi risentono in misura principale delle caratteristiche di approvvigionamento dei principali paesi e in particolare delle clausole di indicizzazione dei contratti di importazione. Ampie considerazioni potranno essere fatte in tema di *decoupling* del prezzo gas, tuttavia è necessario attendere lo sviluppo di un mercato italiano che sul piano organizzativo sia in grado di fornire un segnale di prezzo comparabile a quello delle principali piattaforme europee.⁴

2. Segmento della vendita finale

Il segmento della vendita finale ha assistito, negli ultimi anni, a una poderosa riduzione nel numero di operatori. Le ragioni di tutto ciò risiedono nel fatto che gli operatori hanno intrapreso una crescita aziendale esterna che porta alla costituzione di economie di scala. Se si confronta il dato del 2008 con quello del 2002, si nota come il numero di operatori sia diminuito da 504 a 209 e che i volumi medi venduti da un singolo operatore siano cresciuti da 53 a 128 G(m³).

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 2-13 Numero di operatori attivi nella vendita finale (2002-2008)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var 2008 – 2007 (%)
Numero di operatori	504	432	353	257	226	238	209	-12,18
Volumi venduti	26,6	33	31,4	24,5	24,1	21,9	27	23,28
Volume unitario medio	53	76	89	97	107	90	128	42,22
Fonte: Elaborazione su dati AeeG								

Durante il 2008 le diverse classi di operatori hanno visto importanti variazioni. I volumi degli operatori di grandi dimensioni sono incrementati da 8,3 a 9,1 G(m³). In particolare, i venditori di medie dimensioni sono quelli che hanno mostrato la maggiore riduzione nei volumi venduti (-25%).

Nel momento in cui si analizzano i singoli venditori di gas si può notare come il mercato si confermi altamente concentrato, nonostante la riduzione della quota detenuta dai primi tre gruppi sia passata da 66,5% nel 2007 a 63,4% nel 2008. Continua la discesa del gruppo Eni ottenendo una quota del 37,5% e perdendo 5,2 punti; i gruppi Enel ed Edison confermano la loro ascesa registrando rispettivamente una quota di mercato pari al 15,4% (+5,2) e al 10,5% (+0,4). Inoltre, è da rilevare l'aumento del numero di operatori con quota di mercato superiore al 5%, tra i quali fa il suo ingresso il gruppo A2A, nato dalla fusione Aem Milano e ASM Brescia.

L'analisi dell'indice di concentrazione valutato per settore di consumo dei primi tre gruppi conferma una contrazione della stessa a eccezione del settore domestico. Il settore che ha registrato una maggiore diminuzione dell'indice CR3 è stato quello della generazione elettrica passato da 86,1% nel 2007 a 81% nel 2008.

La percentuale di clienti serviti sul mercato libero è poi differente a seconda della tipologia di cliente. Se nel mercato domestico solo il 4,5% dei clienti utilizza il mercato libero, questa quota sale al 39% per i clienti commerciali, al 47% per i clienti industriali e all'80% nel

Mercato del gas naturale

settore termoelettrico. In termini di volumi: il 9% dei clienti domestici si rivolge al mercato libero, la quota aumenta notevolmente considerando il settore commerciale (66%), quello industriale (96%) e quello della generazione termoelettrica (65%).

In conclusione, anche il mercato delle vendite finali mostra un elevato livello di concentrazione e la mancanza di un'attiva partecipazione della domanda. Infatti, i clienti domestici e residenziali continuano a utilizzare il mercato regolamentato. La mancanza di una clientela attiva nella ricerca della migliore offerta non permette alle imprese attive nella vendita, la creazione di un adeguato parco clienti.

3. Conclusioni

Il mercato del gas italiano, come si è visto, mostra alcuni punti di miglioramento. In primo luogo, ha mostrato una riduzione di tutti gli indici di concentrazione.

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

Allo stesso modo, il mercato del gas mostra preoccupanti ritardi nella creazione di una domanda attiva che sia in grado di cogliere le opportunità create dalla liberalizzazione del mercato. L'analisi del tasso di *switching* per punti di riconsegna, nonostante, mostri un aumento del tasso medio di *switching* dall'0,8% del 2007 al 1,2% del 2008, coinvolge soltanto il 34% dei volumi scambiati sul mercato.

Al fine di confrontare il mercato italiano del gas con gli altri paesi europei, si è deciso di continuare a utilizzare l'indice di liberalizzazione creato per il 2007. Per tale ragione utilizzeremo i seguenti tre elementi.

Il primo elemento cerca di riassumere il livello competitivo raggiunto nella fase di *upstream*, cioè la fase di approvvigionamento del gas naturale. Come per l'anno precedente, utilizziamo una media pesata di due indicatori: percentuale numero di imprese sul totale che

Indice delle liberalizzazioni 2010

hanno più del 5 per cento della quota di approvvigionamento e il complemento dell'indice CR3. Essendo l'approvvigionamento di gas naturale uno dei fattori più rilevanti si è ritenuto necessario mantenerne il peso relativo pari al 50 per cento dell'indice totale.

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

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

Come *benchmark* continueremo a utilizzare i valori per il Regno Unito. Nel 2008, il Regno Unito ha mostrato, nella fase di *upstream*, la presenza di 7 imprese con almeno il 5 per cento del mercato, e ha confermato un'ulteriore contrazione dell'indice CR3.

Per quanto riguarda il modello di TSO e DSO adottato durante il 2008 non sono intervenute modificazioni di rilievo.

Tabella 2-14 La separazione strutturale in Europa nel 2008			
	Apertura del mercato	Unbundling	
		TSO	DSO
Austria	100	legale	legale
Francia	100	legale	manageriale
Germania	100	legale	contabile
Italia	100	legale	legale
Spagna	100	proprietaria	legale
UK	100	proprietaria	proprietaria

Fonte: Commissione Europea

Le tabelle 2-15 e 2-16 mostrano la valutazione dell'indice di liberalizzazione nel 2007 e nel 2008. Si è preferito presentare anche la valutazione dell'indice di liberalizzazione del 2007, per aggiornarlo sulla base della disponibilità dei dati definitivi, e per rendere il

Mercato del gas naturale

confronto più immediato.

Il confronto dell'indice di liberalizzazione tra i due anni evidenzia un miglioramento del 2,5% dell'indice, attestandosi a quota 55 nel 2008. Questo miglioramento è imputabile da un lato alla riduzione della concentrazione e dall'altro all'aumento del tasso medio di *switching* per volumi.

Concludendo il confronto tra il 2007 e il 2008 conferma un *trend* positivo nella liberalizzazione del settore.

Tabella 2-15 Indice di liberalizzazione (su dati riferiti all'anno 2007)					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio totale (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	% Imprese con almeno il 5%	40	38,38	28,28
		100-CR3	60	18,13	
Switching factor	30			33	9,9
Modello di unbundling	20			70	14
Valutazione complessiva					52,2

Tabella 2-16 Indice di liberalizzazione (su dati riferiti all'anno 2008)					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio totale (%)
Concentrazione dell'offerta nel segmento wholesale	50	% Imprese con almeno il 5%	40	38,46	30,56
		100-CR3	60	22,66	
Switching factor	30			34,1	10,23
Modello di unbundling	20			70	14
Valutazione complessiva					54,8

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Gas naturale					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Concentrazione dell'offerta nell'approvvigionamento	50	Imprese con almeno il 5% di capacità sul totale	40	96	61
		(100-CR3)	60	38	
Switching factor	30				34
Modello di unbundling	20				70
Valutazione complessiva					55

Note

1. Si tratta dell'atto del Governo N. 213, sottoposto a parere parlamentare "Schema di decreto legislativo recante misure per la maggior concorrenzialità nel mercato del gas naturale e il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali (Parere ai sensi dell'articolo 30, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99)".

2. Tuttavia, per quanto non costituisca oggetto di analisi della presente indagine, va rilevato una diminuzione dei consumi complessivi nel 2009 di circa il 7,7%.

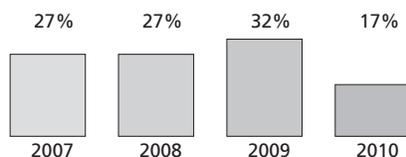
3. Va rilevato che a partire dal 2009 è entrato in funzione il terminale di Rovigo (Edison) il quale potrà contribuire alle importazioni nazionali per circa 8 Mld di metri cubi di gas naturale.

4. Da registrare a decorrere dal mese di maggio del 2010, l'avvio del protocollo della borsa del gas naturale attraverso la negoziazione del 7% del gas di importazione e delle *royalties* sulla produzione nazionale.

Capitolo 3

Servizi idrici

di Rosamaria Bitetti



Anche il 2009 ha visto un intervento legislativo nel settore dei servizi idrici: il cosiddetto decreto Ronchi, convertito con la legge 166/2009, ha modificato quanto previsto dall'articolo 23-bis del decreto legge 112/2008 (mentre ancora si attendeva il regolamento attuativo del primo). L'impianto del provvedimento è sostanzialmente favorevole a un'apertura alla concorrenza per il mercato, in quanto generalizza, in coerenza con i principi del Trattato che istituisce la Comunità Europea, l'obbligo di utilizzare procedure competitive a evidenza pubblica per l'esternalizzazione del servizio o per la selezione di un partner privato in una società mista, e delimita l'utilizzo delle gestioni *in house* – tuttora prevalenti – a casi eccezionali, da motivare con un'analisi economica valutata dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Tuttavia, quest'ulteriore "riforma", che tanta opposizione ha incontrato in parlamento e nelle piazze, sembra avere potenzialità di cambiamento reale della situazione solo marginali. In particolare nulla è stato detto sull'effettivo funzionamento e sulla tipologia della

gara. In realtà, per contratti così lunghi, complessi e di conseguenza incompleti, è difficile ipotizzare una valutazione basata solo su parametri economici, quindi la gara assomiglierà verosimilmente a un *beauty contest*. Inevitabilmente, in una gara comparativa *l'incumbent*, generalmente legato alle amministrazioni locali, partirà con un vantaggio che difficilmente potrà essere superato se saranno sempre quest'ultime a decidere degli esiti. Per questo motivo, la partecipazione di privati a gare in cui l'esito è, se non predeterminato, quantomeno influenzato a loro sfavore, sarà comunque limitata.

In questa prospettiva viene ridimensionata anche la portata della condizione per il mantenimento dell'affidamento diretto imposta dalla legge 166/2009, ovvero una riduzione progressiva della partecipazione pubblica nelle società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015. In altre parole, le amministrazioni locali non sono obbligate a vendere: devono farlo solo se vogliono mantenere l'affidamento diretto. Ma l'alternativa, ovvero bandire un concorso in cui si è giudici e genitori di un partecipante, non rappresenta una minaccia particolarmente grave. E in ogni caso, questa norma incide piuttosto su quelle aziende di proprietà pubblica che già devono scontrarsi con il vaglio del mercato, dovendo fare i conti con la capitalizzazione di borsa, e che quindi sono meno inclini a comportamenti inefficienti.

Il problema più grave di quest'ennesima "riforma" è però quello di aver lasciato immutate le reali problematiche del settore, cioè la bassa qualità della regolamentazione, in particolare in materia di tariffe e di qualità. Questo è un nodo cruciale per permettere l'ingresso dei privati nel settore idrico. Si tratta di un settore che richiede investimenti ingenti – in generale, ma ancor più nel nostro paese – nei primi anni, che vedranno un ritorno nel lungo termine, ed è quindi connotato da un certo livello di rischio imprenditoriale: aggiungervi un notevole gradiente di rischio regolatorio – basti pensa-

Servizi idrici

re che lo stesso principio che le tariffe debbano coprire i costi spesso non viene rispettato! – rende impossibile l'impegno imprenditoriale e l'investimento.

Finora il compito della regolazione è stato affidato a organi politici locali, gli ATO, creando un duplice problema: da una parte, questi non hanno organi capaci di svolgere un monitoraggio dei livelli di qualità, né la credibilità di sanzionare eventuali inadempienze; dall'altra, gli ATO si configurano come organi politici locali, e come tali sono regolatori facili da catturare, più attenti a rispondere a pressioni elettorali e politiche che qualificati a garantire un utilizzo efficiente della risorsa. Nei consigli d'amministrazione delle società che gestiscono i servizi ci sono esponenti della stessa maggioranza che nomina gli ATO, che tendono quindi ad avvallare costi impropri inseriti nelle tariffe e a rispondere raramente alle contestazioni dei disservizi. Una cattiva regolazione a un alto costo, come accuratamente documentato nel libro di Giuseppe Marino (*La casta dell'acqua*, Nuovi Mondi, 2010): circa 50 milioni di euro il costo di queste poltrone, senza ancora stimare il costo delle inefficienze. Pur non rientrando nel periodo analizzato da questa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*, è il caso di menzionare che l'art. 1 della legge 24/2010 dispone che gli ATO siano soppressi al decorrere di un anno dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2010, e che entro quella data le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, «nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Si tratta di una previsione che, in coerenza con l'orientamento costituzionale alla compartecipazione delle amministrazioni locali alle competenze legislative, tende a superare il quadro legislativo statale. Purtroppo questo porterà prevedibilmente ad aumentare la frammentazione istituzionale e la confusione nella regolazione del settore, senza superare i problemi connessi alla regolamentazione locale a cui si è accennato.

Un modello alternativo alla regolazione locale è quello dell'Autorità indipendente, diffuso nella maggior parte delle esperienze internazionali e in altri set-

tori economici del nostro paese. L'assenza di autonomia, risorse e di effettivi poteri del Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche (CoViRi) è stato sempre un problema, nel settore, e le proprie competenze sono state spesso esercitate in maniera episodica.

L'art. 9-bis comma 6 della legge 77/2009 ha istituito la Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche (Conviri), che subentra al Comitato. La Commissione è istituita presso il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ed è composta da cinque membri nominati con decreto del suddetto Ministero, che durano in carica tre anni, due dei quali designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome e tre, di cui uno con funzioni di presidente individuato con il medesimo decreto, scelti tra persone di elevata qualificazione giuridico-amministrativa o tecnico-scientifica, nel settore pubblico e privato, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere. Il presidente è scelto nell'ambito degli esperti con elevata qualificazione tecnico-scientifica. Il Conviri predispone per il Ministero dell'Ambiente il Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici.

Alla Commissione è attribuito il potere di proporre azione innanzi agli organi giurisdizionali competenti contro gli atti posti in essere in violazione della normativa vigente in materia di servizio idrico integrato, nonché di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente. È in particolare competente per quel che riguarda la predisposizione del metodo tariffario e di uno o più modelli di convenzione, il controllo della redazione dei piani d'ambito, e di monitorare sia i livelli di qualità e di rispetto dei diritti degli utenti che la trasparenza della contabilità. Ha inoltre una funzione consultiva nei confronti del Parlamento e del Ministero dell'Ambiente. La Commissione ha redatto un piano delle attività per il 2010, per aumentare la trasparenza e l'efficacia della sua azione, preannunciando

Servizi idrici

attraverso quali azioni intende adempiere ai suoi nuovi compiti. Per quanto sia apprezzabile la prassi di pianificare in anticipo le attività in un documento pubblico, e per quanto anche la sostanza delle azioni proposte sembra muoversi nella direzione di una riduzione dell'incertezza regolatoria e del superamento di alcune delle principali problematiche – prima fra tutte il superamento dell'attuale metodo normalizzato per la determinazione delle tariffe – sorge spontaneo un certo scetticismo in merito all'effettiva capacità della Commissione di implementare quanto proposto, soprattutto considerando che l'ampliamento dei compiti di questa rispetto al CoViRi non si è accompagnato da un accrescimento delle risorse e delle competenze, né dalla possibilità di sanzionare direttamente i gestori che non rispetteranno gli standard previsti. Anche dal punto di vista dell'indipendenza, i meccanismi di nomina e la diretta affiliazione con il Ministero dell'Ambiente non offrono elevate garanzie rispetto all'autonomia decisionale e operativa della stessa.¹

Per tutti questi motivi, possiamo definire questa riforma, che tanto rumore ha sollevato in merito a una del tutto inesistente privatizzazione dell'acqua, un'occasione solo parzialmente sfruttata per affrontare con credibilità i veri problemi del settore idrico.

1. Nel Regno Unito

Nel frattempo, nel paese da noi prescelto come *benchmark*, ci sono stati dei cambiamenti in positivo sotto il profilo della liberalizzazione del settore idrico.

In primo luogo, abbiamo finora fatto riferimento al modello di privatizzazione regolata in Inghilterra e Galles. Nel 2009, però, è entrata a regime un'importante riforma in Scozia, basata su un modello alternativo di concorrenza simile a quello utilizzato in altri settori a rete quali, ad esempio, gas e telecomunicazioni, ovvero la possibilità di operatori privati di inserirsi nel segmento della distribuzione per servire gli utenti business.

Oggi ci sono quattro fornitori autorizzati in Scozia –

Business Stream, Ondeo Industrial Solutions, Osprey Water Services e Satec – ma l'autorità di regolazione, la Water Industry Commission for Scotland (WICS) si aspetta che altre imprese facciano richiesta di licenze nel futuro prossimo. I fornitori acquistano i servizi idrici all'ingrosso (la fornitura fisica di acqua e le attività di depurazione) da Scottish Water, per legarli ad altri servizi (ad esempio la fatturazione) in pacchetti da offrire ai clienti a prezzi competitivi. Oltre a una politica dei prezzi competitivi, secondo il WICS questa riforma ha portato i fornitori a offrire una gamma di servizi aggiuntivi tra cui una più facile fatturazione, misure di risparmio energetico e idrico, riduzione delle perdite, migliore qualità e continuità dell'offerta, e una più rapida risposta alle esigenze dei consumatori, con l'offerta di soluzioni su misura. In poco più di un anno, circa un terzo delle imprese e dei grandi clienti appartenenti al settore pubblico in Scozia ha rinegoziato il proprio contratto o cambiato fornitore. Scottish Water, l'impresa pubblica, ha risposto bene agli incentivi e ha raggiunto gli obiettivi previsti dal regolatore, migliorando il servizio al cliente e affrontando il problema delle perdite. La concorrenza nel segmento *downstream* ha anche costretto Scottish Water a uno stretto controllo dei suoi costi di gestione in tutta l'azienda, che ha comportato una riduzione dei costi per tutti i clienti: le bollette domestiche, nel 2009, hanno raggiunto i livelli di quelle dei clienti domestici in Inghilterra e in Galles.²

Il governo inglese, nel frattempo, sta analizzando una strategia per un'ulteriore riforma dei servizi idrici (sempre applicabile, nel rispetto delle autonomie, solo a Inghilterra e Galles), che risponda alle sfide dei prossimi decenni. Nel 2008 il Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), consultata l'Autorità di regolazione Ofwat, ha pubblicato il documento strategico "Future Waters", in cui si ipotizza come affrontare i problemi dell'inquinamento e della riduzione della risorsa dei prossimi decenni, nonché dell'aumento della popolazione e della domanda – ovvero attraverso un programma di *better regulation*, maggior concorrenza

Servizi idrici

(soprattutto fra gli utenti business) e maggiori incentivi all'innovazione.³

Nel marzo 2008, il Ministero della Finanza, il DEFRA ed il Welsh Minister for Environment, Sustainability and Housing hanno commissionato uno studio indipendente sullo stato dell'arte e le prospettive della concorrenza e l'innovazione nei mercati dell'acqua a un gruppo guidato dal Professor Martin Cave, che ha pubblicato la sua relazione finale nel mese di aprile 2009 dopo aver incorporato nel progetto i *feedback* e le osservazioni dell'Ofwat.

Lo studio di Cave⁴ ha proposto un programma per fasi per l'introduzione della concorrenza e strumenti pro competitivi. La prima proposta è quella di aprire alla concorrenza il segmento della vendita al dettaglio per i clienti business e al contempo riformare le modalità di assegnazione dei diritti di estrazione e di scarico, con la creazione di un mercato secondario dei diritti, per realizzare un uso più economico e razionale delle risorse idriche. Nella fase successiva, dopo aver adattato la struttura di *governance* regolatoria del settore, si sarebbe introdotta la concorrenza nelle attività a monte, mediante la creazione di un acquirente unico per la fase transitoria e migliorando il sistema di *common carriage*. Allo stesso tempo, lo studio propone di cambiare il meccanismo di regolazione tariffaria *cost based* con uno che incentivi gli investimenti, più rischiosi, in innovazione. Una maggiore concorrenza in un mercato verticalmente integrato può anche essere creata attraverso la contendibilità del management attraverso l'acquisto di un'impresa da parte di azionisti che potrebbero gestirla in maniera più efficiente: per questo motivo, lo studio propone di alleggerire le restrizioni in materia di fusioni e acquisizioni.

La proposta è stata commentata e integrata dall'Ofwat e dal DEFRA, e il governo ha risposto alla relazione finale dichiarando la sua intenzione di portare avanti le rilevanti modifiche legislative necessarie in Inghilterra attraverso il *Flood and Water Management Act* – che è stato formalmente approvato l'8 aprile 2010.

Per quanto riguarda la portata e le conseguenze della riforma proposta non si potrà che aspettare i prossimi anni, e se una valutazione più approfondita della riforma verrà affrontata nella prossima edizione di questo Indice, è il caso qui di sottolineare come la preparazione di una tale riforma nel Regno Unito risponda alle migliori raccomandazioni in tema di qualità della regolazione: proposta del governo – commissione di uno studio indipendente – interazione con l'autorità, il tutto reso pubblico e disponibile per le reazioni degli *stakeholders* (addirittura con la creazione di un sito dedicato alla proposta di legge!). Sono anche questi aspetti procedurali a garantire la qualità e la trasparenza della regolazione, l'informazione degli attori del mercato, e a ridurre il rischio regolatorio in un settore garantendo l'ingresso dei privati in un settore economico

2. Indicatori

2.1 Quadro regolatorio

Sintetizzando quanto detto finora, il quadro regolatorio italiano certo non migliora per una riforma che segue sì un valido principio – del resto imposto dalla Comunità Europea e quindi ineludibile, ma che si caratterizza più che altro come un'occasione mancata. Come sintetizzato efficacemente da Antonio Massarutto, «solo Rufus Firefly – il dittatore pazzo de "La guerra lampo dei fratelli Marx" – sapeva creare regole più eccentriche, ondivaghe e imprevedibili di quelle che caratterizzano il settore idrico oggi in Italia. Ci sono troppi regolatori che fanno cose contraddittorie, intralciandosi l'un l'altro. Ci sono soggetti – segnatamente, gli ATO – sul cui capo si assommano impropriamente sia il ruolo di controparte contrattuale dei gestori, sia quello di regolatore, mentre i sindaci che ne fanno parte sono spesso anche i proprietari delle aziende che dovrebbero essere regolate, dando luogo a conflitti di interesse di ogni genere. Ci sono troppi principi enunciati in modo generico, cui non corrisponde una traduzione adeguata in termini di diritti, doveri, chi fa che cosa, chi è responsabile se le cose vanno male».⁵

Servizi idrici

La situazione italiana appare ancora più critica al confronto di quella inglese, che nel periodo di riferimento è stata caratterizzata non solo da alcune innovazioni e reali aperture, ma anche da una sistematica e trasparente riflessione pubblica sulle regole e sui mercati, che ha portato a una riforma dalle grandi potenzialità. Per questo motivo, la valutazione del quadro regolatorio registra una diminuzione al 15%.

2.2 Mercato

2.2.1 Percentuali affidamenti privati

In Inghilterra e Galles l'offerta nel settore idrico è generata da 12 fornitori di servizi idrici integrati e da 14 imprese che offrono solo l'approvvigionamento idrico: tutte le compagnie inglesi sono private. Welsh Water, in Galles, è un'associazione senza fini di lucro. Scottish Water è di proprietà pubblica, ma si affida a società private per la fornitura di molti dei propri servizi.⁶

In Italia, solo 7 sono gli ATO affidati ai privati, appena due in più rispetto all'ultima rilevazione – poiché gli ATO hanno dimensione variabile, sono ponderati in base alla popolazione servita.⁷

Tabella 3-1 ATO in cui la gestione del SSI è stata affidata a privati	
ATO	Popolazione (Istat 2006)
Cuneese	573.613
Lazio meridionale-Frosinone	478.463
Palermo	1.241.241
Enna	173.676
Caltanissetta	272.918
Siracusa	398.948
Agrigento	455.227
Totale	3.594.086
Totale popolazione	58.138.042
Percentuale di servizi idrici gestiti dai privati	6,18%
Fonte: elaborazione su dati CoViRI	

2.2.2 Infrastrutture

La situazione rimane invariata, con la completa proprietà delle infrastrutture saldamente in mano pubblica – rimane invariata quindi la valutazione completamente negativa.

2.2.3 Investimenti

In Inghilterra, nel biennio 2008-2009 gli investimenti complessivi nel settore idrico sono stati pari a 4,7 miliardi di sterline (5,6 miliardi di euro), il 14% in più rispetto a investimenti pianificati e concordati con l'Ofwat – 4,1 miliardi.⁸

Dai dati raccolti dalla banca dati SIVIRI e elaborati dal CoViRI nell'ultimo rapporto, si osserva che appena il 56% degli investimenti totali originariamente previsti nel periodo rendicontato è stato finora realizzato. Se si escludono i contributi pubblici, il tasso di realizzazione è più elevato, pari al 66% – utilizzeremo quest'ultimo dato, dal momento che utilizziamo gli investimenti come indicatore *ex post* del funzionamento dell'ambiente economico. Il rapporto fra investimenti in Italia e Regno Unito, quindi, è al 58%.

È doveroso notare però che ci troviamo di fronte a due situazioni estremamente diverse. Il decorrere del secondo decennio dalla privatizzazione inglese del settore idrico è stato occasione per un'analisi retrospettiva, che ha portato a queste conclusioni: nel periodo della privatizzazione, le imprese hanno investito più di 80 miliardi di sterline per migliorare il servizio, la qualità dell'acqua e rispettare meglio gli standard ambientali. La qualità dell'acqua potabile è migliorata stabilmente, i livelli di perdita oggi sono il 35% inferiori a quelli registrati nella metà degli anni Novanta, e la *performance* inglese per quanto riguarda il rispetto degli standard ambientali è fra le migliori in Europa.⁹

In Italia, al contrario, la situazione della rete è notoriamente disastrosa, con livelli di perdite medie pari al 38%. Il nostro paese dovrà presto rispondere presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la violazione della normativa comunitaria relativa al tratta-

Servizi idrici

mento delle acque reflue urbane. La stima degli investimenti necessari per i prossimi 20-30 anni varia fra i 42¹⁰ e i 60¹¹ miliardi di euro, dei quali solo una componente minoritaria (intorno all'11-12%) si può ragionevolmente sperare venga coperta dalla finanza pubblica. La rimanente somma dovrà essere ottenuta tramite investimenti, che difficilmente si realizzeranno in un settore economicamente poco sostenibile come quello italiano.

2.3 Concorrenza

2.3.1 Modalità di affidamento

Dal confronto con il precedente rapporto del CoViRi, si evince che gli ATO con affidamento effettuato sono passati da 67 a 69 (si aggiungono gli affidamenti di ATO Pavia e ATO 9 Agrigento). Dei 114 soggetti affidatari, 7 sono le società private, 22 sono le società a capitale misto con partner selezionato con gara, 9 sono le società quotate in borsa, 58 sono le società interamente pubbliche. Nella colonna "Non specificato/Altro" sono riportati 18 affidamenti, che riguardano sia società affidatarie per le quali non è stata specificata la tipologia di affidamento, sia società che hanno tipologie previste dalle leggi regionali di recepimento della l. 36/94 difficilmente collocabili nelle forme previste dall'art. 113, c. 5 del d.lgs. 267/2000.

È evidente che la maggioranza degli Ambiti insediati ha optato per l'affidamento diretto a una società a capitale interamente pubblico. Tale prevalenza è più evidente nel Nord Italia, dove a fronte di 74 gestori, 38 sono soggetti pubblici (circa il 51%). Ugualmente nel Sud prevalgono le società con affidamento diretto (circa il 48%), anche se sono da annoverare 5 gestioni, tutte in Sicilia, affidate a soggetti privati individuati mediante gara. Nel Centro prevale, con poco più del 42%, l'affidamento a società miste. Come nelle precedenti edizioni, assegniamo un valore pieno ai casi in cui si è proceduto ad affidare la gestione tramite gara competitiva, e uno intermedio ai casi di affidamento a società mista, che non rappresentano sicuramente una soluzione di mercato, ma quantomeno costituiscono un modo per-

Indice delle liberalizzazioni 2010

ché i privati interagiscano nel settore. Verrà assegnato un valore neutro, volto essenzialmente a discostarlo dal giudizio negativo sulle assegnazioni *in house*, alle tipologie di affidamento difficilmente collocabili nelle forme previste. Assegniamo dunque alla voce modalità d'affidamento un punteggio complessivo di 23.

Tabella 3-2 Valutazione				
Modalità di affidamento	gestioni	% sul totale affidamenti	ponderazione	valutazione
Affidamento a privati tramite gara competitiva	7	6,14	1,0	6,14
Società mista con partner selezionato	22	19,30	0,5	9,65
Società mista con partner finanziario	9	7,89	0,5	3,95
Società pubbliche	58	50,88	0,0	0,00
Altro	18	15,79	0,2	3,16
Società affidatarie	114	100,00		22,89

Fonte: elaborazione su dati CoViRI

2.3.2 Altri strumenti pro-concorrenziali

L'Ofwat ha ricevuto ben 32 richieste di nuove licenze nel biennio 2008-2009, rispetto a 5 nel 2007-2008¹² – a dimostrazione di come il mercato dei servizi idrici sia attraente per le imprese, e vi sia una pressione concorrenziale. Per quanto riguarda gli altri strumenti pro-concorrenziali, come ad esempio il *common carriage* e l'*inset appointment*, continuano ad essere utilizzati al di sotto delle potenzialità, ma questi, così come la regolazione della disciplina degli acquisti e delle fusioni, sono stati oggetto di studio e di una revisione che potrà avere riscontri estremamente interessanti nel futuro. Questo, unito alla riforma scozzese di cui abbiamo parlato prima, migliora la posizione del nostro paese *benchmark*. Inutile dire che questi discorsi sono lontani anni luce dalla situazione italiana, che rimane invariata ma vede peggiorare la sua valutazione proporzionalmente al miglioramento di quella del paese di comparazione. Assegniamo quindi una valutazione del 25%.

3. Conclusioni

La valutazione del livello di liberalizzazione del settore idrico nell'ultimo anno risulta in grave flessione, ottenendo un risultato di appena 17,3%. Ciò è in parte larga parte dovuto al miglioramento della situazione nel nostro paese *benchmark* – e questo andrà a pesare ulteriormente nella prossima edizione, se la riforma del mercato condivisa fra Governo, Autorità indipendente e esperti del settore verrà effettivamente implementata.

Al contrario, la regolazione del settore idrico in Italia continua a essere caratterizzata da decreti che si susseguono a cadenza oramai annuale, non inseriti in una riflessione sistemica, e che non affrontano il cuore dei problemi, aumentando al contrario l'incertezza, aggiungendo il rischio politico a quello imprenditoriale, in un settore che avrebbe invece bisogno di stabilità e regole certe per raccogliere quegli investimenti indispensabili a un uso efficiente e sostenibile di una risorsa così preziosa. La riforma del 2008-2009 si caratterizza come un'occasione mancata per affrontare i problemi, e un'occasione mancata a grave costo, perché ha scatenato un forte movimento d'opinione contrario a una privatizzazione che certamente non deriverà naturalmente dalla tiepida apertura al mercato del dettato normativo. Il problema trascende certamente l'oggetto di analisi di questo studio, ma molto probabilmente influenzerà negativamente la possibilità che ulteriori, e necessarie, riforme del settore permettano una apertura del mercato.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Servizi idrici					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Mercato	40	Gestione	40	6	14
		Infrastrutture	40	0	
		Investimenti	20	58	
Concorrenza	30	Affidamento	50	23	24
		Altre misure concorrenziali	50	25	
Quadro regolatorio	30			15	15
Valutazione complessiva					17

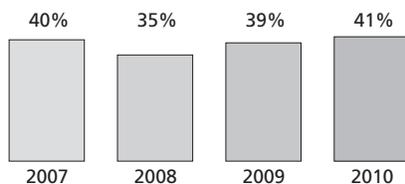
Note

1. Per un'analisi estesa e una proposta alternativa, si veda Giulio Napolitano - Andrea Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, Arel-Mulino, 2010.
2. Water Industry Commission for Scotland, "Competition in the Scottish Water Industry 2008-2009", <http://www.scotlandontap.gov.uk/UserFiles/Documents/Competition%20Report%20v10.pdf>.
3. HM Government - Defra, "Future Water - The Government's Water Strategy for England", 2008, <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/strategy/pdf/future-water.pdf>.
4. Martin Cave, "Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets: Final Report", 2009, www.defra.gov.uk/environment/water/industry/cavereview.
5. Antonio Massarutto, "Un sistema che continua a fare acqua", *la voce.info*, 10 dicembre 2009, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001435.html>.
6. Water UK, "Industry Outlook", <http://www.water.org.uk/home/resources-and-links/waterfacts/waterindustry>.
7. I dati relativi al settore idrico in Italia sono ricavati da CoViRi, "Rapporto sullo stato dei servizi idrici", 2009, http://www.conviri.it/contenuti/Relazioni_annuali/Rapporto_2009.pdf.
8. Ofwat, "Financial Performance and Expenditure of the Water Companies in England and Wales", 2008, <http://www.ofwat.gov.uk/content?id=ff79efd3e-ba52-11de-8219-1d0e436c1373>.
9. Ofwat, "Annual Report", 2009, <http://www.ofwat.gov.uk/content?id=d1c338be-72b6-11de-a150-7f4bcdae172e>.
10. Astrid, "Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Le infrastrutture idriche", 2008, http://www.astrid-online.it/Regolazioni1/Studio-ric/Archivio-2/ASTRID_SettoreIdrico_04022008.pdf.
11. Giulio Napolitano, "Riforma dei servizi idrici e sviluppo del Paese", Relazione al Forum H2O, Ferrara 2010.
12. Ofwat, "Annual Report", 2009.

Capitolo 4

Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



Il 2009 è stato contrassegnato nel settore delle telecomunicazioni dal dibattito sulla NGN, la rete di nuova generazione in fibra che dovrebbe garantire l'accesso del paese alla banda ultralarga. Il rapporto Caio – "trafugato" nello scorso maggio, e presentato ufficialmente il mese seguente – avrebbe dovuto imprimere un'accelerazione netta alla discussione.

Tuttavia, i balletti di cifre e le esigenze determinate dal quadro economico internazionale e dal bilancio pubblico, da un lato, e le incertezze dell'esecutivo e la scarsa volontà politica, dall'altro, hanno prolungato un processo decisionale che – per ironia della sorte – pare sbloccarsi proprio nei giorni in cui la redazione del presente Indice viene ultimata.

Non vi è chi non veda come dalla definizione delle regole sulla rete NGN dipendano delicatissimi equilibri concorrenziali. Il rischio di una regia troppo invadente dei pubblici poteri è tutt'altro che remoto, e determinerebbe un deciso arretramento sulla via delle liberalizzazioni. D'altro canto, resta da dipanare la questione mai davvero risolta del ruolo di Telecom nel mercato. Una

normalizzazione del settore non sembra prevedibile in tempi brevi ed è difficile valutare se le accennate iniziative di queste ultime settimane siano un'effettiva presa di responsabilità degli operatori alternativi o un sottile sollecito alla politica.

Quello passato è stato anche l'anno dell'approvazione del nuovo *framework* comunitario, sopraggiunta al termine di un processo travagliato, che è talora parso prossimo al punto di rottura e ha contribuito sensibilmente al clima d'incertezza sui potenziali investimenti infrastrutturali. Sarà interessante valutare con quanta sollecitudine e quali modalità gli Stati membri s'accingeranno a recepire le innovazioni nella normativa nazionale.

Per quanto riguarda, più da vicino, la situazione fotografata dai nostri indicatori, va detto che essa appare appunto figlia della scarsa chiarezza della cornice, dando adito a uno stallo sostanziale. Un piccolo premio va riconosciuto per la risoluzione di un paio di temi, in certa misura scivolosi, in quanto difficilmente riconducibili alle logiche nette dei giudizi numerici. Mi riferisco, da un lato, all'iperattivismo governativo nelle vicende societarie di Telecom, venuto in gran parte meno negli ultimi dodici mesi; e dall'altro, alla conflittualità registrata tra l'Agcom (e nuovamente il governo) e gli organismi comunitari, conflittualità da noi stigmatizzata con riferimento alla vicenda della creazione di Open Access, ma attualmente rientrata – a quanto consta.

Parimenti richiede un contenuto riconoscimento l'entrata a pieno regime dei meccanismi di Open Access, con gli organi relativi, che – pur costituendo, come più volte ribadito, una soluzione tutt'altro che ottimale al problema dell'accesso alla rete in rame – costituisce pur sempre un miglioramento rispetto alla situazione prevalente.

Variazioni fisiologiche si registrano nel campo delle quote di mercato, ma non tali – si direbbe – da implicare corrispondenti variazioni di giudizio. Viene invece penalizzata, sebbene in misura lieve, la gestione degli *white space*, il cosiddetto dividendo digitale: quelle fre-

Telecomunicazioni

quenze, cioè, liberate dalla transizione al digitale terrestre ed efficientemente destinabili a diverse tecnologie, tecnologie che il nostro paese non sembra ancora in grado di sperimentare o agevolare.

Gli indicatori

Gli indicatori delineati nelle precedenti edizioni dell'Indice non hanno subito modifiche rilevanti, salvo per l'introduzione della quota di mercato della telefonia su protocollo IP, che appare sempre più significativa.

Appare opportuno ricordare il *caveat* già espresso l'anno passato: per disomogeneità metodologiche o di fonte, alcuni dei dati che qui riportiamo non coincidono o non sono comparabili con quelli forniti nelle precedenti edizioni di questo Indice. Abbiamo ritenuto opportuno privilegiare la linearità dell'analisi a quella delle cifre.

TLC Indicatori

A – Apertura del mercato 45%

1) Barriere legali all'ingresso 55%

Tabella 4-1 Regime autorizzatorio	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> Il regime di autorizzazione generale prescritto a livello comunitario trova applicazione; l'autorizzazione dev'essere concessa dal Ministero delle Comunicazioni.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> Il medesimo sistema di autorizzazioni generale è stato recepito, ma è l'Ofcom a riconoscere l'autorizzazione agli operatori idonei che ne facciano richiesta.

Tabella 4-2 Assegnazione numerazioni	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> Compete al Ministero delle Comunicazioni, che provvede entro trenta giorni dalla richiesta. Il termine medio è di tre settimane dalla richiesta.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> Compete a Ofcom, che provvede entro tre settimane dalla richiesta. Ofcom assegna il 90 per cento delle numerazioni entro 5 giorni lavorativi e un ulteriore 5 per cento entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta.

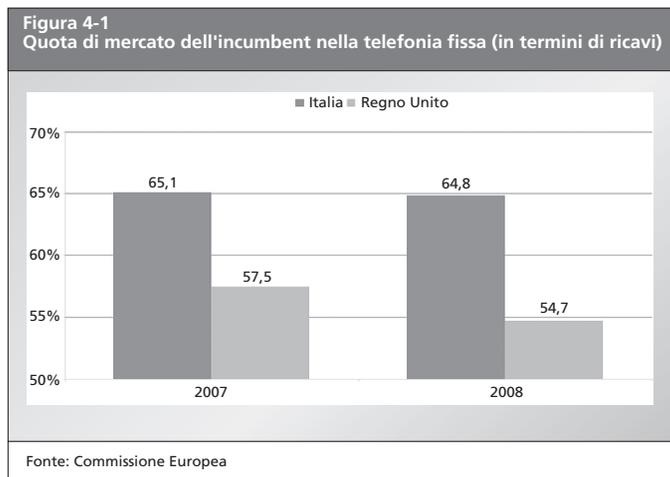
Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 4-3 Assegnazione frequenze	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Vi è un sostanziale ritardo nell'allocazione delle frequenze dello spettro, che si verifica attraverso un processo di assegnazione amministrativa. • Le frequenze assegnate possono essere cedute – previa approvazione del Ministero delle Comunicazioni, sentita l'Agcom – a soggetti muniti di autorizzazione o dotati dei medesimi requisiti del titolare cedente. Il trading delle frequenze è però escluso nel caso del WiMax. • Langue la discussione sull'assegnazione degli <i>white space</i>.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • A seguito della Spectrum Review del 2006, l'Ofcom ha portato avanti un progetto di liberalizzazione dello spettro, basato sull'assegnazione tramite asta delle frequenze. • Il trading delle frequenze è generalmente ammesso e l'Ofcom programma di estenderne l'applicazione anche ai settori attualmente esclusi. • Le frequenze sono allocate in modo neutrale rispetto alle tecnologie ed ai servizi.

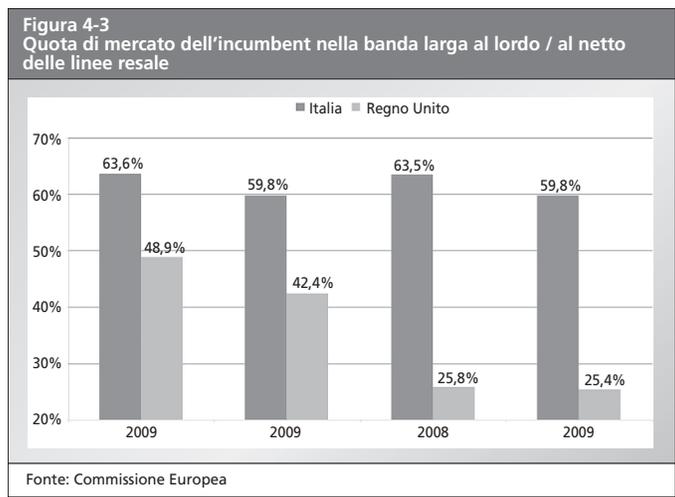
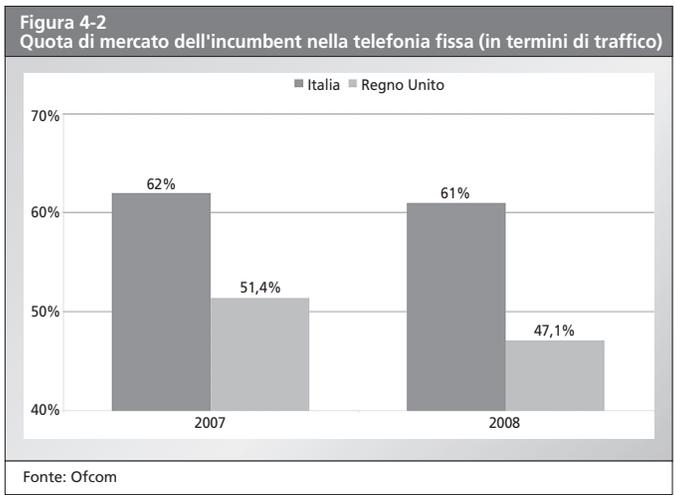
Valutazione

Nonostante la notevole somiglianza tra i rispettivi regimi, naturalmente influenzata dalla cornice comunitaria, le procedure adottate nel Regno Unito continuano a farsi preferire per speditezza ed efficienza. Dev'essere leggermente penalizzato il ritardo accumulato sull'assegnazione dello spettro liberato dal passaggio al digitale terrestre.

2) Market share dell'incumbent 35%



Telecomunicazioni



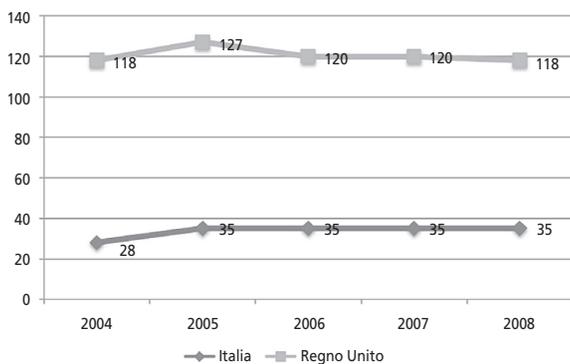
Valutazione

Entrambi i paesi manifestano una tendenza alla riduzione della quota di mercato dell'incumbent, ma permane una distanza evidente. Da segnalare, nel Regno Unito, come la *market share* del traffico abbia superato (naturalmente al ribasso) la quota significativa del 50%.

Indice delle liberalizzazioni 2010

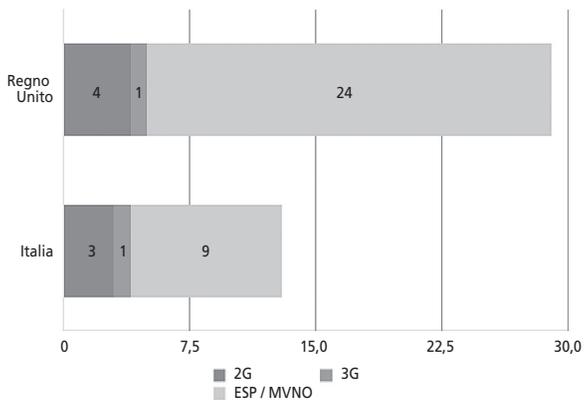
3) Operatori attivi 30%

Figura 4-4
Operatori di telefonia fissa attivi



Fonte: elaborazione su dati Commissione Europea

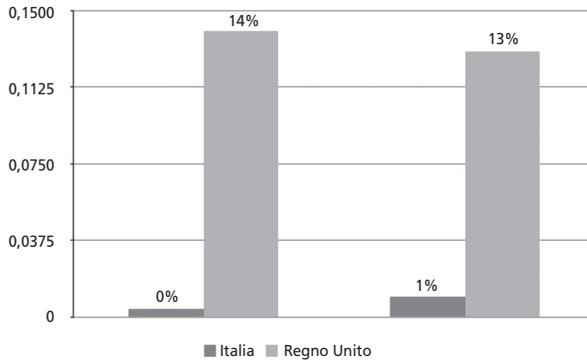
Figura 4-5
Operatori di telefonia mobile attivi



Fonte: Commissione Europea / Telecompaper.com; dati novembre 2008

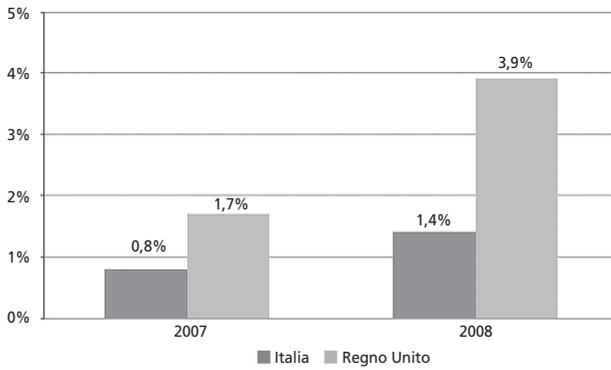
Telecomunicazioni

Figura 4-6
Quota di mercato del VOIP



Fonte: Ofcom

Figura 4-7
Quota di mercato degli MVNO

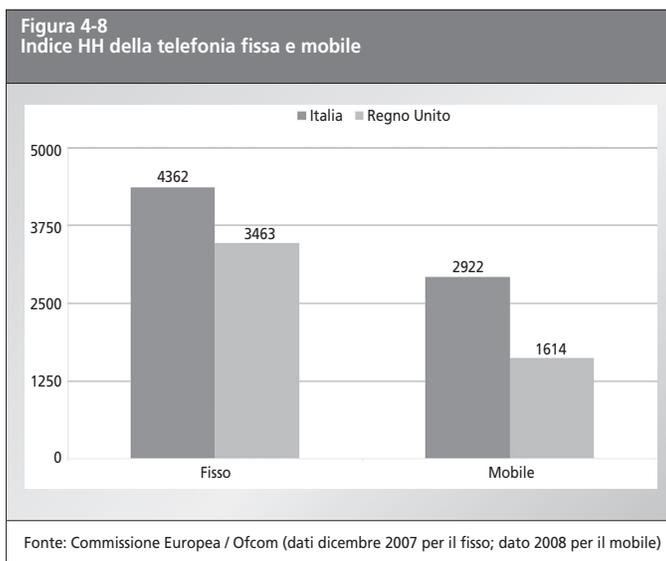


Fonte: Ofcom

Indice delle liberalizzazioni 2010

Valutazione

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

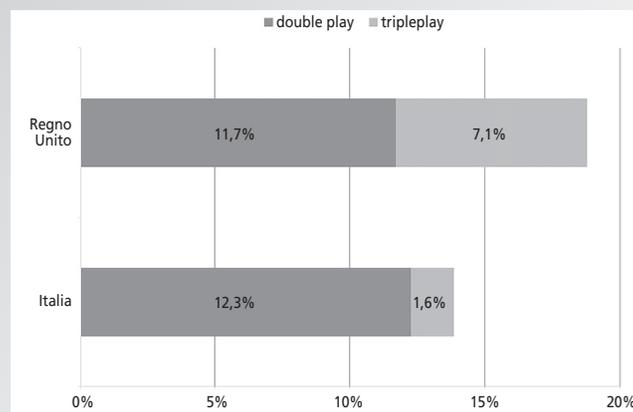
4) Concentrazione del mercato 50%**Valutazione**

La Gran Bretagna evidenzia tanto nel fisso quanto nel mobile livelli inferiori di concentrazione del mercato. La distanza appare ragionevolmente contenuta, soprattutto laddove si consideri la posizione peculiare degli MVNO.

Telecomunicazioni

5) Integrazione dell'offerta 50%

Figura 4-9
Quota di mercato delle offerte in double play e triple play



Fonte: Commissione Europea (dati 2007)

Valutazione

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

B – Assetto istituzionale 53%

1) Proprietà e controllo statale dell'incumbent 30%

Tabella 4-4
Proprietà dell'incumbent

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

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 4-5 Controllo dell'incumbent	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Il governo italiano mantiene una <i>golden share</i> su Telecom. • Pare di poter osservare una normalizzazione dei rapporti tra l'esecutivo e l'azienda, con una decisa riduzione delle ingerenze, almeno per la parte visibile.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Non vi è alcun rapporto fra governo inglese e Bt.

Valutazione

Rispetto agli anni precedenti, il 2009 non ha segnato drammatici tentativi d'ingerenza politica nella gestione dell'*incumbent* e parrebbe segnare un passo verso la normalizzazione del settore.

2) Implementazione quadro normativo europeo 75%

Tabella 4-6 Recepimento della normativa europea	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Ricezione per mezzo del Codice delle Telecomunicazioni, approvato il 1 agosto del 2003 e vigente dal 1 settembre. • Due procedure d'infrazione concluse nel 2007. • Nel 2008 si sono palesate delle divergenze con la Commissione in tema di tariffe di terminazione e, soprattutto, in merito alla vicenda Open Access: l'Agcom ha notificato il provvedimento di accettazione degli Impegni solo nel 2009 sotto la minaccia di una procedura d'infrazione.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Ricezione per mezzo del <i>Communication Act 2003</i>, in vigore dal 25 luglio dello stesso anno. • Una procedura d'infrazione – relativa alla predisposizione dell'elenco degli abbonati – conclusa nell'ottobre 2007.

Tabella 4-7 Rapidità nell'effettuare le analisi di mercato previste dall'UE	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Nel 2008 l'Italia ha cominciato la seconda tornata di analisi per tutti i mercati. Le analisi dei mercati fissi sono state, però, sospese per la definizione del procedimento sugli Impegni. • Un'analisi di mercato richiede in media 30 mesi.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Sono state completate alcune diverse analisi della seconda tornata. • Un'analisi di mercato richiede in media 12-18 mesi.

Valutazione

Il quadro europeo trova puntuale applicazione anche nel nostro paese.

Telecomunicazioni

3) *Autorità nazionale di regolamentazione 60%*

Tabella 4-8 Indipendenza	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • I commissari dell'Agcom vengono selezionati, in base a requisiti d'indipendenza e astrattamente tecnici, dal parlamento e proporzionalmente alla sua composizione partitica (cosiddetta lottizzazione). • Il loro mandato dura sette anni e non è rinnovabile, mentre possono essere rimossi solo per conflitto di interesse.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • I membri dell'Ofcom sono nominati dal primo ministro in base a requisiti strettamente tecnici e d'indipendenza. • Il mandato del Chairman, del Chief executive, dei direttori esecutivi e non esecutivi non è prestabilito, ma dipende dal contratto di assunzione. Possono essere rimossi per bancarotta colpevole, conflitto d'interessi pregiudicante, comportamenti scorretti e incapacità o indegnità.

Tabella 4-9 Trasparenza	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'autorità. • L'Agcom deve presentare il proprio piano operativo per l'anno successivo in parlamento, e a esso risponderne, mentre può consultarsi con le parti coinvolte per questioni tecniche o specifiche. • L'autorità deve aprire una consultazione pubblica per effettuare le indagini di mercato e prendere le decisioni di natura generale, e tutte le parti interessate hanno diritto a prender parte. Il tempo di consultazione è pari a 30 giorni, estendibile a 45.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Vi è l'obbligo di rendere pubbliche le decisioni, gli esiti delle consultazioni e delle indagini di mercato, nonché il bilancio dell'autorità. • I piani operativi vengono resi pubblici a inizio anno, affinché tutti gli stakeholders possano esprimersi, e varati intorno ad aprile • Prima di prendere qualsiasi decisione di interesse generale, l'Ofcom apre una consultazione pubblica che dura solitamente 10 settimane, ma non può durare comunque meno di un mese.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 4-10 Poteri effettivi	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • L'Agcom ha il potere di imporre sanzioni pecuniarie, ma queste non sono generalmente pubblicate, quindi non è possibile tracciarne l'applicazione. Non impone invece pagamenti periodici ai concorrenti danneggiati da un comportamento anticoncorrenziale continuato. • L'Agcom può bloccare una proposta commerciale qualora non la ritenga pro-concorrenziale.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • L'Ofcom ha il potere di imporre multe e pagamenti periodici verso i concorrenti danneggiati. • Inoltre, secondo gli impegni presi da Bt nel 2006, prima di fare qualsiasi offerta commerciale, l'<i>incumbent</i> deve garantire ai concorrenti l'equivalente servizio all'ingrosso e i tempi tecnici per formulare un'offerta analoga.

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

Valutazione

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

Telecomunicazioni

4) Regolamentazione tariffaria 50%

Tabella 4-12 Telefonia fissa	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • L'offerta <i>retail</i> dell'<i>incumbent</i> è vagliata sulla base di una verifica di replicabilità e orientamento al costo; anche per l'offerta <i>wholesale</i> (cd. offerta di riferimento) si richiede approvazione dell'Agcom. • L'offerta di riferimento <i>unbundling</i> per il 2008 è stata approvata solo nell'ottobre dello stesso anno; l'Agcom ha approvato significative modifiche in aumento all'offerta di riferimento per il 2009 e al canone residenziale. • In maggio sono state approvate le griglie per la riduzione delle tariffe di terminazione su rete fissa, con il raggiungimento di un valore simmetrico di 0,57 centesimi a luglio 2010.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Non esiste alcuna regolamentazione sui prezzi <i>retail</i> dell'<i>incumbent</i>.

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

Valutazione

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

Indice delle liberalizzazioni 2010

C – RETE 25%*1) Livello di separazione 20%*

Tabella 4-14 Separazione	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • A seguito di una lunga e accidentata trattativa tra l'ex monopolista pubblico e l'Autorità, la gestione della rete fissa è stata demandata a una divisione apposita di nuova creazione, denominata Open Access. • Open Access manca delle caratteristiche fondamentali destinate a garantire una separazione efficace: piani di remunerazione specifici e obiettivi di ricavi da terzi; muraglie cinesi; un'autentica parificazione tra <i>incumbent</i> e operatori alternativi. • L'accettazione degli Impegni ha determinato l'estinzione di una serie di procedimenti in corso presso l'Agcom.
Regno Unito	<ul style="list-style-type: none"> • Dal gennaio 2006 è attiva la divisione Openreach, la cui creazione è parte integrante degli Undertakings concordati tra Bt e Ofcom. A Openreach sono demandati integralmente il controllo e la gestione della rete fissa. • Openreach è separata dalle altre divisioni Bt da un sistema di pareti cinesi che impedisce il flusso delle informazioni. • Il management di Openreach è remunerato sulla base dei risultati della divisione stessa, indipendentemente da quelli del gruppo nel suo complesso. • È costituito un organo di controllo, denominato Equality of Access Board, al cui interno siedono membri nominati da Ofcom. • Openreach impiega mezzi e dipendenti propri e ha un marchio chiaramente distinguibile da quello di Bt. • I risultati della creazione di Openreach, particolarmente in termini di mobilità della clientela, sono notevoli.

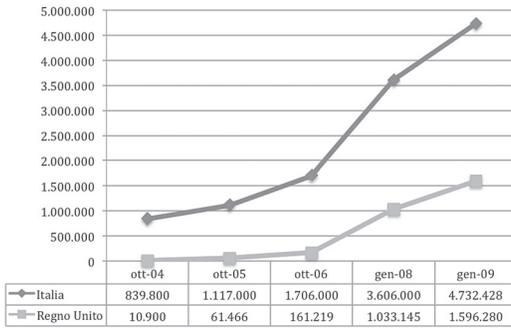
Valutazione

L'introduzione di Open Access pare aver costituito un miglioramento, sebbene marginale, delle modalità di accesso alla rete.

Telecomunicazioni

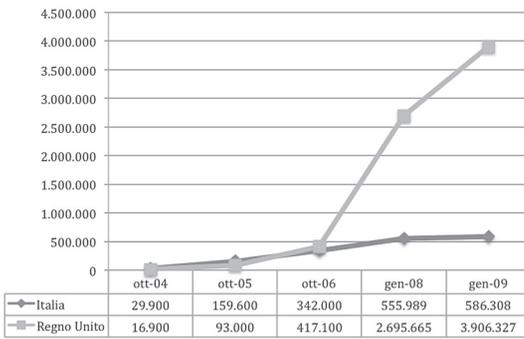
2) Switching 40%

Figura 4-10
Linee in full unbundling (ULL)



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

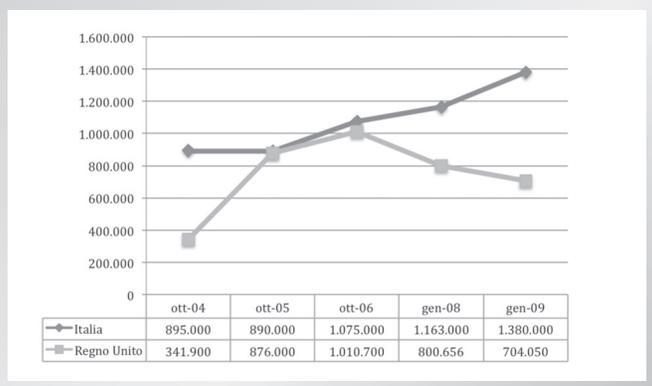
Figura 4-11
Linee in shared access



Fonte: Commissione Europea, Ota2 e Agcom

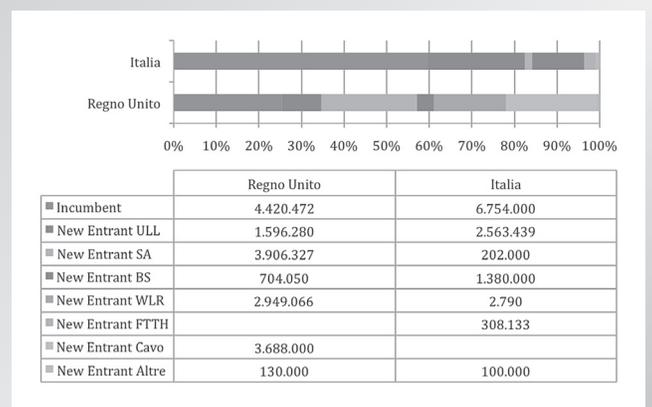
Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 4-12
Linee bitstream



Fonte: Commissione Europea, Ota2 e Agcom

Figura 4-13
Linee a banda larga per modalità di accesso



Fonte: Commissione Europea; dati gennaio 2009

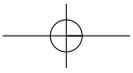
Valutazione

Se l'Italia prevale nel Local Loop Unbundling e nel Bitstream, il Regno Unito ottiene risultati significativi

Telecomunicazioni

nel Wholesale Line Rental e soprattutto nello Shared Access. Il quadro generale evidenzia un assai più significativo ventaglio di scelte per gli utenti britannici, anche in virtù della conferma del cavo.

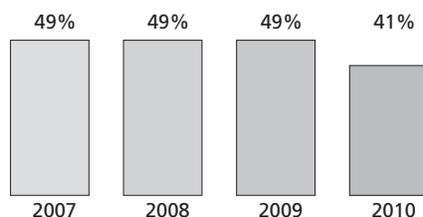
Settore: Telecomunicazioni Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Apertura del mercato	33	Barriere legali all'ingresso	25	55	45
		Market share dell'incumbent	25	35	
		Numero operatori attivi	15	30	
		Concentrazione del mercato	20	50	
		Integrazione dell'offerta	15	50	
Assetto istituzionale	33	Controllo statale dell'incumbent	25	30	53
		Implementazione quadro normativo europeo	20	75	
		Autorità nazionale di regolamentazione	30	60	
		Regolamentazione tariffaria	25	50	
Rete	33	Livello di separazione	75	20	25
		Switching	25	40	
Valutazione complessiva					41



Capitolo 5

Trasporto ferroviario

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione normativa

L'anno 2009 è stato caratterizzato dalla conclusione della linea ad alta velocità tra Torino, Milano, Roma, Napoli, Salerno. Questo nuovo sviluppo, costato oltre 40 miliardi di euro, permetterà di accrescere il numero delle tracce disponibili. L'infrastruttura non può dirsi terminata poiché i lavori per il completamento dei nodi urbani non termineranno prima del 2014, se saranno rispettati i tempi. Questi "colli di bottiglia" sono molto importanti per la concorrenza. I treni, sia quelli del trasporto regionale che quelli a media e lunga percorrenza, si ritroveranno una capacità limitata all'entrata delle grandi aree urbane: di fatto, la concorrenza verrà limitata. Non è un caso che i *competitor* dell'alta velocità di Trenitalia utilizzeranno quasi sempre stazioni secondarie, per evitare in parte la congestione.

Il 2009 è stato caratterizzato dall'incidente ferroviario di Viareggio, che ha riportato la problematica della sicurezza in primo piano.

In questo contesto non esiste una regolazione adatta nel settore del trasporto ferroviario. L'Autorità del tra-

sporto, invocata da più parti politiche, non ha ancora visto la luce, mentre la gestione della rete rimane un problema irrisolto. Rete Ferroviaria Italiana (RFI), la società incaricata per legge della gestione dei binari, è controllata al 100% da Ferrovie dello Stato Holding, la quale è anche proprietaria di Trenitalia. Quest'ultima azienda è in conflitto d'interesse con la gemella RFI. Vi è pertanto il serio rischio che la congestione nei nodi urbani possa essere utilizzata come barriera all'entrata.

L'incremento della capacità potrebbe essere inutile nel caso in cui non si decida di gestire in maniera indipendente la rete ferroviaria.

In Italia la divisione formale tra Rete Ferroviaria Italiana e Trenitalia è stata completata all'inizio del decennio, ma sostanzialmente la situazione non è cambiata radicalmente.

La concorrenza aiuta la sicurezza, ma la concorrenza non è stato l'obiettivo perseguito dal Parlamento italiano nel corso del 2009. La legge 1195 *bis* (il cosiddetto "ddl sviluppo") in realtà rischia di frenare la crescita nel settore ferroviario.

Gli articoli tra il 58 e il 63 di fatto bloccano la concorrenza nel trasporto ferroviario, rendendo obbligatorio per lo Stato il pagamento del servizio universale (a Trenitalia) anche laddove il mercato potrebbe benissimo soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini italiani.

L'obbligo di spesa è introdotto nell'articolo 59. Il Parlamento ha così confermato una tendenza preoccupante nel limitare la concorrenza nel settore ferroviario, come anche segnalato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.¹

La prima legge che lede gravemente la concorrenza nel settore del trasporto regionale è la 2 del 2009, nella quale si autorizzano fondi aggiuntivi pari a 480 milioni di euro l'anno, per quelle regioni che affideranno il servizio a Trenitalia. L'esplicito affidamento all'*incumbent* è un fatto lesivo della concorrenza, che peggiora enormemente la situazione già poco concorrenziale italiana.

La legge 33 del 2009 allunga inoltre l'affidamento

Trasporto ferroviario

dei contratti di servizio ferroviario a sei anni più sei anni. Questa norma blocca, per un periodo eccessivamente lungo, la concorrenza nelle tratte regionali e non permette una competizione tra gli operatori.

A livello regionale è da registrare in Lombardia l'aggregazione tra Ferrovie Nord Milano e Trenitalia. Con questa "fusione" il governo regionale lombardo ha deciso di creare un unico operatore attivo su tutto il territorio lombardo, senza effettuare alcuna gara dopo il cambiamento.

I treni a media e lunga percorrenza sotto regime di servizio universale continuano a non avere alcun affidamento tramite gare. Risulta quindi impossibile avere concorrenza in tale particolare settore del trasporto ferroviario.

Nel corso del 2009 è entrato in vigore il terzo pacchetto ferroviario di liberalizzazione, che ha il fine di favorire l'apertura dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri. Il mercato ferroviario merci è già aperto alla concorrenza da alcuni anni nell'Unione Europea, mentre dal 1 gennaio del 2010 è stato liberalizzato il trasporto passeggeri internazionale. Questo terzo pacchetto ferroviario è stato approvato il 23 ottobre del 2007 con le direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, e con i regolamenti 2007/1370/CE, 2007/1371/CE e 2007/1372/CE, in vigore dalla fine del 2009.

Questa normativa vuole introdurre maggiore concorrenza nel settore del trasporto ferroviario europeo tramite una maggiore interoperabilità tra le diverse reti di trasporto ferroviario europeo e ricalca il processo di liberalizzazione attuato nei due paesi *benchmark* dell'*Indice delle liberalizzazioni*: Svezia e Gran Bretagna.

Nei due Stati la liberalizzazione rimane molto più avanzata che nel resto dell'Unione Europea, dove la concorrenza nel trasporto ferroviario passeggeri rimane poco sviluppata.

In questi due Stati non vi sono stati cambiamenti di rilievo a livello legislativo, anche se nella pratica la crisi ha fatto sentire i suoi effetti.

In Gran Bretagna, il governo uscente, in seguito alla

Indice delle liberalizzazioni 2010

crisi di East Coast Railways, ha deciso di nazionalizzare temporaneamente le tratte ferroviarie gestite da questa compagnia ferroviaria, con l'intento di rivenderle ai privati.

Come per gli anni precedenti, anche per il 2010 è necessario, al fine di creare l'indice relativo alla liberalizzazione del settore ferroviario, identificare due macro-aree: la prima è relativa alla parte legislativa, che comprende gli aspetti meramente legislativi; mentre la seconda parte riguarda l'applicazione della normativa stessa. Tale parte vale solo il 30 per cento dell'indice totale, in quanto è considerato che la parte relativa al mercato abbia maggiore importanza, perché più direttamente collegata al grado di liberalizzazione del settore.

Tabella 5-1 Indice di liberalizzazione normativa				
Aree	Peso	Benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
Leggi	30%	97	81	63
I. Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33%	90	100	70
II. Regolazione dell'accesso al mercato	33%	90	65	70
III. Competenze dell'autorità regolatoria	33%	100	80	50
Accesso	70%	69	78	35
IV. Barriere informative	7%	100	100	80
V. Barriere amministrative	36%	70	80	20
VI. Barriere operative	56%	65	75	40
Totale	100%	77	79	43

L'indice di liberalizzazione normativa in Italia ha visto una perdita di 14 punti rispetto all'anno precedente, risultando di poco superiore alla sufficienza. I punti sono stati 63 contro i 77 dello scorso anno poiché si è avuto un peggioramento dal punto di vista della concorrenza. Le leggi introdotte nel 2009 dal Parlamento italiano hanno fatto fare dei notevoli passi indietro all'Italia nell'unico settore dell'Indice nel quale vantava

Trasporto ferroviario

un buon livello di concorrenza.

Il risultato rimane tuttavia sufficiente poiché dal prossimo anno in Italia potrà entrare un nuovo concorrente nel segmento ad alta velocità, cosa che non è possibile in molti Stati europei. La Gran Bretagna e la Svezia hanno visto un leggero peggioramento del loro indice, per lo più dovuto alle decisioni dei governi dei rispettivi paesi in seguito alla crisi economica.

L'indice di accesso italiano è quello che maggiormente ha sofferto dei cambiamenti legislativi. Le nuove norme hanno inciso profondamente nell'accesso al mercato e per tale ragione si è registrato un peggioramento di quasi 20 punti. Il risultato è passato da un voto quasi sufficiente, 54 punti, a uno estremamente negativo, 35 punti.

Le barriere amministrative e operative sono state innalzate. Per tale ragione la concorrenza è un obiettivo sempre più difficile da raggiungere.

In Gran Bretagna si è avuto un peggioramento maggiore rispetto alla Svezia, dovuto alle decisioni di nazionalizzare alcune tratte ferroviarie. Il trasporto ferroviario britannico rimane tuttavia concorrenziale in quasi tutto il paese. Questa scelta governativa sembra essere stata un'eccezione.

L'indice di liberalizzazione normativa ha visto per un altro anno una caduta sostanziale in Italia. Comparando la situazione italiana a quella dei paesi *benchmark* si evidenzia una discesa di tale indicatore dal 73 al 54%, rendendo il nostro paese insufficiente anche da un punto di vista normativo. Tale risultato insoddisfacente è dovuto sia a un peggioramento dell'indicatore nella sua parte *lex*, che è scesa al 67%, che alla parte "accesso", che è diminuita fino a raggiungere il valore del 45%.

La situazione italiana potrebbe migliorare con cambiamenti sostanziali della legislazione e con l'eliminazione di alcune norme che tendono a favorire un solo operatore. La separazione reale tra RFI, Trenitalia e lo Stato italiano finanziatore dovrebbe diventare uno degli obiettivi prioritari del governo, al fine di migliorare la situazione concorrenziale italiana.

2. Il mercato passeggeri e merci europeo

L'Unione Europea, con il terzo pacchetto ferroviario, ha deciso, seppur lentamente, di andare verso un mercato maggiormente liberalizzato. L'evidenza dei benefici della liberalizzazione derivano da dei semplici dati di traffico in Gran Bretagna e Svezia. In questi due paesi, dove la concentrazione è molto più bassa che in Italia, il mercato ferroviario ha visto una crescita importante nel corso degli ultimi 15 anni, senza notevoli investimenti nella costruzione di nuove opere infrastrutturali a carico dei contribuenti.

In Italia si è conclusa parte della linea ad alta velocità. Probabilmente, nel corso del 2010 e del 2011, si avranno gli effetti benefici di questa nuova infrastruttura, con un probabile incremento di traffico.

Tra il 1995 e il 2006 pochi paesi hanno liberalizzato il traffico passeggeri: tra questi vi è stato il caso della Gran Bretagna e della Svezia.

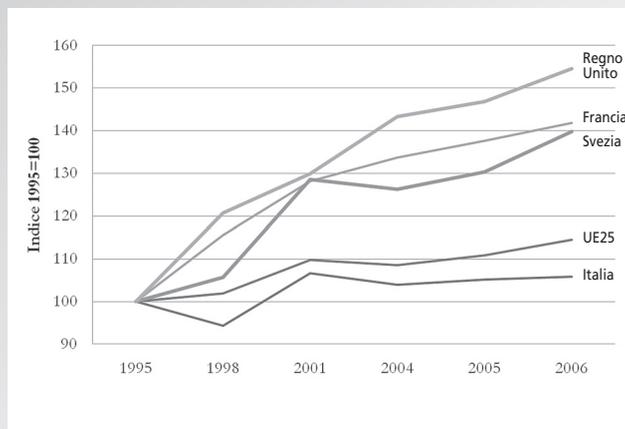
Questi due paesi hanno conosciuto il maggior incremento del numero di passeggeri chilometri con un incremento superiore al 50% in Gran Bretagna e del 40% in Svezia. Un altro paese in Europa ha conosciuto un forte incremento del traffico passeggeri nello stesso periodo: la Francia. In questo caso tale sviluppo è dovuto a un grande investimento pubblico nella costruzione dell'alta velocità e nell'acquisto di convogli.

Le due strategie sono molto differenti, perché mentre nel primo caso si è avuto uno sviluppo del trasporto ferroviario, con una spesa limitata da parte delle finanze pubbliche, nel secondo caso i contribuenti francesi hanno dovuto partecipare con circa 10 miliardi di euro l'anno.

Il seguente grafico evidenzia l'andamento nei paesi liberalizzati (Svezia e Gran Bretagna), in Francia, in Italia e la media dell'Europa dei 15.

Trasporto ferroviario

Figura 5-1
Crescita del trasporto ferroviario 1995-2006

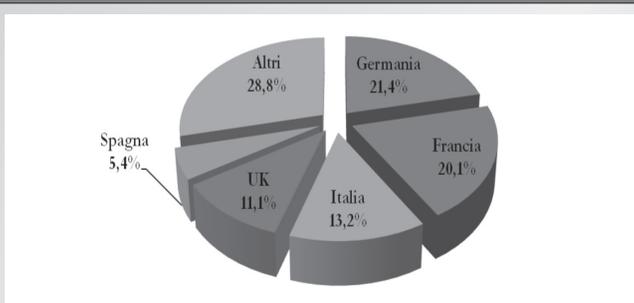


Fonte: ITA Consulting/WIK Consult, The Evolution of the European Postal Market since 1997, Study for the European Commission, DG Internal Market and Services, 2009.

Considerando un periodo più ristretto, ma più vicino temporalmente, si può vedere la crescita dell'importanza del mercato britannico in Europa.

Il seguente grafico evidenzia la quota di mercato di ogni paese in Europa, per quanto riguarda il traffico ferroviario passeggeri, nel 2001 e nel 2008.

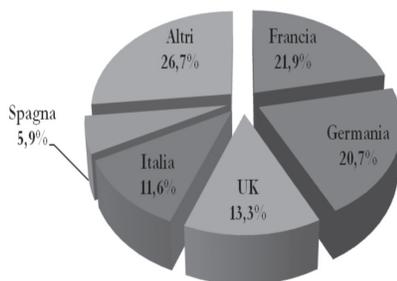
Figura 5-2
Trasporto ferroviario passeggeri 2001 (in milioni PKM)



Fonte: Elaborazione dati Eurostat

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 5-3
Trasporto ferroviario passeggeri 2008 (in milioni PKM)



Fonte: Elaborazione dati Eurostat

La Francia, grazie agli investimenti nell'alta velocità, ha visto crescere la propria quota di mercato, diventando il paese leader in Europa.

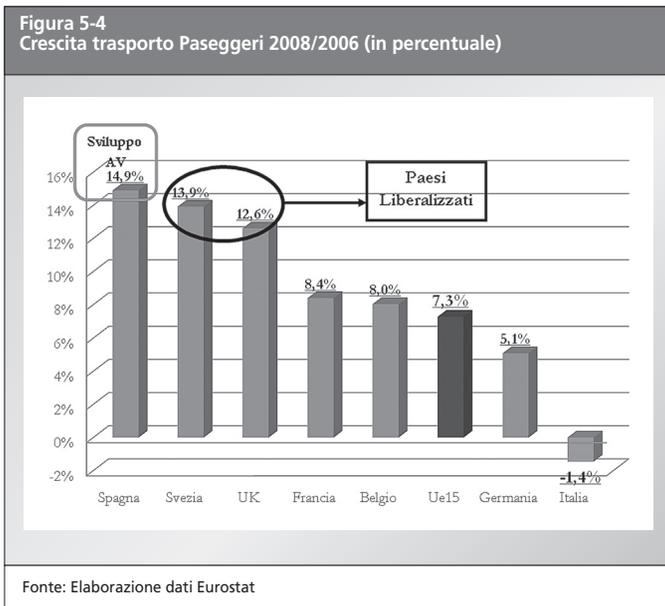
La Gran Bretagna ha superato l'Italia ed è diventato il terzo mercato a livello europeo. In termini percentuali la crescita è stata di oltre 2 punti in un periodo di soli 7 anni. L'Italia, al contrario, ha visto decrescere la *market share* dal 13,2 per cento all'11,6%.

Un altro paese in crescita è la Spagna, la quale ha conosciuto un forte sviluppo degli investimenti pubblici nell'alta velocità.

Il paese iberico, a fine 2010, avrà la linea ad alta velocità più sviluppata in Europa, superando anche la Francia. La Spagna tuttavia continua ad avere un traffico ferroviario poco sviluppato: nell'ultimo decennio l'incremento del traffico è stato inferiore a quello registrato in Gran Bretagna.

La crescita del trasporto ferroviario tra il 2006 e il 2008 conferma i dati emersi nel periodo 1995-2006.

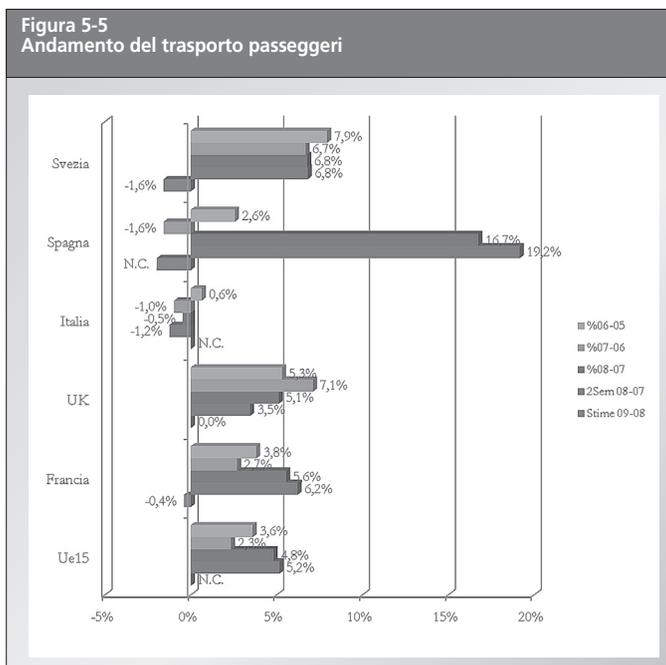
Trasporto ferroviario



Nel triennio considerato, la Spagna è il paese che maggiormente ha sviluppato il traffico passeggeri, seguita a poca distanza da Svezia e Gran Bretagna. Mentre nel paese iberico sono stati fatti investimenti per miliardi di euro l'anno nella costruzione dell'alta velocità, con la conseguenza di appesantire il bilancio dello Stato, in Svezia e Gran Bretagna il trasporto ferroviario si è sviluppato grazie alla liberalizzazione.

Nel lungo periodo si conferma dunque il risultato della liberalizzazione, che permette uno sviluppo costante e consistente del traffico passeggeri con una spesa pubblica limitata.

Indice delle liberalizzazioni 2010



Gli effetti della crisi sono evidenti nel rallentamento della crescita nel secondo semestre del 2008, mentre nel 2009 i pochi dati di alcuni paesi indicano una contrazione del traffico passeggeri.

La Gran Bretagna e la Svezia sono stati i due paesi che hanno visto una crescita continua del numero di passeggeri chilometri negli ultimi anni. Il dato spagnolo riflette invece l'entrata in funzione dell'alta velocità tra Madrid e Barcellona all'inizio del 2008.

L'Italia è caratterizzata da un traffico in contrazione, con dei valori molto inferiori alla crescita media dell'Unione Europea a 15 Stati.

I dati del trasporto passeggeri riflettono in parte quelli del trasporto merci.

Questo segmento del mercato è stato pienamente liberalizzato dall'Unione Europea negli scorsi anni, ma diversi Stati pongono in atto molte barriere all'entrata,

Trasporto ferroviario

per cercare di difendere l'operatore nazionale. Molto spesso queste barriere si traducono in "sussidi" alle divisioni cargo degli *incumbent* nazionali, con un esborso diretto di risorse pubbliche.

La crisi ha colpito maggiormente il settore merci che quello passeggeri, ma si è confermata una tendenza in atto tra il 1995 e il 2006. La liberalizzazione attuata in anticipo in Svezia e Gran Bretagna ha provocato uno sviluppo maggiore di questi due mercati. Nel momento della crisi, in questi due paesi, la caduta del traffico merci è stata molto inferiore a quella registrata in altri paesi europei.

La seguente tabella riporta i dati di sviluppo del traffico merci tra il 1995 e il 2009, suddividendoli in due periodi. I dati relativi al 2009 sono stime, poiché Eurostat non mette a disposizione dati completi.

Tabella 5-2 Trasporto ferroviario merci		
Dati: Migliaia tonnellate 2008/2006 e Mln tonnellate KM per 2006/1995		
Paese	2009/2006 Incremento %	2006/1995 Incremento %
UK	-13%	74%
Francia	-27%	-12%
Italia	-30%	8%
Svezia	-11%	16%

Fonte: Elaborazione dati Eurostat

In Svezia, dopo un incremento del 16% tra il 1995 e il 2006, la crisi ha provocato tra il 2006 e il 2009 una caduta dell'11% del traffico. In Gran Bretagna, lo sviluppo dovuto alla liberalizzazione era stato molto consistente, tanto che negli 11 anni seguenti al 1995 il traffico merci era cresciuto di oltre il 70%. La crisi ha colpito solo in parte il mercato britannico. Nel complesso, nel quindicennio considerato, il mercato ha visto una crescita di oltre il 50%.

In Francia la crisi ha confermato una tendenza di contrazione del mercato. Nel paese transalpino, lo Stato ha investito somme molto inferiori a quelle investite

nell'alta velocità ferroviaria (le nuove linee AV non permettono la circolazione dei treni merci).

In Italia, dopo una crescita, seppur lieve, nei primi anni, la crisi ha colpito duramente il mercato. Bisogna tuttavia distinguere tra mercato internazionale, dove la concorrenza si sta affermando, e quello nazionale, dove Trenitalia Cargo è quasi monopolista.

La crisi ha dunque colpito duramente il trasporto ferroviario, in particolar modo il settore merci. I paesi liberalizzati hanno tuttavia avuto un impatto meno forte dovuto al maggior grado di liberalizzazione.

3. Il mercato italiano

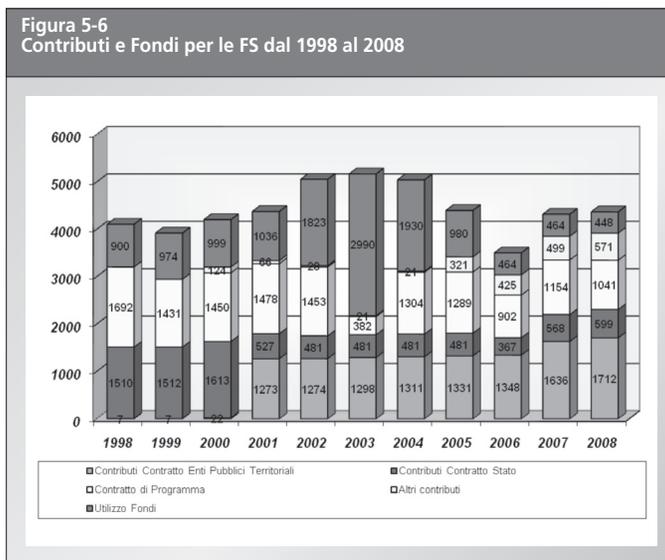
Il mercato italiano ha registrato negli ultimi anni una scarsa concorrenza e una decrescita del numero di passeggeri chilometro.

L'unico indicatore che non conosce una contrazione è quello relativo ai contributi e ai fondi per le Ferrovie dello Stato (FS), che nell'ultimo triennio ha visto un incremento importante. Lo Stato e gli enti locali hanno continuato ad accrescere le risorse pubbliche per la compagnia ferroviaria *incumbent* a totale controllo pubblico.

I valori delle risorse pubbliche date a FS non raggiungono il picco del 2003 e 2004, ma sono saliti di oltre 800 milioni di euro l'anno rispetto al 2006.

Il seguente grafico riporta l'andamento dei diversi contributi e fondi pubblici a FS dal 2000 al 2008.

Trasporto ferroviario

Figura 5-6
Contributi e Fondi per le FS dal 1998 al 2008

Il bilancio di FS ha conosciuto nel 2008 un azzeramento delle perdite, principalmente dovuto a un aumento dei contributi pubblici e a un incremento delle tariffe. Il 2009 ha fatto registrare un piccolo beneficio e, nonostante i dati non siano ancora disponibili nel momento in cui si sta scrivendo il capitolo, viste le leggi approvate dal Parlamento italiano, si presuppone un ulteriore incremento dei contributi pubblici.

Questi contributi pubblici, che superano i 4,3 miliardi di euro l'anno, sono erogati sia dagli enti locali per il servizio di trasporto regionale che dallo Stato per finanziare il trasporto a media e lunga percorrenza e il trasporto merci.

Nel primo caso non esistono delle vere e proprie gare di affidamento, dato che quasi sempre ha vinto l'*incumbent*. Nella media e lunga percorrenza e nel merci, invece, le gare non sono proprio previste.

Sarebbe necessario, al fine di aumentare la concorrenza, fare delle vere gare di affidamento in modo che l'andamento dei contributi pubblici non sia troppo differente dall'andamento dell'offerta.

Indice delle liberalizzazioni 2010

La seguente tabella compara negli ultimi tre anni i contributi pubblici forniti a Ferrovie dello Stato e l'offerta in termini di posti chilometri offerti dalla stessa azienda controllata dal Ministero dell'Economia.

Tabella 5-3 Differenza nel triennio 2006-2008 dei contributi e dell'offerta di FS		
Dati: in milioni di euro		
Tipologia trasporto	Differenza 2006-2008	
	Contributi	Offerta (1)
Trasporto regionale	27,0%	0,1%
Media lunga percorrenza	70,5%	1,8%
Trasporto merci (2)	43,0%	-4,8%
Totale	24,7%	0,8%
(1) Espresso in posti chilometri offerti per i passeggeri e treni-KM per le merci		
(2) Il dato delle merci è una stima a causa del cambiamento dei dati di bilancio di FS		
Fonte: Bilanci FS		

Risulta evidente una profonda differenza tra i dati dei contributi e l'offerta. Nel trasporto regionale, mentre i contributi sono stati aumentati del 27%, l'offerta è rimasta sostanzialmente stabile.

Nel trasporto a media e lunga percorrenza i contributi tra il 2006 e il 2008 sono aumentati del 70%, a fronte di un incremento dell'offerta inferiore al 2%.

Lo stesso andamento si rileva anche nel trasporto merci, dove si è avuta una contrazione dell'offerta.

Nel complesso i contributi pubblici sono aumentati del 25% circa con un'offerta in crescita dello 0,8%.

Si comprende che il risanamento di Ferrovie dello Stato sia stato fatto in buona parte grazie ai soldi che i contribuenti italiani hanno dato per sovvenzioni e fondi.

La situazione italiana nell'ultimo anno non è migliorata per quanto riguarda la liberalizzazione del mercato.

Probabilmente, l'entrata nel 2011 di un nuovo *competitor* nel trasporto ferroviario ad alta velocità farà migliorare l'indicatore.

Trasporto ferroviario

Tabella 5-4 Indice di liberalizzazione del mercato				
Aree	Peso	Benchmark		
		Gran Bretagna	Svezia	Italia
I. Nuovi operatori	35%	88	100	66
Licenze concesse / Lunghezza della rete	25%	75	100	85
Operatori attivi sul mercato / Lunghezza della Rete	50%	90	100	60
Operatori attivi / Licenze concesse	25%	95	100	60
II. Sviluppo del trasporto ferroviario	30%	90	89	16
Sviluppo trasporto merci	25%	90	85	20
Sviluppo trasporto passeggeri	75%	90	90	15
III. Quota di mercato dei nuovi operatori	35%	100	86	16
Quota di mercato dei nuovi operatori	75%	100	85	15
Crescita quota di mercato	25%	100	90	20
Totale	100%	93	92	34

Fonte: Elaborazione DGTREN

La prima parte del *market index* è relativa ai nuovi operatori. Questa sezione è l'unica nella quale l'Italia non risulta insufficiente e ottiene un punteggio di 66 punti, lontano dal *benchmark* svedese.

In Italia vi è un buon numero di licenze ferroviarie e nuovi operatori si preparano a entrare. Rimane tuttavia il dubbio che questi nuovi operatori, scontrandosi con Ferrovie dello Stato, abbiano difficoltà a superare le barriere all'entrata nel momento in cui entreranno effettivamente nel mercato.

La Gran Bretagna e la Svezia continuano ad avere ottime *performance* in questa particolare sezione del *market index*.

In Italia si è registrata una contrazione del mercato ferroviario. Per questa ragione l'indice italiano, relativo alla parte dello sviluppo, ha visto una leggera contrazione.

Lo stesso si è registrato in Gran Bretagna e Svezia a causa degli effetti della crisi. La riduzione è stata leggermente maggiore in Gran Bretagna, poiché il traffico è decresciuto maggiormente nel Regno Unito, rispetto alla Svezia.

Indice delle liberalizzazioni 2010

L'ultima parte dell'indice di liberalizzazione del mercato, che pesa il 35% sul totale, ha visto un leggero peggioramento in Svezia, perché si è avuta una minore entrata di *player* stranieri nel mercato ferroviario.

Il dato italiano ha visto una leggera contrazione anche in questo caso, poiché, a parte il trasporto merci che vede una certa evoluzione del numero di operatori, nel trasporto passeggeri non si sono avute novità di rilievo. Il cambiamento maggiore riguarda la decisione di aggregazione tra Ferrovie Nord Milano e Trenitalia per il trasporto regionale lombardo, che di fatto restringe la concorrenza e diminuisce il numero di operatori.

Nel complesso, il dato del *market index* vede una leggera predominanza britannica, dove si raggiungono i 93 punti, contro i 92 della Svezia. Questa piccola differenza compensa quella registrata a favore della Svezia nelle prime due parti dell'indicatore.

L'Italia vede una leggera contrazione (34 punti), con una riduzione di tre punti rispetto all'anno precedente.

La situazione italiana è dunque in leggero peggioramento per quanto riguarda la parte di mercato.

Nell'ultima parte dello studio, l'indice di liberalizzazione per l'Italia è pari al 37% del *benchmark*, in regressione di due punti percentuali rispetto allo scorso anno.

In Italia il mercato ferroviario ha conosciuto una crisi più grave di quella registrata negli altri paesi europei, e non si sono registrati i cambiamenti che sarebbero stati necessari a migliorare tale situazione di scarsa competitività.

I contributi pubblici a Ferrovie dello Stato continuano ad aumentare nonostante un'offerta sostanzialmente stabile. La mancata separazione della rete dall'operatore dominante continua a provocare enormi barriere all'entrata per gli operatori ferroviari concorrenti.

Nel complesso il risultato nel trasporto ferroviario è in forte discesa, passando dal 49% al 41%.

Tale diminuzione è dovuta principalmente al peggioramento della normativa e dell'accesso, a causa delle leggi approvate dal Parlamento italiano, che di fatto riducono lo spazio per la concorrenza.

Trasporto ferroviario

La situazione italiana potrebbe migliorare con cambiamenti sostanziali della legislazione e con l'eliminazione di alcune norme che tendono a favorire un solo operatore. La separazione reale tra RFI, Trenitalia e lo Stato Italiano finanziatore dovrebbe diventare uno degli obiettivi prioritari del governo al fine di migliorare la situazione concorrenziale italiana. I contributi pubblici a Ferrovie dello Stato continuano ad aumentare nonostante un'offerta sostanzialmente stabile.

La parte relativa al mercato evidenzia una piccola diminuzione di pochi punti percentuali e tale situazione potrebbe essere invertita a partire dal 2011 con l'entrata di nuovi operatori nell'alta velocità.

La situazione del trasporto ferroviario registra una scarsa competizione e barriere all'entrata sempre più elevate per i nuovi operatori.

Settore: Trasporto ferroviario Benchmark: Svezia / Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del trasporto ferroviario	33	78	67
		Regolazione dell'accesso al mercato	33	78	
		Competenze dell'autorità	33	50	
Accesso	21	Barriere informative	7	80	45
		Barriere amministrative	36	25	
		Barriere operative	57	53	
Mercato	70	Nuovi operatori	35	66	37
		Sviluppo del trasporto ferroviario	30	18	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	35	16	
Valutazione complessiva					41

Indice delle liberalizzazioni 2010

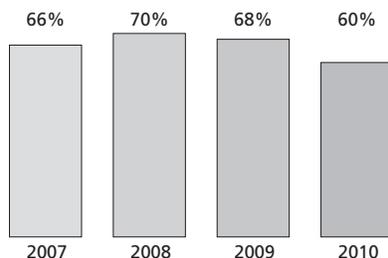
Note

1. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, “AS528 – Definizione del servizio universale nel trasporto ferroviario e affidamento dei conseguenti oneri di servizio”, bollettino n. 19/2009, disponibile all’indirizzo [http://www.agcm.it/agcm_ita/DSAP/SEGNALA.NSF/fbd37caf950c2cf6c12564b3005194de/097b70a6f24d2d58c12575d700496ce5/\\$FILE/AS528.pdf](http://www.agcm.it/agcm_ita/DSAP/SEGNALA.NSF/fbd37caf950c2cf6c12564b3005194de/097b70a6f24d2d58c12575d700496ce5/$FILE/AS528.pdf).

Capitolo 6

Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione normativa nel 2009

Il 2009 è caratterizzato dalla rinascita della compagnia di bandiera italiana, Alitalia, dopo la bancarotta avvenuta a fine agosto del 2008. Al fine di favorire questa ripartenza, nel corso del 2008 sono state emanate delle leggi che hanno ristretto la concorrenza del trasporto aereo. A livello globale, il trasporto aereo ha sofferto una delle maggiori crisi della sua storia, con una contrazione della domanda superiore a 10 punti percentuali per molti mesi del 2009.

Nello stesso anno il prezzo del petrolio è sceso significativamente dai livelli massimi del 2008, ma le scorte di carburante delle compagnie aeree per il 2009 erano state fatte nell'anno precedente. Questa è la motivazione per la quale molti vettori aerei hanno accumulato perdite importanti, che la IATA ha conteggiato in oltre 10 miliardi di dollari a livello mondiale.

A livello italiano non sono avvenuti cambiamenti importanti per quanto riguarda la legislazione. Rimangono forti restrizioni per gli *slot* a Linate, che sono limitati a 18 movimenti orari, più per regolamentazione

politica che per capacità aeroportuale.

La disputa tra Ryanair e l'ENAC, a fine del 2009, ha mostrato come la burocrazia possa essere una reale barriera alla concorrenza. La compagnia *low cost* irlandese, la seconda in Italia, permetteva ai suoi passeggeri di viaggiare solo con il passaporto o la carta d'identità, mentre l'ENAC permetteva il viaggio anche con altri documenti di viaggio. Dopo una lite di alcune settimane è stato raggiunto un accordo e il problema è stato superato agilmente.

A livello comunitario la decisione di congelamento degli *slot* ha peggiorato sensibilmente la crisi. Gli *slot* non hanno mercato e questo provoca delle enormi inefficienze. Il congelamento degli *slot* deciso dalla Commissione e votato all'unanimità dal Parlamento Europeo ha provocato una sospensione per la stagione estiva del principio dell'80% del *grandfather's right*. In questo modo le compagnie non sono più obbligate a utilizzare gli *slot*, perché nella stagione successiva li manterranno comunque. Se una compagnia aerea, con i mezzi necessari, volesse investire su un aeroporto congestionato non ha praticamente alcun mezzo per potere effettuare il servizio aereo.

Questa decisione blocca la sostituzione delle compagnie di bandiera nei grandi aeroporti con le *low cost*. Questi ultimi vettori sono quelli che hanno continuato a crescere nonostante la grave crisi che ha colpito il trasporto aereo.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato non potrà intervenire fino al termine del 2011 circa la concorrenza delle rotte interne a causa del decreto 166 del 2008. Questa limitazione dei poteri dell'Antitrust è rimasta anche nel corso del 2009. Proprio in tale anno si sono avuti gli effetti più gravi per la concorrenza.

Il mercato italiano ha visto inoltre un peggioramento dal punto di vista dei sussidi al lancio delle rotte. Gli aiuti alle compagnie aeree sono cresciuti negli ultimi anni, soprattutto a causa del loro utilizzo da parte delle compagnie *low cost* negli aeroporti secondari. È necessario distinguere tre tipi di sussidi.

Trasporto aereo

Quando un aeroporto privato decide autonomamente di fare degli sconti a una determinata compagnia aerea, l'aiuto non si configura come sussidio pubblico poiché è un semplice contratto tra due operatori privati.

Se lo scalo è gestito da un operatore pubblico, è necessario valutare se un determinato sconto a un vettore possa essere considerato come aiuto pubblico. Se tale azione serve a sviluppare il traffico e l'aeroporto registra un'utile di bilancio, il gestore aeroportuale ha preso una buona decisione. Se invece l'aeroporto produce delle perdite che dovranno essere ripianate dal pubblico, la scontistica si prefigura come un sussidio.

L'ultimo caso è invece quello che ha visto come protagonisti la regione Piemonte e Alitalia nel corso del 2009. Quest'azione costa diversi milioni di euro l'anno e pone dei seri dubbi sulla sua efficacia. In questa circostanza è necessaria una gara trasparente per l'aggiudicazione di questi sussidi pubblici. Nel caso di Alitalia e della regione Piemonte, invece, lo stanziamento di fondi pubblici non ha seguito questa procedura, ma pare essere un accordo diretto tra il governo della regione e il *management* della compagnia.

In Irlanda vi è stato un peggioramento della situazione, dato che il governo ha deciso di introdurre una tassa aeroportuale aggiuntiva per cercare di appianare il grave deficit statale. Tuttavia la situazione irlandese è migliore di quella italiana, in quanto le norme favoriscono al meglio la crescita e lo sviluppo del trasporto aereo.

Nel 2009 l'Italia ha visto peggiorare l'indice nella parte normativa, essendo sceso il valore all'86% di quello del *benchmark* irlandese. L'indice è così diminuito per il terzo anno consecutivo: dal 98% del 2008 all'86% di questo anno.

La normativa europea non impatta sul valore dell'indice, in quanto il peggioramento avutosi per il congelamento degli *slot* ha colpito ugualmente tutti i paesi europei.

La normativa italiana è scesa al 45%, un valore insufficiente, a causa del persistere delle normative anticon-

Indice delle liberalizzazioni 2010

correnziali italiane. L'impossibilità di intervento dell'Antitrust ha peggiorato il panorama concorrenziale italiano, mentre la questione dei sussidi non ha trovato una efficiente soluzione.

Tabella 6-1					
Indicatore: Lex					
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio parziale	Benchmark Irlanda
Lex	9%			86	100
		Normativa comunitaria	75%	100	100
		Normativa nazionale	25%	45	100

L'accesso al mercato pesa il 21% dell'indice totale. Si suddivide in due sezioni, una relativa agli oneri di pubblico servizio e sussidi e l'altra relativa agli *slot*. In entrambi i casi il valore italiano è sceso a causa di una politica non chiara per quanto riguarda i sussidi e per la restrizione all'utilizzo degli *slot* in alcuni aeroporti.

La decisione di bloccare l'Antitrust nell'analisi delle rotte in regime di monopolio da parte della compagnia di bandiera e la conferma della non disponibilità di assegnare gli *slot* disponibili su Milano Linate per motivi strettamente politici non permette all'Italia di far registrare un punteggio molto soddisfacente nell'accesso al mercato. È la ragione per la quale questo indicatore è al 68%, un valore in discesa rispetto allo scorso anno.

Tabella 6-2					
Indicatore: Accesso					
Indicatore	Peso	Sottoindicatori	Peso	Punteggio Parziale	Benchmark Irlanda
Accesso	21%			68	100
		Oneri pubblico servizio e sussidi	70%	80	100
		Slot	30%	40	100

Trasporto aereo

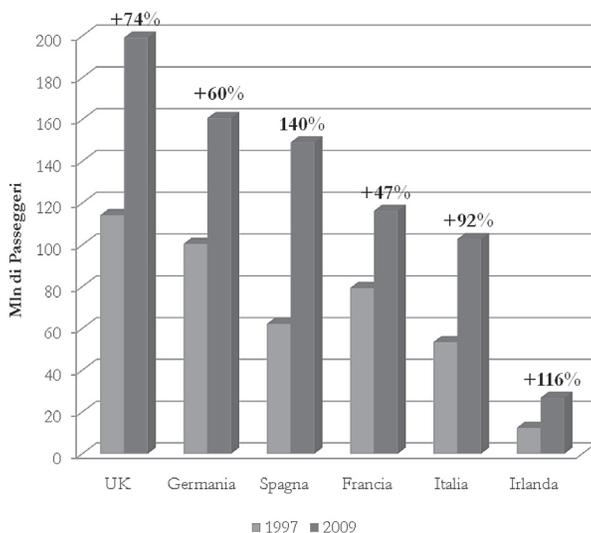
2. Il mercato europeo

Il trasporto aereo europeo ha conosciuto un forte sviluppo dopo la conclusione del processo di liberalizzazione, iniziato nel 1987 e concluso il primo aprile del 1997. A partire da quest'ultima data, il mercato è quasi raddoppiato in quasi tutti i paesi europei fino al 2007. L'aumento del prezzo del petrolio e la successiva crisi economica globale hanno colpito duramente il settore del trasporto aereo, tanto che nel 2009 le principali compagnie tradizionali hanno accumulato perdite importanti.

La concorrenza è sempre più forte e la crescita delle compagnie *low cost* è una sfida sempre più difficile da vincere per i *full service carrier*.

Tra il 1995 e il 2009 si è registrata una crescita importante in tutti i paesi europei, al netto della crisi. I paesi che hanno aperto maggiormente alla concorrenza sono stati quelli che più hanno visto crescere il proprio mercato.

Figura 6-1
Trasporto aereo 1995-2009



Indice delle liberalizzazioni 2010

L'Irlanda, nonostante una profonda recessione, ha visto aumentare il numero di passeggeri dal 1997 del 116%. Di questo paese è la prima compagnia *low cost* europea, Ryanair, che questo anno trasporterà circa 72 milioni di passeggeri. L'Irlanda si conferma il paese *benchmark* anche per questa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*, nonostante abbia fatto registrare alcuni passi indietro, come l'aumento delle tasse aeroportuali.

Il Regno Unito rimane il primo mercato europeo, con quasi 200 milioni di passeggeri trasportati nel 2009, mentre la Francia è il paese nel quale vi è stata la minore liberalizzazione, al fine di difendere il *champion national*, AirFrance. È la ragione per la quale, nel paese Transalpino, si è registrata una crescita di solo il 47 per cento del numero di passeggeri, tanto che la Spagna ha attuato il sorpasso. Quest'ultimo paese è quello che più è cresciuto nell'ultimo quindicennio, con un aumento del numero di passeggeri pari al 140%. La Spagna conosce un buon grado di concorrenza e i diversi governi hanno permesso alle compagnie *low cost* di crescere al fine di sviluppare il turismo. Inoltre, il governo spagnolo ha anche proceduto con la privatizzazione di Iberia.

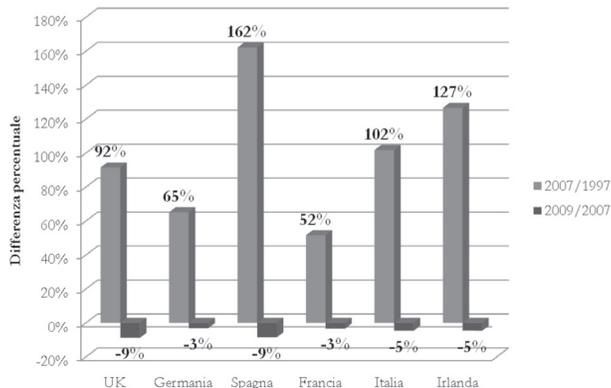
Il punto debole della Spagna è la gestione aeroportuale; infatti, AENA è la società pubblica che gestisce tutti gli scali spagnoli in regime di monopolio. Questa debolezza non permette alla Spagna di continuare una crescita diversificata per ogni aeroporto.

Il mercato aereo italiano è cresciuto del 92%, un valore molto soddisfacente. Questo dato tiene in considerazione anche la vecchia Alitalia, che per troppi anni è stata fonte di perdite per le finanze pubbliche italiane. In realtà la debolezza della vecchia Alitalia ha portato dei benefici al mercato italiano del trasporto aereo, perché le compagnie concorrenti hanno trovato spazio per svilupparsi.

È bene distinguere il periodo post-liberalizzazione in due fasi: la prima riguarda il decennio compreso tra il 1997 e il 2007, mentre la seconda è relativa alla crisi. I dati sono elaborazioni Eurostat.

Trasporto aereo

Figura 6-2
Sviluppo del trasporto aereo (1997-2007 e 2007-2009)



I dati evidenziano che nel primo decennio di liberalizzazione la crescita è stata importante in quasi tutti i principali Stati europei. Tuttavia, laddove i vettori di bandiera hanno un peso maggiore, come nel caso di Francia e Germania, l'aumento del numero di passeggeri è stato molto inferiore. Il Regno Unito, la Spagna, l'Italia e l'Irlanda hanno invece sperimentato tassi di crescita vicini o superiori al 100%.

L'effetto della crisi economica e del rialzo del prezzo del petrolio è stato molto forte. Dopo un decennio di forte crescita, il mercato si è contratto in tutti i paesi europei.

La Gran Bretagna e la Spagna, due dei paesi più liberalizzati, hanno visto una contrazione di circa il 9%, mentre Francia e Germania hanno registrato una maggiore rigidità e quindi una diminuzione del numero di passeggeri di solo il 3%. In una situazione di mezzo si trovano l'Italia e l'Irlanda, che hanno registrato una diminuzione del traffico aereo del 5%. In Italia, nel triennio in considerazione, si è avuto anche

il fallimento della compagnia di bandiera, mentre l'Irlanda ha conosciuto un inasprimento della tassazione nel settore aereo.

Le compagnie tradizionali hanno sofferto maggiormente la crisi rispetto alle compagnie *low cost*. Sia Ryanair che Easyjet hanno registrato nel 2009 una crescita del numero di passeggeri. Questi due vettori continuano a crescere in Europa e in Italia. Entrambi hanno riportato nell'ultimo bilancio degli utili netti, in particolare Ryanair, che ha chiuso a marzo il conto economico con oltre 320 milioni di euro di benefici.

I vettori tradizionali continuano a perdere quote di mercato. Alla competizione dei *new comers* stanno rispondendo con una strategia di aggregazione. Air-France-KLM è il primo socio di Alitalia, mentre Lufthansa ha acquisito lo scorso anno Austrian Airlines, BMI e SN Brussels. British Airways e Iberia stanno invece terminando un lungo processo di fusione, che porterà a creare la terza compagnia a livello europeo.

La risposta competitiva dei grandi vettori è chiara e, molto probabilmente, continuerà in futuro. Questi *merger* fanno sì che il mercato sia più concentrato e di fatto vi sia un po' meno di concorrenza. Tuttavia la competizione tra i diversi vettori è estremamente forte e pertanto la concorrenza non sembra essere messa in pericolo.

Se tra le compagnie aeree sono quelle tradizionali che maggiormente hanno sofferto, tra gli aeroporti sono stati quelli principali che hanno visto una riduzione importante del traffico aereo.

Tutti i maggiori scali europei hanno visto una contrazione del numero di passeggeri, mentre così non è stato per i principali aeroporti utilizzati dalle compagnie *low cost*.

Trasporto aereo

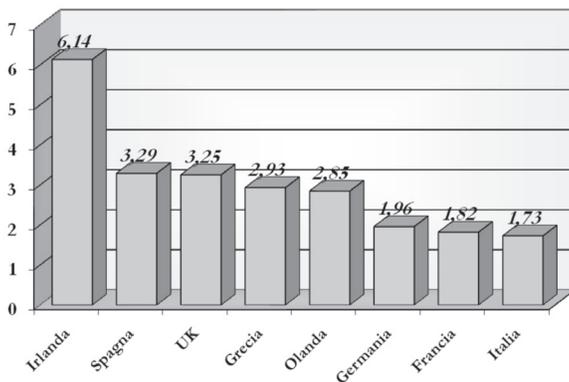
Tabella 6-3			
Sviluppo degli aeroporti europei			
Dati: in milioni di passeggeri			
Aeroporto	2008	2009	Diff.
London Heathrow	66,9	65,9	-1,5%
Paris CDG	60,9	57,9	-4,8%
Frankfurt	53,5	51,1	-4,5%
Madrid	50,8	48,3	-5,1%
Amsterdam	47,4	43,5	-8,2%
Rome Fiumicino	35,2	33,8	-4,0%
Munich	34,5	32,7	-5,3%
London Gatwick	34,2	32,4	-5,3%
Barcelona	30,2	27,3	-9,6%
Paris Orly	26,2	25,1	-4,2%
Dublin	23,5	20,8	-11,5%
Palma de Mallorca	22,8	21,2	-7,2%
London Stansted	22,3	20,0	-10,7%
Zurich	22,1	21,9	-0,8%
Copenhagen	21,5	19,7	-8,5%
Manchester	21,1	18,6	-11,5%
Vienna	19,7	18,1	-8,3%
Oslo	19,3	18,1	-6,5%
Milan Malpensa	19,2	17,6	-8,7%

Fonte: Elaborazione dati gestori aeroportuali

Un indicatore importante per *l'Indice delle liberalizzazioni* è il cosiddetto "voli per abitante". Questo indice considera il numero di passeggeri annuali nei principali Stati europei e lo rapporto con il numero di abitanti.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 6-3
Voli per abitante 2009 (N° Pax/Abitanti)



Tutti i paesi europei hanno visto nell'ultimo biennio una riduzione di tale indicatore. L'Irlanda, da un valore prossimo a 7 nel 2007, è arrivata ad avere nel 2009 un indice di poco superiore a 6. L'Italia si conferma l'ultimo degli Stati per questo particolare indice, con un valore pari a 1,73 voli per abitante.

Francia e Germania continuano ad avere un valore relativamente basso, inferiore a 2 voli per abitante e molto distante dalla Spagna o dal Regno Unito, che registrano un valore superiore a 3,2 voli per abitante.

Questo indicatore è utilizzato nell'*Indice delle liberalizzazioni* nella sua parte di mercato.

I dati ottenuti dai voli per abitanti, depurati del fatto che l'Irlanda è un'isola, indicano un leggero recupero dell'Italia, che passa da un valore del 32% a uno pari al 34% rispetto al paese *benchmark*.

Questo leggero incremento non è dovuto a un miglioramento dell'Italia, quanto a un peggioramento nel paese *benchmark*.

Trasporto aereo

3. Il mercato italiano

L'Italia ha conosciuto nell'ultimo biennio gli effetti della crisi. Il numero di passeggeri è diminuito dal picco del 2007 di circa 5,5 milioni, restando comunque sopra la soglia di 100 milioni di passeggeri annui.

La seguente tabella mostra l'andamento del trasporto aereo italiano nell'ultimo quinquennio, grazie ai dati Assaeroporti. In tale periodo è ricompreso anche il fallimento della vecchia Alitalia.

Tabella 6-4 Trasporto aereo in Italia dal 2005 al 2009					
Dati: passeggeri in migliaia					
Passeggeri	Anno				
	2005	2006	2007	2008	2009
Nazionali	24.220	25.871	27.981	26.998	27.970
Internazionali	64.096	70.657	78.848	78.445	73.502
Totale	89.584	97.857	108.212	106.805	102.717

Fonte: Elaborazione dati Assaeroporti

Nel 2009 il numero di passeggeri trasportati in Italia è stato di 102,7 milioni, in diminuzione di circa 4 milioni di passeggeri rispetto all'anno precedente. Il traffico domestico è incrementato di circa un milione di passeggeri, mentre la crisi ha colpito maggiormente il traffico internazionale che ne ha persi circa 5 milioni.

Questo incremento del mercato domestico è spiegato in gran parte dalla crescita delle compagnie *low cost* in questo particolare segmento e dagli spazi lasciati liberi da Alitalia, laddove non aveva una posizione di monopolio.

È il caso della Milano-Roma, dove Alitalia possiede la quasi totalità degli *slot* tra Linate e Fiumicino. La possibilità di parte delle *low cost* di utilizzare aeroporti alternativi, quali Malpensa per Easyjet e Bergamo per Ryanair, ha permesso a questi due vettori di sviluppare una concorrenza alla principale rotta italiana del vettore di bandiera.

Purtroppo non tutte le città hanno aeroporti alter-

Indice delle liberalizzazioni 2010

nativi, e vi sono state molte situazioni in cui la concorrenza è stata impedita effettivamente dalla legge 166 del 2008.

Non è un caso allora che i maggiori incrementi nel numero di passeggeri si siano avuti in quegli aeroporti nei quali le *low cost* hanno trovato spazio. La tabella successiva riporta i dati dei principali scali italiani tra il 2001 e il 2009 e un flash sul primo quadrimestre del 2010.

Tabella 6-5 Evoluzione del traffico aereo negli aeroporti italiani				
Dati: in milioni di passeggeri				
Aeroporto	Anno		Differenza %	
	2001	2009	2009 / 2001	1° Quad. 2010/2009
Roma Fiumicino	25,6	33,8	32%	5,1%
Milano Malpensa	18,6	17,6	-5%	3,8%
Milano Linate	7,1	8,3	16%	-6,4%
Bergamo	1,1	7,2	575%	6,2%
Venezia	4,2	6,7	61%	-1,5%
Catania	3,9	5,9	51%	4,0%
Napoli	4,0	5,3	33%	3,2%
Roma Ciampino	0,7	4,8	568%	-5,4%

Fonte:Elaborazione Assaeroporti

Gli aeroporti secondari utilizzati dalle compagnie *low cost*, quali Roma Ciampino e Bergamo Orio al Serio hanno evidenziato una crescita tra il 2001 e il 2010 di oltre il 500%. Mentre Bergamo ha potuto continuare la crescita anche nel primo quadrimestre del 2010, lo stesso non è avvenuto per Roma Ciampino, che è condizionato dalle limitazioni di voli da parte dell'ENAC. Delle limitazioni sono presenti anche su Linate, che non a caso è stato lo scalo che ha perso il maggior numero di passeggeri a inizio del 2010 e che nel corso degli ultimi dieci anni ha registrato una crescita molto limitata.

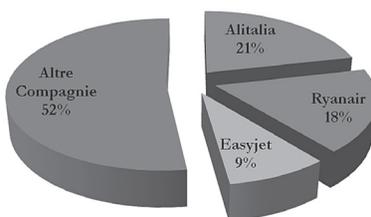
Lo scalo di Bergamo Orio al Serio si appresta a breve a diventare il terzo scalo italiano, quando fino a un decennio fa aveva un traffico limitato. Questo dato è la dimostrazione che una programmazione da parte di un

Trasporto aereo

Ente o della politica non ha senso nel trasporto aereo, perché nessun politico e nessun Ente aveva previsto una tale crescita di questo aeroporto avvenuta grazie alle compagnie *low cost*.

I vettori *low cost* stanno conquistando quote di mercato sempre maggiori in Italia. Nel 2009 Ryanair è stato il secondo operatore in Italia con circa il 18% della quota di mercato. Easyjet ha una *market share* che si avvicina al 10% ed entrambi i vettori sono in forte espansione. Nel 2010, probabilmente, Ryanair diventerà il primo operatore in Italia, superando anche Alitalia.

Figura 6-4
Mercato italiano 2009
Stima quota di mercato (102,7 mln di passeggeri)

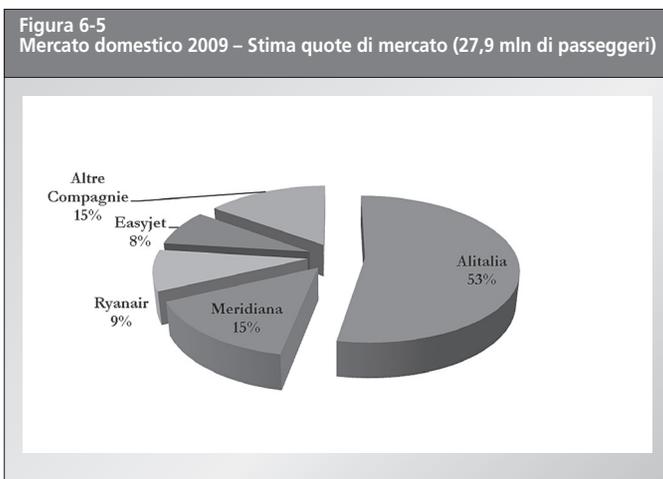


Il mercato domestico è stato a lungo dominato dai vettori nazionali, che utilizzavano questo traffico più per portare traffico ai grandi aeroporti, nella logica dell'*hub & spoke*, che per trasportare da un punto dell'Italia a un altro un passeggero.

Questa logica è cambiata con l'entrata delle *low cost* che stanno sviluppando un traffico punto a punto. Fino a cinque anni fa Ryanair ed Easyjet non erano presenti sul mercato domestico italiano e, nel 2009, entrambe le compagnie avevano quasi raggiunto il 10% del mercato.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 6-5
 Mercato domestico 2009 – Stima quote di mercato (27,9 mln di passeggeri)



La crescita dei vettori *low cost* in Italia è un fatto importante, perché di fatto aumenta le quote di mercato. Andando ad analizzare tuttavia la quota di mercato liberalizzato, risulta evidente che la legge 166 del 2008, la “salva Alitalia”, abbia di fatto ristretto la competizione su molte rotte domestiche.

Laddove vi era la possibilità di utilizzare scali secondari, le compagnie a basso costo hanno conquistato quote di mercato, ma in molte tratte nazionali il monopolio di Alitalia ha avuto un effetto negativo.

Il *market index*, nonostante la crescita delle compagnie *low cost*, è in diminuzione, poiché per parte del mercato è stata di fatto impedita la competizione.

La quota di mercato liberalizzato è scesa al 75%, dal precedente valore del 90%. Nel complesso, con l'aumento dell'indicatore dei voli per persona, l'Italia vede un peggioramento rispetto al *benchmark*. Il *market index* scende a un valore insufficiente, pari al 54%, lontano dal 61% raggiunto un anno prima.

Tale indice incide per il 70% sull'*Indice delle liberalizzazioni*. Tale peggioramento ha un effetto importante sul panorama competitivo del trasporto aereo italiano.

L'*Indice delle liberalizzazioni* scende significativamen-

Trasporto aereo

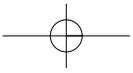
te dal 68 al 60%. Questo peggioramento è dovuto a una diminuzione dei punteggi in tutti gli indicatori.

La normativa ha fatto dei passi indietro, mentre l'accesso al mercato è peggiorato. L'indice relativo al mercato è sceso sotto la sufficienza a causa degli effetti delle restrizioni che si sono avute nel trasporto aereo domestico in seguito al salvataggio di Alitalia. L'impossibilità di intervento dell'Antitrust ha peggiorato il panorama concorrenziale italiano, mentre la tematica dei sussidi non ha trovato una efficiente soluzione.

La decisione di bloccare l'Antitrust nell'analisi delle rotte in regime di monopolio da parte della compagnia di bandiera e la conferma della non volontà di assegnare gli *slot* disponibili su Milano Linate per motivi strettamente politici non permette all'Italia di raggiungere un punteggio molto soddisfacente nell'indice relativo all'accesso.

Il trasporto aereo rimane in Italia uno dei settori maggiormente liberalizzati, ma la tendenza è negativa. Negli ultimi anni, l'indice ha perso circa dieci punti percentuali, passando da una valutazione soddisfacente a una appena sufficiente.

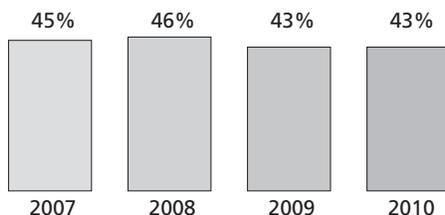
Settore: Trasporto aereo Benchmark: Irlanda					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio Parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Normativa Comunitaria	75	100	86
		Normativa Nazionale	25	45	
Accesso	21	Oneri Pubblico Servizio	70	80	68
		Slot	30	40	
Mercato	70	Sviluppo del Trasporto Aereo	50	34	54
		Quota Mercato Liberalizzato	50	75	
Valutazione Complessiva					60



Capitolo 7

Trasporto pubblico locale

di Andrea Giuricin



1. L'evoluzione normativa nel 2009

Il 2009 è stato un anno molto importante dal punto di vista legislativo nel trasporto pubblico locale (TPL), sia in Italia che in Europa.

In realtà la modifica legislativa a livello europeo è datata 2007, anno nel quale era stato approvato il regolamento 1370. Tuttavia esso è entrato in vigore solo il 3 dicembre del 2009. Tale atto comunitario, che riguarda i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, abroga i regolamenti 1191/69 e il 1107/70.

Questi regolamenti comunitari precedenti non affrontavano l'apertura del mercato per la fornitura di servizi di trasporto pubblico. È anche per questo motivo che troppo poco spesso veniva utilizzato l'affidamento tramite gara. Il trasporto pubblico non segue la legislazione sulla concorrenza degli appalti poiché la modalità di assegnazione è regolata tramite concessione (anche per questo secondo motivo le gare sono state poco utilizzate).

Il regolamento 1370/2007 cancella dunque una norma che è stata in vigore per quasi quaranta anni.

Esso ha come obiettivo quello «di garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie a una concorrenza regolamentata, che assicuri anche la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri».¹

Il regolamento entrato in vigore a fine 2009 si pone l'obiettivo di introdurre una concorrenza regolamentata tra gli operatori nel settore dei trasporti al fine di rendere i servizi «più appetibili, più innovativi e meno onerosi».²

La Commissione Europea pone tuttavia alcune dubbie eccezioni riguardo al trasporto pubblico locale. La pubblicità dei contratti di servizio pubblico locale, che di solito è almeno di un anno, trova una eccezione nelle misure di emergenza e per i contratti relativi a distanze limitate.

Il regolamento provvede a definire l'affidamento diretto; l'articolo 5 dispone che, fatto salvo un'esclusione della legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale hanno la possibilità di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico.

L'utilizzo della procedura di gara non è esclusa e deve rispondere ai principi di trasparenza e non discriminazione.

La Commissione Europea dunque non obbliga il ricorso alla gara, che deve essere comunque equa e aperta a tutti gli operatori. Tale punto lascia aperta una grande discrezionalità agli Stati membri. Questa discrezionalità è stata utilizzata nel 2009 dal governo italiano.

Il decreto legge 135 del 2009 riforma in parte i servizi pubblici locali anche per quanto riguarda l'ambito relativo al trasporto pubblico locale.

Tale decreto in realtà è un emendamento all'articolo 23 bis del decreto legislativo 112 del 2008, che di fatto proponeva una prima timida apertura del mercato.

I servizi ferroviari regionali non sono ricompresi in questo decreto. Per un giudizio sulle novità legislative in questo particolare settore del trasporto pubblico

Trasporto pubblico locale

locale, si rimanda al capitolo dedicato al trasporto ferroviario.

Ancora una volta la gara non è considerata come mezzo obbligatorio per l'affidamento; questo rimane un punto debole della riforma. Tuttavia per quelle società in cui il socio privato mantiene una quota inferiore al 40% dell'azionariato, la gara diventa obbligatoria.

Questo è senza dubbio un passo importante verso una privatizzazione e una liberalizzazione del settore poiché finalmente si pone un limite numerico alla possibilità di non effettuare una gara di affidamento.

Nelle *partnership* pubblico-private la precisazione che i compiti operativi siano affidati al socio privato potrebbe fare aumentare l'efficienza del settore.

Tuttavia questi piccoli passi in avanti potrebbero non permettere una maggiore liberalizzazione, perché troppo spesso, anche quando sono bandite delle gare di affidamento, a vincere sono sempre gli *incumbent*.

Continua a essere spostato il limite per mantenere in vita le società *in-house*. La cessazione di questo strumento, prima prevista a fine 2010, è stata rimandata a fine 2011. Le società *in-house* avrebbero dovuto esistere per un periodo transitorio, ma in realtà il transitorio è diventato permanente, con continue posticipazioni.

La Gran Bretagna rimane il paese *benchmark*, poiché tale mercato continua a essere l'unico completamente liberalizzato. In questo paese si stanno consolidando gli operatori stranieri, che continuano a investire.

Il processo di liberalizzazione del trasporto pubblico locale inglese è iniziato a metà degli anni Ottanta, sotto la spinta propulsiva del governo guidato da Margaret Thatcher. Ancora oggi, si riscontrano gli effetti benefici di questa apertura. Un caso a parte è Londra, dove non esiste un mercato totalmente deregolamentato, ma esiste un sistema di affidamento tramite gare.

La normativa italiana nel trasporto pubblico locale era sufficiente lo scorso anno. In questa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni* vede aumentare di poco il grado di libertà.

Il punteggio relativo alla normativa è cresciuto di un

Indice delle liberalizzazioni 2010

punto percentuale, raggiungendo il valore del 72% rispetto al *benchmark* inglese.

La riforma potrebbe dare qualche buon esito, ma rimangono dei dubbi sull'efficacia della stessa. Per questo il punteggio circa la struttura organizzativa del TPL è ancora insufficiente, anche se cresce di tre punti percentuali.

L'affidamento tramite gara, anche se non obbligatorio, acquisisce con la riforma maggiore importanza.

Tabella 7-1 Indice di liberalizzazione normativa			
Aree	Peso	Benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
I. Struttura organizzativa del TPL	35%	100	58
Affidamento tramite gara	50%	100	60
Separazione	50%	100	55
II. Regolazione dell'accesso al mercato	45%	100	70
Imprese straniere	50%	100	70
Imprese nazionali	50%	100	70
II. Normativa comunitaria	20%	100	100

2. Il mercato in Gran Bretagna

Il trasporto pubblico locale è stato completamente deregolamentato a metà degli anni Ottanta. A partire da quella data, i bus locali britannici hanno cominciato uno sviluppo del trasporto, grazie alla liberalizzazione.

Il seguente grafico riporta l'andamento dei ricavi dei bus e i veicoli chilometri offerti in Gran Bretagna in un periodo lungo 40 anni.

Trasporto pubblico locale

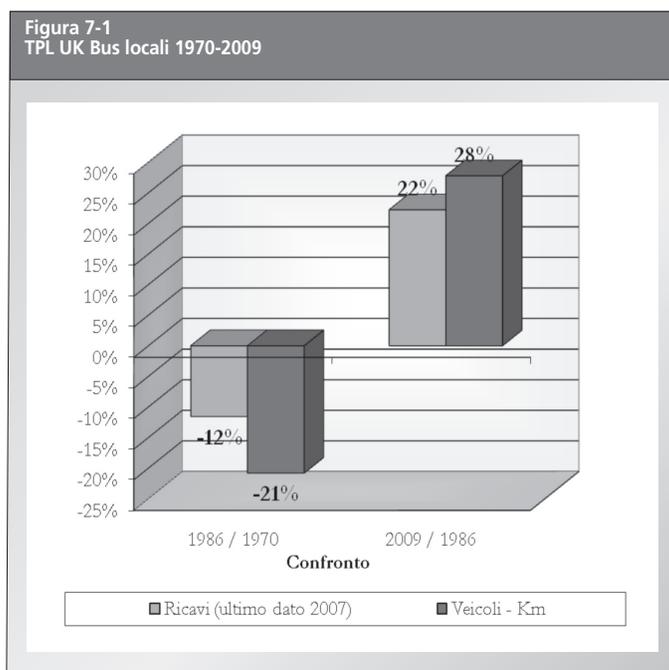
Tabella 7-2 TPL bus locali in Gran Bretagna		
Dati: ricavi in milioni di Sterline, Veicoli Km in milioni		
Anno	Indicatore	
	Ricavi dei bus (1)	Veicoli chilometri offerti
1970	3867	2623
1980	3693	2263
1986 (2)	3420	2077
1990	3234	2442
1995	3200	2650
2000	3241	2670
2002	3374	2622
2003	3429	2619
2004	3582	2590
2005	3688	2581
2006	3873	2573
2007	4180	2682
2008 (3)	n.d.	2664
2009 (3)	n.d.	2654
(1) Prezzi 2006/2007		
(2) Ottobre 1986 deregolamentazione		
(3) I dati relativi al 2008 e al 2009 sono provvisori e vi è un break nella serie		
Fonte: Elaborazione dati Public Transport Statistics Bulletin GB		

È evidente che il processo di deregolamentazione ha permesso un cambiamento di rotta. Proprio nel 1986, anno della riforma e dell'apertura del mercato, si è avuto il picco minimo per quanto riguarda il numero di veicoli chilometri offerti, mentre i ricavi delle compagnie operanti sono cominciati a crescere dopo la metà degli anni Novanta.

Nell'ultimo biennio, l'offerta sembra essersi bloccata. Questo è probabilmente dovuto alla crisi economica. Chiaramente in un settore liberalizzato e con la crisi economica che ha colpito duramente il paese, le compagnie tendono a non aumentare l'offerta, poiché è la domanda stessa a non aumentare. I dati circa la domanda non sono disponibili perché nelle serie britanniche vi è stato un *break* proprio nel 2007. È la ragione per la quale sono disponibili pochi dati rispetto agli anni scorsi.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Nonostante la crisi economica che ha colpito duramente la Gran Bretagna si evidenzia nel seguente grafico la differenza tra il periodo pre-deregolamentazione e quello post-liberalizzazione.



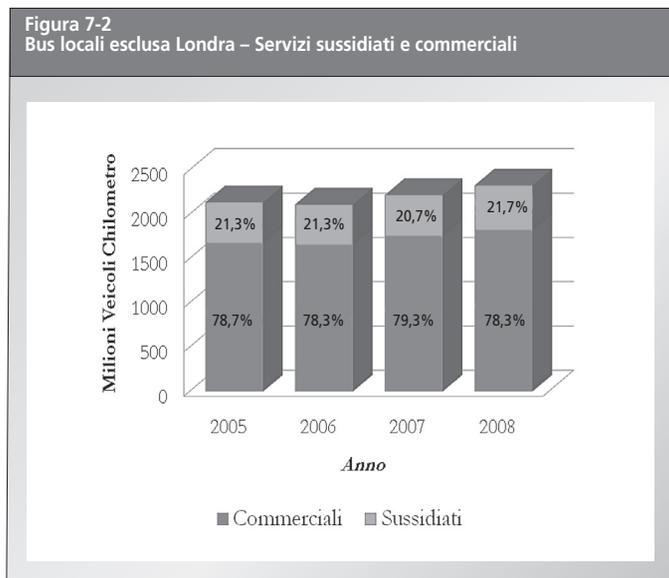
La crescita dell'offerta, dopo la deregolamentazione, è stata di circa il 28%, mentre i ricavi sono cresciuti del 22% (mancano gli ultimi due anni).

Nel periodo precedente la liberalizzazione il numero di veicoli chilometri era sceso costantemente e tra il 1970 e il 1986 si era avuta una contrazione di oltre il 20%.

Il sistema di trasporto pubblico locale inglese è deregolamentato, ma questo non significa che certe linee non possano essere sussidiate.

È il caso dei servizi sussidiati, che vengono ritenuti servizio universale da parte dei *policy maker* inglesi.

Trasporto pubblico locale



Al di fuori della zona londinese, i servizi sussidiati sono poco più del 20%. Questa percentuale è rimasta sostanzialmente stabile tra il 2005 e il 2008, nonostante l'impatto della crisi.

Si è registrato un picco solo nel 2007, quando la quota dei servizi commerciali aveva raggiunto il 79,3%.

I servizi sussidiati, in termini di veicoli chilometro, rimangono, al di fuori dell'area urbana londinese, una piccola parte del totale.

Il sistema di trasporto pubblico locale britannico è molto liberalizzato e utilizza risorse pubbliche limitate. Questa competizione tra gli operatori causa una maggiore efficienza.

La seguente tabella dimostra la più elevata efficienza del sistema britannico rispetto a quello italiano. I dati, relativi al 2007, sono riferiti ai costi per veicolo chilometro in Italia e nel Regno Unito.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 7-3 Confronto bus costi operativi nel 2007 per veicolo-KM		
Dati: in centesimi di euro e numero indice		
Paese	Anno	Italia=100
	2007 (1)	
Italia	424	100
Uk	212	50,0
Uk escluso Londra	177	41,7
(1) Cambio ufficiale in media annuale a 0,683 euro per sterlina		
Fonte: Elaborazione dati Public Transport Statistics Bulletin GB e ASSTRA		

Il costo per veicolo-km in Italia è molto superiore a quello registrato nel Regno Unito. I dati sono in centesimi di euro e il cambio utilizzato è favorevole a dare maggiore competitività alla zona euro.

Fatto 100 il costo italiano per veicolo-km, il trasporto pubblico in Gran Bretagna costa la metà, mentre considerando le zone fuori dall'area urbana di Londra, il costo scende addirittura al 42%.

I costi italiani sono tra i più elevati a livello europeo, mentre in Gran Bretagna si registra il valore minimo.

Il livello di liberalizzazione di accesso al mercato è ancora insufficiente, anche se si registra un piccolo miglioramento.

Infatti, l'indicatore relativo all'accesso cresce di tre punti percentuali rispetto al *benchmark* britannico, arrivando al 56%.

In Italia sono ancora forti le barriere amministrative e operative e, sovente, gli enti locali affidano il trasporto pubblico tramite gare che richiedono dei requisiti eccessivamente ristretti.

La situazione è leggermente migliorata grazie al lento, anche se non pienamente soddisfacente, percorso di riforma in atto.

Trasporto pubblico locale

Tabella 7-4 Indice di liberalizzazione di accesso al mercato			
Aree	Peso	Benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
IV. Barriere informative	10%	100	65
V. Barriere amministrative	30%	100	55
VI. Barriere operative	60%	100	55

3. Il mercato italiano

Il mercato del trasporto pubblico italiano soffre di carenza di competitività. Gli ultimi dati messi a disposizione dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti evidenziano in alcuni casi un certo miglioramento di alcuni indici, ma la situazione rimane profondamente avversa alla concorrenza.

La riforma effettuata nell'ultimo biennio potrebbe portare dei risultati, ma la stessa volontà politica di immobilismo è rappresentata dalla scelta di prolungare ancora una volta la possibilità dell'affidamento *in-house*.

La seguente tabella evidenzia l'andamento dell'offerta e della domanda in Italia dal 1990 al 2008 per quanto riguarda il trasporto pubblico locale su gomma.

Tabella 7-5 TPL (autolinee) in Italia - Servizi urbani				
Dati: in milioni				
Anno	Domanda (1)	Offerta (1)		Load Factor
	Passeggeri Km	Posti Km Offerti	Veicoli Km	
1990	11.616	68.981	716	16,84%
1995	10.350	62.907	669	16,45%
2000	11.158	64.848	689	17,21%
2002	11.434	68.027	717	16,81%
2003	11.503	70.290	738	16,37%
2004	11.564	71.137	747	16,26%
2005	11.625	71.663	756	16,22%
2006	11.607	74.028	770	15,68%
2007	11.549	69.854	752	16,53%
2008	11.751	69.204	745	16,98%

(1) I dati relativi al 2007 e al 2008 sono stime e sono stati rivisti nel 2008.
Fonte: Ministero dei Trasporti

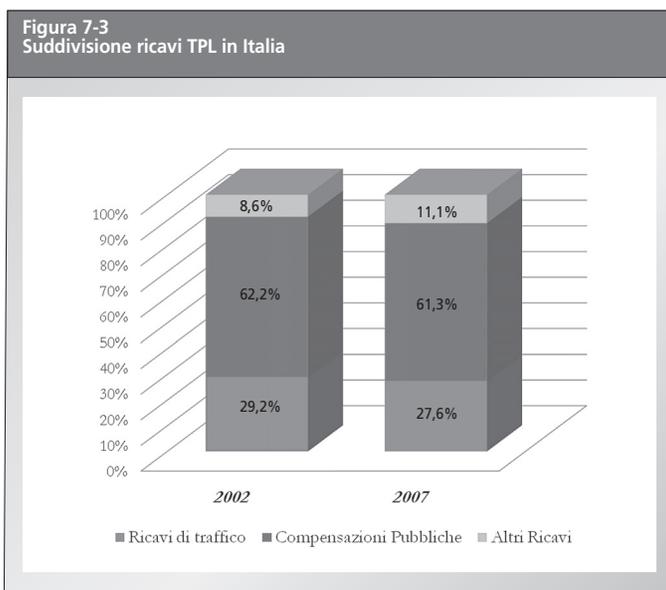
Indice delle liberalizzazioni 2010

Secondo le ultime revisioni del Ministero l'offerta di posti chilometro è diminuita nel biennio 2007-2008 in maniera abbastanza consistente. La domanda è cresciuta di poco; questo ha provocato un incremento del *load factor* che si è avvicinato ai massimi dal 2000.

Questo cambiamento di tendenza rispetto al periodo 2000-2006, quando la capacità di carico era costantemente diminuita, è certamente positivo e potrebbe essere un primo passo verso la maggiore efficienza del trasporto pubblico in Italia.

Certo è da risolvere il problema della concorrenza e del finanziamento del TPL stesso in Italia.

Secondo i dati ASSTRA, tra il 2002 e il 2007 la situazione del finanziamento è peggiorata. Si è infatti registrata una diminuzione dei ricavi da traffico e una piccola contrazione anche dei contributi pubblici. La differenza è coperta da maggiori altre entrate. La diminuzione sotto la soglia del 30% dei ricavi da traffico è molto preoccupante, perché le aziende di trasporto locali hanno una struttura dei ricavi che le rende dipendenti dagli enti locali.



Trasporto pubblico locale

In Italia è cambiato poco per quanto riguarda il mercato. Si continua a registrare uno scarso utilizzo delle gare di affidamento e non si registrano entrate di nuovi operatori importanti, come è stato il caso invece della Gran Bretagna.

Il trasporto pubblico locale funziona ancora come un insieme di piccoli monopoli locali, dove le aziende di TPL sono gestite dagli enti locali. Questi enti locali, molto spesso, non sono responsabili delle spese e dell'efficienza del servizio stesso, perché le fonti di finanziamento derivano da altri livelli di governo.

L'Italia, nella parte dell'indice relativo al solo mercato, registra un piccolo peggioramento rispetto allo scorso anno. Vi è stato infatti il miglioramento per quanto riguarda lo sviluppo del trasporto pubblico locale rispetto al *benchmark*, che ha conosciuto invece una situazione stagnante. Tuttavia, nel Regno Unito l'entrata di nuovi operatori ha fatto crescere la loro quota e, di conseguenza, in Italia si è registrata una piccola diminuzione del risultato, che nel complesso scende al 36%, rispetto al 37% dello scorso anno.

L'indice della liberalizzazione del trasporto pubblico locale rimane sostanzialmente stabile rispetto allo scorso anno, con una percentuale rispetto al *benchmark* pari al 43%.

Tale situazione è dovuta a un piccolo miglioramento della parte normativa e di accesso e di un leggero peggioramento nel mercato.

La riforma italiana potrebbe dare qualche buon esito, ma rimangono dei dubbi sull'efficacia della stessa. L'affidamento tramite gara, anche se non obbligatorio, acquisisce con la riforma maggiore importanza. Si segnala inoltre che è entrato in vigore il regolamento europeo di riforma nel settore dei trasporti, che potrebbe anch'esso apportare dei miglioramenti in futuro.

L'Italia continua a scontare una forte arretratezza nella liberalizzazione del settore del TPL, dovuta a una mancanza di nuovi operatori sul mercato. La situazione presenta, nella sostanza, un insieme di molti piccoli monopoli locali.

Il sistema di trasporto pubblico britannico è ancora

Indice delle liberalizzazioni 2010

molto distante e in Italia servirebbe molta più concorrenza per rendere più efficiente il TPL. Solo in questo modo si potrebbero limitare le spese per questo settore, che ogni anno consuma oltre 4 miliardi di euro di risorse pubbliche. Se fosse raggiunto il livello di efficienza britannico, ogni anno, lo Stato italiano potrebbe risparmiare 2 miliardi di euro, con lo stesso livello di servizio.

Tabella 7-6 Indice di liberalizzazione del mercato			
Aree	Peso	Benchmark	
		Gran Bretagna	Italia
I. Nuovi operatori	30%	100	30
II. Sviluppo del TPL	20%	100	75
III. Quota di mercato dei nuovi operatori	50%	100	25
Quota di mercato dei nuovi operatori	50%	100	25
Crescita quota di mercato	50%	100	25
Totale	100%	100	36

Settore: Trasporto pubblico locale Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	9	Struttura organizzativa del TPL	35	58	72
		Regolazione dell'accesso al mercato	45	70	
		Normativa Comunitaria	20	100	
Accesso	21	Barriere informative	10	65	56
		Barriere amministrative	30	55	
		Barriere operative	60	55	
Mercato	70	Nuovi operatori	30	30	36
		Sviluppo del TPL	20	75	
		Quota di mercato dei nuovi operatori	50	25	
Valutazione complessiva					43

Note

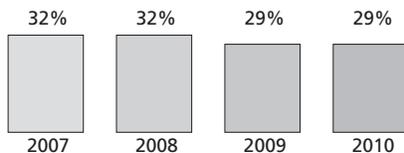
1. Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regolamento (CE) 1370/2007*, 23 ottobre 2007, p. 1.

2. Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento Europeo, *Regolamento (CE) 1370/2007*, p. 2.

Capitolo 8

Infrastrutture autostradali

di Luigi Ceffalo



1. Premessa

Nessuna nuova, buona nuova. Soprattutto quando si parla di autostrade. A un anno di distanza la fotografia del comparto autostradale non appare (granché) modificata.¹ Considerati il peso e il rilievo che assume la stabilità regolatoria in questo settore, se possibile maggiori rispetto agli altri comparti economici, questa assenza di sostanziali novità non può che essere accolta favorevolmente. Dopo un triennio caratterizzato da un grande fermento legislativo, le autostrade italiane sembrano, almeno per il momento, aver finalmente trovato il loro assetto normativo definitivo.

Nel 2006 e nel 2007, infatti, a irrompere sulla scena autostradale della penisola sono state le improvvise riforme dell'allora ministro alle infrastrutture Antonio Di Pietro che, gettando operatori e mercati finanziari nello scompiglio, hanno determinato un cambiamento radicale. Similmente, nel 2008, mutati la maggioranza di governo e l'atteggiamento nei confronti dei concessionari, un ulteriore capovolgimento è stato operato attraverso le nuove convenzioni, che sono state sotto-

Indice delle liberalizzazioni 2010

scritte e approvate *ex lege* secondo nuovi orientamenti, prima fra tutte quella del gruppo Autostrade per l'Italia. Nel 2009, invece, non si sono fortunatamente avuti nuovi interventi sull'impianto regolatorio, ma a incidere sul settore è stato soltanto un provvedimento legislativo di natura fiscale, cosicché, con i suoi pregi e i suoi difetti, il sistema "contrattualistico puro" delineato l'anno prima pare si stia consolidando.

Malgrado ciò, finché non saranno trascorsi almeno cinque anni senza che si registrino nuove interferenze normative, le percentuali dell'*Indice delle liberalizzazioni* relative alle infrastrutture autostradali non ne potranno trarre sensibile beneficio. Tra i sottoindicatori negativi principali infatti ha particolare rilevanza la frequenza degli interventi legislativi che è calcolata sulla base non dell'ultimo anno, bensì dell'ultimo quinquennio (ovvero su quella che era la durata del periodo di regolazione standard prima dei recenti prolungamenti). In questo modo è possibile esprimere la tendenza in considerazione della quale si presume che gli operatori effettuino le loro scelte aziendali. Una volta disposto un quadro regolatorio, questo, per consentire le necessarie valutazioni di ordine economico-finanziario, deve rimanere tale (o, per lo meno, dare l'impressione di rimanere tale) per un buon numero di anni a venire. Solo se possono contare con un ragionevole margine di certezza su diritti e doveri chiari e stabili dall'inizio alla fine della concessione, le imprese hanno l'effettiva possibilità, in primo luogo, di reperire le risorse necessarie ai costosi investimenti richiesti e, in secondo, di competere tra loro per l'aggiudicazione delle gestioni delle tratte autostradali. Senza dubbio l'incertezza è la più grande e più importante barriera all'ingresso nel comparto delle infrastrutture.

Perché la libertà del settore abbia un segno positivo, gli atti di governo e del parlamento devono avere necessariamente un segno negativo. Nessun cambiamento in termini normativi è paradossalmente un buon cambiamento in termini di libertà economica.

2. Il passaggio da un sistema di regolazione pubblica a uno "contrattualistico puro"

In base ai provvedimenti² adottati fra il 2006 e il 2007, le imprese titolari delle concessioni autostradali italiane sarebbero state costrette a rivedere i termini degli accordi che le legano ad ANAS. Se l'obbligo non fosse stato rimosso dalla nuova compagine governativa nel 2008, in luogo della periodica revisione del piano economico-finanziario avrebbero dovuto contrattare e sottoscrivere nuove convenzioni con la società governativa deputata alla supervisione del patrimonio stradale e autostradale di rilievo nazionale, pena la decadenza della concessione. Secondo le direttive del dicastero guidato da Di Pietro,³ i concessionari, se non avessero voluto perdere le concessioni, avrebbero dovuto siglare con ANAS una "convenzione unica" sostitutiva delle vecchie, che non si limitasse soltanto a ricomprendere in un unico documento le modifiche nel piano degli investimenti comportate dai successivi atti aggiuntivi, ma si spingesse anche a rideterminare *in toto* il metodo di determinazione delle tariffe e la ripartizione dei rischi fra le parti. In spregio al principio *pacta sunt servanda*,⁴ la formula di *price cap* era stata difatti modificata introducendo un fattore *k* per la remunerazione *ex post* degli investimenti ancora da eseguire e trasferendo sui concessionari il rischio della progettazione sino al (e il rischio di costruzione fin dal) momento dell'approvazione definitiva da parte della Conferenza dei servizi.⁵ Oltre al carattere unilaterale dell'intervento, a suscitare forte disappunto da parte dei gestori autostradali era stata la previsione dell'efficacia retroattiva che avrebbero avuto questi cambiamenti. Per questo stesso motivo a mostrare perplessità e diffidenza erano state anche le istituzioni comunitarie,⁶ cosicché lo stesso governo Prodi era stato costretto a circoscrivere l'efficacia del nuovo regime della "tariffa-remunerazione" ai soli investimenti futuri. Il quadro regolatorio risultante sarebbe stato quindi un complesso sistema costruito su due differenti metodi tariffari per ciascuna convenzione se il subentrato governo Ber-

lusconi non avesse ancora una volta cambiato le carte in tavola. Abolito l'obbligo di sottoscrizione a pena di decadenza,⁷ i concessionari avrebbero potuto comunque pervenire a nuove convenzioni. Ma questa volta avrebbero potuto farlo adottando alternativamente un metodo tariffario semplificato sul modello della "tariffa-scommessa":⁸ il periodo regolatorio da quinquennale sarebbe diventato pari alla durata residuale delle concessioni e l'ammontare dei pedaggi sarebbe stato aggiornato annualmente moltiplicandolo per un coefficiente sempre uguale (k) e il tasso di inflazione effettiva. In questo modo, nel corso del 2008 sono stati stabiliti alcuni nuovi regolamenti contrattuali. Senza che il governo, attraverso il CIPE, determinasse i criteri secondo i quali siglare gli accordi relativi alle parti rivedibili dei contratti, parte concedente e parte concessionaria hanno liberamente fissato nuovi periodi regolatori e così facendo hanno disegnato nuovi modi per disciplinare gli aggiornamenti delle tariffe. La mancanza di un quadro regolatorio uguale e valido per tutti ha fatto sì che ciascun concessionario strappasse condizioni differenti e che quindi, oggi, non si abbia più un comune orizzonte normativo entro il quale i concessionari devono muoversi, ma tanti orizzonti diversi.⁹

Questo cambiamento, sebbene scaturito da un'indebita intromissione in vincoli contrattuali assunti secondo la legge, ha – complice il mutato contesto politico – ottenuto il favore dei vecchi concessionari che per lo più si sono visti allungare i periodi regolatori fino al termine della scadenza. Nello stesso tempo ha, per l'ennesima volta, contribuito a disorientare gli investitori e i possibili *new comers*, i quali continueranno a restare lontani fin tanto che il nuovo assetto non darà garanzie di stabilità.

3. Il punto della situazione

Sia sotto il profilo della contendibilità delle concessioni che sotto il profilo dell'affidabilità della regolazione la situazione sembra non avere registrato significative novità. Le barriere all'ingresso costituite da proce-

ture di affidamento poco trasparenti, durata delle concessioni eccessiva e presenza distorsiva di concessionari pubblici sono immutate. Parimenti immutato è rimasto, nell'ambito di un contesto normativo piuttosto confuso, il mandato "regolatorio" in capo a un soggetto anomalo come ANAS.

3.1 Contendibilità

L'affidamento permane sottoposto alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici per il rilascio delle concessioni.¹⁰ Sebbene ispirata ai principi fondanti dell'Unione Europea di non discriminazione e di libera circolazione dei fattori produttivi (merci, capitali, lavoratori e servizi) e in particolare ai criteri amministrativi di trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità, la normativa che regola le procedure di concessione risulta ancora meno stringente rispetto all'analogha spagnola. Oltre che deficitario in confronto alla normativa del paese *benchmark*, il regime dell'affidamento delle concessioni permane meno chiaro della stessa disciplina italiana che presiede agli appalti pubblici, anch'essa contenuta nel medesimo testo unico sulla contrattualistica pubblica.

Le vecchie concessioni di costruzione e gestione anziché essere sostituite, attraverso procedure competitive, da nuove concessioni di mera gestione sono state prorogate allungando la durata delle concessione in deroga alla disciplina generale che sarebbe in linea con il modello quarantennale spagnolo. Le nuove concessioni di costruzione e gestione, invece, sono rilasciate tramite l'istituto del *project-financing*.¹¹ La c.d. "finanza di progetto", in Italia, può concretizzarsi alternativamente attraverso una procedura più o meno improntata alla competizione, a seconda che essa sia concentrata in un'unica fase oppure sia suddivisa in due. Nel primo caso l'affidamento avviene mediante un'unica gara pigliatutto, mentre nel secondo avviene mediante una gara per il progetto e una per la costruzione e la gestione, riconoscendo in capo al vincitore della prima un

Indice delle liberalizzazioni 2010

diritto di prelazione sulla seconda. La differenza sarebbe minima, se non fosse che gli ultimi bandi hanno visto sistematicamente prevalere il ricorso a società di progetto partecipate da ANAS perché si potessero avvalere di corposi finanziamenti pubblici. Questa, in tema di contendibilità, è un'altra grande differenza con la Spagna, dove i concessionari dopo la campagna di dismissioni pubbliche del 2003 sono tutti privati. In Italia, la privatizzazione è stata soltanto parziale. Come ANAS, anche alcuni enti locali detengono quote di partecipazione in società concessionarie autostradali italiane tali da assicurare loro il controllo di circa il 22% delle strade a pedaggio. Si tratta in particolare dei tracciati gestiti da: Società delle Autostrade di Venezia e Padova s.p.a., Milano Serravalle-Milano Tangenziali s.p.a., Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta s.p.a., Autocasionale della Cisa s.p.a, Autovie Venete s.p.a., Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova s.p.a., Autostrada del Brennero s.p.a., Autostrade Centropadane s.p.a., Società Autostrade Valdostane s.p.a., Consorzio per le Autostrade Siciliane, Società Italiana per il traforo del Monte Bianco s.p.a., Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus s.p.a., Raccordo Autostradale Valle d'Aosta s.p.a., Società Italiana traforo del Gran San Bernardo s.p.a. La residuale presenza di concessionari parapubblici, che rappresenta un'incomprensibile distorsione dei meccanismi di mercato, sarebbe facilmente superabile senza alterare l'assetto regolatorio del settore.

Tabella 8-1
Affidamento

Anno	2007	2008	2009	2010
Punteggio	25%	25%	25%	25%

Tabella 8-2
Durata concessioni

Anno	2007	2008	2009	2010
Punteggio	50%	50%	50%	50%

Infrastrutture autostradali

Tabella 8-3 Natura concessionari				
Anno	2007	2008	2009	2010
Punteggio	78%	78%	78%	78%

3.2 *Affidabilità*

La felice assenza di appuntamenti elettorali nazionali nel 2009 ha impedito che nei mesi scorsi si consumassero nuovi sconvolgimenti, ma il “rischio politico” percepito nel comparto è ancora elevato. L’incidenza dell’interventismo legislativo è diminuita, se si raffrontano gli ultimi due anni. Però è rimasta immutata nel quinquennio. Perché, se è vero che a differenza che nel 2008, quando i provvedimenti in materia erano stati due, nel 2009 è stato approvato un solo provvedimento (di mera conferma al congelamento semestrale delle tariffe sancito per decreto legge l’anno prima come misura anticrisi),¹² complessivamente gli interventi del quinquennio 2004-2008 sono uguali a quelli del quinquennio 2005-2009. La percentuale del sottoindicatore dell’interventismo legislativo resta così del 5%.

Analogamente permangono costanti i valori dei sottoindicatori relativi alla confusione istituzionale e al conflitto d’interessi. Nessuna modifica si è avuta per quanto riguarda il numero di soggetti coinvolti nella regolazione del comparto: a occuparsene sono ancora CIPE, NARS, ANAS e parlamento. Così come nessuna modifica è avvenuta riguardo alla pluralità di interessi contrastanti di cui è portatrice ANAS s.p.a., che è al contempo concessionaria di alcune tratte autostradali e ente concedente per tutte le tratte, oltre che soggetto deputato alla monitoraggio del comparto dotato di poteri sanzionatori nei confronti dei concessionari inadempienti.

Tabella 8-4 Interventismo legislativo				
Anno	2007	2008	2009	2010
Punteggio	20%	20%	5%	5%

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 8-5 Confusione istituzionale				
Anno	2007	2008	2009	2010
Punteggio	60%	60%	60%	60%

Tabella 8-6 Conflitti d'interesse				
Anno	2007	2008	2009	2010
Punteggio	0%	0%	0%	0%

4. Conclusioni

Dopo un anno il comparto delle infrastrutture autostradali si ripresenta con gli stessi identici problemi. Nell'accesso al mercato sono ancora tante le limitazioni poste al libero dispiegarsi della concorrenza. Ci sono le medesime barriere di carattere formale (come la vischiosità delle procedure di affidamento, il costume delle proroghe e la confusione del regime regolatorio). E, ancor più escludenti, ci sono le medesime barriere di carattere sostanziale (come la predilezione per forme di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato e il macroscopico conflitto d'interessi di ANAS). Ma soprattutto è ancora elevato il "rischio politico".

Ci vuole molto tempo perché il ricordo dell'eccessivo interventismo del legislatore in materia ceda spazio alla percezione diffusa di un contesto normativo stabile. Come si fa prima a farsi male che a guarire, così si fa prima a varare un decreto legge che a superarne le conseguenze.

Infrastrutture autostradali

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

Note

1. Il riferimento è all'edizione 2009 dell'*Indice delle liberalizzazioni*, dove il comparto delle infrastrutture autostradali è affrontato per la prima volta.

2. D.l. n. 262/2006, l. n. 286/2006, l. n. 296/2006, e conseguenti delibere CIPE n. 1/2007 e 39/2007.

3. Il Ministro si poneva esplicitamente lo scopo di andare a «incidere sulle convenzioni pluridecennali di cui sono titolari le concessionarie italiane, che spesso si trincerano dietro un'acritica difesa dell'esistente». Si veda Antonio Di Pietro, «Autostrade, Abertis e le norme sulle concessionarie», *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, agosto 2007, p. 354.

4. Principio che pure a parole si diceva di voler ribadire. Si veda la nota 3.

5. Per una più esaustiva trattazione delle modifiche si veda Vincenzo Rametta, «Le reti autostradali a pedaggio intrappolate tra fallimenti del mercato, politica economica e regolazione», in Alberto Biancardi (a cura di), *L'eccezione e la regola*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 408-413.

6. <http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/7651/DefaultDesktop.aspx?page=137>.

7. D.l. n. 185/2008, art. 3.

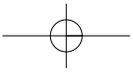
8. Per un'illustrazione dei principali modelli tariffari si veda Giorgio Ragazzi, *I signori delle autostrade*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 187-198.

9. Critiche sono state espresse dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per il mancato ricorso «alla concorrenza per il mercato almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete autostradale» e «gli effetti distorsivi derivanti dalla modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali». Si veda Giorgio Ragazzi, «Concorrenza ferma in autostrada», *La Voce.info*, 9 settembre 2008.

10. D.lgs. n. 163/2006.

11. Art. 153 e ss.

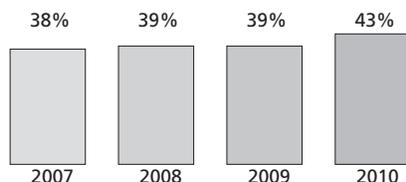
12. L. n. 2/2009.



Capitolo 9

Servizi postali

di Ugo Arrigo



1. Il mercato postale alla vigilia della completa liberalizzazione

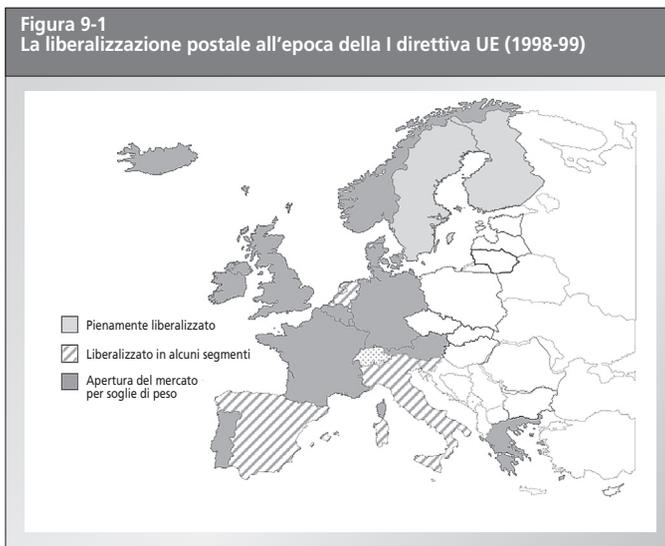
Per il mercato postale italiano il biennio 2009-10 rappresenta un periodo di transizione in attesa della completa liberalizzazione legale, prevista dalla terza direttiva postale dell'Unione Europea¹ per il prossimo 1° gennaio. Assieme a noi sono obbligati a completare il processo di liberalizzazione altri nove paesi dell'Unione (tra i quali la Francia e la Spagna), mentre altri sei (tra i quali la Germania, la Gran Bretagna e l'Olanda) hanno scelto spontaneamente di liberalizzare in anticipo rispetto alla scadenza.² I rimanenti undici, i quali rappresentano tuttavia solo il 5% del mercato postale dell'Unione, sono autorizzati a posporre la liberalizzazione di due anni.³ I tre gruppi di paesi, corrispondenti a tre differenti gradi di liberalizzazione, sono evidenziati nella figura 9-2, che illustra l'avanzamento del progetto europeo al 2009, mentre la figura 9-1 riporta la situazione di partenza, quando nel 1999 manifestò i suoi effetti la prima direttiva postale dell'Unione, approvata nel 1997. Come si può osservare, in quell'anno, accanto a

Indice delle liberalizzazioni 2010

due soli paesi pienamente liberalizzati, la Svezia e la Finlandia, ve ne erano altri tre parzialmente liberalizzati: l'Olanda, la Spagna e l'Italia.

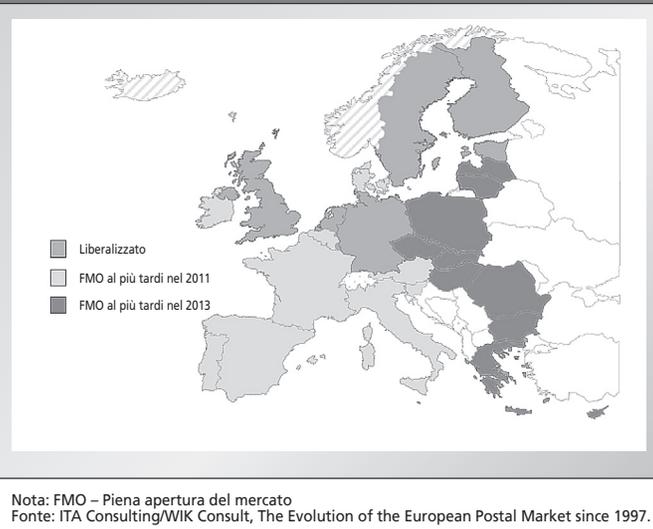
Per effetto della terza direttiva postale, a partire dal 1° gennaio 2011 gli Stati non potranno più concedere o mantenere diritti esclusivi sulla fornitura di servizi postali pur rimanendo l'obbligo per i medesimi di garantire, anche attraverso appalti a prestatori esterni, il servizio universale inteso come fornitura del servizio di raccolta e recapito postale a prezzi equi su tutto il territorio nei giorni lavorativi e almeno cinque giorni a settimana. Il perimetro del servizio universale rimane invariato⁴ così come le competenze degli organismi nazionali in tema di regolazione dei prezzi, della qualità e della densità dei punti di accesso alla rete. Gli oneri derivanti dal servizio universale, intesi come eccedenza dei costi sui ricavi conseguiti dal prestatore per i servizi e le aree territoriali soggetti a obblighi, potranno invece essere coperti tramite fondi pubblici o tramite il fondo di compensazione già previsto dalle direttive precedenti, il quale potrà essere finanziato mediante somme a carico degli operatori postali e/o degli utenti stessi dei servizi.

Figura 9-1
La liberalizzazione postale all'epoca della I direttiva UE (1998-99)



Servizi postali

Figura 9-2
Le tappe della completa liberalizzazione secondo la III direttiva UE
(2011-13)



Ci si chiede tuttavia se la piena liberalizzazione legale coinciderà anche con un'effettiva libertà di entrata e con regole paritetiche di gioco per gli aspiranti competitori di Poste Italiane. Non sempre le liberalizzazioni sono infatti seguite dall'arrivo della concorrenza. Talvolta accade per ragioni di mercato: il monopolista uscente è molto efficiente e le differenti economie rese possibili dalle sue dimensioni e attività scoraggiano i nuovi entranti. È il caso della Svezia, antesignana della liberalizzazione postale nei primi anni Novanta, paese in cui l'azienda pubblica ex monopolista non subì, in quanto molto efficiente, rilevanti pressioni da nuovi entranti e ancora oggi detiene quasi il 90% del mercato.

Spesso accade tuttavia perché le liberalizzazioni imposte dall'Europa sono sgradite ai paesi che le debbono applicare, a maggior ragione se proprietari dell'impresa monopolista. Essi cercheranno, come conseguenza, di sostituire le soppresse barriere legali all'entrata con ostacoli di differente natura e possibilmente di

Indice delle liberalizzazioni 2010

equivalente efficacia. Si possono fare alcuni esempi, come l'obbligo di salari minimi uniformi nel settore, un contratto unico di categoria, la persistenza di trattamenti fiscali agevolati per il prestatore del servizio universale, comportamenti al confine dell'abuso di posizione dominante per il medesimo, una regolamentazione compiacente della compensazione dell'onere del servizio universale in suo favore.

Questi rischi sono maggiori in Italia, paese in cui lo Stato è arbitro del mercato, attraverso il Ministero dello Sviluppo economico, e nello stesso tempo proprietario della squadra più forte in campo, praticamente l'unica (Poste Italiane, posseduta dal Ministero dell'Economia). Se il governo attuale, che dovrà recepire la terza direttiva europea entro fine anno, si comporterà come il governo D'Alema, che nel 1999 recepì la prima, abbiamo molto di cui preoccuparci sotto il profilo della concorrenza che sarà di fatto resa possibile. Nel 1999 la timidissima liberalizzazione richiesta dalla prima direttiva (le corrispondenze sopra i 350 grammi e quelle con tariffa superiore a 5 volte il valore base, corrispondenti a non più del 3-4% del mercato) era molto più ristretta di quella già presente sul mercato italiano, come illustrato dalla figura 9-1. Infatti dal 1973 in avanti erano soggette a riserva legale in Italia solo le corrispondenze personali, non quelle commerciali. Inoltre il monopolio era posto in favore dello Stato, non dell'azienda pubblica, e permetteva tramite concessione a numerose agenzie di recapito private di operare nel perimetro comunale delle principali città.

Poiché l'Italia era più virtuosa di quanto richiesto dalla prima direttiva, il governo di allora scelse di ricondurre la nostra virtù a quella minima necessaria e il monopolio legale fu ampliato sino al massimo consentito dall'Europa e posto direttamente in favore di Poste Italiane. Gli altri operatori furono invece privati della concessione e, poiché sarebbe stato sconveniente far chiudere le imprese e mandare a casa i lavoratori, fu data a queste aziende l'opportunità di sopravvivere come appaltatori dell'azienda pubblica nel mercato

Servizi postali

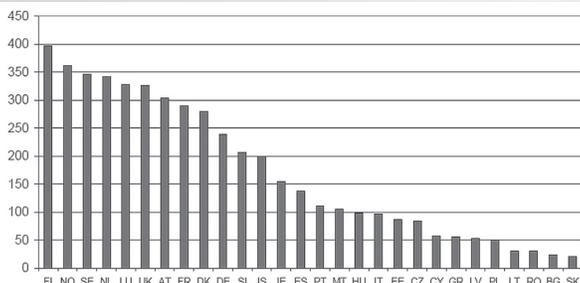
rimonopolizzato. Ma è evidente che traendo la maggior parte dei loro ricavi dalle commesse di Poste non potevano essere granché liberi di competere con Poste nella piccola area rimasta legalmente libera.

2. Il sottosviluppo del mercato del recapito e il successo di Poste Italiane

Dal 1999 a oggi non vi è più stato in Italia né pluralismo degli operatori né concorrenza nonostante in due tappe successive, nel 2003 e nel 2005, la seconda direttiva postale dell'Unione Europea abbia legalmente riaperto segmenti consistenti e non solo simbolici del mercato. Oggi circa metà del mercato è legalmente libera⁵ nel nostro paese, ma Poste Italiane vi permane come attore solitario e incontrastato, non essendovi operatori autonomi in grado di competervi. Il mercato, tuttavia, in assenza di concorrenza, è rimasto asfittico e sottosviluppato. I pezzi annui recapitati per abitante, circa 100 negli scorsi anni ma meno di 90 nel 2009, non arrivano alla metà del dato medio dell'Unione, che supera di poco i 200 pezzi, e a un terzo rispetto ai paesi con mercati più sviluppati come quelli dell'Europa centro-settentrionale. Scandinavia, Olanda, Regno Unito e Austria superano i 300 pezzi annui, come è possibile osservare nella figura 9-3. Il contributo del mercato postale al Pil nazionale e all'occupazione non arriva alla metà rispetto all'intera Unione Europea (comprendendovi i paesi dell'est a sviluppo economico minore dell'Italia). Persino gli sloveni spendono mediamente in un anno più degli italiani per servizi di recapito.⁶

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 9-3
Lo sviluppo del mercato mail (corrispondenze annue per abitante nel 2007)



Fonte: ITA Consulting/WIK Consult, The Evolution of the European Postal Market since 1997.

Le quantità recapitate, inoltre, sono in declino da lungo tempo ma nell'ultimo anno la caduta si è notevolmente accentuata: nel 2009 i pezzi totali escluso il non indirizzato sono scesi di 600 milioni di unità, come si evince dall'ultima relazione di bilancio di Poste, passando dai 5,9 miliardi del 2008 ai 5,3 dell'ultimo esercizio (-11% in un solo anno, seppur di grave recessione); furono invece 6 miliardi nel 2007 e 6,2 nel 2006. Nell'ultimo anno Poste Italiane ha perso 208 milioni di euro nel recapito dopo aver ricevuto compensazioni a vario titolo dallo Stato per oltre 680 milioni (ogni famiglia pagando le tasse ha contribuito a esse in media per l'equivalente di 60 francobolli, molti di più di quanti non ne abbia spontaneamente comperati per affrancare le proprie lettere). Lo sbilancio tra costi di produzione e ricavi da mercato è stato pertanto di quasi 900 milioni di euro. Non sembra quindi potersi sostenere che il protezionismo pubblico dell'ultimo decennio sia almeno riuscito a creare vantaggio all'azienda; in realtà ingessando il mercato e ostacolando la concorrenza ha danneggiato la sua stessa capacità competitiva nei servizi di recapito.

Nel suo complesso, invece, il gruppo Poste Italiane

Servizi postali

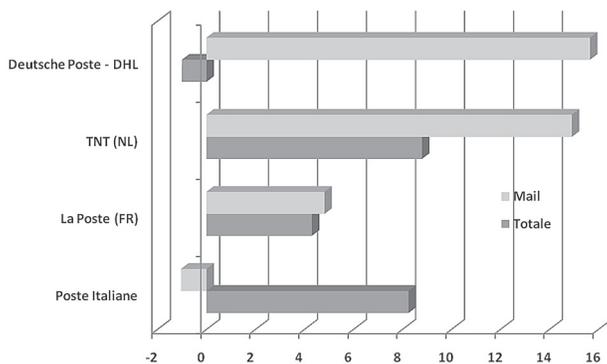
rappresenta una storia di successo, caso unico tra le grandi imprese italiane ancora a proprietà pubblica: ha realizzato oltre 20 miliardi di ricavi totali nel 2009, partendo dai 6 miliardi del 1998, anno della trasformazione da ente pubblico economico in società per azioni. Nel 2009 ha conseguito 1,6 miliardi di risultato operativo, 904 milioni di utile netto e una redditività industriale (Ebit/ricavi) dell'8%. Nel 1998, anno della societizzazione, invece riportò quasi 1,4 miliardi di perdite su 6 di ricavi e un risultato operativo netto negativo per 794 milioni, corrispondenti a un rapporto Ebit/ricavi del -13%. La redditività industriale degli anni più recenti è invece a livello record tra le aziende postali europee (e probabilmente mondiali):⁷ come si può osservare dalla figura 9-4 essa si collocava nel 2008 ai livelli più elevati tra le principali aziende europee e in prossimità di quella dell'azienda olandese TNT. Tuttavia, se consideriamo la redditività del solo segmento mail, vediamo che Poste Italiane è in perdita mentre tutte le rimanenti considerate nella figura si collocano su valori nettamente superiori alla loro redditività media d'impresa. In sostanza per le altre maggiori aziende il mail, ancora parzialmente protetto da riserva legale o comunque segmento nel quale sono da poco fuoriuscite da posizioni monopolistiche, è l'attività più redditizia, la gallina (per ora) dalle uova d'oro (Ebit in % dei ricavi al 15-16% tanto in Olanda quanto in Germania). Invece Poste Italiane, nonostante la residua copertura della riserva e il protezionismo pubblico, continua a registrarvi margini negativi.

Il segreto del successo di Poste Italiane consiste nel fatto che nell'ultimo decennio si è progressivamente espansa nel segmento dei servizi finanziari e assicurativi, sui quali realizza margini notevoli, e ha lasciato che il segmento tradizionale del recapito pesasse sempre meno nei differenti segmenti di attività. Nel 2009 i servizi di recapito, includendovi mail, pacchi ed express, sono ormai scesi al 26% dei ricavi totali del gruppo mentre la parte bancaria e assicurativa pesa ormai per quasi i 3/4 del totale. Poste Italiane è diventata una

Indice delle liberalizzazioni 2010

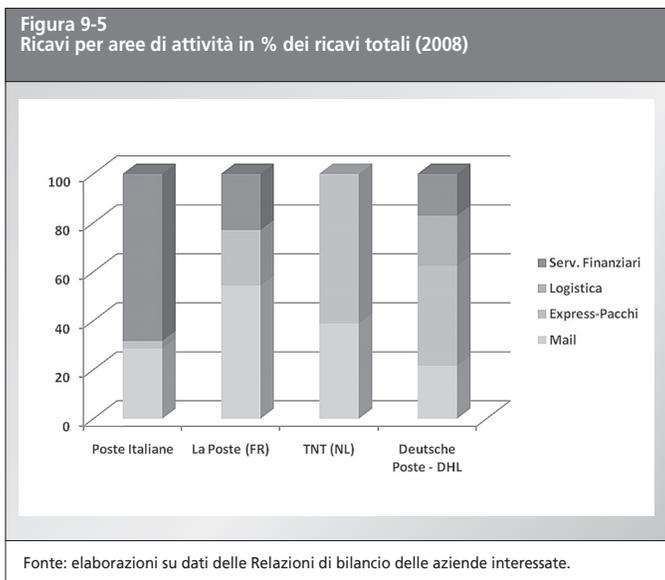
grande e redditizia azienda di servizi bancari e assicurativi che, marginalmente, svolge ancora il compito di consegnare la posta. Anche questa è una caratteristica eccentrica nel panorama delle grandi aziende postali europee. Come si evince dalla figura 9-5, nelle altre aziende i servizi tradizionali fanno ancora la parte del leone: in TNT essi esauriscono le attività dell'azienda (con il mail tradizionale al 39% e il ramo express/pacchi al 61%); nella francese La Poste rappresentano il 77% dei ricavi totali (54% mail e 23% express/pacchi) mentre il bancoposta, pur molto sviluppato, è confinato nel restante 23%; nell'azienda tedesca, infine, raggiungono il 63% dei ricavi (22% mail e 41% express/pacchi), con il bancoposta, ora dismesso, al 17% e la logistica al 20%.

Figura 9-4
Redditività delle aziende postali - Ebit in % dei ricavi (2008)



Fonte: elaborazioni su dati delle Relazioni di bilancio delle aziende interessate.

Servizi postali



3. Eppure (qualcosa) si muove

Il mercato italiano del recapito, a pochi mesi dalla piena liberalizzazione europea, appare ancora tutto da costruire: l'Italia non ha ancora recepito la terza direttiva comunitaria e definito le regole comuni alle quali dovranno sottostare sia i nuovi competitori che Poste Italiane, non ha ancora individuato un arbitro indipendente del mercato, non ha ancora dimostrato di voler abbandonare lo storico protezionismo verso l'azienda pubblica.

Eppure qualcosa ha iniziato a muoversi. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sostenuto nelle "Proposte di riforma concorrenziale ai fine della legge annuale per il mercato e la concorrenza" dello scorso marzo la necessità dell'istituzione di un regolatore indipendente per il mercato postale e il suo presidente Catricalà ha evidenziato in ripetute occasioni come «l'Autorità per le Comunicazioni potrebbe vigilare sul sistema postale». L'Agcom, a sua volta, ha manifestato in una segnalazione a governo e parlamento le

ragioni che giustificano l'estensione al mercato postale dei compiti dell'Autorità, tra le quali non è secondario il fatto che in 23 paesi dell'Unione il regolatore delle telecomunicazioni abbia anche competenza sui servizi postali mentre nel solo Regno Unito vi è un organismo dedicato allo specifico mercato. L'attivazione di un arbitro indipendente del mercato è preconditione essenziale per garantire la regolarità della competizione e la sua mancata adozione in Italia ha dato luogo all'apertura di una procedura d'infrazione da parte dell'Unione Europea.

Non bisogna inoltre trascurare che, in occasione dell'approvazione alla Camera del decreto legge incentivi, l'esenzione dall'Iva di cui gode solo Poste Italiane (non i suoi competitori) è stata limitata ai soli servizi postali con obbligo di universalità. Purtroppo il regime Iva asimmetrico continua a ostacolare la concorrenza nella ben più ampia area universale ed è solo uno dei vantaggi riconosciuti all'*incumbent*; non dimentichiamo, ad esempio, come i contributi pubblici alle spedizioni postali degli editori e degli enti *non profit*, sino alla loro recente ma forse non definitiva abolizione, siano stati dati direttamente a Poste Italiane nonostante gran parte degli invii oggetto del beneficio ricadessero nell'area "legalmente" libera.

La strada per un'effettiva concorrenza su un piano paritetico tra gli operatori postali è ancora lunga e accidentata. I rischi maggiori che resteranno anche dopo la piena liberalizzazione legale sono due: che Poste Italiane usi i profitti che realizza nell'area finanziaria per sovvenzionare prezzi nel recapito non replicabili dai suoi concorrenti; che l'assegnazione a Poste non su basi competitive ma in via diretta del compito di copertura territoriale universale dia luogo al riconoscimento di compensazioni eccessive, in grado di alterare la parità di condizioni tra i competitori. Il servizio universale deve infatti rappresentare un meccanismo di tutela dell'utente debole e privo di potere contrattuale, come il consumatore individuale abitante in aree periferiche, e non deve essere invece usato per proteggere di fatto

Servizi postali

l'incumbent dalla concorrenza dopo che le barriere legali sono venute meno.

Gli ostacoli indicati potranno tutt'al più rallentare gli sviluppi concorrenziali ma non impedirli. L'esperienza europea, quella svedese in particolare, dimostra che dopo la caduta delle barriere legali il monopolista uscente non corre il rischio di essere ridimensionato in maniera significativa a condizione di essere molto efficiente per qualità e costi e questo non è certamente il caso italiano. Una volta effettivamente aperto alla concorrenza anche il mercato italiano, gli sviluppi successivi vanno sotto il nome di privatizzazione e internazionalizzazione. Queste sono le due vere sfide future dal punto di vista delle scelte strategiche sugli assetti proprietari e sui mercati da sviluppare.

Il panorama europeo degli assetti proprietari è desolatamente rappresentato (figura 9-6) da una dominanza di imprese postali a totale partecipazione pubblica: ben 21 paesi sui 27 dell'Unione (22 paesi se si considera anche la Norvegia). Nei rimanenti 6 casi si ha controllo pubblico con partecipazione superiore al 50%, e quindi assenza di contendibilità, in 3 casi: Austria, Belgio e Danimarca. Le poste tedesche sono a controllo pubblico ma contendibili perché le azioni in mano allo stato si fermano al 30,5%; le poste olandesi sono completamente privatizzate, una *public company* senza più alcuna partecipazione da parte dello Stato; le piccole poste maltesi, infine, sono controllate da Lombard Bank Malta col 60%.

Le due aziende maggiori dell'ultimo gruppo, l'olandese e la tedesca, rappresentano i casi più interessanti a livello mondiale: i processi di privatizzazione che le hanno riguardate sono stati infatti accompagnati da un forte orientamento al mercato che le ha portate a svilupparsi tramite acquisizioni nel segmento contiguo dell'express, già in partenza liberalizzato e soggetto a una forte competizione internazionale. Esse hanno pertanto abbandonato molto presto la veste tipica, tuttora dominante in Europa, di monopolisti nazionali quasi esclusivamente rivolti al segmento mail. Entrambe

Indice delle liberalizzazioni 2010

hanno acquistato circa un quindicennio fa un corriere espresso internazionale, TNT australiano per le poste olandesi (dal quale hanno poi assorbito il nome) e DHL per le poste tedesche. Grazie a tali acquisizioni hanno potuto avviare un rilevante processo di internazionalizzazione che le ha portate non solo al di fuori dei confini nazionali ma anche di quelli europei: nel 2008 TNT realizzava il 33% dei ricavi in Olanda, il 51% in altri paesi europei e il 16% in altri continenti; DP-DHL realizzava invece il 31% dei ricavi in Germania, il 35% in altri paesi europei e il 34% in altri continenti.

È evidente che queste aziende sono destinate a guidare processi di acquisizione e integrazione a livello europeo quando l'effettiva caduta delle barriere monopolistiche porterà anche all'abbandono del modello tradizionale delle "poste di bandiera". Nel 2008 il governo britannico di Gordon Brown ha avviato un progetto di cessione del 30% di Royal Mail in favore di un altro operatore postale europeo (il candidato con più prospettive di successo era TNT) al fine di rilanciare il servizio postale britannico. Il progetto, fortemente contestato dalle organizzazioni sindacali, è stato accantonato nel 2009, ma non è detto che non possa essere ripreso dal nuovo governo conservatore-liberale. Infine non si può trascurare la prima fusione tra poste pubbliche di paesi europei differenti: nel 2008, in concomitanza con l'emanazione della terza direttiva comunitaria, i governi svedese e danese hanno deliberato di fondere le due aziende postali, Post Danmark e Swedish Posten, in Post Norden AB, decisione approvata dall'Unione Europea nell'aprile 2009 e divenuta operativa in luglio. I due governi intendono collocare in borsa la nuova azienda nei prossimi anni e non è detto che essa non possa in futuro estendere le sue attenzioni anche alle poste belghe (sino al 2009 Post Danmark è stata proprietaria della quota di minoranza delle poste belghe col fondo di *private equity* CVC Capital Partners). È una facile previsione ipotizzare che cambiamenti di rilievo negli assetti proprietari delle imprese postali europee siano destinati a verificarsi anche nei prossimi anni.

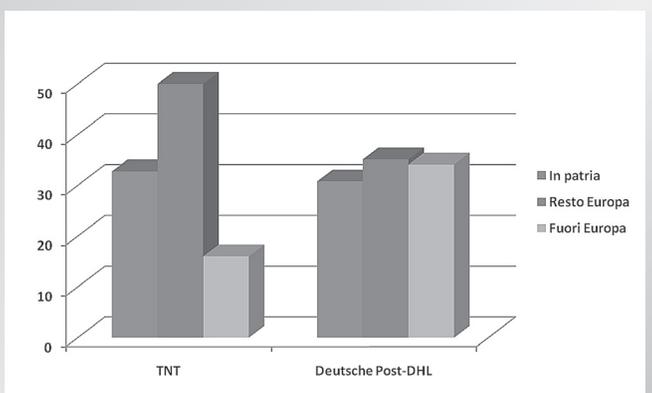
Servizi postali

Figura 9-6
Gli assetti proprietari delle aziende postali europee



Fonte: ITA Consulting/WIK Consult, The Evolution of the European Postal Market since 1997.

Figura 9-7
Ricavi di TNT e DP-DHL per aree geografiche - Valori % (2008)



Fonte: elaborazioni su dati delle Relazioni di bilancio delle aziende interessate.

4. Gli indici di liberalizzazione per il mercato postale

I tradizionali indici sulla liberalizzazione del mercato postale, avviati con l'*Indice delle liberalizzazioni* del 2007, sono destinati a registrare importanti mutamenti nella prossima edizione in conseguenza della piena apertura del mercato postale italiano alla fine del corrente anno. Nella presente edizione, tuttavia, i cambiamenti attesi nei valori degli indici sono del tutto marginali, in coerenza col periodo di transizione che stiamo attraversando per quanto riguarda la regolazione del mercato postale. Il biennio 2008-09 si colloca infatti tra l'emanazione della terza direttiva postale dell'Unione Europea, avvenuta nel febbraio del 2008, e la sua completa attuazione prevista entro la fine del 2009.

Come nelle precedenti edizioni l'obiettivo è di pervenire a una valutazione comparativa del grado di liberalizzazione dei servizi postali in Italia rispetto agli altri paesi europei della vecchia UE a 15 membri, distinguendo tra *liberalizzazione puramente legale* e *liberalizzazione effettiva* dell'accesso al mercato di nuovi operatori, resa possibile dall'assenza di barriere all'entrata di tipo regolamentare o di altra natura. La valutazione è basata sulla costruzione dei seguenti indici, finalizzati a cogliere aspetti differenti della liberalizzazione del mercato:

Lex Index. Misura il grado di apertura legale del mercato postale sulla base della legislazione primaria dei diversi paesi. Risponde alla domanda: "quali sono le basi legali per l'entrata sul mercato?" e valuta la cosiddetta "*law in the books*".⁸

Access Index. Facendo riferimento alla cosiddetta "*law in action*" valuta gli ostacoli normativi e regolamentari eventualmente posti all'entrata sul mercato, in grado di limitare di fatto le possibilità formali di entrata permesse dalla legge.

Liberalisation Index (Lib Index). Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lex Index per il 30% e l'Access Index per il 70%.

Nelle edizioni degli anni dispari dell'*Indice delle liberalizzazioni* abbiamo anche costruito per il lettore un quarto indice, il Market Index, differente dai precedenti

Servizi postali

in quanto finalizzato a valutare i risultati effettivamente conseguiti dal funzionamento del mercato in termini di sviluppo del medesimo, grado di concorrenza raggiunto, prezzi e qualità beneficiata dai consumatori. Invitiamo il lettore eventualmente interessato al Market Index a consultare la precedente edizione: i risultati in essa riportati sono ancora da considerarsi validi in conseguenza degli scarsi cambiamenti strutturali avvenuti sui mercati europei e hanno inoltre il pregio di non essere alterati dalla negativa congiuntura economica che ha toccato in maniera differenziata i paesi esaminati.

5. Il Lex Index

Il Lex Index misura il grado di apertura legale del mercato postale nei diversi paesi, verificando i segmenti nominalmente aperti alla concorrenza sulla base della legislazione primaria. A ogni segmento è assegnato un peso, espresso in decimi, approssimativamente corrispondente alla quota che quel segmento rappresenta nel mercato comunitario dei servizi postali. Poiché tutti i paesi si sono uniformati alla seconda direttiva postale e dall'inizio del 2006 hanno liberalizzato almeno le corrispondenze con peso maggiore a 50 grammi o con tariffa superiore a 2,5 volte quella base, e poiché l'area pesa per circa il 30% nel mercato europeo, secondo stime della stessa Commissione, a tutti gli Stati sono stati assegnati nella tabella 9-1 tre punti sui dieci complessivamente disponibili.

Al di là del perimetro minimo previsto dalla seconda direttiva, gli Stati avevano tuttavia facoltà di liberalizzare altri segmenti: ad esempio in 8 paesi su 15 la pubblicità indirizzata (*direct mail*) è liberalizzata e a essi sono stati assegnati ulteriori 1,5 punti; in 10 paesi, inoltre, è liberalizzata la posta transfrontaliera in uscita e in due quella in entrata, a questi è stato attribuito mezzo punto per ogni liberalizzazione ulteriore. Ai paesi completamente liberalizzati, inoltre, sono stati integralmente assegnati i 5 punti mancanti al punteggio pieno di dieci decimi mentre alla Spagna sono stati assegnati 2,5 punti in relazione alla liberalizzazione, preesistente alle direttive comunitarie, della posta urbana.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 9-1 Lex Index (Ampiezza del mercato legalmente liberalizzato)									
Stato	Segmenti liberalizzati				Punteggio segmenti liberalizzati				
	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Punteggio totale
Svezia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Finlandia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Regno Unito	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Germania	X		X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Olanda	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Spagna	X	X		Intracity	3	1,5		2,5	7
Austria	X	X	X		3	1,5	0,5		5
Italia	X	X		Upstream	3	1,5		0,5	5
Irlanda	X		X	Upstream	3		0,5	0,5	4
Belgio	X		X		3		0,5		3,5
Danimarca	X		X		3		0,5		3,5
Francia	X		X		3		0,5		3,5
Lussemburgo	X			Upstream	3			0,5	3,5
Grecia	X				3				3
Portogallo	X				3				3

Fonte: elaborazioni su dati UE e singoli regolatori nazionali

Si perviene in tal modo alla graduatoria generale del Lex Index, guidata con punteggio pieno dai sei paesi pienamente liberalizzati (erano 5 nella precedente edizione). L'Italia, avendo scelto di liberalizzare diversi segmenti facoltativi, si colloca esattamente a metà strada, con 5 punti sui 10 massimi possibili, identico punteggio dello scorso anno, e figura da un punto di vista normativo come uno dei paesi più liberalizzati tra coloro che non hanno ancora pienamente aperto il mercato (dopo la Spagna e al fianco dell'Austria). Occorre però notare che se l'Italia non avesse rimonopolizzato nel 1999 la posta urbana, cancellando le concessioni agli

Servizi postali

operatori privati, si sarebbe ritrovata ora immediatamente al seguito dei paesi pienamente liberalizzati con un punteggio di 7,5/10.

6. Access Index e Lib Index

L'Access Index (tabella 9-2) ha l'obiettivo di valutare l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte UE, considera cinque fattori, pesati in maniera differenziata nel processo di aggregazione:

1. L'ampiezza delle funzioni assegnate al regolatore indipendente dal governo, se esistente. Una regolazione affidata ad Autorità indipendenti anziché a uffici ministeriali appare infatti come garanzia di neutralità tra i concorrenti sul mercato (peso 30%).
2. Il peso dello Stato nella proprietà dell'operatore dominante, nella consapevolezza che quanto esso è maggiore tanto più probabile sarà la tendenza ad adottare norme favorevoli all'impresa controllata (peso 25%).⁹
3. La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati (peso 15%).
4. La regolamentazione dell'accesso ai servizi non universali (peso 15%).
5. L'esistenza di eventuali regimi Iva agevolati per il prestatore del servizio universale (peso 15%).

Per quanto riguarda il primo indicatore, il punteggio si basa sulle funzioni del regolatore indipendente e assegna dieci punti al paese con più funzioni assegnate, punti proporzionali agli Stati con minor numero di funzioni e zero punti ai paesi che permangono con un regolatore non indipendente.¹⁰ Qualora una funzione regolatoria risulti non più necessaria a seguito della piena liberalizzazione di un paese, essa è stata conteggiata egualmente al fine di non generare distorsioni nell'indice.

Indice delle liberalizzazioni 2010

In relazione al peso dello Stato nella proprietà del fornitore del servizio universale sono stati assegnati: (a) dieci punti nel caso di totale assenza di partecipazione pubblica; (b) otto punti in presenza di partecipazione pubblica inferiore al 50%; (c) sei punti in presenza di partecipazione pubblica superiore al 50% ma non totalitaria; (d) quattro punti nel caso di totale partecipazione pubblica; (e) due punti nel caso di azienda postale ancora di diritto pubblico; (f) zero punti nel caso di servizio postale organizzato nell'ambito di una direzione ministeriale.

Per quanto riguarda l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi universali non riservati, sono stati assegnati: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) otto punti ai paesi che prevedono solo un'autorizzazione generale, meno impegnativa in termini di vincoli rispetto alla licenza; (c) quattro punti agli Stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere le corrispondenze); (d) due punti agli Stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale. In maniera analoga al caso precedente, l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi non universali è stato costruito assegnando: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) sei punti ai paesi che prevedono l'autorizzazione generale; (c) due punti agli Stati che richiedono la licenza.

Servizi postali

Tabella 9-2 Access Index (Regolazione dell'accesso)											
Stato	Fattori considerati					Punteggio assegnato (in decimi)					Punti Totali
	Numero funzioni del regolat. indip. (1)	Proprietà pubblica operatore servizio universale (USP) (2)	Regol. accesso servizi univ. (3)	Regol. accesso servizi non universali (4)	Servizi USP esenti IVA (5)	Numero funzioni del regolat. indip. (1)	Proprietà pubblica operatore servizio universale (USP)	Accesso servizi universali	Accesso servizi non universali	Servizi prest. univ. esenti IVA	
						Pesi utilizzati per l'aggregazione					
						30%	25%	15%	15%	15%	
SE	13	100	LM	L	N	9,3	4	4	10	10	7,4
NL	5	0	L	L	U	3,6	10	10	10	4	7,2
DK	10	>50	A	L	U	7,1	6	8	10	4	6,9
GE	9	<50	LM	L	U	6,4	8	4	10	4	6,6
FI	9	100	LS	L	N	6,4	4	2	10	10	6,2
UK	13	100	LM	L	T	9,3	4	4	10	2	6,2
IRL	10	100	AG	A	T	7,1	4	8	6	2	5,5
BE	9	>50	LS	A	U	6,4	6	2	6	4	5,2
FR	9	DP	LM	L	U	6,4	2	4	10	4	5,1
PT	9	100	LU	A	T	6,4	4	2	6	2	4,4
AU	0	>50	A	A	T	0,0	6	8	6	2	3,9
GR	10	DP	LU	LC	U	7,1	2	2	2	4	3,8
LUX	8	DP	LU	LC	U	5,7	2	2	2	4	3,4
ES	1	DP	LU	A	R	0,7	2	2	6	8	3,1
IT	0	100	LU	A	U	0,0	4	2	6	4	2,8

(1) Numero funzioni complessivamente considerate: 15.
(2) DP: Azienda di diritto pubblico; DM: Direzione di Ministero.
(3) L: Libero accesso; A: Autorizzazione generale; LM: Licenza per i soli servizi mail; LU: Licenza serv. universali.
(4) L: Libero accesso; A: Autorizzazione generale; LC: Licenza.
(5) N: Nessuno; R: Solo i servizi riservati; U: Solo i servizi universali; T: Tutti i servizi.

Fonte: elaborazioni su dati U.E.

Indice delle liberalizzazioni 2010

È stata infine valutata l'esistenza di regimi Iva asimmetrici in favore del prestatore del servizio universale (*universal service provider*, USP) assegnando: (a) dieci punti ai paesi che non prevedono alcuna esenzione Iva per l'USP; (b) otto punti agli Stati che stabiliscono un regime preferenziale per i soli servizi riservati dell'USP; (c) quattro punti nell'ipotesi di esenzione Iva per tutti i servizi universali dell'USP; (d) due punti nell'ipotesi di esenzione per la globalità dei servizi prestati dall'USP. È evidente come gli ultimi due casi realizzino distorsioni della concorrenza in mercati formalmente aperti, creando un vantaggio tariffario al prestatore del servizio universale in relazione alla clientela che non può recuperare l'Iva.

Attraverso l'aggregazione ponderata dei cinque indicatori si perviene nella tabella 9-2 all'Access Index dal quale emerge il primato della Svezia, che con 7,4 punti su 10 si rivela come il paese caratterizzato dall'assetto regolatorio più favorevole. Seguono paesi quali l'Olanda, la Danimarca e la Germania. L'Italia riporta solo 2,8 punti e si colloca all'ultimo posto i tra i 15 paesi considerati, penalizzata in particolar modo dall'assenza di un regolatore indipendente, da una regolazione non minimale dell'accesso per i nuovi operatori e dal trattamento Iva asimmetrico in favore dell'operatore pubblico, ora limitato tuttavia ai soli servizi universali e non più a tutti i servizi prestati da Poste Italiane.

Servizi postali

Tabella 9-3 Lib Index (Ampiezza del mercato liberalizzato e regolazione dell'accesso)				
Stato	Lex Index	Access Index	Lib Index = Lex + Access	Lib Index Valore max = 100
Pesi utilizzati per l'aggregazione	30%	70%		
Svezia	10	7,4	8,2	100
Olanda	10	7,2	8,0	97
Germania	10	6,6	7,6	93
Finlandia	10	6,2	7,4	90
Regno Unito	10	6,2	7,3	90
Danimarca	3,5	6,9	5,9	72
Irlanda	4	5,5	5,1	62
Belgio	3,5	5,2	4,7	57
Francia	3,5	5,1	4,6	56
Spagna	7	3,1	4,3	52
Austria	5	3,9	4,2	51
Portogallo	3	4,4	4,0	49
Grecia	3	3,8	3,6	44
Italia	5	2,8	3,5	43
Lussemburgo	3,5	3,4	3,4	41

Fonte: elaborazioni su dati tabelle precedenti

È importante notare che se il nostro paese avesse trasferito, come previsto nel disegno di legge decaduto con la chiusura anticipata della XV legislatura, i compiti di regolazione del settore postale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la quale risponde a requisiti di indipendenza, il punteggio riportato nell'Access Index sarebbe stato invece di 4,8 anziché di 2,8, collocando l'Italia a metà della classifica anziché alle fine.

L'aggregazione ponderata, con pesi rispettivamente del 30% e del 70%, del Lex Index e dell'Access Index, porta alla costruzione del Lib Index, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione, non solo legislativa ma anche regolamentare, del mercato postale. Il Lib Index, riportato nella tabella 9-3, conferma il primato della Svezia (con 8,2 punti su 10), seguita dagli altri paesi pienamente liberalizzati: Olanda, Germania, Finlandia e Regno Unito. L'Italia, con 3,5 punti su 10, non è più l'ul-

Indice delle liberalizzazioni 2010

tima in classifica tra i 15 paesi esaminati ma sale di un posto lasciando dietro di sé il Lussemburgo, che è autorizzato a rinviare il completamento della liberalizzazione di due anni. Poiché anche la Grecia utilizzerà questa possibilità possiamo consolarci del fatto che a fine 2010 scenderemo almeno di un altro posto verso l'alto anche se per imposizione dell'Unione Europea e non per scelta nostra.

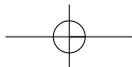
Con la piena liberalizzazione di fine 2010, il valore del Lib Index è destinato a salire da 3,5/10 a 6/10, quindi, ragionando in termini scolastici, da una grave insufficienza alla piena sufficienza. Se accanto alla piena liberalizzazione si deciderà anche di affidare i compiti regolatori all'Agcom, seguendo quanto consigliato da Agcom medesima oltre che dall'Antitrust, l'indice salirà ulteriormente passando da 6/10 ad almeno 7,4/10, raggiungendo in conseguenza un voto discreto. Per ora dobbiamo tuttavia accontentarci di commentare il presente e non il futuro prossimo che non è certo: se ribasiamo il dato della Svezia, che si mantiene dal 2007 nostro *benchmark* europeo per il mercato postale, e poniamo il suo voto di 8,2/10 pari al 100%, il Lib Index dell'Italia si colloca al 43%, valore ancora insufficiente ma comunque lievemente migliore rispetto a quello degli anni precedenti.

Settore: Servizi postali					
Benchmark: Svezia					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Lex	30				50
Access	70				38
Valutazione complessiva					43

Servizi postali

Note

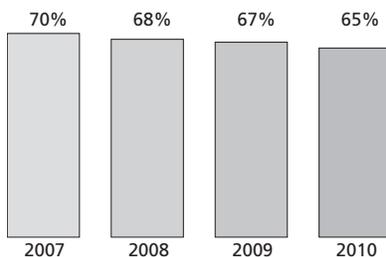
1. Direttiva n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.
2. In Svezia e Finlandia la completa apertura del mercato risale alla prima metà degli anni Novanta e ha pertanto anticipato il processo comunitario. In Estonia non esisteva monopolio legale al momento dell'ingresso nell'Unione Europea mentre la Gran Bretagna è pervenuta alla completa apertura del mercato con l'inizio del 2006, la Germania con l'inizio del 2008 e l'Olanda all'inizio del 2009.
3. I paesi obbligati a liberalizzare entro l'01/01/2011 sono evidenziati in grigio chiaro nella figura 9-2, quelli già liberalizzati con la tonalità media di grigio, quelli autorizzati a posporre la liberalizzazione all'01/01/2013 in grigio scuro. Questi ultimi sono paesi di recente adesione all'Unione (tranne Estonia e Slovenia) o di antica adesione ma di piccola dimensione (Lussemburgo) o di particolare conformazione geografica (Grecia).
4. Include la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione delle corrispondenze entro i 2 kg e i pacchi postali entro i 10 kg di peso, comprese le raccomandate e gli invii con valore dichiarato.
5. Per la quantificazione della quota di mercato già legalmente libera si rimanda alla tabella 9-1 del paragrafo 5.
6. Fonte: WIK Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*, Study for the European Commission, DG Internal Market, 2006.
7. Fonte: Relazioni di bilancio di Poste Italiane, vari anni, e delle principali aziende postali europee.
8. Conformemente a quanto effettuato nello studio di riferimento, rappresentato dal lavoro IBM-Kircher sulle ferrovie europee (Christian Kirchner, *Rail Liberalisation Index 2004. Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, IBM Deutschland GmbH, 2004).
9. La proprietà pubblica dell'operatore dominante non è di per sé un ostacolo all'accesso al mercato da parte dei competitori ma è prevedibile che sia in grado di condizionare le politiche di regolazione dell'accesso che competono allo stesso soggetto pubblico. È difficile pensare che la mano regolatoria dello Stato e quella proprietaria agiscano senza alcun tipo di coordinamento e anche se la regolazione può essere affidata a un'Autorità indipendente, essa è comunque soggetta alle leggi che i governi possono modificare *ad hoc* se l'operato dell'Autorità non è gradito, come diversi esempi italiani hanno messo in evidenza.
10. Le funzioni considerate sono le seguenti: (1) definizione della frequenza del servizio universale; (2) definizione del servizio universale da assicurare per i pacchi; (3) ampiezza dell'area riservata; (4) definizione delle condizioni per le licenze e le autorizzazioni generali; (5) definizione del carattere uniforme delle tariffe; (6) definizione degli standard di qualità; (7) informazioni agli utenti; (8) assegnazione delle licenze e autorizzazioni generali; (9) regolazione dei prezzi dei servizi universali; (10) definizione di tariffe speciali; (11) separazione contabile del prestatore del servizio universale; (12) monitoraggio della qualità del servizio universale; (13) reclami degli utenti; (14) sussidi incrociati nell'area universale; (15) sussidi incrociati nell'area non universale.



Capitolo 10

Televisione

di Massimiliano Trovato



Nel 2009, il panorama della televisione italiana ha assistito alla prosecuzione del programma di transizione al digitale terrestre inaugurato nel 2008 in Sardegna, con lo *switch-off* del segnale analogico nel Piemonte Orientale, nel Lazio, nella Campania, nella Val d'Aosta e nel Trentino Alto Adige, e il coinvolgimento di circa 14 milioni di cittadini. Si tratta probabilmente del più rilevante evento dell'anno passato, che non ha comunque osservato significative innovazioni regolamentari.

Occorre, peraltro, ricordare che – a cavallo tra gli ultimi mesi del 2009 e i primi del 2010 – si è concluso l'iter per il recepimento della direttiva denominata AVMS ("Audio Visual Media Services"), che succede – aggiornandola – alla direttiva "Televisione senza frontiere". L'applicazione del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44 (cd. decreto Romani), che tante perplessità e controversie ha sollevato, sarà senz'altro oggetto d'analisi nella prossima edizione di questo Indice.

Come si diceva, nel frangente in esame non si sono prodotte significative evoluzioni del quadro regolamentare; le variazioni intervenute nella morfologia del

mercato determinano però una leggera flessione della valutazione complessiva.

Va detto che le variazioni riguardano maggiormente il quadro della Spagna. A fronte di una situazione italiana piuttosto ingessata, con variazioni trascurabili nelle quote di mercato e nella disponibilità delle diverse tecnologie, Madrid registra una significativa tendenza all'apertura del mercato e conferma una già assodata marginalità dell'operatore pubblico.

Queste osservazioni valgono tanto per la raccolta pubblicitaria, quanto – e con maggior evidenza – per le quote degli ascolti, che osservano una generale spalmatura al ribasso con l'importante rafforzamento degli operatori di più recente costituzione.

Significativo rimane il vantaggio spagnolo nella transizione alla tv digitale, nelle sue diverse forme; particolarmente – sebbene con ordini di grandezza non comparabili – il digitale terrestre e l'IPTV.

Gli indicatori

L'analisi si compone di indicatori qualitativi e quantitativi, con una leggera prevalenza per questi ultimi. Come nel 2009, è stata privilegiata l'analisi della conformazione del mercato rispetto a quella del quadro istituzionale, perché parsa maggiormente in grado di veicolare le differenze tra i sistemi. Per lo stesso motivo, sono stati trascurati gli elementi più strettamente connessi alle regolamentazione comunitaria. Va segnalato l'inserimento di un sottoindicatore dedicato all'utilizzo dell'IPTV.

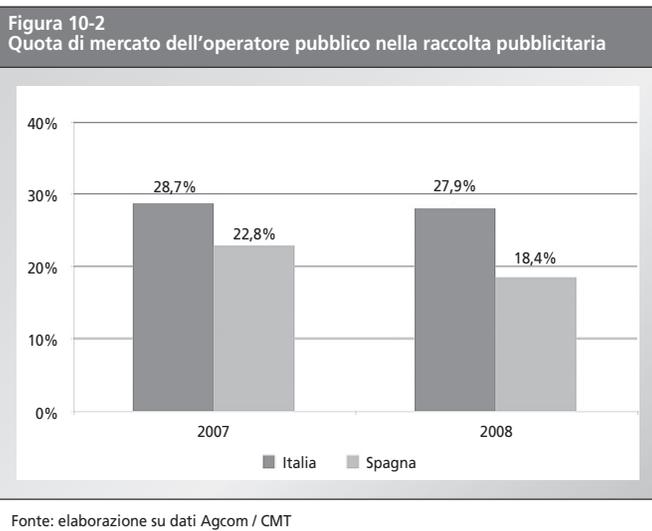
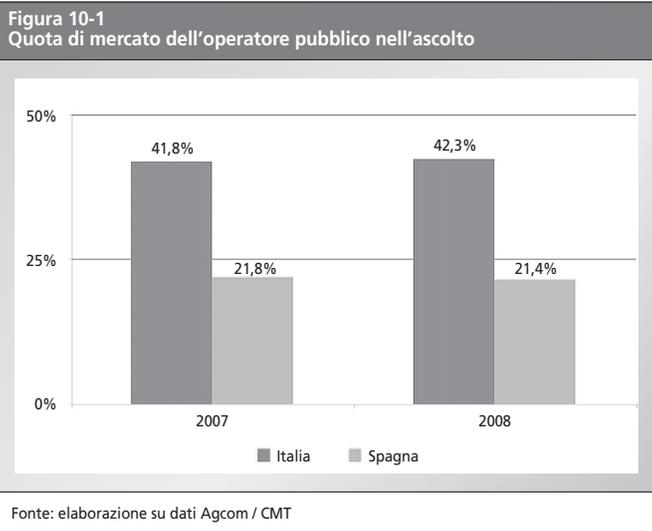
Pur restando dell'opinione – già espressa nella precedente edizione di questo Indice – che il principale ostacolo alla liberalizzazione del mercato televisivo vada individuato nel ruolo tuttora preponderante svolto nel settore dal pubblico, abbiamo ritenuto opportuno un piccolo ribilanciamento della ponderazione degli indicatori. In particolare, la concentrazione del mercato e la concorrenza tra piattaforme televisive valgono ora il 30% ciascuna – era il 25%. L'intervento pubblico pesa, dunque, per il 40% del totale, rispetto al 50% dell'anno passato.

Televisione

TV Indicatori

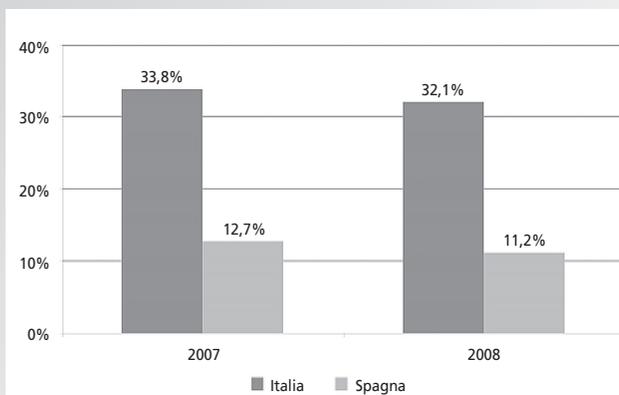
A – Intervento pubblico 60%

1) Operatore PBS 45%



Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 10-3
Quota di mercato dell'operatore pubblico nei ricavi



Fonte: elaborazione su dati Agcom / CMT

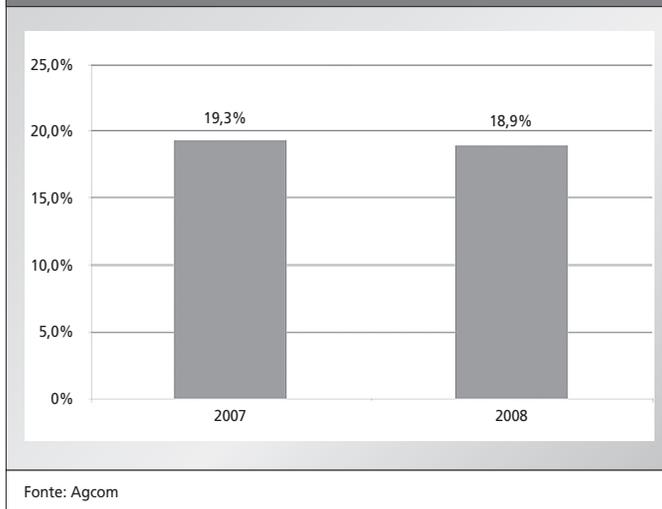
Tabella 10-1
Finanziamento dell'operatore pubblico

Italia	<ul style="list-style-type: none"> Oltre la metà dei ricavi dell'operatore pubblico deriva dal gettito di un'imposta sul possesso di apparecchi idonei alla ricezione di trasmissioni televisive, d'importo pari a 106 euro (importo 2008).
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> Non esiste alcun canone annuo, caso raro in Europa. L'operatore pubblico viene finanziato da elargizioni tratte dalla fiscalità generale.

Fonte: elaborazione su dati Agcom / CMT

Televisione

Figura 10-4
Canone televisivo come quota del fatturato del settore in Italia



Valutazione

Sebbene la primazia dell'operatore pubblico italiano sia, secondo molte misure, a rischio, la controparte spagnola continua a caratterizzarsi per dimensioni assai più contenute e un impatto più limitato sul mercato televisivo. In particolare, si assiste a una significativa contrazione dei ricavi tanto in termini assoluti, quanto con mero riferimento al mercato pubblicitario.

2) Intervento pubblico nel mercato 70%

Tabella 10-2
Politiche di sostegno alla transizione al DTT

Italia	<ul style="list-style-type: none"> Le sovvenzioni generalizzate per l'acquisto dei ricevitori DTT sono state considerate aiuti di stato illegittimi dalla Commissione Europea. Sono state previste nuove sovvenzioni mirate per le zone di switch-off. Nel 2007 sono stati elargiti alla RAI 33 milioni per la transizione al DTT. È prevista la presenza obbligatoria del sintonizzatore DTT nei televisori prodotti e commercializzati.
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> Sono previste sovvenzioni per l'acquisto di ricevitori DTT per le fasce deboli della popolazione. Sono stati elargiti dei contributi per l'ampliamento della copertura DTT.

Fonte: DGTVi

Indice delle liberalizzazioni 2010

Tabella 10-3

Obiettivi d'interesse generale imposti agli operatori

Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Il Testo unico della radiotelevisione pone come principi generali del sistema: • la garanzia della libertà e del pluralismo dei mezzi di comunicazione radiotelevisiva; • la tutela della libertà di espressione di ogni individuo, inclusa la libertà di opinione e quella di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza limiti di frontiere; • l'obiettività, la completezza, la lealtà e l'imparzialità dell'informazione; • l'apertura alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali e religiose; • la salvaguardia delle diversità etniche e del patrimonio culturale, artistico e ambientale, a livello nazionale e locale; • il rispetto delle libertà e dei diritti, in particolare della dignità della persona, della promozione e tutela del benessere, della salute e dell'armonico sviluppo fisico, psichico e morale del minore.
Spagna	<ul style="list-style-type: none"> • La Costituzione garantisce l'accesso ai mezzi di comunicazione di gruppi sociali e politici rappresentativi. • La legge 4/1980 tutela come principi fondamentali: • l'obiettività, la verità e l'imparzialità dell'informazione; • la separazione di informazione e opinioni, attraverso l'identificazione di chi le fornisce; • la libertà d'espressione entro i limiti costituzionali; • il rispetto per il pluralismo politico, religioso, sociale, culturale e linguistico; • il rispetto della riservatezza e degli altri diritti costituzionali; • la protezione dell'infanzia e dei minori.
Fonte: Commissione Europea	

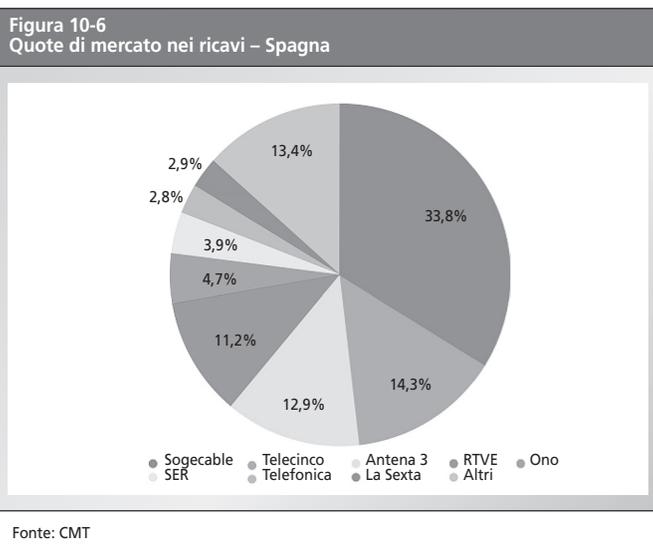
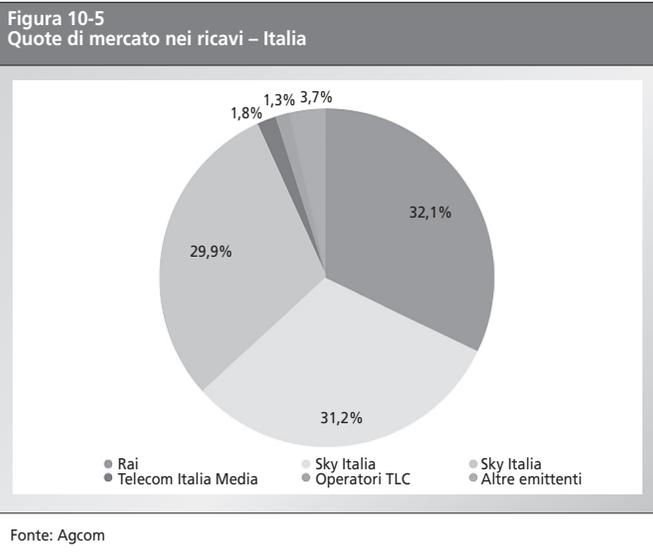
Valutazione

Non è possibile ponderare adeguatamente l'imposizione alle trasmissioni televisive di obiettivi d'interesse generale, che – come detto – si presenta come una piaga diffusa. È però apprezzabile una divaricazione tra Italia e Spagna nelle politiche industriali che accompagnano la transizione al DTT. Vanno penalizzate, in particolare, le decisioni del governo italiano di distribuire sussidi indiscriminati per l'acquisto dei ricevitori DTT (sussidi poi ritenuti illegittimi da Bruxelles) e di vietare la produzione e la vendita di televisori sprovvisti di sintonizzatore DTT, strade che la Spagna non ha – per il momento – seguito.

Televisione

B – Concentrazione del mercato 66%

1) Concentrazione del mercato 70%



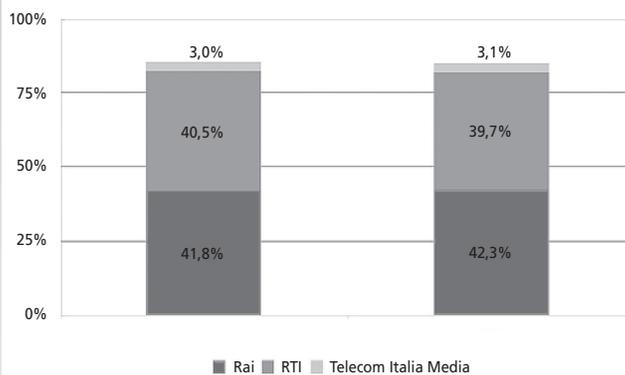
Indice delle liberalizzazioni 2010

Valutazione

Nel mercato italiano, tre operatori – incluso quello pubblico, che anzi si caratterizza come il *player* principale – totalizzano quote di mercato di circa il 30%, mentre un quarto raggiunge una quota apprezzabile del 4%. Un unico operatore, Sogecable, raggiunge in Spagna le medesime dimensioni, mentre il resto del mercato presenta un'immagine sensibilmente più frammentata. Dev'essere sottolineata la crescita stabile degli operatori minori spagnoli.

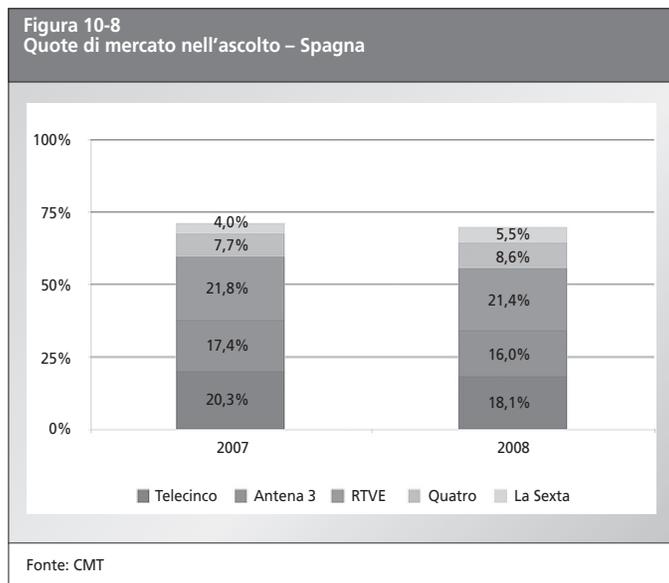
2) Concentrazione del mercato dell'ascolto 45%

Figura 10-7
Quote di mercato nell'ascolto – Italia



Fonte: Auditel

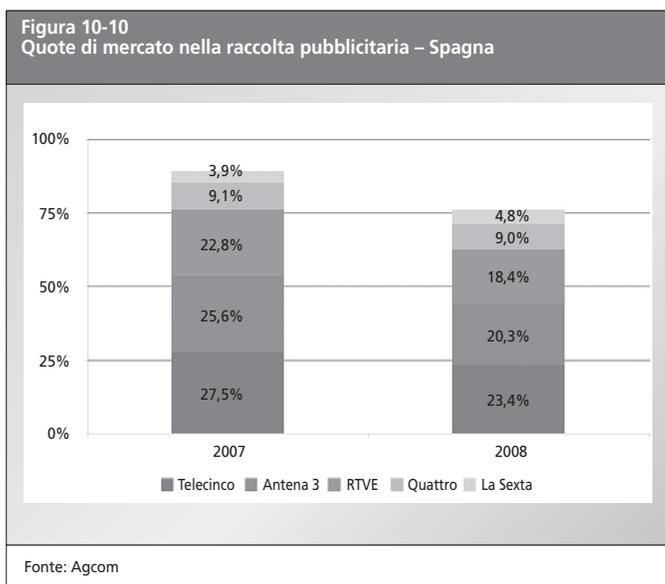
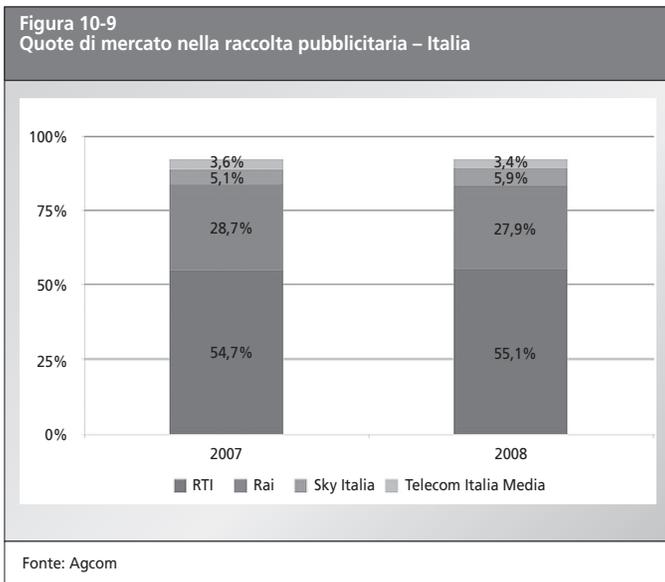
Televisione

**Valutazione**

La situazione sul mercato dell'ascolto è caratterizzata da un gap più ampio tra Italia e Spagna. Nel caso italiano, due operatori ottengono una quota complessiva di oltre l'80%; in Spagna, il primo operatore non si spinge molto oltre il 20%, mentre i primi cinque operatori si arrestano intorno al 70%. Si confermano in crescita gli ultimi nati Quatro e La Sexta, che si avviano verso una quota complessiva del 15%.

Indice delle liberalizzazioni 2010

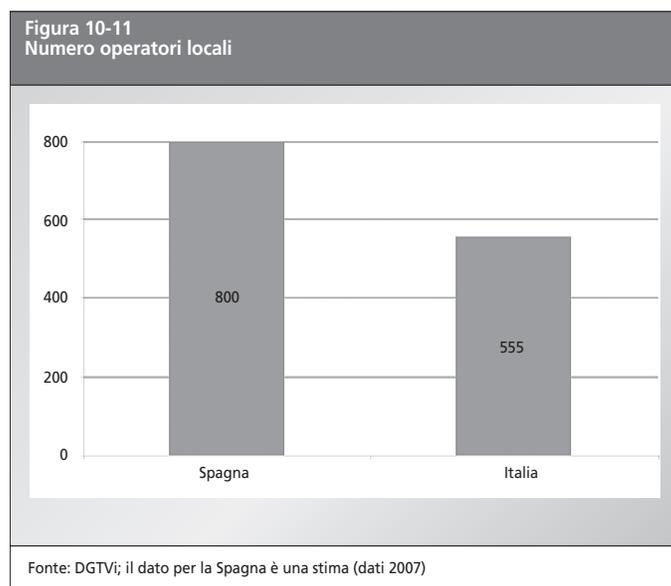
3) Concentrazione del mercato pubblicitario 40%



Televisione

Valutazione

Il mercato della raccolta pubblicitaria appare – prevedibilmente – più concentrato in entrambi i paesi, sebbene ciò sia assai più evidente in Italia, dove un operatore si aggiudica oltre metà della torta. La Spagna registra una generale riduzione nelle quote di mercato degli operatori considerati.

4) Televisione locale 90%**Valutazione**

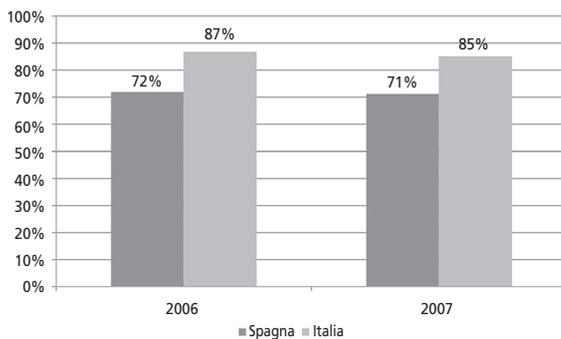
Entrambi i paesi si caratterizzano per un mercato delle televisioni locali estremamente affollato, con diverse centinaia di operatori. Appare leggermente più apprezzabile il risultato spagnolo, anche in virtù della diversa popolosità, e pure al netto dell'intervento pubblico a sostegno delle reti locali come mezzo di preservazione delle lingue e delle culture delle autonomie.

Indice delle liberalizzazioni 2010

C – Concorrenza infrastrutturale 83%

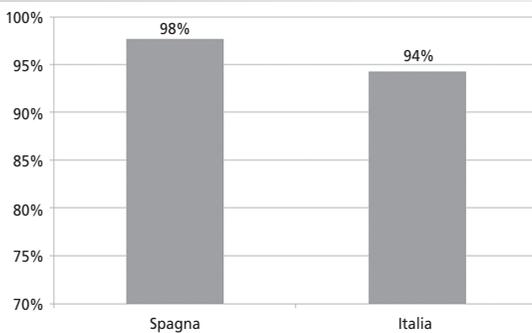
1) Mercato ATT 95%

Figura 10-12
Quota di mercato dell'ATT nell'ascolto



Fonte: IT Media Consulting

Figura 10-13
Quota di mercato dell'ATT nella raccolta pubblicitaria



Fonte: IT Media Consulting

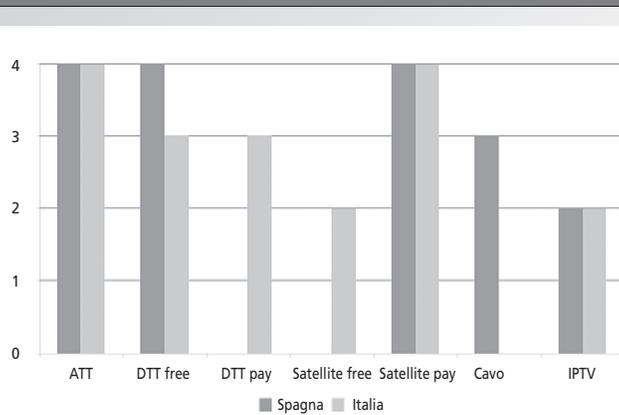
Televisione

Valutazione

Quasi coincidente la valutazione in merito al mercato della televisione analogica terrestre, perché a un risultato ancora superiore in termini di *audience share* per l'Italia, fa da contraltare la minor incidenza sul mercato pubblicitario.

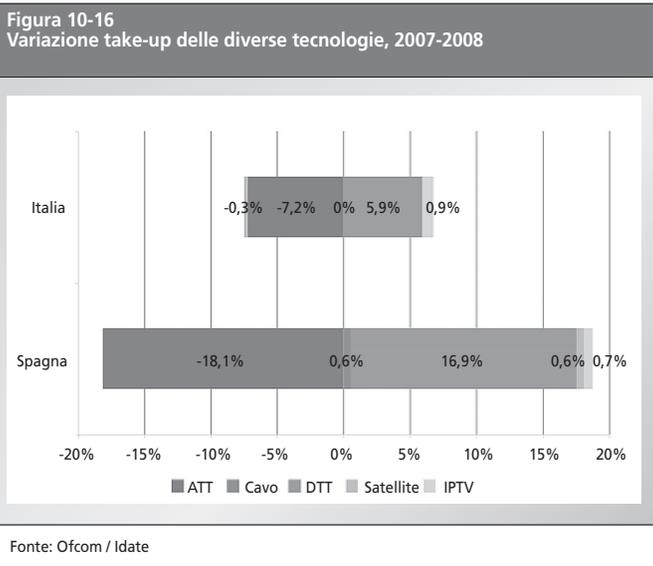
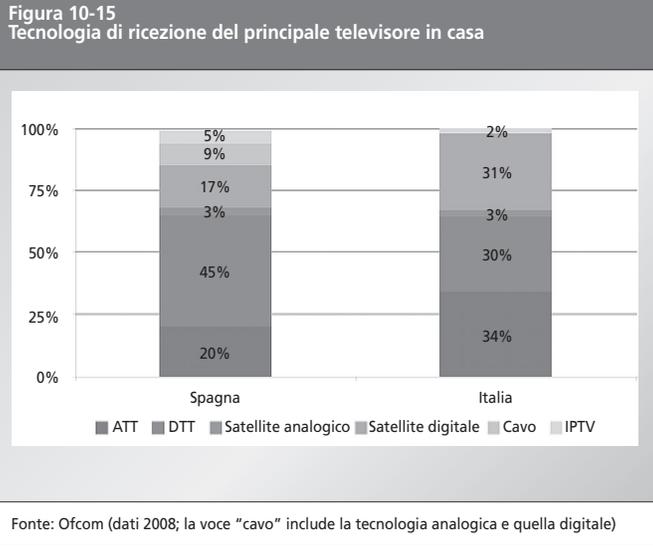
2) Diffusione delle tecnologie 70%

Figura 10-14
Disponibilità delle tecnologie



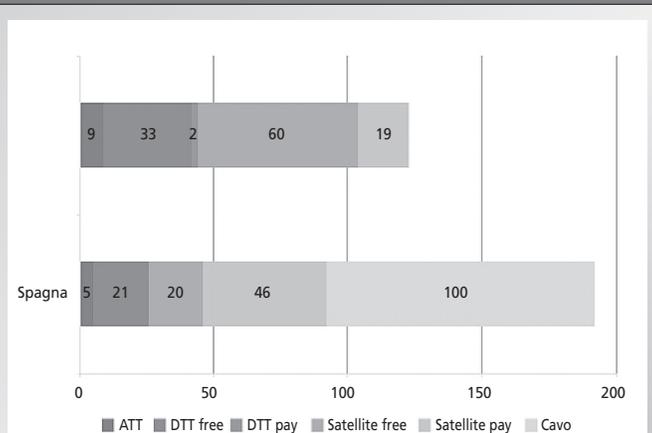
Fonte: Ofcom (0=tecnologia assente; 4=tecnologia pienamente disponibile su tutto il territorio; dati 2007)

Indice delle liberalizzazioni 2010



Televisione

Figura 10-17
Disponibilità di canali per tecnologia



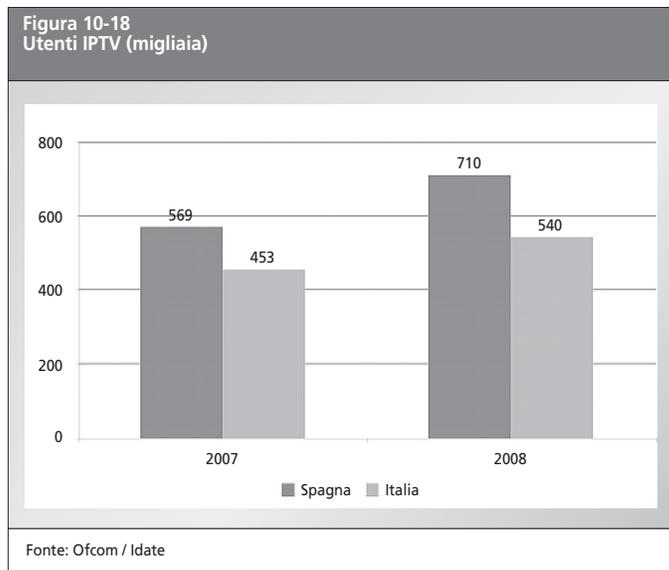
Fonte: Ofcom (dati 2008)

Valutazione

I dati mostrano un certo equilibrio nei mix tecnologici dei due paesi, con la Spagna che si fa preferire per un più rapido *take-up* delle modalità di distribuzione e per la presenza del cavo. Colpiscono particolarmente il tasso di riduzione della televisione analogica e la corrispondente crescita del digitale terrestre. A svantaggio del paese iberico, la preclusione delle offerte a pagamento sul digitale terrestre (che dovrebbe essere abrogata nel corso del 2009).

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) IPTV 60%

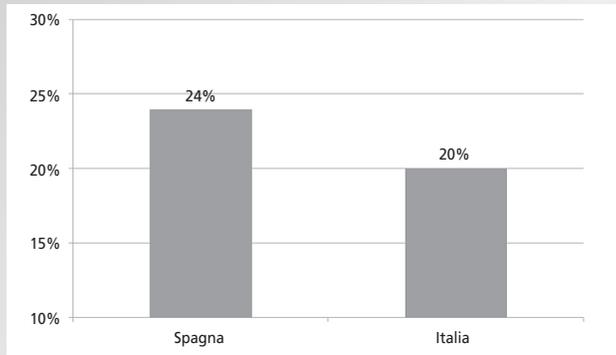
**Valutazione**

La Spagna si fa preferire tanto per il ritmo di crescita, quanto per i valori assoluti – specialmente in considerazione della diversa popolosità dei due paesi.

Televisione

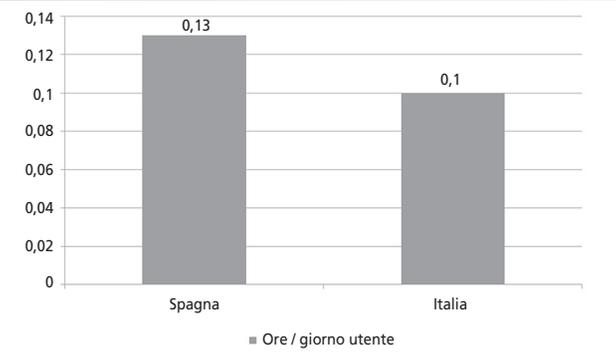
4) Video on line 75%

Figura 10-19
Penetrazione video online



Fonte: Jupiter Research / Booz Company (dati 2007)

Figura 10-20
Consumo video online



Fonte: Jupiter Research / Booz Company (dati 2007)

Valutazione

La Spagna ha un vantaggio apprezzabile, seppure tutto sommato contenuto, tanto nella penetrazione del video *on line* quanto nell'utilizzo giornaliero.

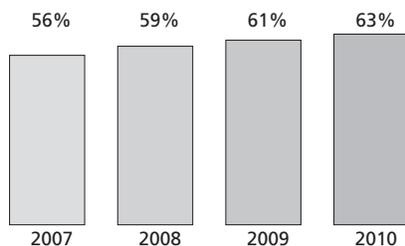
Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Televisione Benchmark: Spagna					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Intervento pubblico	40	Operatore PBS	50	45	58
		Intervento pubblico	50	70	
Concentrazione del mercato	30	Concentrazione del mercato	40	70	63
		Concentrazione del mercato dell'ascolto	20	45	
		Concentrazione del mercato pubblicitario	20	40	
		Televisione locale	20	90	
Concorrenza infrastrutturale	30	Mercato ATT	30	95	77
		Disponibilità tecnologie alternative	30	70	
		IPTV	20	60	
		Video online	20	75	
Valutazione complessiva					65

Capitolo 11

Servizi finanziari

di Christian Pala e Paolo Pamini



1. Introduzione

Il grado di liberalizzazione della borsa italiana che descriviamo nelle pagine seguenti è la combinazione di un'analisi quantitativa e di una qualitativa. Un buon mercato finanziario è tale quanto minori sono le barriere di entrata per i singoli investitori privati, quanto minore è l'intromissione dello Stato e quanto più indipendenti e credibili sono gli organi di sorveglianza.

Accanto a misure *d'input* (essenzialmente gli aspetti istituzionali e le capitalizzazioni in mano governativa o vincolate) abbiamo deciso di considerare anche determinati aspetti dell'*output* del processo borsistico, ovvero il risultato delle contrattazioni sul mercato. La nostra scelta è coerente con l'approccio economico delle preferenze rivelate, secondo cui le azioni degli individui tradiscono le loro convinzioni. Ecco perché la nostra misura della liberalizzazione borsistica tiene pure conto del volume relativo delle transazioni (si commercia solo laddove ci siano determinate premesse e garanzie), della capitalizzazione complessiva in relazione al prodotto interno lordo (una misura dell'importanza del

mercato finanziario nell'intermediazione di capitali) o ancora della capitalizzazione in mani straniere.

Confrontiamo i parametri con un *benchmark*, nel nostro caso la Svizzera, per permettere un'analisi comparata.

Grazie ai dati storici, ricostruiamo l'indice per l'Italia comparato alla Svizzera, e presentiamo le valutazioni di dettaglio dal 2007 al 2009.

2. Analisi quantitativa

2.1 Dati

I dati che permettono la nostra analisi quantitativa della borsa italiana (con l'indice FTSE MIB da noi scelto per i calcoli su base aziendale, con 40 società) e della borsa svizzera (con l'indice SMI Expanded per i calcoli su base aziendale, con 50 società) provengono dalle fonti qui di seguito elencate. La Borsa Italiana¹ e la SIX Swiss Exchange² mettono a disposizione dati aggregati storici per l'intero mercato borsistico. Sui loro siti si trovano anche le esatte composizioni aziendali degli indici. I dati aziendali e i tassi di cambio tra euro e franchi svizzeri provengono da Datastream. Il prodotto interno lordo svizzero è stato scaricato dall'ufficio federale di statistica.³

2.2 Metodologia e scelta del benchmark

2.2.1 Metodologia

L'analisi quantitativa della borsa italiana e di quella svizzera si divide in due parti. La prima prende in considerazione vari aspetti legati alla capitalizzazione borsistica, la seconda il volume delle transazioni borsistiche.

Mettiamo la capitalizzazione borsistica in relazione al prodotto interno lordo nazionale; analizziamo la distribuzione e la concentrazione delle capitalizzazioni aziendali; consideriamo la capitalizzazione direttamente nelle mani dello Stato, quella nelle mani di investitori stranieri e quella non liberamente commerciabile perché vincolata per motivi strategici.

Analizziamo il volume borsistico dell'intero mercato azionario e ci concentriamo poi sui singoli volumi aziendali. In particolar modo, ci chiediamo in quale

Servizi finanziari

misura il volume complessivo delle transazioni sull'intero mercato borsistico sia riconducibile alle aziende più commerciate.

Quest'anno abbiamo esteso il calcolo dell'indice considerando le offerte pubbliche di acquisto, le cui statistiche confluiscono sia nell'analisi della capitalizzazione borsistica, sia nell'analisi dei volumi.

2.2.2 Rappresentatività degli indici

Quando possibile, lavoriamo con dati relativi all'intero mercato finanziario nazionale. Nel caso di statistiche più dettagliate sulla base di dati aziendali, ci limitiamo alla considerazione delle aziende italiane che compongono il FTSE MIB (40 titoli quotati) e a quelle svizzere che compongono lo SMI Expanded (50 titoli quotati). Questi indici coprono per l'Italia circa l'80% della capitalizzazione complessiva e per la Svizzera addirittura il 95%, il che li rende assai rappresentativi dell'intero mercato. Non si dimentichi da ultimo che il FTSE MIB e lo SMI Expanded comprendono le aziende con la maggior capitalizzazione e la maggior liquidità del mercato finanziario nazionale. Le statistiche italiane degli anni passati si riferiscono allo S&P Mib, l'indice ora sostituito dal FTSE MIB.

2.2.3 Svizzera come benchmark

Abbiamo scelto la borsa svizzera come *benchmark* per vari motivi. La piazza finanziaria svizzera ha una capitalizzazione borsistica relativa al PIL estremamente alta, che manifesta in termini relativi e assoluti il suo alto grado di sviluppo. La legislazione svizzera è in generale paragonabile e compatibile con quella europea, il che esclude invece le grandi piazze finanziarie d'oltre oceano. La vicinanza anche geografica con l'Italia e le massicce manovre pubbliche che il Regno Unito ha varato durante l'attuale crisi finanziaria, ci hanno infine portato ad abbandonare Londra come *benchmark* alternativo, l'unico a nostro avviso in Europa che sarebbe potuto essere preso in considerazione.

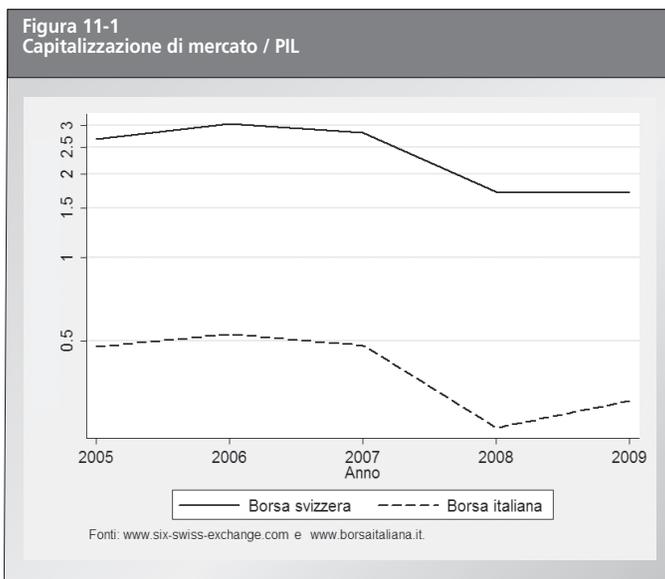
Indice delle liberalizzazioni 2010

2.3 Analisi della capitalizzazione

L'analisi della capitalizzazione borsistica comprende i seguenti aspetti: la capitalizzazione di mercato in rapporto al prodotto interno lordo (PIL); la distribuzione e concentrazione delle capitalizzazioni aziendali all'interno dell'indice di mercato; la capitalizzazione in mano straniera, quella in mano statale e quella vincolata per obiettivi strategici.

2.3.1 Capitalizzazione e PIL

Il rapporto tra capitalizzazione dell'intero mercato azionario di una nazione e il suo prodotto interno lordo (PIL) dà subito un'idea del ruolo che la borsa gioca nell'intermediazione finanziaria. La figura 11-1 confronta l'ancora modesto ruolo della borsa italiana con quello in stadio più che avanzato di quella svizzera. Le scale logaritmiche permettono di confrontare le dimensioni relative della contrazione che sia il mercato italiano sia quello svizzero hanno vissuto nel 2008. Si noti parallelamente la più rapida ripresa vissuta dalla borsa italiana nel 2009 rispetto a quella svizzera.

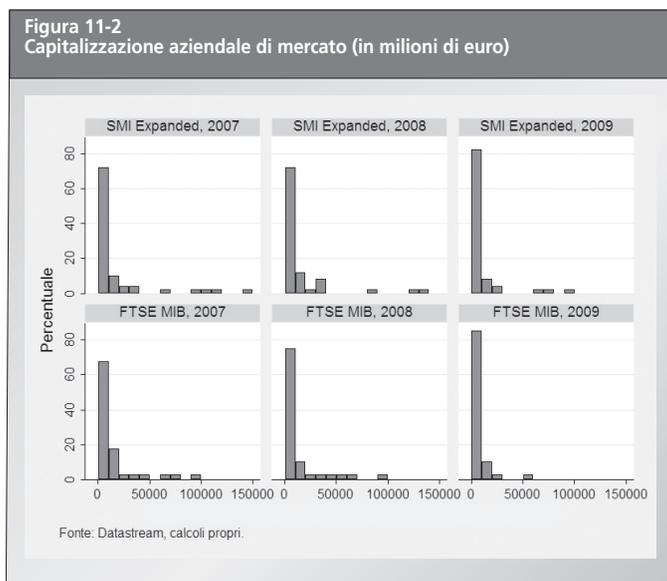


Servizi finanziari

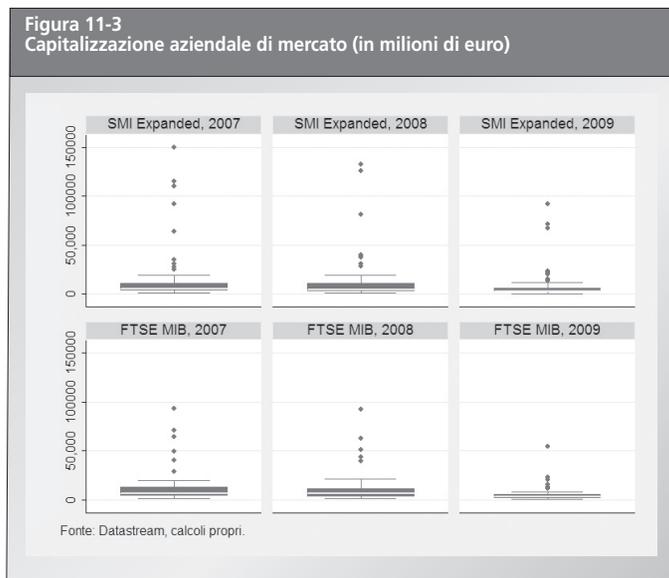
2.3.2 Distribuzione della capitalizzazione

Riteniamo molto interessante analizzare le capitalizzazioni delle singole aziende che compongono l'indice azionario (quindi i 40 titoli del FTSE MIB per l'Italia e i 50 titoli dello SMI Expanded per la Svizzera). Le figure 11-2 e 11-3 visualizzano le distribuzioni di frequenza delle capitalizzazioni. Per permetterne il paragone, le capitalizzazioni svizzere (in franchi svizzeri) sono state espresse in euro al cambio di mercato medio dell'anno in esame. I *boxplot* della figura 11-3 facilitano il paragone fra le capitalizzazioni mediane, dei quartili e dei casi estremi. Italia e Svizzera non differiscono sostanzialmente l'una dall'altra; la prima ha una maggiore dispersione e un minor numero di grandi imprese.

Figura 11-2
Capitalizzazione aziendale di mercato (in milioni di euro)



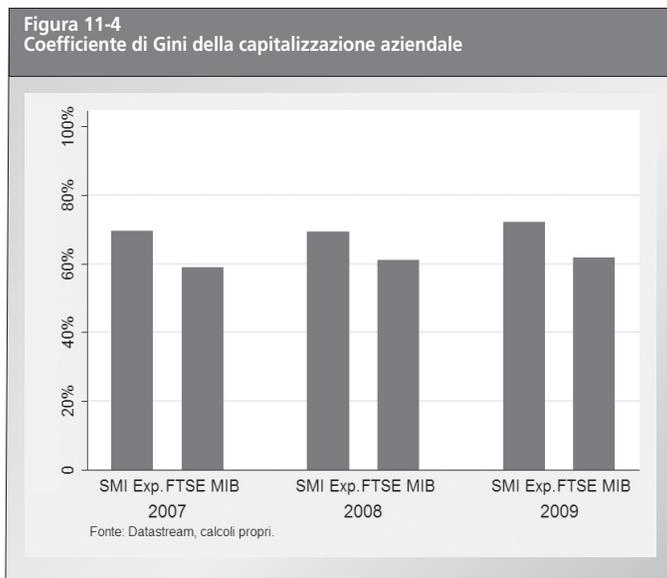
Indice delle liberalizzazioni 2010



2.3.4 Concentrazione della capitalizzazione

Una statistica utile per caratterizzare la capitalizzazione delle aziende quotate è il coefficiente di Gini, che con un valore da 0 a 1 ne indica il grado di concentrazione. Nel caso in cui tutte le aziende avessero la stessa capitalizzazione, il coefficiente di Gini varrebbe 0. Quando un'unica ditta ricoprisse praticamente l'intero mercato, il coefficiente di Gini sarebbe molto vicino a 1. Fatta questa premessa, un minore coefficiente di Gini è un buon segno per un mercato ben differenziato. La figura 11-4 mostra l'evoluzione della concentrazione aziendale nel corso degli anni per SMI Expanded e FTSE MIB. La concentrazione è stabile nel tempo e l'indice svizzero è leggermente più concentrato di quello italiano. Sebbene non in modo marcato, la crisi finanziaria sta tendenzialmente aumentando la concentrazione delle capitalizzazioni aziendali.

Servizi finanziari



2.3.5 Capitalizzazione in mano straniera

Un ulteriore indicatore dello sviluppo di un mercato finanziario è la capitalizzazione in mani straniere. Migliori istituzioni e opportunità finanziarie di un paese si esprimono anche in una maggiore permeabilità ai capitali stranieri. Possiamo osservare nelle figure 11-5 e 11-6 quale percentuale della capitalizzazione di ogni singola azienda sia in mani straniere. Da entrambe le rappresentazioni risulta che le aziende svizzere abbiano tendenzialmente una maggior quota della loro capitalizzazione in mani straniere. Riteniamo positivo il progressivo aumento delle quote aziendali italiane in mano straniera, confermatosi anche nel 2009.

Aggregando gli equivalenti dati monetari possiamo calcolare nella figura 11-7 la capitalizzazione aggregata in mani straniere e rapportarla alla capitalizzazione dell'intero indice borsistico. L'analisi è molto interessante, perché nel complesso sembra essere ora la borsa italiana quella più permeabile ai capitali stranieri, soprattutto nel 2009. È tuttavia fortemente possibile che

Indice delle liberalizzazioni 2010

solo poche aziende italiane di dimensione rilevante abbiano una marcata capitalizzazione straniera. In questo caso le aziende italiane non sarebbero nel loro complesso molto permeabili ai capitali d'oltre confine. Le figure 11-5 e 11-6 già lasciavano presagire una tale realtà dei fatti, che la figura 11-8 conferma. Per ogni anno e mercato, le due colonne indicano la media delle singole quote straniere aziendali a confronto con la quota straniera media dell'indice già vista in figura 11-7. Nel caso di un mercato generalmente poco penetrato da capitali stranieri (presenti solo in poche determinate aziende), la seconda colonna è maggiore della prima: è il caso italiano fino al 2007. Qualora figurino capitali stranieri in molte aziende quotate (anche in quelle piccole), la prima colonna è maggiore della seconda: è il caso svizzero. È rallegrante osservare il netto miglioramento mostrato dal FTSE MIB nel 2008 e nel 2009.

Tutto quanto detto si può riassumere nella statistica riportata nella figura 11-9: il rapporto tra media delle quote straniere aziendali e la quota straniera media dell'indice, ovvero delle altezze delle due colonne messe di volta in volta a confronto nella figura 11-8. Un valore minore di 1 è un cattivo segnale, maggiore di 1 un buon segnale. Le statistiche italiane fino al 2008 si basano sullo S&P Mib, l'indice di riferimento di allora. Spicca il miglioramento italiano avvenuto tra il 2007 e il 2008, così come il generale peggioramento vissuto dall'Italia e dalla Svizzera nel 2009.

Servizi finanziari

Figura 11-5
Proprietà straniera come percentuale della capitalizzazione aziendale

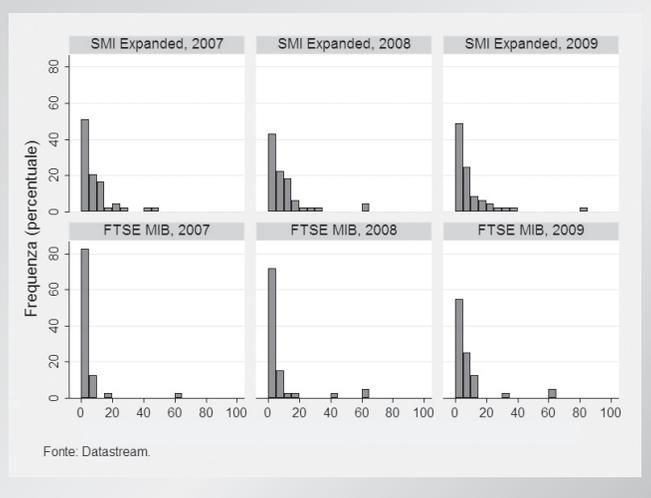
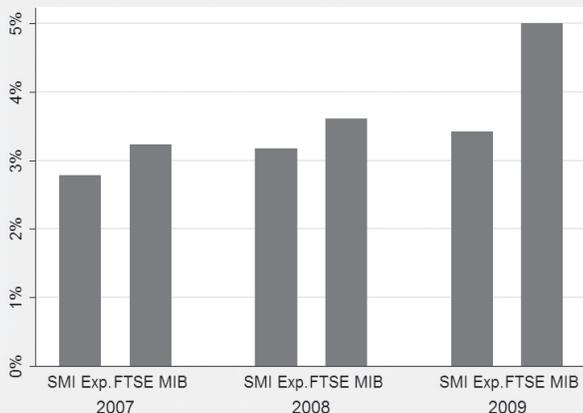


Figura 11-6
Proprietà straniera come % della capitalizzazione aziendale



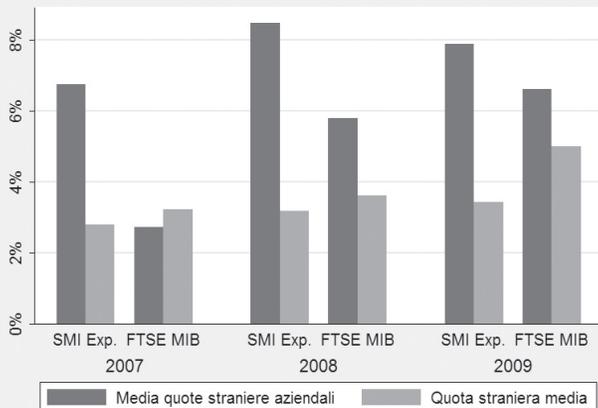
Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 11-7
Proprietà straniera / Capitalizzazione dell'indice



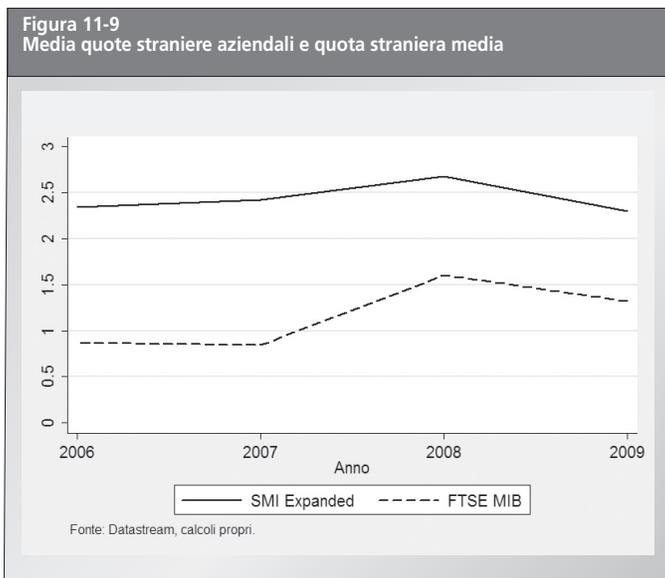
Fonte: Datastream, calcoli propri.

Figura 11-8
Media quote straniere aziendali e quota straniera media



Fonte: Datastream, calcoli propri.

Servizi finanziari



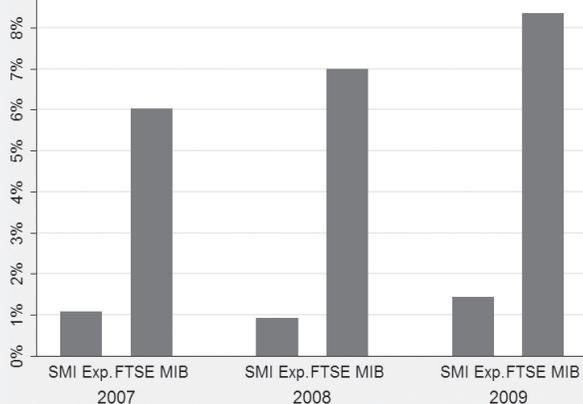
2.3.6 Capitalizzazione in mano pubblica

Un aspetto particolarmente importante per un'analisi del mercato finanziario è il grado di commistione diretta dello Stato attraverso la detenzione di azioni delle aziende quotate. La figura 11-10 mostra una realtà molto triste per il mercato italiano: tra il 6% e l'8,5% dell'intera capitalizzazione dell'FTSE MIB è direttamente in mano pubblica. A titolo di paragone, la Svizzera oscilla tra l'1% e il 2%, riconducibili alla partecipazione della Confederazione in Swisscom, l'ex monopolio delle telecomunicazioni. La presenza dello Stato italiano è molto forte in A2A (55% nel 2009), Finmeccanica (32% nel 2009), ENEL (22% nel 2009) ed ENI (20% nel 2009). Negli anni passati spiccava pure Alitalia (50% nel 2007). La figura 11-11 mostra le distribuzioni delle quote relative in mano pubblica delle capitalizzazioni aziendali. Le statistiche sono conservative perché non tengono conto della capitalizzazione in mano a comuni e regioni (o cantoni, per la Svizzera). La generale contrazione borsistica degli ultimi anni ha portato a un

Indice delle liberalizzazioni 2010

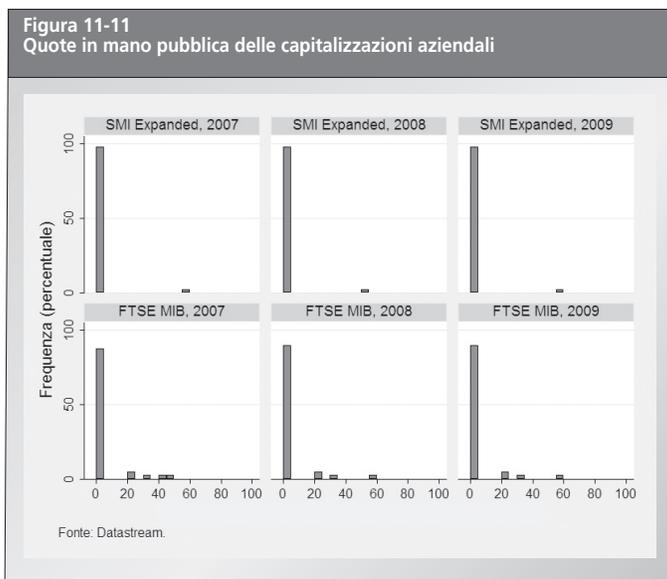
preoccupante aumento del peso dello Stato nelle capitalizzazioni borsistiche. Benché in punti percentuali l'aumento della capitalizzazione in mano pubblica sia maggiore in Italia, in termini relativi la Svizzera ha vissuto nel 2009 un'accelerazione maggiore. Paradossalmente, il confronto tra Italia e Svizzera usato per il calcolo dell'*Indice delle liberalizzazioni* del 2010 premierà quindi l'Italia. Tuttavia, paragonando il valore attuale con quello registrato nel 2009, in termini assoluti il valore italiano rimane ben al di sotto dello standard svizzero.

Figura 11-10
Quote in mano pubblica / Capitalizzazione dell'indice



Fonte: Datastream, calcoli propri.

Servizi finanziari



2.3.7 Capitalizzazione vincolata

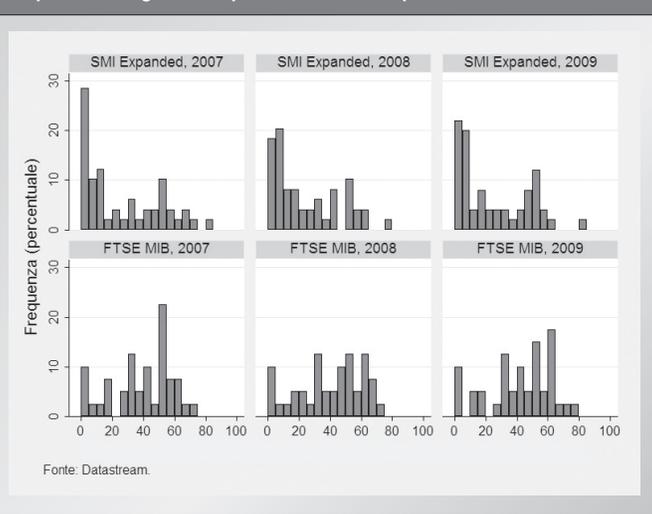
Quando parte della capitalizzazione aziendale è vincolata per scopi strategici, diventa più difficile per gli investitori non dominanti influenzare la conduzione aziendale e il management è esposto a una minore pressione di mercato. Le figure 11-12 e 11-13 mostrano la distribuzione delle quote aziendali vincolate, quindi il grado di rigidità del capitale aziendale. Stupisce sia nel caso italiano sia in quello svizzero l'estrema eterogeneità. Alcune aziende sono totalmente aperte a qualsiasi investitore, altre hanno vincolato addirittura l'80% del proprio capitale. I *boxplot* della figura 11-13 mostrano in modo chiaro la maggior tendenza in Italia a vincolare per scopi strategici parte della capitalizzazione aziendale, riducendo così il grado di libertà e di influenza dei singoli investitori.

L'aggregazione di questi dati a livello di indice (figura 11-14) mostra la gravità di quanto già accennato per l'Italia: più del 30% dell'intera capitalizzazione dell'indice è in realtà vincolata per questioni strategiche e

Indice delle liberalizzazioni 2010

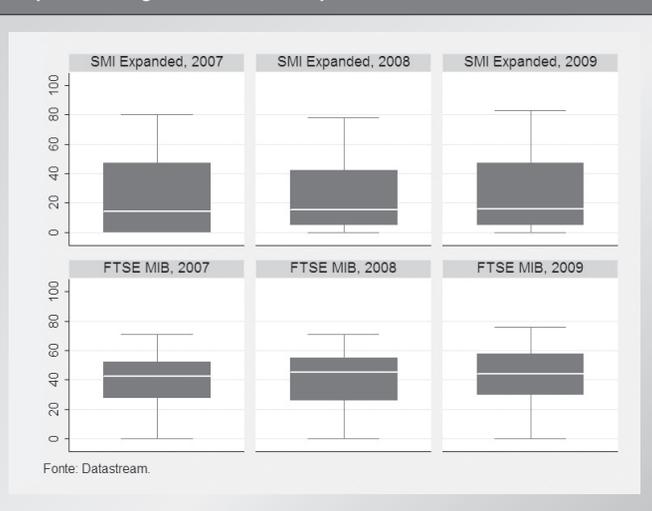
quindi direttamente non commerciabile, mentre in Svizzera questa quota si aggira attorno al 10%.

Figura 11-12
Proprietà strategica come percentuale della capitalizzazione aziendale



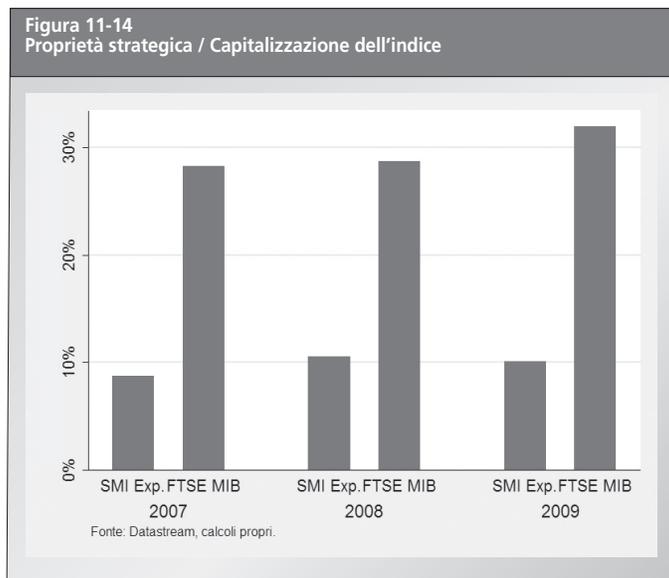
Fonte: Datastream.

Figura 11-13
Proprietà strategica come % della capitalizzazione aziendale



Fonte: Datastream.

Servizi finanziari



2.4 Analisi del volume

Il volume delle transazioni sulla piazza finanziaria, esprimibile in unità monetarie o in numero di titoli commerciati, è un'importante misura della vitalità e del grado di sviluppo di un mercato. Dopo aver considerato il volume aggregato dell'intero mercato, andremo ad analizzare nel dettaglio i volumi aziendali. Cercheremo di capire se vengono commerciate solo alcune aziende, un classico sintomo di un mercato ancora immaturo, o se molte aziende siano corresponsabili del volume aggregato.

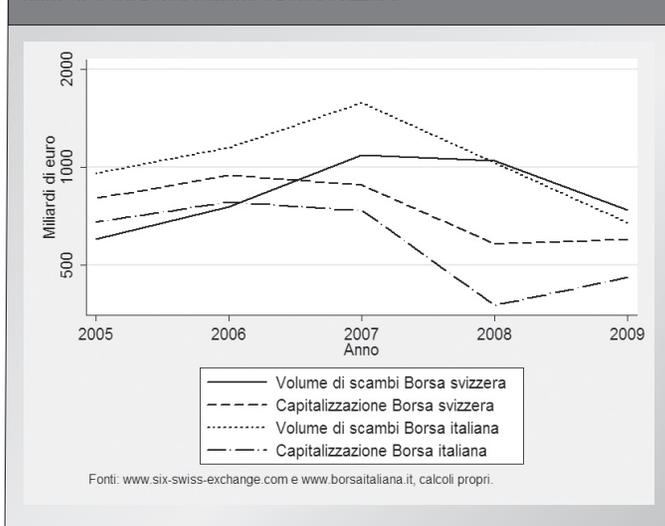
2.4.1 Volume aggregato

Se consideriamo l'intera borsa italiana e l'intera borsa svizzera possiamo osservare delle dinamiche molto simili tra loro. La figura 11-15, con scale logaritmiche per facilitare il confronto di variazioni relative, indica tendenze simili tra Italia e Svizzera nel corso degli anni. A difesa di Piazza Affari si noti che la borsa svizzera è sì più importante in termini assoluti (mag-

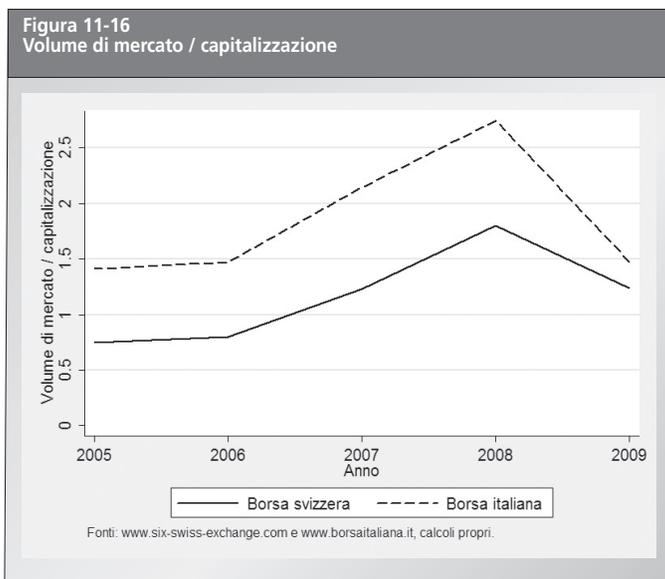
Indice delle liberalizzazioni 2010

giore capitalizzazione), ma che il volume di scambio relativo è maggiore per quella italiana. Il rapporto tra volume di mercato e capitalizzazione è esplicitamente tracciato nella figura 11-16. La crisi finanziaria ha fortemente contratto i volumi di scambio, in termini relativi ancor più per l'Italia che per la Svizzera.

Figura 11-15
Raffronto tra Borsa italiana e Borsa svizzera



Servizi finanziari



2.4.2 Distribuzione dei volumi di compravendita aziendali e loro concentrazione

Possiamo guardare più nel dettaglio quanto sia viva la compravendita dei singoli titoli. Le distribuzioni dei volumi relativi sono rappresentate nelle figure 11-17 e 11-18, dalle quali risulta che SMI Expanded e FTSE MIB hanno distribuzioni simili, con in Svizzera qualche azienda in più che polarizza il *turnover*.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 11-17
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale

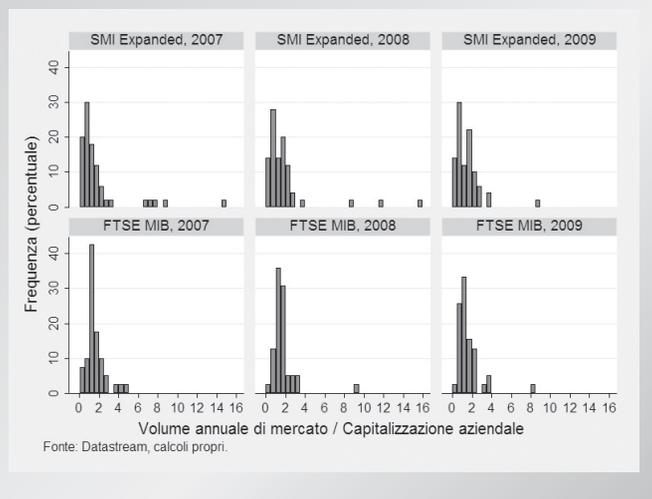
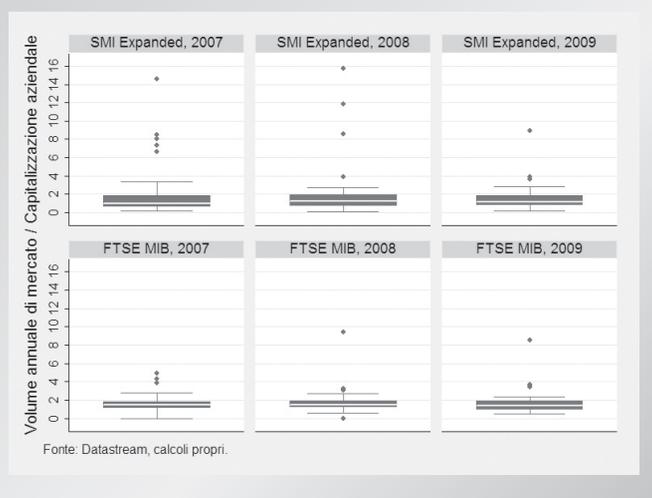


Figura 11-18
Volume annuale di mercato / Capitalizzazione aziendale



Servizi finanziari

Possiamo confrontare il volume monetario delle 10 aziende più trattate con quello delle 40 aziende più trattate. Scegliamo 40 aziende per paragonare il FTSE MIB (40 titoli) con lo SMI Expanded (50 titoli). La figura 11-19 mostra un'importante realtà: mediamente, per Italia e Svizzera, il 25% delle aziende più commerciate genera l'80% del volume delle 40 aziende più commerciate!

Per ottenere una misura qualitativa sui volumi aziendali possiamo applicare la stessa metodologia già scelta per l'analisi della capitalizzazione aziendale: confrontiamo la media dei volumi aziendali relativi con il volume medio dell'indice e ci chiediamo se poche aziende generino la maggior parte del volume complessivo. La figura 11-20 visualizza questo confronto, da cui risulta un'interessante particolarità: fino al 2008, la polarizzazione dei volumi della borsa italiana è maggiore di quella svizzera. In altre parole, nello S&P Mib succedeva ancor più che nello SMI Expanded che poche aziende causassero gran parte del volume. Lo si capisce confrontando per ogni mercato e anno le due colonne della figura 11-20: buon segno è se la media non ponderata dei volumi relativi aziendali (prima colonna) è maggiore del volume medio (seconda colonna). Il confronto mostra chiaramente che fino al 2008 nella borsa italiana poche aziende generavano gran parte del volume complessivo delle compravendite.

Il rapporto tra le due colonne della figura 11-20 è mostrato nella figura 11-21. Se la statistica è minore di 1 abbiamo un cattivo segnale (poche aziende dominanti), se maggiore di 1 un buon segnale (volume disperso tra molte aziende). La borsa italiana non è certamente messa bene, e purtroppo quella svizzera ha peggiorato la propria posizione negli ultimi anni (molto probabilmente a causa delle molte transazioni di titoli bancari in netta crisi). La contrazione dei volumi registrata nel 2009 ha tuttavia cambiato la generale tendenza, e sarà interessante osservare gli sviluppi nel corso degli anni futuri. Come già accennato, le statistiche italiane fino al 2008 si basano sullo S&P Mib, l'indice di riferimento di allora.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 11-19
Tasso di turnover delle 40 aziende più attive

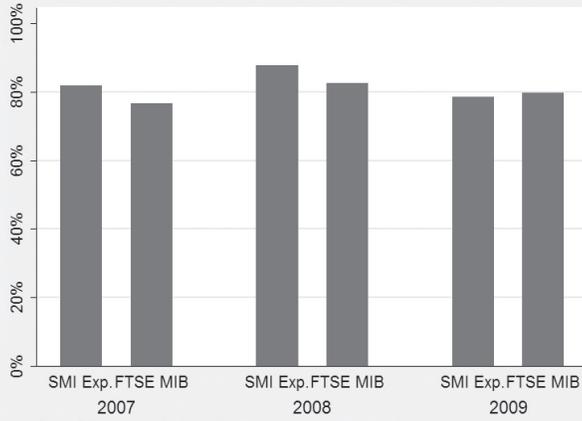
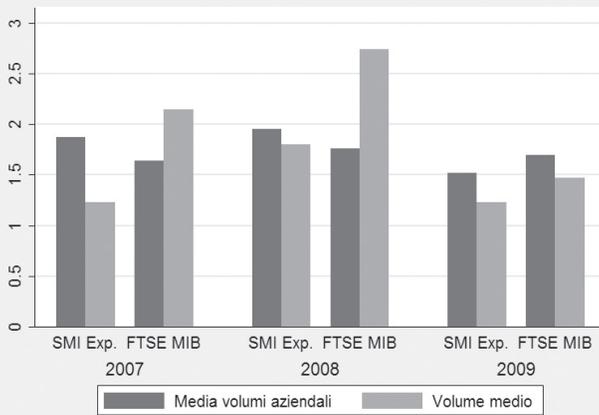
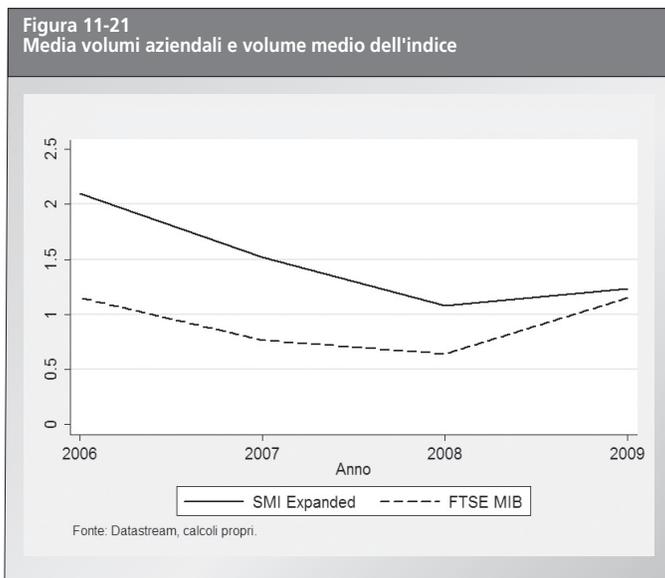


Figura 11-20
Media volumi aziendali e volume medio dell'indice



Servizi finanziari



2.5 Analisi delle offerte pubbliche d'acquisto (OPA)

Abbiamo ampliato l'edizione 2010 dell'analisi della borsa italiana includendo le offerte pubbliche d'acquisto (OPA). Ringraziamo Luca Enriques per questo utile *input* emerso durante la presentazione dell'*Indice delle liberalizzazioni 2009*. Riteniamo che un maggior numero di OPA esprima una misura positiva per il giudizio di una borsa, poiché indica una buona capacità di attirare nuove imprese e nuovo capitale.

Coerentemente con la struttura analitica finora adottata, riconduciamo le OPA sia ad aspetti legati all'analisi della capitalizzazione borsistica (a questo scopo consideriamo la capitalizzazione delle OPA) sia ad aspetti relativi al volume di transazioni (a questo scopo consideriamo il numero di OPA).

Concluderemo che in Italia c'è un numero di OPA, relativo al numero totale di titoli quotati, paragonabile a quanto avviene in Svizzera, ma sono OPA con capitalizzazione minore di quelle svizzere. Non solo in termini assoluti, bensì anche paragonando le nuove capita-

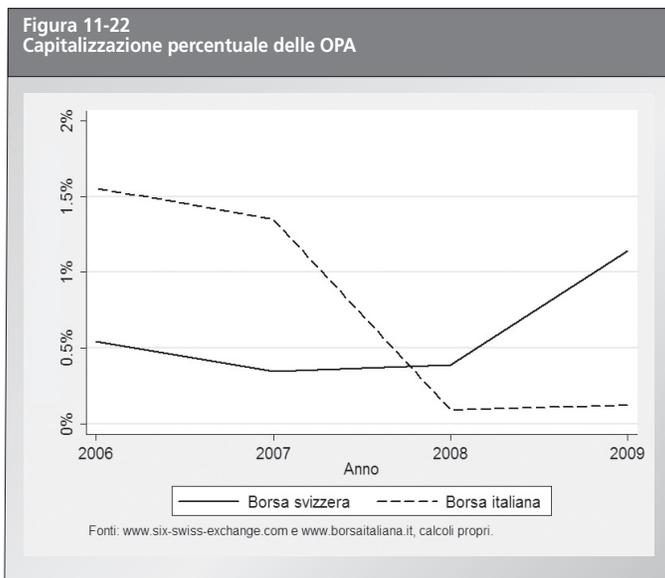
lizzazioni rispetto all'intera capitalizzazione borsistica. Questo è un dato molto rilevante ai fini delle nostre analisi.

2.5.1 Capitalizzazione delle OPA

Nella presente sottosezione consideriamo la capitalizzazione delle nuove emissioni di azioni (offerte pubbliche d'acquisto, OPA) rispetto alla capitalizzazione di tutta la piazza finanziaria nazionale. Questo rapporto sarà una sottocomponente dell'analisi della capitalizzazione per il calcolo dell'*Indice delle liberalizzazioni 2010*.

La figura 11-22 mostra l'evoluzione temporale della capitalizzazione percentuale delle OPA in Italia e in Svizzera tra il 2006 e il 2009. È importante ricordare che l'introduzione in Italia nel luglio 2006 del nuovo indice MTA International, pensato per le ditte estere, ha prodotto molte OPA nel 2006 e nel 2007. La situazione si è poi normalizzata nel 2008 e nel 2009. Per questo motivo, ricalcoliamo retrospettivamente solo l'indice 2009 (basato sui dati del 2008) includendo l'analisi delle OPA. Per quanto riguarda la Svizzera, è interessante notare che la crisi finanziaria non ha assolutamente diminuito l'aumento relativo di capitalizzazione generato attraverso le OPA. Poiché nel 2009 la capitalizzazione totale della borsa svizzera è rimasta pressoché invariata, la crescita che l'indicatore svizzero mostra nel 2009 è soprattutto legata all'aumento dei capitali raccolti con le OPA di quell'anno.

Servizi finanziari



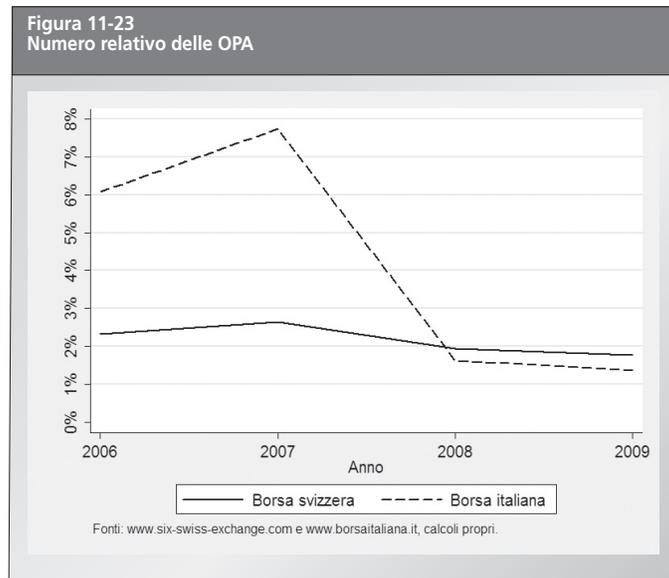
2.5.2 Numero di OPA

Oltre alla dimensione monetaria delle nuove emissioni (offerte pubbliche d'acquisto, OPA), ci interessa sapere se le OPA siano un fenomeno legato a poche emissioni o tocchino molti nuovi titoli. A questo scopo analizziamo in questa sottosezione il numero di OPA rispetto al numero totale di titoli quotati sulla piazza finanziaria nazionale.

La figura 11-23 conferma quanto già accennato nel commento di cui sopra: il lancio in Italia del MTA International nel luglio 2006 ha indotto nel 2006 e nel 2007 un numero straordinario di OPA, che si è poi stabilizzato nel 2008 e nel 2009. A conferma di questa interpretazione dei dati non vi è solo l'andamento della capitalizzazione delle OPA già commentato nella figura 11-22, bensì anche la constatazione, nella figura 11-23, che dal 2008 l'Italia si allinea sugli ordini di grandezza svizzeri. Mediamente, su cento titoli trattati in borsa ne vengono annualmente emessi tra uno e due nuovi. La relazione mostrata nella figura 11-23 confluisce nell'indice com-

Indice delle liberalizzazioni 2010

pletivo quale sottocomponente dell'analisi del volume borsistico.



3. Analisi qualitativa

Nell'analisi qualitativa ci concentriamo sugli organi di vigilanza e regolamentazione del mercato finanziario. La necessità di regolare i mercati finanziari può essere compresa in riferimento al lavoro sulla teoria dell'equilibrio generale di Kenneth Arrow e Gerard Debreu⁴ a metà degli anni Cinquanta del secolo scorso, nel quale dimostrarono come un mercato completo non necessiti di organi regolatori, bensì solo di una struttura legale che permetta l'*enforcement* contrattuale. Il mercato finanziario si distanzia però da questa situazione ideale poiché non tutti i tipi di rischio sono commerciabili, non tutti i tipi di portafogli sono accessibili da tutti gli utenti del mercato, le informazioni sui prodotti finanziari non sono simmetricamente distribuite e sussistono costi di transazione per la compravendita di prodotti finanziari.

Servizi finanziari

La domanda centrale non è quindi se un mercato finanziario debba avere un apparato giuridico-istituzionale di supporto e monitoraggio, bensì chi lo fornisca e come.

L'analisi qualitativa evidenzia come sia i regolatori italiani sia quelli svizzeri siano fundamentalmente dei buoni regolatori. In Italia manca tuttavia il principio dell'autoregolamentazione, e andrebbe aggiunto un maggiore distacco dagli organi politici quali il Consiglio dei Ministri e il Ministero della Finanza, che almeno sulla carta, hanno diritto di veto su punti fondamentali come la nomina di un nuovo membro della commissione o l'approvazione del bilancio annuale e possono quindi facilmente influenzarne le decisioni.

3.1 Metodologia

Analizziamo gli organi di controllo della borsa italiana (la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, dove è competente anche la Banca d'Italia) per poi paragonare la situazione italiana con quella svizzera come abbiamo fatto nella parte quantitativa. Per rendere il più trasparente possibile il nostro lavoro, permetterne la replicabilità e ridurre l'arbitrarietà, abbiamo adottato uno standard internazionale di valutazione per gli organismi regolatori, fornito dall'International Organisation of Securities Commissions,⁵ dal quale abbiamo preso la parte rilevante per la valutazione dei regolatori e che in alcuni casi abbiamo adattato segnalandone debitamente il modo. Questo approccio rispetta quella che secondo noi dovrebbe essere una visione liberale della funzione del regolatore. Per facilitare la composizione dell'indice e la comparazione con i dati quantitativi abbiamo convertito le osservazioni qualitative di ogni principio guida in valori numerici secondo questa mappatura:

1. Pienamente implementato = 1
2. Largamente implementato = 0,66
3. Parzialmente implementato = 0,33
4. Non implementato = 0

3.2 *Principi qualitativi e valutazione*

L'International Organisation of Securities Commissions evidenzia trenta principi per valutare la regolazione di un mercato finanziario. Di questi, scegliamo i primi tredici che riguardano le funzioni del regolatore e consolidiamo i principi 3-8-9-10 nel principio iii della lista sotto presentata. A nostro avviso questi quattro principi di natura interventistica dovrebbero avere un peso minore. L'analisi qualitativa della liberalizzazione della borsa italiana si basa sui seguenti dieci criteri:

1. Avere delle responsabilità chiare e obiettivamente dichiarate.
2. Essere indipendente.
3. Avere poteri e risorse adeguate al compito e usarli in modo credibile.
4. Adottare dei processi decisionali chiari e coerenti nel tempo.
5. Implementare degli standard professionali di livello internazionale.
6. Essere un organismo autogestito.
7. Avere degli standard per l'autogestione.
8. Nel caso di più enti avere un canale per la condivisione delle informazioni.
9. Nel caso di più enti avere dei meccanismi per lo scambio delle informazioni.
10. Avere e favorire i rapporti internazionali con gli altri enti.

La tabella 11-1 riporta per Italia e Svizzera i valori dei dieci indici qualitativi e denota notevoli lacune nel sistema italiano. In particolare la borsa italiana non ha il giusto grado d'indipendenza rispetto al legislatore. Lo si evince dal principio ii (la nomina dei membri della commissione è sottoposta all'approvazione del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio), dal principio iii (il bilancio è sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Finanze) e dai principi vi e vii (l'autoregolamentazione della CONSOB è sottoposta al Pre-

Servizi finanziari

sidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri). A titolo di confronto, si consideri la situazione svizzera, dove la supervisione del mercato si basa su un meccanismo di autoregolazione sorvegliato dall'autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, FINMA.⁶ La comunicazione e la suddivisione di competenze fra la Banca d'Italia e la CONSOB non sembrano invece essere un problema. Perlomeno sulla carta, le competenze sono chiaramente esposte e regolate.⁷

Tabella 11-1
Indici qualitativi: Italia e Svizzera

Principio	Descrizione	Valutazione IT	Valutazione CH
i	Responsabilità	1,00	1,00
ii	Indipendenza	0,67	1,00
iii	Poteri e risorse	0,33	1,00
iv	Processi	1,00	1,00
v	Standard Professionali	1,00	1,00
vi	Autoregolamentazione	0,00	1,00
vii	Standard di autoregolamentazione	0,00	1,00
viii	Scambio di informazioni	1,00	1,00
ix	Meccanismi di condivisione	1,00	1,00
x	Rapporti internazionali	1,00	1,00

Fonte: Valutazioni degli autori

4. Indice della liberalizzazione borsistica

4.1 Struttura dell'indice

Abbiamo diviso l'indice in tre parti, ognuna delle quali rappresenta uno degli indicatori presentati sopra, secondo noi rappresentativi del grado di liberalizzazione del mercato finanziario. La prima parte comprende misure di capitalizzazione quali quella statale, quella in mano straniera e quella vincolata. Ponderiamo al 51% questa prima parte dell'indice.

La seconda parte è dedicata al *turnover* (volume di transazione), importante per valutare il grado di liquidità e quindi la vivacità del mercato borsistico, cui assegniamo il 24% del valore totale. Questa seconda parte comprende nella fattispecie il *turnover* aggregato e le statistiche sui turnover aziendali sopra descritte.

Indice delle liberalizzazioni 2010

A partire da quest'anno, e retrospettivamente per l'indice riferito all'2009, la capitalizzazione delle offerte pubbliche d'acquisto (OPA) confluisce nella prima parte, mentre il numero di OPA confluisce nella seconda.

La terza e ultima parte si concentra sull'analisi qualitativa dei regolatori e permette di valutare l'apparato legale e burocratico attorno ai mercati finanziari.

Calcoliamo l'indice italiano e quello svizzero in termini assoluti rispetto a un valore teorico (tabella 11-2). Per permettere una visione più dettagliata del sistema finanziario italiano procediamo poi con il calcolo dell'indice relativo italiano rispetto alla Svizzera (tabella 11-3).

Servizi finanziari

Tabella 11-2a (continua) Calcolo degli indici rispetto ad un valore teorico															
Composizione	Peso (%)	Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore				Valore IT	Valore CH	Peso (%)	Parziale IT (%)	Parziale CH (%)	Parziale Indicatore IT (%)	Parziale Indicatore CH (%)	
				Generata	Nuova	Peso nell'economia	Concentrazione								In mano pubblica
Analisi quantitativa	75	Capitalizzazione	51	Generata	0,04	0,06	8	0,35	0,49	12,45	25,99	8,17	9,51		
				Nuova	0,13	0,58	4	0,50	2,31						
				Peso nell'economia	0,13	0,42	6	0,80	2,53						
				Concentrazione	0,38	0,28	4	1,53	1,11						
				In mano pubblica	0,19	0,83	12	2,23	9,93						
				In mano straniera	0,50	0,33	3	1,50	1,00						
				Vincolata	0,67	0,78	1	0,67	0,78						
				Generato	0,50	0,33	3	1,50	1,00						
				Nuovo	0,32	0,58	5	1,61	2,91						
				Non polarizzato	0,35	0,79	5	1,76	3,94						
				Turnover	24	Generato	0,05	0,06	5					0,26	0,29
						Nuovo	0,69	0,84	5					3,46	4,22
		Non polarizzato	0,32	0,36	14	4,44	5,00								

Servizi finanziari

Tabella 11-3 Indice relativo dell'Italia rispetto alla Svizzera				
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Capitalizza- zione	51	Generata	71	48
		Nuova	22	
		Rapporto PIL	32	
		Dispersione	138	
		Non in mano pubblica	48	
		In mano straniera	110	
		Non vincolata	45	
Turnover	24	Generato	87	86
		Nuovo	82	
		Non polarizzato	89	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		Indipendenza	67	
		Poteri e risorse	33	
		Struttura dei processi	100	
		Standard professionali	100	
		Autoregolamentazione	0	
		Standard di autoregolamentazione	0	
		Scambio di informazioni	100	
		Meccanismi di condivisione	100	
		Rapporti internazionali	100	
Valore relativo dell'Indice:				63

4.2 Trasformazioni

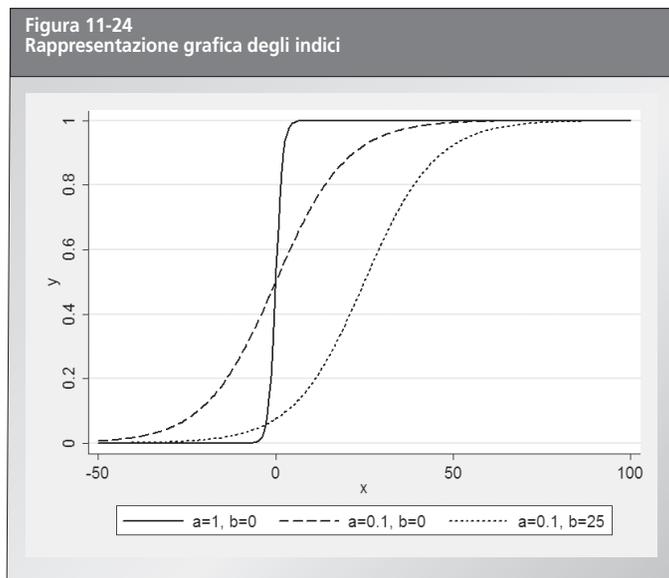
Alcuni dei dati raccolti sono per loro natura espressi in milioni o in migliaia di unità e non si muovono nell'intervallo da 0% a 100%. Per permetterne l'aggregazione nella costruzione dell'indice li abbiamo trasformati usando una funzione logistica inversa che fornisce dei valori compresi fra zero e uno. La figura 11-24 rende graficamente l'idea per vari valori di a e b . Calibriamo di caso in caso la trasformazione logistica inversa in modo da associare al minimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,1 e al massimo valore realisticamente osservabile un valore dello 0,9.

Qui di seguito elenchiamo quali dati sono stati trasformati e quali funzioni abbiamo usato per modificarli.

Indice delle liberalizzazioni 2010

1. Capitalizzazione totale limite superiore della funzione posto a 2.500 miliardi di euro (il valore più alto è stato riscontrato in Svizzera nella fase espansiva del 2007 ed equivaleva a 2.300 miliardi di euro); limite inferiore posto a 800 miliardi di euro.
2. Rapporto tra capitalizzazione del mercato e PIL: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
3. Rapporto tra media delle quote straniere e quota straniera media dell'indice: limite superiore posto a 4; limite inferiore posto a 0.
4. *Turnover* aggregato: limite superiore posto a 3.000 miliardi di euro; limite inferiore posto a 1.000 miliardi di euro.
5. Rapporto fra *turnover* e capitalizzazione del mercato: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.
6. Rapporto fra media ponderata e media non ponderata del *turnover*: limite superiore posto a 2,5; limite inferiore posto a 0,5.
7. Rapporto fra capitalizzazione in mano pubblica e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
8. Rapporto fra capitalizzazione in mano straniera e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
9. Rapporto fra capitalizzazione vincolata e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,5; limite inferiore posto a 0.
10. Media quote straniere aziendali: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
11. Quota straniera media: limite superiore posto a 0,1; limite inferiore posto a 0.
12. Rapporto fra numero di OPA e numero totale di titolo attualmente commerciati: limite superiore posto a 0,02; limite inferiore posto a 0.
13. Rapporto fra la capitalizzazione delle OPA e capitalizzazione totale dell'indice: limite superiore posto a 0,02; limite inferiore posto a 0.

Servizi finanziari



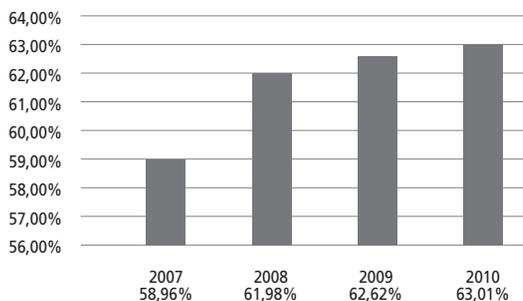
4.3 Valutazioni per gli anni 2007, 2008 e 2009

La figura 11-25 riporta l'evoluzione storica del confronto tra la borsa italiana e quella svizzera. In generale l'indice conferma la sensazione avuta durante l'analisi delle sue singole componenti, ovvero che la piazza finanziaria italiana stia progressivamente riducendo il gap che la distanzia qualitativamente e quantitativamente da quella svizzera, rimane tuttavia molta strada da fare.

Abbiamo ricalcolato l'indice 2009 (basato sui dati del 2008) con l'inclusione retrospettiva dell'analisi delle OPA. In questo modo risulta possibile un confronto con il valore attuale dell'indice. Il calcolo degli indici passati è pure soggetto alla revisione di alcuni dati relativi al volume e alla capitalizzazione della piazza finanziaria, aggiornati rispetto a quelli utilizzati al momento del calcolo un anno fa. Questa lieve correzione dei dati primari migliora leggermente il giudizio complessivo della borsa italiana ma non modifica le conclusioni per i singoli indicatori.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Figura 11-25
Confronto borsa italiana e svizzera



■ Italia / Svizzera

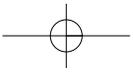
Settore: Servizi finanziari
Benchmark: Svizzera

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatore	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Capitalizzazione	51	Generata	71	48
		Nuova	22	
		Rapporto PIL	32	
		Dispersione	138	
		Non in mano pubblica	48	
		In mano straniera	110	
Turnover	24	Generato	87	86
		Nuovo	82	
		Non polarizzato	89	
Regolatori	25	Responsabilità	100	70
		Indipendenza	67	
		Poteri e risorse	33	
		Struttura dei processi	100	
		Standard professionali	100	
		Autoregolamentazione	0	
		Standard di autoregolamentazione	0	
		Scambio di informazioni	100	
		Meccanismi di condivisione	100	
Rapporti internazionali	100			
Valutazione complessiva				63

Servizi finanziari

Note

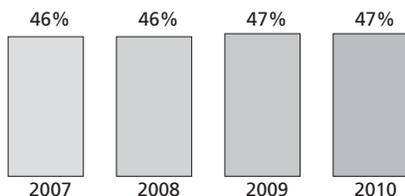
1. <http://www.borsaitaliana.it>.
2. <http://www.six-swiss-exchange.com>.
3. <http://www.bfs.admin.ch>.
4. Kenneth Arrow - Gerard Debreu, *Theory of Value. An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, New Haven-London, Yale University Press, 1959.
5. https://www.iosco.org/webmeth_publ/Assess.cfm.
6. <http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/Pages/laufsicht-ueber-die-boersen-und-maerkte.aspx>.
7. Si veda a tal proposito http://www.consob.it/main/consob/cosa_fa/cooperazione/cooperazione_nazionale.html?symbblink=/main/consob/cosa_fa/cooperazione/index.html.



Capitolo 12

Ordini professionali

di Silvio Boccalatte



1. Premessa

Il quadro generale del sistema normativo in materia di professioni non risulta mutato rispetto agli anni scorsi: per l'analisi generale si rinvia integralmente, quindi, alle edizioni precedenti.

In realtà il mondo delle professioni ha vissuto tutto l'anno in una strana atmosfera di attesa dell'imminente cambiamento, clima che permane anche nel momento in cui si scrive. Ciò deriva dal fermo intendimento del Ministro della Giustizia, Angelino Alfano, di riorganizzare l'intero settore: più volte ribadita negli ultimi mesi, tale volontà si sta progressivamente concretizzando nello sviluppo di ampie discussioni con le rappresentanze di tutte le professioni protette.

Sotto un primo profilo, ciò va valutato favorevolmente: procedere a una riforma in modo unilaterale, senza alcuna forma di rapporto con i diretti interessati rischierebbe di condurre a un quadro normativo non conforme alla realtà e, ancor peggio, coscientemente e volutamente boicottato dagli operatori (in buona parte accadde proprio così nel 2006/2007, dopo la mini-rifor-

ma Bersani). Inoltre, dalle dichiarazioni del Ministro Alfano, l'idea di una legge quadro in grado di dettare le norme generali in materia di professioni sembra essersi finalmente fatta largo nel dibattito politico: meglio ancora sarebbe se la disciplina generale fosse nuovamente integrata nel corpo del codice civile.

Nondimeno permangono molte e gravi perplessità in relazione ai plausibili sviluppi futuri: discutere approfonditamente con i professionisti i termini della riforma delle professioni non può e non deve trasformare il Parlamento e il Governo in meri recettori delle istanze corporative provenienti dai rispettivi Ordini e Collegi. In questo senso le indicazioni che filtrano dalla stampa – ripristino dell'obbligatorietà dei minimi tariffari e aumento delle barriere all'ingresso – sono assolutamente negative. Il mondo dei professionisti italiani si è sempre distinto per la presenza di notevolissime competenze individuali (altrove spesso concentrate in forme imprenditoriali) e soprattutto per una particolare preparazione culturale: negli ultimi decenni tali caratteristiche si sono pressoché annullate e si è potuto constatare un vero e proprio crollo della professionalità in contemporanea con un incremento spropositato di iscritti a Ordini e Albi, molto spesso poco qualificati e destinati a una sorta di "proletarizzazione" intellettuale. Rendersi conto di questo fenomeno, e realizzare anche che i professionisti stanno sostenendo la crisi solo con le loro forze, senza alcun aiuto o ammortizzatore sociale, sono constatazioni importanti: le risposte e le soluzioni, però, non possono perseguire la difesa a oltranza dei privilegi di chi "è già dentro" né possono cercare di riportare l'orologio della storia al periodo d'oro del professionista individuale, ormai archiviato da alcuni decenni.

Si auspica, dunque, che le linee base della riforma si orientino verso una marcata apertura al mercato, in modo da conferire al professionista italiano gli strumenti giuridici necessari per competere con i propri pari, con organizzazioni cooperative-imprenditoriali e con professionisti stranieri. Continuare a negare a ogni

Ordini professionali

costo l'esistenza stessa del concetto di concorrenza nella realtà delle professioni non porterà ad altro se non all'ulteriore impoverimento (non solo culturale) del settore.

2. La scelta delle professioni di riferimento, la "quota di ordinismo" e il paese di confronto

A differenza delle edizioni precedenti, le professioni considerate nella presente analisi sono dieci:

1. avvocati;
2. contabili;
3. architetti;
4. ingegneri;
5. assistenti sociali;
6. giornalisti;
7. agrotecnici;
8. dottori agronomi e dottori forestali;
9. periti agrari;
10. geometri.

Mentre il paese che costituisce il parametro di confronto rimane la Gran Bretagna, e, più specificamente, l'Inghilterra. Per le motivazioni che hanno portato alla scelta delle prime sei categorie, nonché dell'ordinamento giuridico straniero di riferimento, si richiamano senz'altro le edizioni precedenti dell'*Indice delle liberalizzazioni* (specificamente le edizioni 2007 e 2009), così come vi si rinvia anche per la scelta degli indicatori e per il calcolo della media ponderata: tutto ciò è riprodotto in questa edizione senza alcuna modifica.

Vale la pena ricordare che ogni confronto è effettuato con la *best practice* inglese a partire dal 2007: ne consegue che, in caso si registrino evoluzioni della normativa inglese nel senso di una maggiore liberalizzazione, il parametro viene elevato; al contrario, se la situazione inglese dimostra una riduzione della liberalizzazione nel settore delle professioni intellettuali, il parametro di riferimento rimane quello precedente più elevato. Specificamente, nell'arco dell'ultimo anno, in Inghilterra

non si registrano modifiche rilevanti ai fini del presente studio.

La scelta delle quattro nuove professioni che si aggiungono per la prima volta nella presente edizione è caduta su agrotecnici, dottori agronomi e dottori forestali, periti agrari e geometri. Si tratta di professioni in stretta relazione con il governo del territorio e che si pongono in reciproco rapporto di "contiguità": sotto numerosi profili, l'esistenza di ben quattro Ordini distinti sembra veramente priva di significato e comporta un'immotivata complicazione del panorama normativo in cui si devono muovere tutti gli operatori.

L'introduzione di quattro nuove professioni rende non più accettabile il dato percentuale dell'anno scorso (54%) quale termine di paragone cui confrontare la valutazione di quest'anno: quindi, dopo il calcolo dei singoli indicatori e prima di esprimere le considerazioni e le comparazioni finali, si procederà alla variazione del dato del 2009, che sarà modificato integrandolo con i risultati di agrotecnici, dottori agronomi e dottori forestali, periti agrari e geometri.

Oltre il calcolo per ciascuna delle professioni considerate, si presenterà anche una valutazione complessiva del sistema italiano, la quale sarà effettuata tenendo conto di un dato decisamente rilevante: in Italia tutte le professioni intellettuali sono organizzate tramite Ordini, mentre in Inghilterra le organizzazioni professionali parimenti definibili come Ordini sono pochissime. Si è quindi reputato necessario inserire un parametro che tenesse conto di questo elemento: si tratta della "quota di ordinismo", ottenuta calcolando il rapporto tra il numero degli Ordini inglesi rispetto a quelli italiani.¹

3. I cambiamenti intersorsi nell'arco dell'anno

Nel corso dell'anno non si registrano cambiamenti rilevanti nelle norme di rango primario o secondario, ma solo nei codici deontologici.

Architetti. Il codice deontologico degli architetti, in vigore per tutti gli appartenenti al Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori,

Ordini professionali

è stato sostituito da ben sei codici separati e distinti (uno ciascuno per Architetti, Architetti Junior, Conservatori dei beni architettonici e ambientali italiani, Paesaggisti, Pianificatori territoriali, Pianificatori Junior): si tratta di una modifica inutile perché le prescrizioni sono pressoché identiche e sarebbe stato di gran lunga meglio conservare un solo testo normativo chiaramente applicabile a tutte le figure professionali iscritte all'Ordine, differenziando le disposizioni solo nei limitatissimi punti in cui ciò fosse stato ritenuto necessario.

Sotto un profilo squisitamente sostanziale, questi nuovi codici deontologici, entrati in vigore il 1° settembre 2009, introducono alcune modifiche, invero non essenziali:

- scompare la nozione di accaparramento della clientela, mentre l'“illecita concorrenza” viene sostituita dal concetto di “concorrenza sleale”. Va notato, peraltro, che le ipotesi di concorrenza sleale sono ricondotte dai codici deontologici a cinque tipi ben delineati e, tutto sommato, condivisibili: «a) l'attribuirsi come proprio il risultato della prestazione professionale di altro professionista; b) il compimento, con qualsiasi mezzo, di atti idonei a creare confusione con il risultato di prestazioni professionali altrui; c) la diffusione di notizie e apprezzamenti circa l'attività di un professionista idonei a determinarne il discredito; d) il compimento di atti preordinati ad arrecare pregiudizio all'attività di altro professionista; e) la qualificazione con modalità o l'uso di segni distintivi dello studio professionale idonei a produrre confusione con altro professionista»;
- Nei codici deontologici delle qualifiche che prevedono l'esistenza di un periodo di tirocinio appare la regola secondo la quale «il tirocinante deve astenersi dal porre in essere qualsiasi atto o condotta diretti ad acquisire in proprio i clienti dello studio presso il quale ha svolto il tirocinio». Si tratta di una disposizione grave – ancor più

Indice delle liberalizzazioni 2010

grave perché inesistente in precedenza – cui si collega, peraltro, il divieto per il tirocinante di accettare incarichi dai clienti dello studio ove ha svolto il tirocinio entro 90 gg. dalla conclusione del tirocinio stesso, salvo consenso scritto del titolare.

- In materia di pubblicità la disciplina viene molto semplificata rispetto al precedente codice deontologico degli architetti e si riduce a un sostanziale rinvio alla normativa legislativa vigente.

4. La valutazione di ciascuna professione considerata

ARCHITETTI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 58%*
(2009 = 58%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
Valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Sì	No
Valutazione al maggio 2010: 70%	
Valutazione al maggio 2009: 70%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 100%	
Valutazione al maggio 2009: 100%	

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione al maggio 2010: 50%	
Valutazione al maggio 2009: 50%	

Ordini professionali

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 55%*
(2009 = 53%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
Valutazione al maggio 2009: 40%	

Motivazione

L'eliminazione delle nozioni di "accaparramento della clientela" e di "illecita concorrenza" riconduce la libertà della concorrenza a un livello paragonabile a quello delle altre attività economiche, anch'esse sottoposte a un generico divieto di "concorrenza sleale": +30% rispetto al dato del 2009. La semplificazione della normativa sulla libertà di pubblicità comporta un ulteriore aumento del 5%. Nondimeno, il divieto per il praticante di cercare di acquisire clienti dal proprio dominus insieme con il tassativo diniego di accettare incarichi dai detti clienti entro i novanta giorni successivi alla fine della pratica costituiscono vincoli non condivisibili e fortemente limitativi della concorrenza proprio a danno dei nuovi entranti (-25%).

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 65%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

Motivazione

Il proliferare di distinti codici deontologici implica un aumento di norme del tutto superfluo e potrebbe addirittura essere prodromico alla distinzione delle singole professioni in Ordini separati. Si stima ragionevole valutare questo fattore con un -5%.

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 95%*
(2009 = 95%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 95%	
valutazione al maggio 2009: 95%	

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 95%	
Valutazione al maggio 2009: 95%	

Valutazione complessiva architetti: 64% (2009 = 63%)

AVVOCATI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 42%*
(2009 = 42%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 30%	
Valutazione al maggio 2009: 30%	

Ordini professionali

C) servono autorizzazioni o concessioni da enti pubblici?	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 85%	
Valutazione al maggio 2009: 85%	

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Sì	Sì, ma non sono necessari titoli di studio
Valutazione al maggio 2010: 35%	
Valutazione al maggio 2009: 35%	

2) Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57%
(2009 = 57%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2010: 45%	
valutazione al maggio 2009: 45%	

B) la promozione: libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Sì (in parte)
Valutazione al maggio 2010: 45%	
Valutazione al maggio 2009: 45%	

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
Valutazione al maggio 2009: 80%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 87%*
(2009 = 87%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	Si (in parte)
Valutazione al maggio 2010: 80%	
valutazione al maggio 2009: 80%	

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 95%	
Valutazione al maggio 2009: 95%	

Valutazione complessiva avvocati: 57%
(2009 = 57%)

CONTABILI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 35%*
(2009 = 35%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 65%	
Valutazione al maggio 2009: 65%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 85%	
Valutazione al maggio 2009: 85%	

Ordini professionali

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 20%	
Valutazione al maggio 2009: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 50%*
(2009 = 50%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

B) la libertà della concorrenza e della pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 80%	
Valutazione al maggio 2009: 80%	

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 20%	
Valutazione al maggio 2009: 20%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*
(2009 = 60%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
Valutazione al maggio 2009: 50%	

Valutazione complessiva contabili: 46%
(2009 = 46%)

INGEGNERI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 37%*
(2009 = 37%)

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 70%	
Valutazione al maggio 2009: 70%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 100%	
Valutazione al maggio 2009: 100%	

Ordini professionali

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 20%	
Valutazione al maggio 2009: 20%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 37%*
(2009 = 37%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 45%	
valutazione al maggio 2009: 45%	

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 45%	
Valutazione al maggio 2009: 45%	

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 20%	
Valutazione al maggio 2009: 20%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 95%*
(2009 = 95%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 95%	
valutazione al maggio 2009: 95%	

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 95%	
Valutazione al maggio 2009: 95%	

Valutazione complessiva ingegneri: 49%
(2009 = 49%)

ASSISTENTI SOCIALI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 73%*
(2009 = 73%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 100%	
Valutazione al maggio 2009: 100%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
Valutazione al maggio 2009: 80%	

Ordini professionali

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione ad un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
Valutazione al maggio 2009: 70%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 78% (2009 = 78%)*:

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si (ma solo informativa)	Si
Valutazione al maggio 2010: 85%	
Valutazione al maggio 2009: 85%	

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 100%	
Valutazione al maggio 2009: 100%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale* = 100%

(2008 = 100%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 100%	
valutazione al maggio 2009: 100%	

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 100%	
Valutazione al maggio 2009: 100%	

Valutazione complessiva assistenti sociali: 80%

(2008 = 80%)

GIORNALISTI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale* = 73%

(2009 = 73%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 85%	
Valutazione al maggio 2009: 85%	

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 85%	
Valutazione al maggio 2009: 85%	

Ordini professionali

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 70%	
Valutazione al maggio 2009: 70%	

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 57%*
(2009 = 57%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No (per i giornalisti lavoratori autonomi)	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
Valutazione al maggio 2009: 80%	

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 20%	
Valutazione al maggio 2009: 20%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale* = 100%
(2009 = 100%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 100%	
valutazione al maggio 2009: 100%	

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 100%	
Valutazione al maggio 2009: 100%	

Valutazione complessiva giornalisti: 72%
(2009 = 72%)

AGROTECNICI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale* = 35%
(2009 = 35%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 65%	
Valutazione al maggio 2009: 65%	

Motivazione

La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana o di un altro paese dell'Unione Europea implica un -50%, la condizione di reciprocità per i citta-

Ordini professionali

dini di altri paesi implica un +10% (art. 5, l. 6/6/1986, n. 251). La previsione che include anche gli italiani appartenente ai territori non uniti politicamente allo Stato italiano può essere stimata +5%.

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
valutazione al maggio 2009: 80%	

Motivazione

La necessità di risiedere nella circoscrizione del collegio nel cui albo si richiede di essere iscritti, senza nemmeno prevedere l'alternatività del domicilio (art. 5, l. 251/1986), comporta -20%.

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 20%	
valutazione al maggio 2009: 20%	

Motivazione

La necessità di iscriversi a un Ordine per poter esercitare la professione di agrotecnico è un elemento che viene valutato -50%. La protezione legale del titolo di agrotecnico, con il conseguente obbligo di conseguire un titolo di studio, è valutata -25%. La suddivisione dei titoli in agrotecnico (in possesso di diploma) e di agrotecnico laureato (in possesso di laurea), operata dal DPR 328/2001, nonché la separazione rispetto all'Ordine dei dottori agronomi e dottori forestali e dell'Albo dei periti agrari, sono fattori che vengono complessivamente valutati -5%.

Indice delle liberalizzazioni 2010

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 53%*
(2009 = 53%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

Motivazione

L'art. 4, comma 7, l. 251/1986 prevede che il Collegio emani un tariffario e lo aggiorni ogni biennio: a tale disposizione si ricollega l'art. 9 del codice deontologico, secondo cui i compensi devono essere «equamente proporzionati alla quantità e qualità dei servizi prestati, nel rispetto delle norme professionali e delle tariffe al momento vigenti, minime od orientative che siano». Orbene, benché previsto normativamente, non consta che il Collegio degli Agrotecnici abbia mai emanato un proprio tariffario, utilizzando, piuttosto, quello dei periti agrari: rispetto al normale -75%, che viene attribuito alla presenza di un tariffario, in questo caso si reputa più corretto prevedere solo un -65% perché, evidentemente, il Collegio non ha applicato restrittivamente tale limite e perché ha fatto riferimento anche a tariffe "orientative". L'art. 9, comma 3, del codice deontologico, inoltre, prevede che l'agrotecnico possa «frettizzare con il cliente gli onorari a lui dovuti, anche a inizio del rapporto professionale, preferibilmente in forma scritta», il che semplifica il rapporto con il cliente e, in una qualche misura, rende meno pervasivo il collegamento con il tariffario e con il concetto stesso di tariffa: +10%. L'abrogazione dell'inderogabilità delle tariffe, insieme con la permanenza dell'art. 2233 c.c. (peraltro implicitamente richiamato dall'art. 9 del codice deontologico), implica un + 25%.

Ordini professionali

B) Libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì (in parte)	No
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

Motivazione

L'art. 15 del codice deontologico richiama, in sostanza, la normativa generale in materia di pubblicità: -30%. Si constata, comunque, l'assenza di regole in materia di illecita concorrenza e di accaparramento della clientela, formule spesso presenti nei codici deontologici di altre professioni.

C) Rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2010: 20%	
valutazione al maggio 2009: 20%	

Motivazione

In Inghilterra l'esercizio della professione di agrotecnico è completamente liberalizzato, quindi le regole deontologiche si formano attraverso il mercato: il parametro di riferimento è dunque molto elevato – sostanzialmente il massimo di liberalizzazione possibile – e ciò influenza la presente valutazione. In Italia le regole deontologiche sono stabilite autoritativamente dal Collegio, e ciò implica -60%. Le sanzioni disciplinari sono stabilite dalla legge, mentre la procedura disciplinare dovrebbe essere determinata con regolamento governativo (art. 12, comma 1, l. 5/3/1991, n. 91): tale atto normativo non è mai stato emanato e il regolamento è stato adottato con delibera del Consiglio Nazionale degli Agrotecnici (-15%). A differenza di molte altre professioni, ma probabilmente anticipando uno sviluppo che appare imminente, l'art. 11 del codice deontologico prevede l'obbligo di assicurazione (-5%).

Indice delle liberalizzazioni 2010

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*
(2009 = 60 %):

A) Libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

Motivazione

La disciplina deontologica ha anticipato la riforma del 2006, con la quale sostanzialmente coincide. Sono ammesse associazioni e società di persone (ma, già dal codice deontologico, non necessariamente con la forma delle società tra professionisti), sono escluse le società di capitali (-25%). La normativa generale vigente (c.d. "decreto Bersani"), inoltre, pone l'obbligo di partecipare a una sola società (-5%).

B) Libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

Motivazione

È deontologicamente vietata (art. 12 cod. deon.) la partecipazione a società (comunque solo di persone) in cui i soci non siano esclusivamente professionisti: dalla lettura della disciplina deontologica, quindi, sembrerebbe possibile che un agrotecnico partecipi a un'associazione i cui componenti non siano esclusivamente professionisti. Sul punto, però, interviene la normativa legislativa generale vigente (c.d. "decreto Bersani"), che pone un divieto generalizzato di partecipazione a qualunque forma associativa o societaria in cui i membri non siano esclusivamente professionisti (quindi, non si può che dedurre -50%).

Valutazione complessiva agrotecnici: 47%
(2009 = 47%)

Ordini professionali

DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 34%*
(2009 = 34%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

Motivazione

La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana implica un -50%: la legge professionale non menziona nemmeno l'Unione Europea (art. 31, comma 1, lett. a), l. 7/1/1076, n. 3), ma ciò è ormai irrilevante ai sensi del D.lgs. 206/2007. La condizione di reciprocità per i cittadini di altri paesi implica un +10%.

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
valutazione al maggio 2009: 80%	

Motivazione

La necessità di risiedere nella circoscrizione del collegio nel cui albo si richiede di essere iscritti, senza nemmeno prevedere l'alternatività del domicilio (art. 31, l. 3/1976), comporta -20%.

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 20%	
valutazione al maggio 2009: 20%	

Indice delle liberalizzazioni 2010

Motivazione

La necessità di iscriversi a un Ordine per poter esercitare la professione è un elemento che viene valutato -50%. La protezione legale del titolo di dottore agronomo e di dottore forestale, con il conseguente obbligo di conseguire un titolo di studio, è valutata -25%. La suddivisione dell'Albo in sezione A e sezione B, con ulteriori distinzioni nei titoli utilizzabili dagli iscritti nella sezione B, operata dal DPR 328/2001, nonché la separazione rispetto all'Albo degli agrotecnici e dell'Albo dei periti agrari, professioni quantomeno "contigue", sono fattori che vengono complessivamente valutati un ulteriore -5%.

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale = 35%*
(2009 = 35%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

Motivazione

La presenza di un tariffario emanato con atto normativo comporta una netta limitazione della liberalizzazione che viene valutata -75%, che, dopo l'abrogazione dell'inderogabilità dei minimi tariffari, ma con la costante presenza dell'art. 2233 c.c., si mitiga in -50%. Sul punto vige anche una specifica disposizione del codice deontologico (art. 11 cod. deon.), la quale, però, lascia immutati i termini della questione.

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	No
Valutazione al maggio 2010: 35%	
valutazione al maggio 2009: 35%	

Motivazione

Sotto il profilo della libertà di concorrenza l'art. 14 del codice deontologico prevede una regola limitante, poiché è esplicitamente stabilito che il professionista non possa «procurare o fornire vantaggi o assicurazioni esterne al rapporto professionale» (-5%). Per il resto, è presente la nozione di "concorrenza leale", la quale è sostanzialmente conforme alle regole generali in materia di concorrenza, ma si prevede esplicitamente (art. 22 cod. deon.) che, nell'ambito di rapporti con «enti privati, organismi associativi, centri di assistenza e, in generale, organizzazioni collettive o con ditte private», al dottore agronomo e il dottore forestale sia «in ogni caso vietata ogni forma di accaparramento mediante l'utilizzazione di detti rapporti come veicolo di clientela, sia direttamente che indirettamente».

In materia di pubblicità, l'art. 24 del codice deontologico riporta integralmente le disposizioni del c.d. "decreto Bersani" (-30%), con una chiosa esplicativa che ne amplia il significato, poiché si vieta esplicitamente che tramite la pubblicità si possano «determinare condizioni di accaparramento».

La presenza della nozione di accaparramento della clientela comporterebbe una diminuzione del 35%, ma il fatto che detto concetto sia ancorato alle sole problematiche dei rapporti con organizzazioni collettive e con la pubblicità contribuisce a delinearne un poco più nettamente i contorni, per cui si reputa equo valutare solo -30%.

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia

Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 20%	
valutazione al maggio 2009: 20%	

Motivazione

In Inghilterra l'esercizio della professione di dottore agronomo e di dottore forestale è completamente liberalizzato, quindi le regole deontologiche si formano attraverso il mercato: il parametro di riferimento è dun-

Indice delle liberalizzazioni 2010

que molto elevato – sostanzialmente il massimo di liberalizzazione possibile – e ciò influenza la presente valutazione. In Italia le regole deontologiche sono stabilite autoritativamente dall'Ordine: ciò implica -60%. Le sanzioni disciplinari e la procedura per la loro irrogazione sono stabilite dalla legge (artt. 37 ss., l. 3/1976): -20%. È interessante notare che l'art. 6 cod. deon. non impone l'assicurazione obbligatoria, ma prescrive, più intelligentemente, che «l'iscritto all'Albo [debba] porsi nelle condizioni di poter risarcire gli eventuali danni causati nell'esercizio della professione anche mediante una adeguata copertura assicurativa»: si ritiene che ciò non debba comportare ulteriori riduzioni.

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 40%*
(2009 = 40%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	Si
Valutazione al maggio 2010: 30%	
valutazione al maggio 2009: 30%	

Motivazione

Si applica la normativa generale stabilita dal c.d. "decreto Bersani": sono ammesse associazioni e società di persone, sono invece escluse le società di capitali (-25%) e vi è comunque l'obbligo di partecipare a una sola società (-5%). L'art. 20 cod. deon., però, detta una norma deontologica del tutto peculiare: «l'iscritto all'Albo non può dare in subappalto lavoro intellettuale o ricavarne lo sfruttamento dello stesso».

Nella sua prima parte, questo precetto non sembra del tutto in linea con l'art. 2232 c.c., secondo il quale il professionista intellettuale «può [...] valersi, sotto la sua propria direzione e responsabilità, di sostituti e di ausiliari, se la collaborazione di altri è consentita dal contratto o dagli usi e non è incompatibile con l'oggetto della prestazione». A prescindere dalla sua compatibilità con

Ordini professionali

la legge (un contratto di “subappalto” è comunque giuridicamente diverso dal “valersi, sotto la propria responsabilità, di sostituti e di ausiliari”), non si può negare che questa singolare norma deontologica costituisca una chiara limitazione alla libertà di autodeterminazione delle strutture collaborative, valutabile in -20%.

La seconda parte della succitata disposizione tratta dall’art. 20 cod. deon. introduce la nozione di “sfruttamento” del lavoro intellettuale: si tratta di un concetto tanto giuridicamente impalpabile quanto semanticamente ideologico, e amplia le possibilità dell’Ordine di sindacare l’organizzazione del lavoro posta in essere dal professionista: -20%.

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

Motivazione

Nel silenzio del codice deontologico si applica la normativa generale, la quale vieta la formazione di strutture collaborative con soggetti che non siano professionisti: -50%.

Valutazione complessiva dottori agronomi e dottori forestali:
36%
(2009 = 36%)

Indice delle liberalizzazioni 2010

PERITI AGRARI

1) Libertà di avvio dell'attività professionale = 35%

(2009 = 35%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 65%	
valutazione al maggio 2009: 65%	

Motivazione

La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana o di altro paese dell'Unione Europea implica un -50%, la condizione di reciprocità per i cittadini di altri paesi implica un +10% (art. 31, l. 28/3/1968, n. 434). La previsione che include anche gli italiani appartenente ai territori non uniti politicamente allo Stato italiano può essere stimata +5%.

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
valutazione al maggio 2009: 80%	

Motivazione

La necessità di risiedere nella circoscrizione del collegio nel cui albo si richiede di essere iscritti, senza nemmeno prevedere l'alternatività del domicilio (art. 31, l.434/1968), comporta -20%.

Ordini professionali

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 20%	
valutazione al maggio 2009: 20%	

Motivazione

La necessità di iscriversi a un Albo per poter esercitare la professione di perito agrario è un elemento che viene valutato -50%. La protezione legale del titolo di perito agrario, con il conseguente obbligo di conseguire un titolo di studio, è valutata -25%. La suddivisione dei titoli in perito agrario (in possesso di diploma) e perito agrario laureato (in possesso di laurea), operata dal DPR 328/2001, nonché la separazione rispetto all'Ordine dei dottori agronomi e dottori forestali, dell'Albo degli agrotecnici e all'Albo dei geometri, sono fattori che vengono complessivamente valutati -5%.

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale* = 47%
(2009 = 47%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
Sostanzialmente Si	Si
Valutazione al maggio 2010: 90%	
valutazione al maggio 2009: 90%	

Motivazione

Ai sensi degli articoli 27 e 31 del codice deontologico, i periti agrari non hanno alcun obbligo di parametrarsi al tariffario, che esiste solo come indicazione di massima e per l'utilizzo da parte dell'Autorità Giudiziaria. Il particolare atteggiamento del codice deontologico verso la libertà di contrattazione tra professionista e cliente (art. 27 cod. deon.), nonché l'esplicita esclusione di ogni vincolatività delle tariffe (art. 31 cod. deon.), sono elementi pressoché unici nel panorama delle professioni intellettuali.

Indice delle liberalizzazioni 2010

tuali italiane e permettono di ridurre la rilevanza dell'art. 2233 c.c. a un poco più che simbolico -10%.

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Sì (in parte)	No
Valutazione al maggio 2010: 40%	
valutazione al maggio 2009: 40%	

Motivazione

Sotto il profilo della libertà di concorrenza l'art. 22 del codice deontologico prevede una regola limitante, poiché è esplicitamente stabilito che il professionista non possa «accettare o sollecitare premi o compensi da terzi interessati, qualunque sia la causa»: -5%. Per quanto riguarda la pubblicità, contenutisticamente la disciplina deontologica non si discosta dal paradigma legislativo (-30%), ma richiede la preventiva autorizzazione del Collegio Provinciale territorialmente competente (art. 18, comma 2, cod. deon.): ciò è chiaramente una violazione del c.d. "decreto Bersani" e comporta un ulteriore -20%. A ciò si deve anche aggiungere che l'art. 18, comma 3, cod. deon. si spinge a prescrivere cosa possa essere indicato negli elenchi telefonici, nelle pagine web e, addirittura, sulla carta intestata: -5%.

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia	
Italia	Inghilterra
No	Sì
Valutazione al maggio 2010: 10%	
valutazione al maggio 2009: 10%	

Motivazione

In Inghilterra l'esercizio della professione di perito agrario è completamente liberalizzato, quindi le regole deontologiche si formano attraverso il mercato: il parametro di riferimento è dunque molto elevato – sostanzialmente il massimo di liberalizzazione possibile – e ciò influenza la presente valutazione. In Italia le regole deon-

Ordini professionali

tologiche sono stabilite autoritativamente dal Collegio, e ciò implica -60%. Le sanzioni disciplinari sono stabilite dalla legge e la procedura per la loro irrogazione è determinata da un regolamento governativo: -20%. A differenza di molte altre professioni, ma probabilmente anticipando uno sviluppo imminente, l'art. 32 del codice deontologico prevede l'obbligo di assicurazione (-5%). Ai sensi dell'art. 8 cod. deon., infine, il professionista ha l'obbligo di segnalare al Consiglio dell'Albo coloro che abbiano commesso trasgressioni alle norme deontologiche: -5%.

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale* = 60% (2009 = 60%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

Motivazione

Si applica la normativa generale stabilita dal c.d. "decreto Bersani": sono ammesse associazioni e società di persone, sono invece escluse le società di capitali (-25%) e vi è comunque l'obbligo di partecipare a una sola società (-5%).

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

Motivazione

Nel silenzio del codice deontologico si applica la normativa generale, la quale vieta la formazione di strutture collaborative con soggetti che non siano professionisti: -50%.

Valutazione complessiva periti agrari: 45% (2009 = 45%)

Indice delle liberalizzazioni 2010

GEOMETRI

1) *Libertà di avvio dell'attività professionale = 34%*
(2009 = 34%):

A) esistenza di vincoli di natura costituzionale	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

B) esistenza di vincoli di cittadinanza	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 60%	
valutazione al maggio 2009: 60%	

Motivazione

La previsione esplicita della necessità della cittadinanza italiana implica un -50% (per la possibilità di esercitare la professione di geometra da parte di cittadini di altri Stati membri dell'UE si veda il D.Lgs. 6/11/2007, n. 206 e già la l. 7/3/1985, n. 75), la condizione di reciprocità per i cittadini di altri paesi implica un +10% (art. 4, comma 1, lett. a), r.d. 274/1929).

C) necessità di autorizzazioni o concessioni da enti pubblici	
Italia	Inghilterra
No	No
Valutazione al maggio 2010: 80%	
valutazione al maggio 2009: 80%	

Motivazione

La necessità di risiedere nella circoscrizione del Collegio nel cui Albo si richiede di essere iscritti, senza nemmeno prevedere l'alternatività del domicilio (art. 2, r.d. 274/1929), comporta -20%.

Ordini professionali

D) necessità di particolari titoli di studio e dell'iscrizione a un ordine (e modalità dell'eventuale iscrizione obbligatoria)	
Italia	Inghilterra
Si	No
Valutazione al maggio 2010: 20%	
valutazione al maggio 2009: 20%	

Motivazione

La necessità di iscriversi a un Albo per poter esercitare la professione di geometra è un elemento che viene valutato -50%. La protezione legale del titolo di geometra, con il conseguente obbligo di conseguire un titolo di studio, è valutata -25%. La suddivisione dei titoli in geometra (in possesso di diploma) e geometra laureato (in possesso di laurea), operata dal DPR 328/2001, nonché la contiguità sostanziale rispetto ad altre professioni protette, sono fattori che vengono complessivamente valutati -5%.

2) *Libertà di conduzione dell'attività professionale* = 37%
(2009 = 37%):

A) libertà di contrattazione dei prezzi (e di forme contrattuali) tra professionista e cliente	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

Motivazione

L'art. 20 del codice deontologico richiama in modo pressoché integrale l'art. 2233 c.c.: -50%.

B) libertà di concorrenza e libertà di pubblicità	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	No
Valutazione al maggio 2010: 45%	
valutazione al maggio 2009: 45%	

Motivazione

Il codice deontologico determina due distinte limitazioni alla concorrenza: l'art. 10 cod. deon., in primo luogo, introduce la nozione di "concorrenza sleale", ma non rinvia alla disciplina generale della concorrenza, perché conclude il breve elenco di fattispecie tipiche di "slealtà" con la frase «impiego di qualunque altro mezzo illecito volto a procurarsi la clientela». La presenza di questa vaga clausola residuale, che riecheggia da lontano il concetto di "accaparramento della clientela", viene stimato -20%. Secondariamente, l'art. 19 cod. deon. prevede che «l'attribuzione dell'incarico professionale è rimessa alla libera scelta del committente e il geometra deve astenersi da qualsiasi comportamento volto a limitare o condizionare tale facoltà». Tale espressione è ambigua: da una parte enuncia un'ovvietà – la libertà del cliente di attribuire liberamente l'incarico al professionista da lui prescelto –, dall'altra parte, però, sembra rendere deontologicamente illecite tutte le (o almeno talune) forme di limitazione della facoltà di scelta che cliente e professionista vogliono contrattualmente determinare. Ciò implica un ulteriore -5%.

Per quanto riguarda la possibilità di pubblicità, il codice deontologico ricalca sostanzialmente la disciplina legislativa generale in materia di professioni intellettuali, limitandosi a inasprirne solo le espressioni linguistiche (l'art. 12 cod. deon., ad esempio, preciserebbe che la pubblicità informativa è concessa al geometra «nell'interesse collettivo»), senza plausibili conseguenze pratiche: -30%.

C) rapporti coi clienti e coi colleghi: formazione spontanea delle regole di deontologia

Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 15%	
valutazione al maggio 2009: 15%	

Motivazione

In Inghilterra l'esercizio della professione di geometra è completamente liberalizzato, quindi le regole deontologiche si formano attraverso il mercato: il parametro di

Ordini professionali

riferimento è dunque molto elevato – sostanzialmente il massimo di liberalizzazione possibile – e ciò influenza la presente valutazione. In Italia le regole deontologiche sono stabilite dal Collegio, e ciò implica -60%. Le sanzioni disciplinari e la procedura per la loro irrogazione sono elementi previsti autoritativamente dalla legge: -20%. Ai sensi dell'art. 9 cod. deon., «il geometra deve poter prestare un'adeguata garanzia per i danni che possa eventualmente cagionare nell'esercizio dell'attività professionale, mediante apposita polizza assicurativa o altre garanzie equivalenti»: non si tratta di un vero e proprio obbligo di assicurazione professionale, ma si reputa equo determinare comunque un -5%, poiché la necessità di garanzie quantomeno "equivalenti" a un'assicurazione implica la non sufficienza della libera valutazione del professionista in ordine alla capienza del proprio patrimonio.

3) *Libertà di organizzazione dell'attività professionale = 60%*
(2009 = 60%):

A) libertà di autodeterminazione delle tipologie delle strutture collaborative	
Italia	Inghilterra
Si (in parte)	Si
Valutazione al maggio 2010: 70%	
valutazione al maggio 2009: 70%	

Motivazione

Nel silenzio del codice deontologico si applica la disciplina legislativa in materia (c.d. "decreto Bersani"): sono dunque ammesse associazioni e società di persone, sono escluse le società di capitali (-25%) e vi è l'obbligo di partecipare a una sola società (-5%).

B) libertà di formare strutture collaborative tra professionisti e altri operatori economici	
Italia	Inghilterra
No	Si
Valutazione al maggio 2010: 50%	
valutazione al maggio 2009: 50%	

Motivazione

Nel silenzio del codice deontologico si applica la disciplina legislativa in materia (c.d. "decreto Bersani"): vige quindi un divieto generalizzato di partecipazione a qualunque forma associativa o societaria in cui i membri non siano esclusivamente professionisti: -50%.

Valutazione complessiva geometri: 40% (2009 = 40%)

5. Attualizzazione del dato percentuale riferito al 2009

L'edizione 2010 di questo capitolo dell'*Indice delle liberalizzazioni* presenta l'ampliamento di rilievo più considerevole dall'inizio della pubblicazione, in quanto sono inserite quattro nuove professioni rispetto alle sei valutate nel 2009. Ciò implica che il dato percentuale calcolato nel 2009 non sia più adeguato come termine di paragone, ma necessita di essere modificato applicando retroattivamente le variazioni che sarebbero dipese dal considerare anche le professioni di agrotecnici, dottori agronomi e dottori forestali, periti agrari e geometri.

Per compiere tale operazione bisogna, in primo luogo, valutare la percentuale di liberalizzazione dei quattro nuovi settori nel 2008: sul punto si deve rilevare che non constano variazioni normative di rilievo, di conseguenza si possono utilizzare gli stessi dati che si sono esposti in questa edizione, cioè 47% per gli agrotecnici, 36% per i dottori agronomi e i dottori forestali, 45% per i periti agrari e 40% per i geometri.

In virtù di questa constatazione, la media della liberalizzazione delle dieci professioni nel 2009 era del 54%: ponderando tale dato con la quota di ordinismo del 25%, si ricava che il dato inerente l'anno scorso, e corretto parametro utilizzabile per confrontare i risultati del 2009, era del 47%.

6. La liberalizzazione nelle professioni analizzate

La percentuale di liberalizzazione nelle professioni analizzate può essere efficacemente presentata nella tabella riassuntiva posta alla fine del capitolo.

Ordini professionali

Emerge, quindi, che la media di liberalizzazione dei settori considerati è pari al 54%, cioè lo stesso risultato desunto dal dato rilevato nel 2009 integrato con le quattro professioni la cui analisi è presentata per la prima volta in questa edizione dell'*Indice delle liberalizzazioni*.

7. La liberalizzazione nel settore delle professioni: valutazione sintetica finale

La quota di ordinismo rimane quella calcolata l'anno scorso – cioè il 25% –, di conseguenza la valutazione sintetica finale, attraverso approssimazione aritmetica all'intero, è 47%, cioè lo stesso risultato del 2009.

Dopo la riforma Bersani, datata 2006, e i progressivi allineamenti dei codici deontologici, negli ultimi diciotto mesi si può registrare una sostanziale stabilità nel rapporto tra l'ordinamento delle professioni intellettuali e le liberalizzazioni. In realtà si dovrebbe parlare più di "stallo" che di "stabilità", poiché la riforma del settore sembra essere tornata tra i temi centrali dell'agenda politica: è plausibile immaginare che nel corso del prossimo anno si verificheranno numerose evoluzioni normative, sulla cui portata e sul cui contenuto è attualmente troppo complesso tentare una qualche sorta di previsioni.

Indice delle liberalizzazioni 2010

Settore: Professioni intellettuali Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Architetti	7,5	Avvio	40	58	63
		Conduzione	40	55	
		Organizzazione	20	95	
Avvocati	7,5	Avvio	40	42	57
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	87	
Contabili	7,5	Avvio	40	35	46
		Conduzione	40	50	
		Organizzazione	20	60	
Ingegneri	7,5	Avvio	40	37	49
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	95	
Assistenti sociali	7,5	Avvio	40	73	80
		Conduzione	40	78	
		Organizzazione	20	100	
Giornalisti	7,5	Avvio	40	73	72
		Conduzione	40	57	
		Organizzazione	20	100	
Agrotecnici	7,5	Avvio	40	35	47
		Conduzione	40	53	
		Organizzazione	20	60	
Agronomi – Forestali	7,5	Avvio	40	34	36
		Conduzione	40	35	
		Organizzazione	20	40	
Periti agrari	7,5	Avvio	40	35	45
		Conduzione	40	47	
		Organizzazione	20	60	
Geometri	7,5	Avvio	40	34	40
		Conduzione	40	37	
		Organizzazione	20	60	
Ordinismo	25				25
Valutazione complessiva					47

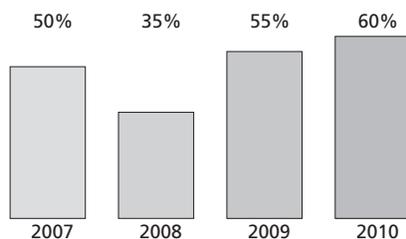
Note

1. Per ulteriori precisazioni sul punto si rinvia all'edizione 2007 dell'*Indice delle liberalizzazioni*, pp. 117 e 130-131.

Capitolo 13

Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



Il 2009 è stato l'anno in cui la crisi ha manifestato il suo maggior vigore e ciò ha condizionato fortemente l'agenda del governo in carica rispetto al settore lavoristico; infatti, gli interventi posti in essere nel corso di quell'anno sono collegati dal *fil rouge* del contrasto agli effetti della crisi che, sul piano sociale, si sono risolti in un aumento considerevole della disoccupazione. Il quadro normativo che regola i rapporti non ha subito quindi particolari riforme, poiché il legislatore, temendo che queste potessero essere fonte di tensione sociale, ha ritenuto inopportuno il momento.

Eppure quei pochi interventi realizzati, racchiusi nella legge finanziaria 2010, che hanno interessato il fronte contrattuale, hanno comunque contribuito a elevare il grado di libertà del nostro mercato del lavoro. È stata infatti reintrodotta nel nostro ordinamento la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, il c.d. *staff leasing* (abolito dal precedente governo con la legge di attuazione del Pacchetto Welfare). La normativa, contenuta nella c.d. Riforma Biagi, in cui era previsto l'istituto della somministrazione, rivive in quanto l'art. 1, comma

46, della l. n. 247/2007 che lo aveva abrogato è stato a sua volta abrogato dall'articolo 2, comma 142, della l. n. 191/2009. Questo stesso articolo ne estende l'ambito di applicazione ai settori produttivi, pubblici e privati, per l'esecuzione di servizi di cura e assistenza alla persona e di sostegno alla famiglia. Viene modificata altresì la disciplina relativa alla somministrazione di lavoro a tempo determinato, consentendone il ricorso al fine di sostituire lavoratori assenti, di ricollocare, seppur temporalmente, lavoratori in mobilità ovvero qualora il contratto non abbia una durata iniziale superiore ai 3 mesi.

Un'altra figura contrattuale oggetto di modifica è stata, anche quest'anno, quella del lavoro accessorio, che prevede l'adempimento della controprestazione retributiva attraverso l'utilizzo dei buoni lavoro. L'art. 70 del d.lgs n. 276/03 è stato modificato a più riprese, con l'intento di ampliarne il campo di applicazione, sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo. Nel primo caso, la modifica è avvenuta a opera dell'art. 7ter, co. 12, della l. n. 33/09 che estende la possibilità di utilizzare questa figura contrattuale anche agli studenti con età inferiore ai 25 anni, alle casalinghe, ai pensionati e a coloro che percepiscono prestazioni di integrazione del salario o di indennità di disoccupazione. Quest'ultima ipotesi è prevista in via sperimentale, peraltro sottoposta al più circoscritto limite di 3.000 euro per anno solare, compatibilmente con quanto stabilito dall'articolo 19, comma 10, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2) in tema di dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale. Inoltre si arricchisce l'elenco delle attività che possono costituire oggetto di lavoro accessorio; in particolare in caso di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli e di lavori di emergenza o di solidarietà. La legge finanziaria 2010, dal canto suo, interviene per consentire il ricorso al lavoro occasionale anche alla pubblica amministrazione, notoriamente esclusa dall'ambito di applicazione del d.lgs. n. 276/03.

Non ci soffermeremo qui sul tema degli ammortiz-

Mercato del lavoro

zatori sociali,¹ che non rientra nel nostro campo di indagini, ma vorremmo comunque evidenziare come tali misure potessero incidere sul funzionamento del mercato del lavoro. Non si è trattato infatti di semplici politiche passive di sostegno al reddito o di indennità di disoccupazione, ma erano previsti vari incentivi, soprattutto a carattere economico, per favorire il collocamento di categorie svantaggiate di lavoratori. Ci limitiamo qui a richiamarle.

Si tratta sostanzialmente di misure a carattere sperimentale e temporanee, valide per la durata dell'anno in corso. Innanzitutto, si prevede l'estensione della riduzione contributiva prevista dall'articolo 8, comma 2, (assunzione a tempo determinato per un massimo di 12 mesi) e dall'articolo 25, comma 9 (assunzione a tempo indeterminato) della legge 23 luglio 1991, n. 223, ai datori di lavoro che assumono i beneficiari dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti normali, che abbiano almeno cinquanta anni di età. La durata della riduzione contributiva è prolungata, per chi assume lavoratori in mobilità o che beneficiano dell'indennità di disoccupazione non agricola con requisiti normali, che abbiano almeno trentacinque anni di anzianità contributiva, fino alla data di maturazione del diritto al pensionamento e comunque non oltre la data del 31 dicembre 2010.

Vi è inoltre da annoverare l'incentivo, sempre di natura sperimentale e per la durata dell'anno 2010, che si configura attraverso la portabilità dell'indennità di disoccupazione. I datori di lavoro che, senza esservi tenuti, assumono a tempo pieno e indeterminato i lavoratori destinatari dell'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti normali, nonché della indennità di disoccupazione speciale edile e che, nei dodici mesi precedenti, non abbiano effettuato riduzione di personale avente la stessa qualifica dei lavoratori da assumere e che non abbiano sospensioni dal lavoro, con relativo intervento della cassa integrazione salariale, possono beneficiare di un incentivo erogato dall'INPS pari alla indennità spettante al lavoratore nel limite di spesa del trattamento

spettante e con esclusione di quanto dovuto a titolo di contribuzione figurativa, per il numero di mensilità di trattamento di sostegno al reddito non erogate.

Infine, le Agenzie del lavoro – nonché Enti formativi, Enti strumentali, Cooperative, Associazioni, Fondazioni accreditati in base all'art. 7 del d.lgs. 276/03 – sono destinatarie di una serie di incentivi, finalizzati all'inserimento o reinserimento di lavoratori svantaggiati individuati ai sensi del regolamento (CE) n. 800/08. L'erogazione di tali incentivi è ovviamente subordinata al successo dell'attività di intermediazione, vale a dire all'assunzione del lavoratore con contratto di lavoro dipendente.

Quanto emerge dai dati a disposizione sugli effetti della crisi è che, insieme agli over 50 in possesso di competenze deboli, il prezzo più caro sia stato pagato dai giovani e di fronte a tale situazione il governo si è reso conto di non potersi limitare a contenere l'aumento della disoccupazione. Al fine di creare un miglior raccordo fra percorsi formativi e mercato del lavoro, per rafforzare l'occupabilità dei lavoratori e la loro adattabilità ai fabbisogni manifestati dalle imprese, il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ha presentato il *Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*. Un documento che necessita una successiva attuazione, ma è importante perché ribadisce ancora una volta la necessità di superare la logica del rigido formalismo per la tutela dei posti di lavoro, ma in modo particolare perché chiama il singolo a una responsabilizzazione rispetto al proprio futuro lavorativo, in quanto le scelte compiute in relazione alla propria formazione sono decisive per la realizzazione nella vita professionale. Al contempo però viene chiesto alle imprese uno specifico impegno a scommettere sull'innovazione e la ricerca attraverso un collegamento con il mondo della formazione, per incrementare la propria competitività. Il documento segue la via indicata a livello comunitario dalla Strategia per l'occupazione e, con un respiro più ampio, dalla Strate-

gia di Lisbona che vorrebbe fare dell'Unione europea un'economia competitiva, dinamica ma soprattutto basata sulla conoscenza.

L'intervento invece di natura normativa forse più importante e più consistente è quello che ha riguardato la modifica del testo unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.² La circostanza di agire all'interno della stretta cornice delineata dalla legge delega, di cui il testo unico e il successivo intervento correttivo sono attuazione, non ha consentito un'ampia riforma della materia dello stesso, che pure sarebbe stata nelle intenzioni dell'attuale governo. La modifica del testo unico, infatti, si spiega di fronte alla diversa politica del diritto seguita in materia lavoristica dalla maggioranza politica che si è alternata a quella che lo aveva predisposto originariamente.

Un importante rilievo da muovere è che, nonostante l'etichetta di testo unico, l'obiettivo di semplificazione normativa che animava il progetto iniziale è ancora ben lontano dall'essere raggiunto. Infatti, l'articolato del testo unico è fin troppo corposo e inoltre molti sono i settori per cui esso rinvia a testi normativi precedenti oppure all'emanazione di futura normativa di natura regolamentare.

Le modifiche apportate però sono piuttosto innovative e muovono dalla premessa per cui nessuna norma, per quanto complessa e dettagliata, sarà mai in grado di prevedere tutti i possibili rischi a cui si espone il lavoratore durante l'esecuzione della prestazione lavorativa, soprattutto di fronte ai rapidi cambiamenti dei modelli organizzativi che determinano la conseguente emersione di rischi sempre diversi. Al contrario, tali modifiche riflettono una logica sicuramente più pragmatica, per cui è proprio durante il momento organizzativo dell'impresa che si pongono le basi per un'efficace gestione del rischio, attraverso la predisposizione di chiare procedure e il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei lavoratori verso la propria sicurezza.

A nostro avviso questo intervento va nella giusta direzione, poiché si impegna nella promozione di una

Indice delle liberalizzazioni 2010

cultura di prevenzione. Riteniamo però che si potrebbe anche compiere un passo ulteriore. Il nostro istituto, infatti, in altra sede³ aveva avanzato la proposta di abolire l'Inail e introdurre nel sistema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro la logica di mercato; in tal modo si creerebbe per gli imprenditori l'incentivo più forte alla prevenzione, che è ovviamente quello di natura economica.

Infine, la legge finanziaria 2010 interviene sul piano fiscale prorogando, per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010, le misure di carattere sperimentale volte a favorire l'incremento della produttività del lavoro; si tratta della detassazione degli straordinari e dei premi di produttività, attraverso un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali pari al 10% delle somme erogate a livello aziendale a fronte delle prestazioni ed incrementi di produttività.

Settore: Mercato del lavoro					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Norme direzionali	50	Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee			70
		Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice			
		Causali tassative per la somministrazione di lavoro			
		Staff leasing			
Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro	50	Obbligo di giustificare il licenziamento			50
		Conseguenze del licenziamento ingiustificato			
		Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo			
Valutazione complessiva					60

Note

1. Sull'argomento si rinvia a Michele Tiraboschi - Silvia Spattini - Josef Tschöll, *Guida pratica ai nuovi ammortizzatori sociali: CIG ordinaria e straordinaria, ammortizzatori in deroga, contratti di solidarietà, mobilità e disoccupazione, ammortizzatori bilaterali, incentivi all'assunzione*, Milano, Gruppo 24 ore, 2009.

2. Per un'analisi sistematica del d.lgs. 106/2009 si veda il commentario curato da Michele Tiraboschi - Lorenzo Fantini, *Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (d.lgs. n. 106/2009)*, Milano, Giuffrè Editore, 2009.

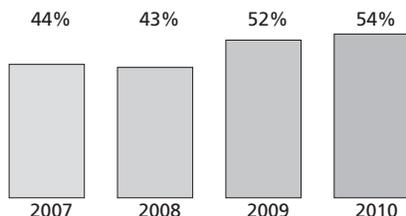
3. Autori Vari, *Liberare l'Italia: Manuale delle Riforme*, Torino, Istituto Bruno Leoni, 2008, pp. 162-180.



Capitolo 14

Fisco

di Piercamillo Falasca



1. Premessa

Per il terzo anno, l'*Indice delle liberalizzazioni* include tra i suoi capitoli quello relativo al fisco. E per la terza volta è utile partire da una premessa: perché includere il fisco tra i parametri usati per costruire il grado di liberalizzazione dell'economia italiana? Il sistema fiscale non è un "settore economico" – vale a dire un insieme di differenti attività economiche accorpate secondo caratteristiche comuni (come possono essere i trasporti, le telecomunicazioni, le professioni intellettuali, l'energia) per il quale va stimato l'impatto della regolazione.

Eppure, se non è un settore come molti altri usati per costruire l'Indice, il fisco rappresenta comunque un interessante criterio per una più esaustiva e completa valutazione del grado di apertura del mercato: la tassazione è una forma di limitazione della libertà economica alternativa alla regolazione, ma altrettanto determinante, spesso più incisiva. "Taxation by regulation" scriveva Richard Posner nel 1971: la regolazione come una forma di tassazione. La nostra scelta muove invece dall'inversione dei due termini della formula:

esiste la “regulation by taxation”, che comprime gli spazi della libertà economica e distorce le dinamiche imprenditoriali.

2. Perché il fisco riduce la libertà economica

La fiscalità è un intervento pubblico con il quale il decisore regola l'economia. A volte, la tassazione viene usata dal policy-maker come esplicito strumento di regolazione, teso a incentivare o disincentivare un certo comportamento: pensiamo ai sussidi fiscali all'acquisto di determinati prodotti (come di recente avvenuto con il c.d. “decreto incentivi”) o allo sfavore fiscale nei confronti di talune scelte private (la tassazione del tabacco, ma anche l'aggravio fiscale – da poco eliminato – cui era sottoposto il lavoro straordinario fino al 2008). Non tutte le forme di regolazione dell'attività economica per via fiscale meritano un giudizio negativo *tout court*, ovviamente: l'ipotesi di introduzione di una *carbon tax*,¹ ad esempio, potrebbe rendere i sistemi di controllo delle emissioni inquinanti molto più trasparenti, automatici e visibili di quanto non siano i meccanismi regolatori tesi a porre tetti quantitativi. Ma resta il dato di fondo: la tassazione, esplicitamente o implicitamente, finisce sempre per condizionare gli agenti economici, siano essi individui o imprese.

Anzitutto, indipendentemente dalla specifica forma di prelievo e dalla base imponibile, il livello generale della pressione fiscale sul reddito aggregato determina la quantità di risorse che il settore pubblico assorbe e – ragionando *a contrario* – l'ammontare della ricchezza che ogni soggetto privato ha a disposizione per le proprie autonome scelte di investimento e di consumo. Il settore pubblico utilizza le risorse raccolte attraverso la tassazione per finanziare le proprie attività e il proprio personale: siamo sicuri che i contribuenti non utilizzerebbero i propri soldi in modo diverso? Per fare un esempio, siamo sicuri che – potendo scegliere liberamente – deciderebbero di tenere in piedi una macchina da quattro milioni di dipendenti pubblici, remunerati secondo criteri avulsi da ogni riferimento alla produttività?

Fisco

Una quota ingente di queste risorse private, prelevate dallo Stato, viene impiegata per finanziare la scuola, l'università e il welfare *lato sensu* (la sanità, le pensioni, i servizi alle famiglie e all'infanzia, le assicurazioni sul lavoro). Si tratta di servizi verso i quali, anche in assenza dell'intervento statale, s'indirizzerebbe comunque una consistente domanda privata, ma che sono sottratti all'iniziativa privata e consegnati alla gestione prevalente del settore pubblico. In altri termini, sono "pezzi" enormi del prodotto interno lordo – circa un terzo del totale – soggetti a una condizione di quasi monopolio pubblico. Non è di questo capitolo il compito di valutare il grado di liberalizzazione di ognuno di questi servizi pubblici² (che pure sarebbe opportuno indagare, a partire dalla scuola e l'università), ma è un fatto che la quantità di risorse drenata dalla tassazione e destinata alla fornitura di servizi gestiti dal settore pubblico comprime considerevolmente la concorrenza degli operatori privati e la scelta degli utenti.

Soprattutto, il carico fiscale sugli individui influenza l'offerta di lavoro e l'allocazione dell'offerta di lavoro in settori più o meno produttivi.³ Per usare l'approccio del capitolo – "regulation by taxation" – possiamo dire che una tassazione eccessiva del reddito riduce la libertà delle persone, perché ne condiziona le scelte sulla quantità e sul tipo di attività lavorativa. In particolare, il grado di progressività del sistema fiscale è uno dei fattori di maggiore distorsione dell'economia, perché riduce al crescere del reddito la propensione al lavoro. Una storia curiosa può rappresentare un ottimo esempio. Negli anni Cinquanta, negli Stati Uniti l'imposta sul reddito personale era fortemente progressiva, con l'aliquota marginale più alta pari al 90%. Nel mondo della boxe, nonostante i lauti guadagni possibili ad ogni incontro, difficilmente il campione dei pesi massimi metteva in palio il proprio titolo più di una volta all'anno: il rischio di sconfitta non valeva la pena, se di fatto il guadagno netto dell'incontro era pari al 10% di quanto veniva pattuito. Dal 1959 al 1964 ci furono esattamente un incontro per il titolo all'anno. Con la riforma

fiscale del 1964 (in vigore dal 1965) e la riduzione dell'aliquota più alta al 70%, il risultato fu il seguente: due incontri per il titolo nel 1965, tre nel 1966. Non si può forse dire che il sistema d'imposizione fortemente progressivo fosse una limitazione all'attività lavorativa e alla produttività?

Progressività a parte, a condizionare le scelte di lavoro e di tempo libero contribuiscono diversi fattori. Tra questi vale la pena ricordare il trattamento fiscale delle famiglie. Contrariamente a quanto l'intuito suggerirebbe, forme di tassazione del reddito che abbiano come base la coppia di coniugi e non il singolo determinano un disincentivo al lavoro del secondo coniuge e un incentivo a un aumento del lavoro per il coniuge a reddito più alto. In altri termini, i sistemi fiscali tipo quoziente familiare o *splitting* frenano l'occupazione femminile, creando un incentivo affinché le donne scelgano il part-time rispetto al full-time o preferiscano dedicarsi esclusivamente alle attività domestiche e non al lavoro extra-domestico.⁴

Altri aspetti contribuiscono a definire il grado di liberalizzazione per via fiscale di un'economia. Volgendo lo sguardo dagli individui al mondo delle imprese, possiamo facilmente osservare come, preso un settore economico, più è alto il carico fiscale, più elevate saranno le barriere all'ingresso a discapito dei potenziali concorrenti (domestici ed esteri). Una elevata tassazione disincentiva gli investimenti, frenando così la spinta all'innovazione. In più, quanto più è complesso, farraginoso e discrezionale il sistema di tassazione, tanto più le dinamiche competitive sono distorte: le grandi aziende vengono di fatto favorite rispetto alle piccole (per le quali il peso della *compliance* fiscale è giocoforza maggiore, in assenza delle economie di scala di cui possono beneficiare le imprese di grandi dimensioni) e vengono in particolare incentivate l'evasione e l'elusione, perché quanto più sono alti i costi degli adempimenti fiscali, tanto più si riduce il rischio relativo della violazione e il costo del raggio delle regole.

La presenza di troppe "eccezioni" fiscali⁵ – l'insieme

Fisco

di sussidi diretti, agevolazioni fiscali, contributi in conto interessi e altri – vincolate a qualche particolare condizione dell'impresa (il numero dei dipendenti, l'età degli stessi, la localizzazione, le scelte industriali, ecc.) finisce per influenzare e distorcere il comportamento delle aziende, premiando spesso l'inefficienza. Cosa accade, ad esempio, quando il fisco premia con un "bonus" le imprese sulla base del numero di dipendenti impiegati? Nello scorso numero dell'Indice abbiamo incluso un esempio che ci pare utile replicare.

Immaginiamo due ipotetiche imprese, Alfa e Beta, che producono lo stesso bene X, ma che lo realizzano con un diverso numero di ore lavorate per unità di prodotto: Alfa impiega 10 ore e Beta 15. Per realizzare un certo numero di unità di X, Alfa risparmierà così il 50% del costo del lavoro, realizzerà profitti maggiori per i propri azionisti e potrà effettuare più investimenti. Di fronte a un evidente caso di maggiore efficienza, però, il sistema fiscale premia l'azienda che "spreca" più ore di lavoro. Reagendo razionalmente al contesto esterno, le imprese (anziché operare per la riduzione dei costi di produzione del bene X) sceglieranno strategicamente quella struttura produttiva che permetterà loro di ridurre i costi di X ma con il maggior impiego possibile di dipendenti per beneficiare del bonus fiscale. Il risultato è dato da costi e prezzi più alti, minore spinta all'efficienza, più bassa produttività del lavoro. Così facendo, le imprese "scaricano" sulla fiscalità, vale a dire su tutti i contribuenti, l'inefficienza.

Infine, quando il sistema fiscale di un paese è molto gravoso, ma soprattutto quando è poco comprensibile e trasparente, è ridotta l'appetibilità di quella specifica realtà economica come meta per gli investimenti esteri, *ergo* per una fonte vitale di concorrenza.

3. La metodologia

Basandoci sulle considerazioni appena espresse, il capitolo si pone l'obiettivo di offrire una valutazione quantitativa del livello di liberalizzazione per via fisca-

le dell'Italia. Il paese *benchmark* con cui confrontare la *performance* italiana è il Regno Unito, come pure è accaduto nelle due passate edizioni dell'Indice.

Il lavoro sconta una discrepanza temporale di due anni tra dati e valutazione: per l'edizione 2010, i dati sono relativi all'anno 2008. Va quindi evitata ogni possibile confusione da parte del lettore, portato eventualmente ad associare il risultato dell'Indice con l'attualità. Da parte di chi redige il lavoro, c'è l'obbligo di evidenziare opportunamente la cosa.

Sarà bene, nello svolgimento del capitolo, dar conto del fatto che alcuni miglioramenti italiani sono il frutto di arretramenti del Regno Unito e non di politiche virtuose del nostro legislatore.

Già nell'edizione del 2009 (con dati riferiti al 2007) avevamo segnalato un deterioramento delle *performance* britanniche. Il *trend* negativo è continuato nel corso del 2008, come vedremo. L'ampio pacchetto di stimolo fiscale messo in piedi dal governo laburista, in particolare, ha fatto sì che i cosiddetti "aiuti di Stato" – l'insieme di vantaggi assicurati selettivamente da un'autorità statale o substatale alle imprese – passassero dai 5,8 miliardi di euro circa del 2007 ai quasi 72 del 2008: una massiccia distorsione del mercato.

Sebbene l'attenzione del nostro lavoro si limiti ai dati del 2008, non si può fare a meno di notare che il peggioramento del Regno Unito quale paese di riferimento della nostra analisi è proseguito nel 2009 e soprattutto nell'anno fiscale 2010, con l'aliquota marginale dell'imposta sul reddito passata dal 40 al 50%. A partire da aprile 2011, inoltre, una stretta sulle deduzioni personali dei redditi sopra le 100 mila sterline e la restrizione delle detrazioni relative ai contributi pensionistici per i redditi sopra le 150 mila sterline si tradurranno in una aliquota marginale vicina al 60% per i contribuenti più abbienti. L'esito delle recenti elezioni britanniche, con la formazione di un *hung parliament* e del governo di coalizione Tory-Libdem, potrà determinare un'inversione di rotta rispetto alla tendenza in atto? È presto per dirlo, anzitutto perché le scelte del

Fisco

governo di Londra (come di tutti gli altri) saranno condizionate non solo dagli equilibri politici interni, ma anche dagli scenari e dagli andamenti economici europei e internazionali.

Ciò detto, pur tra mille dubbi, si è confermato il Regno Unito come paese di riferimento di questo capitolo. Le ragioni sono diverse. Anzitutto, appare ancora astratto pensare di confrontare il grado di liberalizzazione fiscale dell'Italia con quello di paesi caratterizzati sì da una *performance* migliore di quella britannica, ma troppo distanti dall'Italia per dimensioni, caratteristiche demografiche e per condizioni socio-economiche generali (pensiamo alla Repubblica Ceca, all'Estonia o alla Slovenia). D'altro canto, tutti gli indicatori portano a credere che il peggioramento del grado di liberalizzazione fiscale sia un tratto non solo britannico, ma comune a molti paesi europei, i cui effetti saranno più visibili negli anni a venire.

La nostra analisi si baserà sui due ambiti: la tassazione delle persone fisiche e la tassazione delle imprese. Al netto di qualche lieve modifica (di cui daremo conto nel corso della trattazione e, più diffusamente, in appendice), per l'edizione corrente confermiamo sostanzialmente l'impianto di valutazione e di pesi fissato nell'edizione 2009.

Alla tassazione delle imprese assegniamo un peso pari al 60% del totale, alla tassazione delle persone il 30% e il restante 10% all'indicatore "pressione fiscale complessiva in relazione al Pil". Quest'ultimo criterio ha la funzione di intercettare nella valutazione tutte le forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori: per dirne alcune, l'Iva, le accise sui carburanti, le imposte locali, le tariffe amministrative.

Per la valutazione del grado di liberalizzazione per via fiscale della tassazione delle imprese consideriamo quindi tre criteri:

- (criterio LF_{1.1}) la somma di tutte le tasse, inclusi gli adempimenti burocratici, gravanti su una media azienda in un anno, calcolata in percen-

Indice delle liberalizzazioni 2010

tuale ai profitti;⁶ nel calcolo abbiamo incluso i contributi sociali: sebbene si tratti di risorse dei lavoratori e non dell'azienda (li considereremo anche nell'ambito della tassazione personale), è indubbio che le imprese valutino il livello dei contributi prima di effettuare un investimento in un dato paese, anzitutto perché ne affrontano l'esborso finanziario;

- (criterio LF_{1.2}) il tempo medio dedicato agli adempimenti fiscali, in numero di ore annue;⁷
- (criterio LF_{1.3}) la quota, in rapporto al Pil,⁸ dei sussidi fiscali, ossia l'insieme di vantaggi assicurati selettivamente da un'autorità statale o sub-statale alle imprese.⁹

Per la tassazione delle persone fisiche, consideriamo nel calcolo tre componenti:

- (criterio LF_{2.1}) l'imposizione sul reddito, i contributi sociali a carico del lavoratore e quelli a carico del datore di lavoro;¹⁰ più specificamente, usiamo la pressione fiscale e contributiva a carico di un lavoratore medio single e senza obblighi di famiglia;¹¹
- (criterio LF_{2.2}) un indice di progressività del sistema fiscale costruito sulla base di tre fattori: a) il numero di aliquote; b) la distanza tra l'aliquota più alta e quella più bassa; c) la base – individuale e familiare – del sistema di tassazione del reddito;
- (criterio LF_{2.3}) l'aliquota massima dell'imposta sul reddito.

L'ultimo indicatore è la pressione fiscale complessiva in relazione al Pil,¹² usata in qualità di "aggregatore" di tutte le altre forme di tassazione non incluse nei primi due indicatori: l'Iva, le imposte locali, le accise sui carburanti, le tariffe amministrative.

Nella tabella 14-1, abbiamo schematizzato gli indicatori, le componenti degli stessi e i rispettivi pesi.

Fisco

Tabella 14-1 Indicatori, sotto-indicatori e pesi		
1. Tassazione delle imprese		(peso sul totale: 0,6)
1.1 Tassazione totale (% sui profitti)		(peso criterio: 0,5)
1.2 Adempimenti fiscali (ore)		(peso criterio: 0,25)
1.3 Eccezioni fiscali		(peso criterio: 0,25)
2. Tassazione delle persone		(peso sul totale: 0,3)
2.1 Pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio		(peso criterio: 0,6)
2.2 Progressività del sistema		(peso criterio: 0,3)
	a) Numero aliquote	
	b) Distanza tra aliquote	
	c) Base della tassazione	
2.3 Aliquota massima		(peso criterio: 0,1)
3. Pressione fiscale sul PIL		(peso sul totale: 0,1)

Per ognuno dei criteri sopra descritti, usiamo una formula matematica che possa rappresentare la *performance* dell'Italia (LF, ossia liberalizzazione per via fiscale). Poniamo il risultato al numeratore di un rapporto che abbia come denominatore il corrispondente valore dello stesso criterio per il Regno Unito:

$$LF_{(ITA; x)} / LF_{(UK; x)}$$

dove con x indichiamo, di volta in volta, il numero del criterio analizzato. Alla fine, costruiremo il grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale del nostro paese come media ponderata dei risultati dei tre indicatori stimati (che, a loro volta, saranno delle medie ponderate dei singoli criteri).

In appendice al capitolo, riportiamo le formule usate. È chiaro a chi legge che la costruzione delle diverse formule ha un carattere arbitrario e opinabile, come lo è d'altronde la distribuzione dei pesi tra i vari criteri. Ma la qualità di questa valutazione è data prima di tutto dal confronto dei risultati anno per anno: a parità di *benchmark* e di formule usate (quando esse vengono modificate, si procede a ricalcolare con il

nuovo metodo anche i risultati degli anni precedenti), si osservano i miglioramenti e i peggioramenti e si ritrovano le conseguenze delle scelte di politica fiscale ed economica adottate. Insomma, nonostante l'inevitabile arbitrarietà, l'analisi proposta cerca di essere il più rigorosa possibile.

Nella tabella finale con i risultati, sono riportati i valori del 2008 (l'anno oggetto della nostra indagine), il 2007 e il 2006. Per questi ultimi due non c'è necessariamente coincidenza con le tabelle presenti nelle edizioni passate dell'*Indice delle liberalizzazioni*, proprio in virtù dei cambiamenti nel calcolo e dell'eventuale aggiornamento dei dati effettuati dagli istituti statistici cui ci affidiamo.

4. Il grado di liberalizzazione fiscale delle imprese italiane

Il primo criterio (LF_{1.1}) analizzato si riferisce alla tassazione totale (fiscale e contributiva) come percentuale dei profitti, calcolata dalla Banca Mondiale. Sulla base della formula usata, il grado di liberalizzazione italiano è del 61%, a fronte del 53% dello scorso anno.

Per il Regno Unito c'è un leggero peggioramento (dal 35,3 al 35,9% dei profitti), ma in questo caso è soprattutto il dato italiano – che passa dal 73,3% del 2007 al 68,4% del 2008 – a decretare il miglioramento relativo del nostro paese. Va sottolineato che nel 2006 la tassazione totale per le imprese italiane copriva il 76,2% del profitto: nel biennio 2007-2008, quindi, c'è stata una schiarita per le imprese dello Stivale. È probabile che il miglioramento sia dovuto alla riforma dell'Ires realizzata con la Finanziaria per il 2008 dal Governo Prodi, con la quale l'aliquota dell'imposta è scesa dal 33 al 27,5%, sebbene a fronte di un ampliamento della base imponibile.

In generale, comunque, le imprese italiane continuano a subire un carico fiscale e contributivo molto maggiore di quello britannico. Proviamo a capire dove si "annida" il gap. La *corporate income tax* britannica assorbe in media il 21,9% dei profitti, la somma di Ires e Irap

Fisco

appena un punto percentuale di più (il 22,9).¹³ La differenza è altrove, soprattutto nel costo del lavoro (la *labor tax* britannica vale l'11% dei profitti, la somma di contributi sociali e Tfr il 43,4): è il finanziamento della spesa sociale – elefantiaca e inefficiente – la zavorra principale per le imprese italiane. Poco significativa è invece la differenza nelle altre fonti di tassazione.

Il secondo criterio (LF_{1.2}) è relativo alle ore annuali necessarie per gli adempimenti fiscali. Invariato il numero di ore di *compliance* fiscale per le imprese italiane (334), sale quello britannico (110, erano 105 nel 2007): ciò determina un lieve avanzamento nel valore del criterio – dal 18% del 2007 al 19% – in virtù di un calo della *performance* britannica. Quello del tempo necessario per gli adempimenti burocratici resta uno dei gap più evidenti: una media azienda italiana è costretta a occuparsi degli adempimenti fiscali per un tempo più di tre volte superiore a quanto dovuto da un'impresa inglese. Si tratta di una barriera alla competizione internazionale e – come si suggeriva nel secondo paragrafo – di uno squilibrio tra piccole e grandi aziende.

È opportuno spendere qualche riflessione sull'argomento dei sussidi fiscali, l'oggetto del terzo criterio (LF_{1.3}). Da anni, l'Italia ha intrapreso un positivo percorso di riduzione degli aiuti di Stato alle imprese: se nel 1992 essi ammontavano all'1,4% del Pil, nel 2008 il valore è sceso allo 0,3%, poco più di un quinto di 16 anni prima, un dato sostanzialmente in linea con i paesi più virtuosi d'Europa (il Regno Unito, appunto, che dal 1992 al 2007 si è mantenuto costantemente intorno allo 0,2%). Già nella scorsa edizione dell'Indice avevamo dato conto del miglioramento comparato dell'Italia (in termini percentuali si era passati dal 21 all'85% rispetto al Regno Unito). È possibile che la maggiore "neutralità" del sistema fiscale sia essenzialmente dovuta a due fattori: alla pressione dell'Unione Europea (ecco una forma di Europa che funziona) e alla oggettiva scarsità di risorse del bilancio pubblico, sempre meno capiente per interventi di politica industriale.

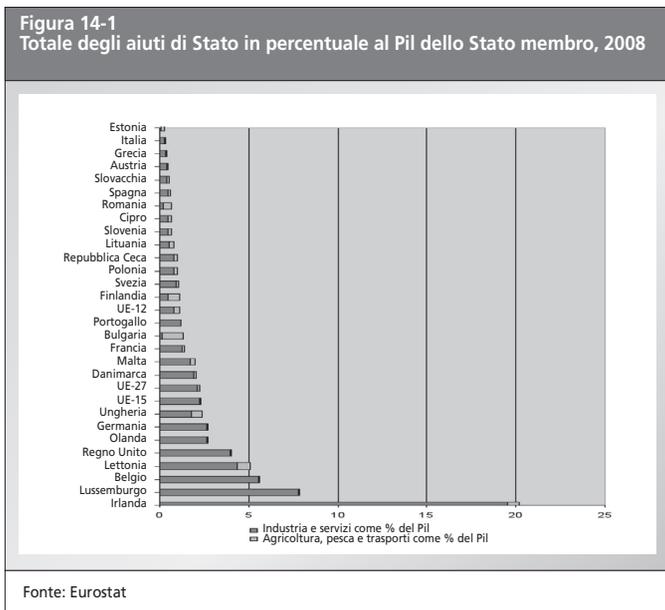
Ciò detto, focalizziamoci su un punto cruciale. Il

Indice delle liberalizzazioni 2010

2008 vede l'Italia ferma allo stesso livello del 2007, mentre in quasi tutta Europa c'è stata l'esplosione dei sussidi pubblici alle imprese. Tenuto da parte il caso più eclatante, l'Irlanda, dove si è giunti all'incredibile livello del 19,6% del Pil (era lo 0,4 nel 2007), si osserva una crescita complessiva del peso dei sussidi: in Francia si è passati dallo 0,4 all'1,3%, in Germania dallo 0,6 al 2,7, nei Paesi Bassi dallo 0,3 al 2,7. E nel Regno Unito dallo 0,2 del 2007 addirittura al 4%. La scelta di molti governi europei di reagire alla recessione attraverso piani di stimolo fiscale, indirizzati a sostenere la domanda, è alla base dell'espansione dei deficit e dei debiti pubblici che hanno reso le finanze pubbliche particolarmente fragili, come ha dimostrato la crisi greca, giunta al massimo della sua drammaticità mentre questo capitolo è in via di stesura. A due anni di distanza dalla scelta "keynesiana" posta in essere dalla gran parte dei governi europei, è giudizio ampiamente condiviso che si sia trattato di un grave errore: per arginare gli effetti dello scoppio della bolla del credito, si è prodotta una bolla del debito sovrano, i cui effetti si faranno pesantemente sentire negli anni a venire.

Al governo italiano va quindi riconosciuto il merito di essersi sostanzialmente astenuto dall'opzione keynesiana. Come mostra la tabella che segue, l'Italia si è trovata nel 2008 con la più bassa percentuale di aiuti di stato alle imprese dopo la sola Estonia.

Fisco



D’altro canto, come fa la stessa Eurostat, è opportuno distinguere i sussidi “strutturali” alle imprese dalle misure straordinarie, di natura evidentemente congiunturale. La filosofia di fondo dell’Indice è quella di valutare la presenza e la consistenza degli ostacoli ordinari al libero svolgersi della concorrenza e, nel caso di specie, scegliamo dunque di valutare il livello dei sussidi al netto del pacchetto anti-crisi adottato a Londra (in questo modo, il valore dei sussidi per il Regno Unito scende dal 4 allo 0,2%). Il risultato vede comunque l’Italia – con il suo 0,3% del Pil – a un livello soddisfacente, tra i più virtuosi d’Europa. Anche “depurando” i dati dei maggiori paesi europei della componente straordinaria, ritroviamo valori in genere superiori a quelli italiani: 0,8% per la Svezia, 0,7 per la Danimarca, 0,6 per la Germania, 0,4 per la Francia, la Spagna e l’Austria. Sulla base del nostro metodo di calcolo, il grado di liberalizzazione italiana rispetto al criterio LF_{1.3} è l’82%, pari a quello dell’edizione precedente.

La media ponderata dei tre criteri porta il livello di liberalizzazione fiscale per le imprese italiane al 56%, rispetto al 52% dell'edizione passata. A questo avanzamento contribuisce quindi il minor peso della tassazione in relazione ai profitti (passata in un anno dal 73,3 al 68,4%) e, in misura minore, il deterioramento del *benchmark* rispetto alle ore di *compliance* fiscale.

In generale, il dato resta molto negativo. La libertà di cui godono le imprese britanniche è ancora molto superiore a quella delle imprese del Belpaese. Una quota troppo grande del valore prodotto viene assorbita dal fisco e troppo alta è la "tassa-tempo". Da anni ormai resta insoluto il nodo dell'Irap, un'imposta "ibrida" la cui abolizione è un dossier sempre sul tavolo, ma sempre chiuso.

5. Il grado di liberalizzazione fiscale per le persone fisiche e la pressione fiscale complessiva

Rispetto alla tassazione personale, l'analisi mostra un grado di liberalizzazione per via fiscale molto basso, pari appena al 44%. Un peggioramento rispetto al 2007 frutto essenzialmente di un lieve aumento della pressione fiscale e contributiva sul lavoratore medio italiano (46,5% del reddito da lavoro lordo nel 2008, 46,2 nel 2007) e di un calo della pressione sul lavoratore britannico (32,8 contro 34). Rispetto al primo criterio (LF_{2.1}), il grado di liberalizzazione italiano è appena del 24%, in diminuzione di 3 punti percentuali rispetto al dato dell'anno precedente. Tra Italia e Gran Bretagna c'è uno scarto molto significativo, quasi 14 punti percentuali che il lavoratore italiano si vede sottratti dallo Stato e che restano invece nella disponibilità del suo omologo britannico. È interessante notare quanto poco decentrato sia il sistema fiscale e contributivo sul lavoro: in Italia appena l'1,7% del salario lordo è tassato da livelli di governo sub-centrali, nel Regno Unito il prelievo sul lavoro è solo centrale. Altri paesi hanno modelli profondamente diversi, se pensiamo che negli Stati Uniti tasse e contributi sub-federali assorbono poco più del 6%, in Spagna il 5%, in Svezia addirittura

Fisco

il 30%. Cosa cambierà con il federalismo fiscale è ancora presto per dirlo.

Invariati rispetto al 2007, invece, i criteri LF_{2.2} e LF_{2.3}. Per il primo di questi criteri, il peggioramento c'era stato tra il 2006 e il 2007, con l'aumento delle aliquote Irpef da 4 a 5, in conseguenza della riforma fiscale attuata dal Governo Prodi con la Finanziaria per il 2007. Nell'anno oggetto di questo studio l'impalcatura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è rimasta invariata, così come non è cambiata la distanza tra l'aliquota più bassa e la più alta e il sistema di tassazione (individuale sia a Londra e Manchester che a Roma e Milano). Rispetto al criterio LF_{2.2}, pertanto, l'Italia ha un grado di liberalizzazione del 76%, invariato rispetto all'edizione passata dell'Indice.

La differenza nel livello dell'aliquota marginale più alta, fissata al 43% in Italia e al 40% in Gran Bretagna, fa sì che rispetto al terzo criterio del grado di tassazione delle persone fisiche l'Italia si ponga al 72% del dato inglese. È lo stesso livello dell'anno precedente. Al lettore che dovesse interrogarsi sulla ratio per la quale un differenziale di soli 3 punti tra l'aliquota italiana e quella britannica determini nel nostro calcolo un grado di liberalizzazione inferiore ai tre quarti del *benchmark*, sottolineiamo il valore cruciale dell'aliquota marginale: i lavoratori a reddito medio-alto sono anche i soggetti a più alta mobilità, quelli più sensibili alla competizione tra diversi sistemi fiscali. D'altro canto, i redditi medio-alti non sono più appannaggio di nobili o proprietari terrieri, ma di imprenditori, lavoratori specializzati e professionisti, i quali rappresentano il motore della crescita economica, della produttività, della competitività e dell'innovazione di un paese.

Invariata la soglia di liberalizzazione fiscale rispetto al criterio della pressione fiscale complessiva: l'Italia è al 73% della Gran Bretagna. Si arriva a questo dato in virtù di una pressione italiana pari al 42,8% (in diminuzione di mezzo punto percentuale rispetto al 43,3 del 2007), a fronte del 35,7 britannico (era il 36,2 nel 2007). Cosa ha determinato la minore pressione fiscale italia-

Indice delle liberalizzazioni 2010

na? Le cause possono essere molte e non necessariamente alternative tra loro. Va sicuramente registrato il taglio dell'ICI sulla prima casa e la detassazione degli straordinari e dei premi di produttività (tra i primi provvedimenti del Governo Berlusconi). Ciononostante, il carico fiscale italiano è ancora molto lontano dal livello inglese: circa 7 punti di Pil assorbiti dal Leviatano fiscale in Italia e lasciati nella disponibilità dei privati nel Regno Unito. Un eventuale processo di convergenza necessiterebbe di riforme robuste e non di interventi al margine come quelli finora sperimentati.

6. Conclusioni

Tabella 14-2
Indice di liberalizzazione (anni 2008-2009-2010)

anno Indice	2010	2009	2008
anno analisi	2008	2007	2006
imprese	56%	52%	33%
tassazione totale (su % profitti)	61%	53%	48%
ore compliance fiscale	19%	18%	16%
sussidi imprese	82%	82%	21%
persone fisiche	44%	46%	51%
pressione fiscale e contributiva	24%	27%	29%
progressività sistema	76%	76%	86%
aliquota massima	72%	72%	72%
pressione fiscale complessiva	73%	73%	80%
totale	54%	52%	43%

Sulla base dei risultati appena presentati, l'Italia ha un grado complessivo di liberalizzazione per via fiscale pari al 54% rispetto al paese di riferimento, il Regno Unito. È un dato moderatamente in crescita rispetto al 52% passato. A questo risultato si giunge sostanzialmente in virtù della maggiore libertà fiscale per le imprese italiane, che godono della riduzione del peso della tassazione totale sui profitti. La buona *performance* italiana, lo ripetiamo, è accompagnata da un deterioramento della *performance* britannica: rispetto ai tempi

Fisco

per la *compliance* fiscale, l'Italia passa dal 18 al 19%, ma l'avanzamento è il frutto dell'aumento delle ore necessarie in Gran Bretagna per adempiere agli obblighi fiscali.

Per il secondo anno consecutivo peggiorano invece le cose per le persone fisiche, per effetto dei provvedimenti di inasprimento fiscale decisi dal Governo Prodi. Curiosamente, un governo di centrosinistra grazie al quale l'Italia ha sperimentato una maggiore libertà fiscale per le imprese e una minore libertà fiscale per gli individui. Sul 2008 hanno effetto alcune decisioni del Governo Berlusconi: la prima (che probabilmente ritroviamo nel dato della pressione fiscale complessiva) è il taglio dell'Ici sulla prima casa e la detassazione degli straordinari e dei premi di produttività, la seconda è la scelta di non attivare piani di stimolo fiscale per contrastare la recessione economica divampata nella seconda metà dell'anno. Nessuna di queste decisioni ha effetto sui "numeri" dell'Indice. La pressione fiscale italiana scende nel 2008 rispetto al 2007, ma così fa anche quella britannica, lasciando il rapporto sostanzialmente invariato. L'enorme piano di stimolo fiscale implementato dal governo laburista di Gordon Brown, invece, resta fuori dai nostri dati, che come abbiamo cercato di spiegare provano a isolare gli andamenti strutturali. L'aumento dei sussidi alle imprese in Gran Bretagna è davvero provvisorio? Questa incognita, insieme ad altre spie, porta a dubitare della possibilità che in futuro sia ancora il Regno Unito la realtà con cui confrontare il livello di liberalizzazione fiscale dell'Italia.

Cosa registrerà la prossima edizione dell'Indice? Il 2009 non è stato per l'Italia un anno di riforme sul fronte fiscale, così come non lo è il 2010 – almeno al momento in cui questo capitolo viene redatto. La crisi economica, la tensione che questa esercita sul bilancio pubblico e sul debito pubblico italiano, ha "congelato" l'intendimento (da programma elettorale, tra l'altro) della coalizione di centrodestra di operare per una riduzione della pressione fiscale sotto il 40%. Eppure è opinabile la tesi di chi individua nella necessità di una politica di

Indice delle liberalizzazioni 2010

rigore finanziario l'ostacolo insormontabile per la riforma fiscale: soprattutto un paese con un livello di spesa pubblica pari alla metà del reddito nazionale, non è tecnicamente difficile reperire le risorse necessarie per coprire finanziariamente un taglio anche robusto delle tasse. Ad ogni modo, ci sono sicuramente riforme possibili "a costo zero", innovazioni del quadro di regole fiscali capaci di semplificare gli adempimenti, ridurne il numero, limitarne la distorsività, anche attraverso l'eliminazione degli effetti disincentivanti per l'offerta di lavoro di un sistema di tassazione del reddito personale fortemente progressivo.

Settore: Fisco					
Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Tassazione delle imprese	60	Tassazione totale	50	61	56
		Adempimenti fiscali	25	19	
		Eccezioni fiscali	25	82	
Tassazione delle persone	30	Pressione fiscale e contributiva media	60	24	44
		Progressività	30	76	
		Aliquota massima	10	72	
Pressione sul Pil	10				73
Valutazione complessiva					54

Fisco

Appendice

Formule

Criterio LF_{1.1}

Usiamo la seguente equazione quadratica, mutuata dall'*Index of Economic Freedom* dell'Heritage Foundation

$$LF_{(i; 1.1)} = 100 - \alpha (T_i)^2$$

dove con $LF_{(i; 1.1)}$ indichiamo la liberalizzazione fiscale (espressa su base 100) nel paese i rispetto al criterio 1.1, α un coefficiente pari a 0,01 e T_i la somma di tutte le tasse in percentuale del profitto (T è un numero compreso tra 0 e 100). Il coefficiente α è quel valore che porta LF a 0 quando la tassazione T arriva al 100%.¹⁴

Criterio LF_{1.2}

Nel caso del numero di ore necessario per gli adempimenti fiscali, usiamo una formula con la quale il grado di liberalizzazione fiscale si riduce più che direttamente all'aumentare delle ore di *compliance* fiscale:

$$LF_{(ITA; 1.2)} / LF_{(UK; 1.2)} = \sqrt{(HC_{UK} / HC_{ITA})^3}$$

Criterio LF_{1.3}

Per la valutazione dei sussidi fiscali, che consideriamo in percentuale al Pil dei due paesi, ci serviamo della formula che segue:

$$LF_{(ITA; 1.3)} / LF_{(UK; 1.3)} = \sqrt{(ETC_{UK} / ETC_{ITA})}$$

dove con ETC indichiamo la quota di eccezioni di ogni paese in rapporto al gettito della *corporate tax*. Lo scorso anno avevamo calcolato i sussidi in relazione al gettito dell'imposta sul reddito delle imprese nei due paesi, ma un proficuo scambio epistolare con un lettore ci ha convinto a usare come denominatore il Pil: troppe

le differenze nella base imponibile della *corporate tax* di un paese e dell'altro.

Criterio LF_{2.1}

Spostandoci sul lato della tassazione delle persone fisiche, il primo criterio è la pressione fiscale e contributiva che complessivamente grava su un lavoratore medio. La formula cui ci riferiamo è la medesima usata per la pressione fiscale a carico delle imprese, calcolata per l'Italia e per la Gran Bretagna:

$$LF_{(i;2.1)} = 100 - \alpha (T_i)^2$$

Il valore di α è 0,04, come per l'*Index* dell'Heritage Foundation. In questo modo, il grado di libertà fiscale, quando la pressione è del 50% del reddito, è pari al 25%, per poi scendere rapidamente (si arriva a zero tra il 57 e il 58%). L'idea di fondo è che ogni punto di pressione fiscale dopo la soglia del 50% sia sempre meno tollerabile. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello della Gran Bretagna

$$LF_{(ITA; 2.1)} / LF_{(UK; 2.1)}$$

otteniamo la percentuale rispetto alla pressione fiscale e contributiva a carico dei lavoratori.

Criterio LF_{2.2}

Per il grado di progressività dei due sistemi, scegliamo una formula che, al crescere della progressività, fa diminuire la libertà fiscale:

$$LF_{(ITA; 2.2)} / LF_{(UK; 2.2)} = 0,4 (NA_{UK} / NA_{ITA}) + 0,4 (DA_{UK} / DA_{ITA}) + 0,2 (BT_{UK} / BT_{ITA}).$$

dove NA è il numero delle aliquote, DA la distanza tra l'aliquota più alta e quella più bassa e BT la base della tassazione.¹⁵

Fisco

Critério LF_{2.3}

Per il terzo criterio da analizzare, l'aliquota marginale più alta, calcoliamo il valore della formula usata per le aliquote al livello T_{\max} , ossia al livello dell'aliquota massima nei due paesi.

$$LF_{(i;2.3)} = 100 - \alpha (T_{MAX})^2$$

Il valore di α è 0,04. Con questo valore LF è pari a zero quando l'aliquota è del 50%. Con un parametro così "severo", accentuiamo lo sfavore del mercato nei confronti di un'aliquota massima elevata. Dividendo poi il risultato dell'Italia della formula precedente per quello della Gran Bretagna

$$LF_{(ITA; 2.3)} / LF_{(UK; 2.3)}$$

otteniamo la percentuale di liberalizzazione per via fiscale rispetto a quest'ultimo criterio.

Critério LF₃

La formula per la pressione fiscale complessiva è la medesima usata per la pressione fiscale a carico delle imprese, calcolata per l'Italia e per la Gran Bretagna:

$$LF_{(i;3)} = 100 - \alpha (T_i)^2$$

Il valore di α è 0,03.

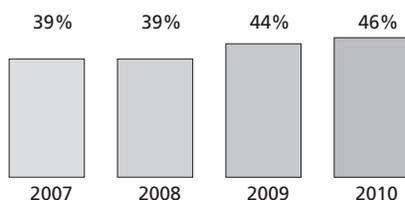
Note

1. Tecnicamente un'imposta pigouviana.
2. Si rimanda alla scorsa edizione dell'Indice per alcune riflessioni sui settori della scuola e delle pensioni.
3. A tal proposito si veda Robert Solow, "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 1956. Una pietra miliare, reperibile in pdf all'url: <http://www.karlsshell.com/pdfs/RMSolow.pdf>.
4. Per approfondimenti sulla questione si rimanda a Chiara Rapellini, "Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche", Società italiana di economia pubblica, 2006 (<http://www-3.unipv.it/webstep/wp/475.pdf>).
5. Usiamo la definizione di "aiuto di stato" della Commissione UE: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/what_is_state_aid.html.
6. Fonte: www.doingbusiness.org. I dati si intendono tratti da questa fonte laddove non viene specificamente indicata una fonte diversa.
7. L'indicatore misura il tempo necessario per preparare, compilare e pagare l'imposta sul reddito d'impresa, l'imposta sul valore aggiunto, le imposte sul lavoro, inclusi i contributi.
8. Lo scorso anno avevamo scelto di valutare le "eccezioni" in relazione al gettito della *corporate tax* nei due paesi. In appendice le ragioni della modifica.
9. Fonte: nostra rielaborazione su dati Commissione Europea, statistiche sugli aiuti di stato (per maggiori dettagli: http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/overview/index_en.cfm) e agenzie fiscali di Italia e Regno Unito.
10. Dal punto di vista economico i contributi a carico del datore di lavoro rappresentano una parte del reddito da lavoro.
11. Fonte: Eurostat e Ocse. Lo scorso anno avevamo scelto di riferirci a un reddito pari ai due terzi del reddito medio, ma il dato non è stato calcolato dagli istituti di statistica per l'anno 2008.
12. Fonte: Eurostat e Ocse.
13. Molte analisi internazionali tendono a sommare le aliquote Ires e Irap. L'operazione non è propriamente corretta, essendo la base imponibile Irap più ampia di quella Ires, ragion per cui la tassazione gravante sulle imprese italiane è in realtà maggiore di quella indicata dalla semplice somma delle aliquote.
14. Nella formula dell'Heritage Foundation α è pari a 0,03. Noi scegliamo, per ognuno dei criteri, un α diverso, perché diverso è il significato che la curva LF deve assumere di volta in volta.
15. BT va da 0 per la formula dello *splitting*.

Capitolo 15

Pubblica Amministrazione

di Ugo Arrigo



1. Premessa

La Pubblica Amministrazione non può essere “libera” allo stesso modo delle imprese o dei cittadini e per “liberalizzazione” della P.A. non può intendersi evidentemente la caduta delle barriere legali e degli ostacoli regolamentari che impediscono il libero accesso a un mercato da parte degli imprenditori che lo desiderano. La P.A. è tipicamente un’area di non mercato, ordinata attraverso norme giuridiche, e i servizi prestati, e spesso anche le loro modalità di realizzazione, non sono liberi ma definiti dall’ordinamento. La loro erogazione agli utenti non avviene utilizzando il sistema dei prezzi ma sulla base dell’assegnazioni di diritti a ricevere le prestazioni e, almeno per i servizi *core*, relativi ad atti amministrativi, il cittadino non ha in genere libertà di scelta ma si trova nelle necessità di domandare determinati servizi presso specifici uffici.

La P.A. sembra quindi un’area quasi totalmente priva di libertà di scelta da parte dei diversi attori che ne sono interessati: (i) i governi, centrali e locali, che la controllano; (ii) le stesse organizzazioni amministrative; (iii) le

persone, fisiche e giuridiche, che si avvalgono dei loro servizi. A una riflessione più attenta, tuttavia, è possibile valutare le libertà, di cui le tre categorie precedenti dispongono nei loro rapporti reciproci, definendole come "assenza di vincoli non necessari". I vincoli dei livelli di governo posti sulle organizzazioni burocratiche sono tutti necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali degli uni e degli altri? E i vincoli delle organizzazioni burocratiche posti sui livelli di governo da un lato e sugli utenti dall'altro, sono tutti necessari? Se non lo sono vuol dire che le libertà non sono massimizzate, che possono essere incrementate, e, soprattutto, che può essere tentata una misurazione del gap esistente tra livello reale e livello ottimale, o comunque raggiungibile, di libertà.

Il modello burocratico di Max Weber assume grande rilevanza per un approccio di questo tipo alle libertà della P.A. e alle libertà dalla P.A. Per Weber, infatti, carattere essenziale delle organizzazioni burocratiche moderne è l'essere governate da ordinamenti generali e astratti che vincolano non solo gli amministrati e gli apparati amministrativi ma anche chi detiene il potere. In tale modello: a) gli ordini sono legittimi solo se chi li emana rispetta l'ordinamento giuridico impersonale dal quale riceve il potere di comando; b) l'obbedienza è dovuta solo nei limiti di tale ordinamento; c) le risorse appartengono all'amministrazione e sono impiegate secondo quanto previsto dall'ordinamento, non sono appropriabili dai burocrati e neppure dai titolari *pro tempore* delle funzioni di comando.

In queste brevi considerazioni si possono già identificare tre tipologie di libertà che l'ordinamento giuridico è chiamato a tutelare: chi esercita il potere può influire sull'amministrazione solo entro i limiti dell'ordinamento (l'amministrazione è dunque tutelata dall'illegittima interferenza del governo al cui servizio opera); l'amministrazione a sua volta non può agire discrezionalmente sugli amministrati ma solo entro quanto previsto dalle norme (il cittadino è dunque tutelato dall'illegittima interferenza dell'amministrazione); infine vi è

una netta separazione tra chi esercita *pro tempore* la funzione amministrativa e la sottostante organizzazione: il funzionario non può gestire discrezionalmente le risorse dell'organizzazione e appropriarsene (l'organizzazione è quindi tutelata anche dai suoi esponenti e in tal modo se ne garantisce la continuità).

Si tratta di forme di tutela delle libertà non presenti invece in quel modello arcaico di burocrazia che Weber chiama "patrimoniale": in esso i funzionari appartengono ai detentori del potere, hanno il compito di soddisfare le preferenze, discrezionalmente definite, e vengono da essi compensati per la fedeltà e capacità dimostrata nello svolgere tale compito. L'ordinamento giuridico è debole (o inesistente) e non riesce a proteggere la libertà delle organizzazioni e dei funzionari nello svolgere i propri compiti istituzionali, non è in grado di limitare chi detiene il potere e di impedire, conseguentemente, che si appropri dei mezzi dell'amministrazione. In questo modello la libertà della burocrazia non è garantita, non lo è la sua continuità, e neppure la libertà dei cittadini dall'oppressione burocratica.

Ovviamente i due modelli non si presentano in natura nettamente distinti e impermeabili: in una data burocrazia reale possono coesistere caratteri apprezzabili del modello weberiano e influenze non del tutto scomparse di modelli più arcaici. Per questo è importante cercare di misurare le libertà associate alla Pubblica Amministrazione.

2. Le libertà associate alla Pubblica Amministrazione

Le libertà associate alla P.A. possono essere identificate nelle seguenti:

1. *Libertà della P.A. dal Governo*: è la libertà weberiana per eccellenza, intesa come autonomia, come protezione da interferenze "esterne" che distolgano l'amministrazione dal suo mandato; si tratta in primo luogo dell'indipendenza dell'amministrazione dall'illegittima interferenza della politica.

Indice delle liberalizzazioni 2010

2. *Libertà del Governo dalla P.A.*: è la libertà del committente dei servizi burocratici dalle specifiche organizzazioni che li realizzano. Si tratta di una libertà realizzabile se il Governo, centrale o territoriale, può chiudere organizzazioni burocratiche inefficienti, se può affidare compiti a organizzazioni pubbliche potenzialmente alternative tra di loro, attivando forme di concorrenza comparativa (*yardstick competition*) attraverso una valutazione delle specifiche *performance*.
3. *Libertà delle persone dalla P.A.* Questa libertà è intesa come minimizzazione della dipendenza del cittadino (e delle imprese) da apparati burocratici obbligatori e, conseguentemente, come minimizzazione dello Stato burocratico. Un modo per misurarla è quello di pesare la spesa pubblica per servizi generali della P.A. rispetto al Pil e/o rispetto alla spesa pubblica complessiva. I servizi generali, i quali vorrebbero approssimare la "burocrazia pura", sono i servizi non finalizzati a specifiche politiche di intervento pubblico (dalle quali ci si attendono anche benefici specifici per i cittadini).
4. *Libertà della P.A. locale da quella centrale.* È intesa come autonomia nella definizione della tipologia, qualità e quantità dei beni pubblici locali da fornire alle collettività territoriali e delle relative modalità di finanziamento. Questa libertà si può anche chiamare federalismo, ma il termine federalismo può essere fuorviante poiché potrebbe essere utilizzato per identificare un centralismo ribasato su una scala regionale, con scarsa autonomia dei livelli di governo inferiori alle regioni. È invece importante misurare quanta spesa pubblica (e quanta tassazione che la finanzia) è decisa al livello di governo più prossimo al cittadino.
5. *Libertà organizzativa della P.A.* Si tratta della libertà nella scelta delle caratteristiche organizzative e della tecnologia di produzione, in primo luogo nella scelta del mix, quantità e caratteristiche dei

fattori produttivi impiegati per realizzare i compiti assegnati (con particolare riferimento all'utilizzo del fattore lavoro). Questa libertà, che ipotizziamo essere tanto maggiore in funzione della prima e della seconda del nostro elenco, trova vincoli ad esempio nell'inamovibilità dei dipendenti pubblici dalle funzioni originariamente assegnate e, in generale, in tutte le forme di "tutela" di prerogative dei dipendenti che non trovano riscontro nel settore privato dell'economia.

Come nelle precedenti edizioni delle cinque libertà indicate riferibili alla P.A. è stato possibile costruire indicatori quantitativi in relazione solo alla prima, alla terza e alla quarta. Su di esse è stato costruito il Lib Index 2010 per le amministrazioni pubbliche dei 15 paesi dell'Unione Europea pre allargamento.

3. Il Lib Index per la P.A. 2010

Il Lib Index per la P.A. 2010 (tabella 15-1) aggrega indicatori parziali attraverso i quali si valutano le tre tipologie di libertà per le quali il tentativo di misurazione risulta possibile.

La prima tipologia è data dalla "Libertà della P.A." intesa come coesione interna delle organizzazioni burocratiche, autonomia dal controllo politico e impermeabilità agli interessi esterni. Per misurare questa tipologia di libertà sono stati utilizzati lo scorso anno due indicatori:

1. Una valutazione del modello burocratico nazionale sulla base dell'indice di "Tradizione burocratica weberiana" elaborato da Hooghe,¹ che classifica i diversi paesi in tre gruppi: a) a tradizione weberiana debole (Austria, Belgio, Finlandia, Grecia, Italia e Lussemburgo); b) a tradizione weberiana media (Germania, Danimarca, Olanda, Svezia, Spagna e Portogallo); c) a tradizione weberiana forte (Gran Bretagna, Irlanda e Francia). Utilizzando una scala che ha per valore mas-

Indice delle liberalizzazioni 2010

simo 15 punti, si è scelto di attribuire il valore massimo di 15 ai paesi a tradizione weberiana forte, un punteggio minimo di 3 ai paesi a tradizione weberiana debole e un punteggio intermedio di 9 ai paesi a tradizione weberiana media.

2. Un secondo indicatore, più variabile nel tempo, in grado di misurare la stessa tipologia di libertà. Si trattava di un indicatore ricavato dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna² in relazione al singolo quesito: *The public service is independent from political interference?* Purtroppo il quesito, che rispondeva pienamente alle nostre esigenze, non è stato riproposto nell'edizione di quest'anno e quindi abbiamo scelto ai fini della misurazione della prima libertà di conservare solo l'indice di Hooghe, aumentandone tuttavia il peso nel Lib Index aggregato dal 25 al 30%.

La seconda tipologia presa in considerazione è data dalla "Libertà delle persone dalla P.A.". Questa libertà è stata interpretata nelle scorse edizioni del Lib Index principalmente come capacità degli Stati di minimizzare la spesa pubblica per i servizi burocratici di carattere generale, non inclusivi degli specifici programmi di spesa pubblica. Si tratta, in sostanza, della capacità di contenere le dimensioni dello Stato burocratico necessario (una sorta di Stato ultraminimo che esclude anche la spesa per la difesa e per la sicurezza e giustizia).³

Questa tipologia di libertà è valutata nella presente edizione attraverso i tre indicatori già utilizzati nelle precedenti: a) la spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil; b) la spesa per servizi pubblici generali in rapporto alla spesa pubblica totale; c) lo sviluppo dell'*e-government* (inteso quale strumento per migliorare il rapporto tra cittadini e P.A. e ridurre i costi degli apparati burocratici). Per ognuno dei tre indicatori, il cui peso nel Lib Index aggregato è il 10% ciascuno, è stato creato un ordinamento dei quindici paesi dell'UE prima dell'allargamento, assegnando al paese con la

Pubblica Amministrazione

migliore *performance*⁴ il punteggio massimo di 15 punti, al secondo classificato 14 punti e così via sino ad assegnare un solo punto all'ultimo paese. Per quanto riguarda la classifica dei paesi per sviluppo dell'*e-government* si è utilizzata direttamente quella annuale delle Nazioni Unite, in origine implementata in collaborazione con l'American Society for Public Administration (ASPA).⁵

Tabella 15-1 Lib Index P.A. 2010									
	Punti assegnati (max 15 per variabile)						Sviluppo e-government	Punteggio totale	
	Modello burocratico	Libertà imprese da burocrazia	Spesa per servizi pubblici generali		Spesa pubblica locale in % spesa pubblica totale	Tassazione locale in % tassazione totale		In quindicesimi	In centesimi
			In % del Pil	In % sp. totale					
Pesi utilizzati nell'aggregazione:	30%	20%	10%	10%	10%	10%	10%		
Irlanda	15	12	15	14	8	8	6	12,0	100
Regno Unito	15	4	14	15	10	11	15	11,8	98
Danimarca	9	14	7	12	15	15	13	11,7	98
Francia	15	7	5	6	9	9	11	9,9	83
Svezia	9	13	2	4	14	14	10	9,7	81
Germania	9	8	12	13	7	6	9	9,0	75
Olanda	9	9	3	2	12	12	14	8,8	73
Finlandia	3	15	4	5	13	13	7	8,1	68
Spagna	9	3	13	11	5	7	12	8,1	68
Portogallo	9	5	11	10	3	3	2	6,6	55
Austria	3	10	8	7	6	5	5	6,0	50
Italia	3	2	10	8	11	10	3	5,5	46
Belgio	3	6	9	9	4	4	8	5,5	46
Lussemburgo	3	11	1	1	2	2	4	4,1	34
Grecia	3	1	6	3	1	1	1	2,3	19

Rispetto allo scorso anno si è introdotto tuttavia un indicatore ulteriore, finalizzato a integrare quelli esistenti sulla libertà delle persone dalla P.A., per includere anche l'aspetto della libertà delle imprese dalla P.A. che non era stato in precedenza quantificato. A tal fine si è utilizzato un indicatore ricavato dai risultati dell'indagine annuale svolta dall'IMD World Competitiveness Center di Losanna⁶ in relazione al singolo quesito: *The bureaucracy do not hinder the economic activity?* Anche in questo caso al paese migliore, la Finlandia, sono stati assegnati 15 punti e al peggiore, la Grecia, uno solo (due punti all'Italia che rappresenta la seconda peggior performance). Nel Lib Index aggregato l'indicatore della libertà delle imprese dalla P.A. pesa per il 20%.

La terza tipologia di libertà considerata è la "Libertà della P.A. locale da quella centrale" ed è valutata sulla base sia dell'autonomia delle politiche di spesa realizzate dagli enti locali, quelli più prossimi ai bisogni specifici dei cittadini, sia dell'autonomia derivante dalla disponibilità di entrate fiscali proprie e non trasferite dal governo centrale. I due aspetti sono quantificati attraverso due indicatori, ognuno dei quali pesa nel Lib Index aggregato per il 10%: (i) la quota percentuale della spesa pubblica locale in rapporto alla spesa pubblica complessiva; (ii) la quota percentuale delle entrate proprie dei livelli locali di governo sulle entrate complessive. La fonte per entrambi è Eurostat.

Il Lib Index aggregato assegna: (i) il 30% del peso alla "Libertà della P.A. dai Governi", valutata sulla base della tradizione burocratica weberiana; (ii) il 30% del peso alla "Libertà dei cittadini dalla P.A." (attribuendo il 10% all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto al Pil, il 10% all'indicatore della spesa per servizi pubblici generali in rapporto alla spesa pubblica totale e il 10% all'indicatore di sviluppo dell'*e-government*); (iii) il 20% alla "Libertà delle imprese dalla P.A."; (iv) il 20% alla "Libertà della P.A. locale da quella centrale".

Il Lib Index per i 15 paesi considerati vede per la prima volta nel 2010 la Gran Bretagna perdere il posto

Pubblica Amministrazione

in testa alla classifica in favore dell'Irlanda, grazie soprattutto alla maggiore libertà delle imprese dalla P.A. in questo paese.⁷ Il punteggio complessivo dell'Irlanda, pari a 12,0/15, diviene il nostro benchmark ed è posto uguale a 100. La Gran Bretagna riporta in conseguenza un punteggio di 98/100, con la Danimarca al terzo posto, come lo scorso anno; i due paesi sono seguiti da Francia, Svezia, Germania e Olanda.

L'Italia, pur collocandosi nella parte bassa della classifica, migliora rispetto alle precedenti edizioni, soprattutto per il contributo derivante dalla maggior "Libertà della P.A. locale da quella centrale" rispetto agli anni scorsi. Nel 2010 è terzultima con un punteggio di 46/100, a pari merito col Belgio, ed è seguita da Lussemburgo e Grecia, fanalino di coda in quasi tutti gli indicatori. Nel 2009 era invece penultima, seguita dalla sola Grecia; il punteggio del 2009, ricalcolato secondo la metodologia di quest'anno, risulta pari a 44/100.

Settore: Pubblica amministrazione Benchmark: Regno Unito					
Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
Modello burocratico	30				20
Lib. imprese dalla burocrazia	20				17
Spesa per serv. / Pil	10				67
Spesa per servizi / Spesa pubblica	10				57
Spesa pubblica locale / Spesa pubblica	10				137
Tass. locale / Tass. totale	10				125
E-government	10				50
Valutazione complessiva					46

Indice delle liberalizzazioni 2010

Note

1. Liesbet Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

2. www.worldcompetitiveness.com.

3. Si è invece ritenuto di non considerare il livello della spesa per specifici programmi di intervento pubblico, in quanto più che la loro dimensione finanziaria occorrerebbe valutare la loro efficacia in termini di effetti di benessere e verificare se i cittadini ritengono i servizi pubblici ricevuti di maggior valore rispetto alla tassazione subita. Nel nostro indicatore è quindi possibile che uno Stato con programmi di welfare anche consistenti possa riscontrare un punteggio elevato, qualora si riveli in grado di contenere le sue spese generali di funzionamento.

4. La più contenuta spesa pubblica per servizi generali rispetto al Pil e rispetto alla spesa pubblica totale, il maggior sviluppo dell'*e-government*.

5. UN E-Government Survey 2010 (www.unpan.org).

6. www.worldcompetitiveness.com.

7. Indicatore non considerato nelle passate edizioni.

Note biografiche

Fabiana Alias è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Ugo Arrigo è Professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università di Milano-Bicocca e Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimo Beccarello è Professore associato di Economia industriale presso l'Università di Milano-Bicocca.

Rosamaria Bitetti è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Silvio Boccalatte è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni, Avvocato e Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi.

Luigi Ceffalo è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Piercamillo Falasca è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e vicepresidente dell'associazione di cultura politica Libertiamo.

Daniela Floro è iscritta al quarto anno del Dottorato in Economia dell'Università di Warwick.

Andrea Giuricin è assistente per i corsi di Politica economica pubblica e Finanza pubblica presso l'Uni-

Note bibliografiche

versità di Milano-Bicocca ed è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Christian Pala è studente della Facoltà di economia all'Università di Zurigo specializzando nei settori bancario e finanziario.

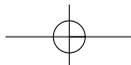
Paolo Pamini è Ricercatore in Law & Economics all'ETH di Zurigo e Research Fellow del Liberales Institut.

Sam Peltzman è Professore emerito di economia presso la University of Chicago Booth School of Business.

Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e studi dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.





Mercato, Diritto e Libertà

Richard Epstein,
*Mercati sotto assedio.
Cartelli, politiche
e benessere sociale*

Benjamin Constant,
Conquista e usurpazione

Paul H. Rubin,
*La politica secondo Darwin.
L'origine evolutiva della libertà*

Peter T. Bauer
*Dalla sussistenza allo scambio.
Uno sguardo critico
sugli aiuti allo sviluppo*

Fred Foldvary
*Beni pubblici
e comunità private.
Come il mercato può gestire
i servizi pubblici*

Sergio Ricossa
Straborghese

Jonathan R. Macey
*Corporate governance.
Quando le regole falliscono*

Vernon L. Smith
*La razionalità nell'economia.
Tra teoria e analisi sperimentale*

Policy

Václav Klaus,
*Pianeta blu, non verde.
Cosa è in pericolo: il clima
o la libertà?*

Arnold Kling,
*La sanità in bancarotta.
Perché ripensare i sistemi
sanitari*

Andrea Giuricin,
*Alitalia.
La privatizzazione infinita*

Alberto Mingardi
(a cura di),
*La crisi ha ucciso
il libero mercato?*

Nicholas Eberstadt
e Hans Groth,
*L'Europa che invecchia.
La qualità della vita
può sconfiggere il declino*

John B. Taylor,
*Fuori strada.
Come lo Stato ha causato,
prolungato e aggravato
la crisi finanziaria*

Kevin Dowd,
Abolire le banche centrali

Stephen Goldsmith
e William D. Eggers
*Governare con la rete.
Per un nuovo modello
di pubblica amministrazione*

Gabriele Pelissero
e Alberto Mingardi
(a cura di),
*Eppur si muove.
Come cambia la sanità
in Europa, tra pubblico e privato*

Report

Andrea Giuricin
e Massimiliano Trovato
(a cura di),
*La telefonia mobile
e il laboratorio Italia.
Primo rapporto sulla telefonia
mobile in Italia*

Carlo Stagnaro
(a cura di),
Indice delle liberalizzazioni 2009

Piercamillo Falasca
(a cura di),
*Dopo!
Come ripartire dopo la crisi*

Carlo Stagnaro
(a cura di),
Indice delle liberalizzazioni 2010



L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e divulgare gli ideali del libero mercato, della proprietà privata e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira a orientare il processo decisionale, a informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

L'IBL vuole essere per l'Italia ciò che altri think tank sono stati per le nazioni anglosassoni: un pungolo per la classe politica e un punto di riferimento per il pubblico in generale. Il corso della storia segue dalle idee: il liberalismo è un'idea forte, ma la sua voce è ancora debole nel nostro paese.

IBL Libri è la casa editrice dell'Istituto Bruno Leoni.

La collana *Report* presenta le più importanti ricerche realizzate dall'Istituto.

Istituto Bruno Leoni
Via Bossi 1-10144 Torino, Italy
Tel. 011-070.2087
Fax: 011-437.1384
E-mail: info@brunoleoni.it
www.brunoleoni.it