

INDICE DELLE

LIBERALIZZAZIONI

2013

Report

Istituto Bruno Leoni

INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI **2013**

a cura di *Carlo Stagnaro*



Copertina

Timothy Wilkinson

AD

Uliva Foà

© 2013 IBL Libri

IBL Libri

Via Bossi, 1

10144 Torino

info@ibl-libri.it

www.ibl-libri.it

Dicembre 2013

ISBN 978-88-6440-189-8

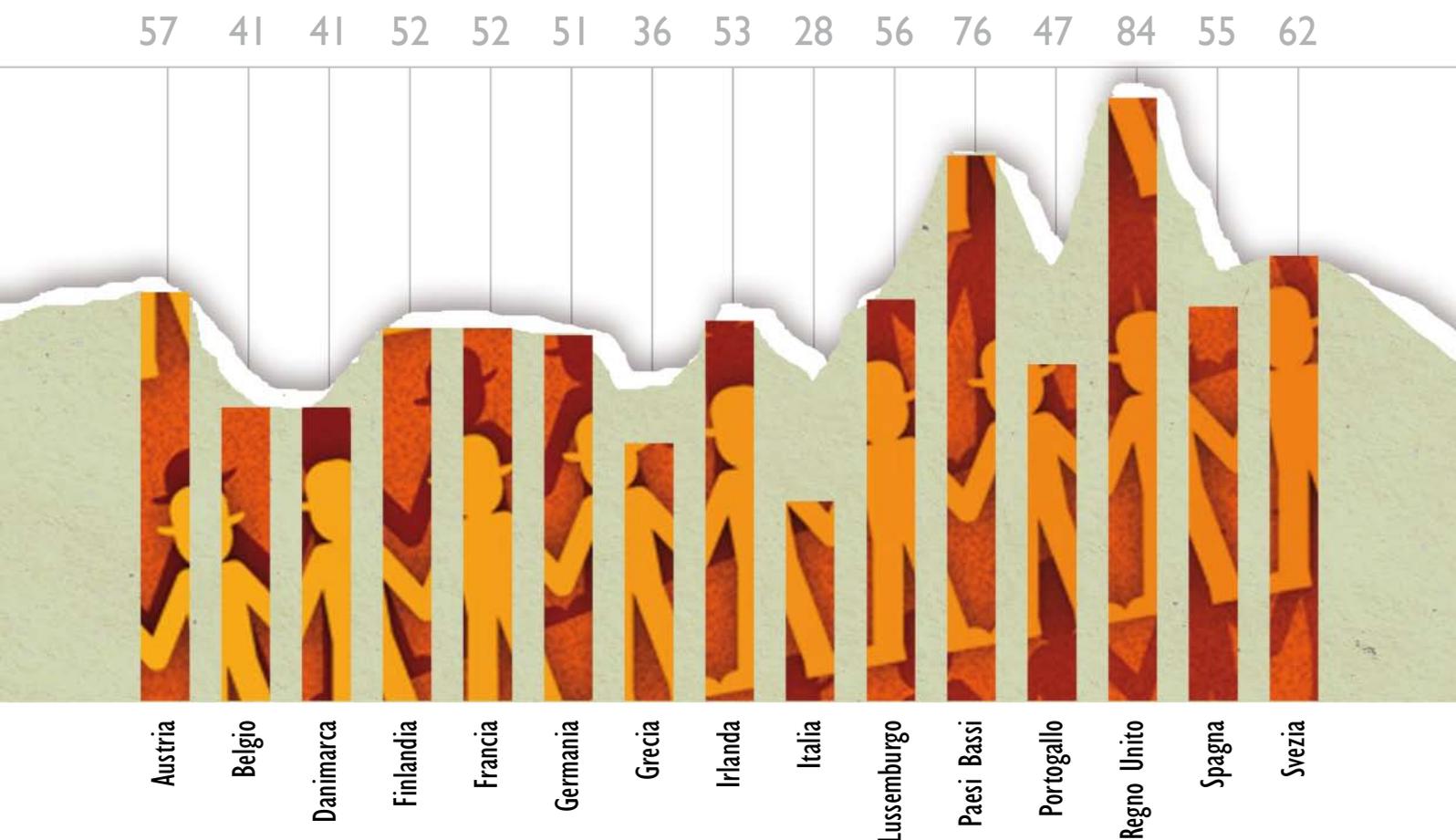
Indice

Introduzione	
di <i>Carlo Stagnaro</i>	7
Tabella riassuntiva.....	23
Il saggio	
Professioni intellettuali	
di <i>Silvio Boccalatte</i>	25
Capitolo 1	
Carburanti per autotrazione	
di <i>Carlo Stagnaro</i>	39
Capitolo 2	
Mercato del gas naturale	
di <i>Massimo Beccarello e Marco Giovacchini</i>	43
Capitolo 3	
Mercato del lavoro	
di <i>Fabiana Alias</i>	55
Capitolo 4	
Mercato elettrico	
di <i>Massimo Beccarello e Marco Giovacchini</i>	59
Capitolo 5	
Servizi postali	
di <i>Ugo Arrigo</i>	69
Capitolo 6	
Telecomunicazioni	
di <i>Massimiliano Trovato</i>	81
Capitolo 7	
Televisione	
di <i>Massimiliano Trovato</i>	87
Capitolo 8	
Trasporto aereo	
di <i>Andrea Giuricin</i>	93
Capitolo 9	
Trasporto ferroviario	
di <i>Ugo Arrigo</i>	103
Gli autori.....	113

Indice delle liberalizzazioni 2013

Introduzione

di Carlo Stagnaro



I. L'Indice delle liberalizzazioni 2013

L'Italia è il Paese meno liberalizzato d'Europa. È questo il messaggio preoccupante che emerge dall'edizione 2013 dell'Indice delle liberalizzazioni, quest'anno realizzato con una metodologia completamente rivista e pensata in modo tale da ampliarne le possibilità di confronto e, dunque, la valenza informativa. Mediamente, il grado di apertura del nostro Paese è valutato al 28%.¹ Il significato di tale valutazione – che verrà chiarito nelle pagine seguenti – può essere riassunto in questo modo: otterrebbe il 100% un Paese che, in ciascuno dei settori economici esaminati, fosse allineato con le migliori pratiche europee. Di conseguenza, l'Italia deve assumere iniziative profonde per ripensare il proprio modello di regolazione dei mercati, allo scopo di colmare un *gap* estrema-

1. A causa del cambiamento di metodologia, questo valore non è confrontabile con quelli degli anni precedenti.

Introduzione

mente elevato, come del resto mettono sistematicamente in evidenza le analisi rese disponibili dalle principali istituzioni internazionali (IMF 2013).

Il §2 di questa Introduzione è dedicato ad approfondire cosa si intenda per “liberalizzazione”, in quale modo i processi di liberalizzazione possano mettere in moto la concorrenza e quali benefici sia lecito attendersi.

Nel passato, l'Indice delle liberalizzazioni era costruito in modo tale da riflettere la distanza tra l'Italia e un Paese *benchmark*, quello idealmente “più liberalizzato d'Europa”, scelto attraverso una valutazione “arbitraria ma ragionevole” (Stagnaro 2012a). A partire dal 2013, come verrà illustrato nel §3, l'Indice subisce un profondo cambiamento, e punta a elaborare un *ranking* del diverso grado di apertura del mercato nei settori esaminati negli Stati membri dell'Unione Europea a 15.² L'obiettivo del lavoro, come nelle precedenti edizioni, è comprendere dove risiedano gli ostacoli che ingessano l'economia italiana, e quali mercati manifestino la maggiore esigenza di riforme. Creare condizioni concorrenziali serve a liberare la creatività imprenditoriale che viene, invece, ingabbiata dall'esistenza di barriere normative o dalla tutela di posizioni di rendita. Il confronto tra 15 Paesi europei rende anche possibile capire quanta parte del percorso sia già stata compiuta e quali siano le tendenze prevalenti nel Vecchio Continente.

L'analisi riguarda nove settori dell'economia³ e tiene conto sia dei risultati del mercato quali emergono dai dati su indici di concentrazione, prezzi, numerosità dei concorrenti, eccetera (intesi come *proxy* della qualità delle regole vigenti), sia di altre variabili di natura qualitativa. Gli esiti dell'analisi sono ricostruiti al §4. Ai settori analizzati formalmente, se ne aggiungerà ogni anno un altro per il quale non è possibile costruire un indicatore come quello qui descritto, e per il quale dunque viene svolta un'analisi molto approfondita in relazione all'evoluzione normativa italiana. Nel 2013, tale saggio riguarda i servizi professionali, che nel passato erano stati oggetto di una parziale apertura e oggi sembrano invece sulla via della controriforma, come spiega Silvio Boccalatte nel suo saggio.

L'Indice delle liberalizzazioni ha un duplice scopo. Da un lato si propone quale contributo alla comprensione delle dinamiche economiche del nostro Paese e nelle altre nazioni europee, specialmente dal punto di vista dell'influenza che le scelte di natura istituzionale e regolatoria producono sui comportamenti degli agenti. Dall'altro, essendo l'IBL convinto che i bassi tassi di crescita italiani siano la risultante di un eccessivo peso dello Stato e che questo peso sia figlio anche dei numerosi impedimenti alla concorrenza, l'Indice intende essere funzionale a qualunque progetto di riforma che voglia scardinare lo *status quo* e rimuovere le situazioni di monopolio o oligopolio garantite dalla legge. In questo senso, l'Indice si propone quale strumento operativo a supporto dell'elaborazione di proposte di *policy* concepite con l'obiettivo di deregolamentare l'economia italiana e consentire il libero esercizio della concorrenza (IBL 2013). È in tale prospettiva che anche questo volume vuole porre l'accento su una serie di provvedimenti, di breve o di lungo termine, a nostro avviso necessari sia per uscire dalla stagnazione della nostra crescita e della nostra produttività, sia per segnalare ai mercati e ai partner europei l'esistenza di una forte volontà politica di conseguire in modo credibile tali obiettivi. In buona parte, le proposte che qui vengono delineate convergono con quanto richiesto, per esempio, dall'Antitrust nella sua segnalazione periodica, e tipicamente inascoltata, per la legge annuale sulla concorrenza (AGCM 2012). Il §5 trarrà le conclusioni.

L'impressione generale che si ricava dalla lettura delle analisi settoriali, così come dal risultato generale italiano, è quella di un Paese che ha senza dubbio fatto passi avanti sulla strada della concorrenza (dato del resto già

2. Di cui fanno parte Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia.

3. Distribuzione dei carburanti per autotrazione, mercato del gas, mercato del lavoro, mercato elettrico, servizi postali, telecomunicazioni, televisione, trasporto aereo e trasporto ferroviario.

Indice delle liberalizzazioni 2013

chiaro nelle edizioni precedenti), ma che li ha compiuti – nella maggioranza dei casi – sulla scorta dello stimolo esterno proveniente dalle direttive comunitarie. Molto spesso l'Italia si è posizionata attorno al livello minimo di apertura del mercato consentito dall'ordinamento europeo. In altri casi ne ha aggirato il senso, interpretando in maniera molto estensiva le prerogative lasciate al settore pubblico. In altri casi ancora, pur attuando formalmente quanto richiesto da Bruxelles, ha eretto barriere alla concorrenza di varia natura, per esempio fiscale o parafiscale, che di fatto hanno vanificato gli sforzi compiuti. Nel complesso, il messaggio che emerge dall'Indice delle liberalizzazioni 2013 collima sia con quanto rilevato negli anni passati, sia con analisi condotte da altri (Bianco et al. 2012). Il risultato delle diverse scelte politiche anti-concorrenziali – indipendenti ma coerenti le une con le altre – è quello di inibire enormi bacini di efficienza e dunque di crescita, e di conseguenza aggravare la situazione del Paese messo già sotto pressione dai pesanti vincoli imposti dalla finanza pubblica.

La posizione italiana risulta particolarmente grave alla luce del fatto che il resto d'Europa (per non dire del mondo) si muove. Naturalmente, anche negli altri Stati membri dell'UE vi sono resistenze. Ma esistono pure tentativi di valorizzare almeno alcuni degli aspetti connessi all'introduzione di maggiore concorrenza, nella consapevolezza che, sempre più, la competitività di un'industria o di un settore economico è collegata alla competitività dell'intero Paese, laddove il settore pubblico vede gradualmente cambiare la sua natura da produttore di servizi a regolatore dei mercati. I Paesi sono tanto più orientati alla crescita quanto più riescono da un lato a essere efficienti nel proprio *core business* (la fornitura di quei servizi che spiegano l'esistenza stessa dello Stato, quali giustizia e ordine pubblico), dall'altro a consentire un efficace processo competitivo interno al mercato tale da selezionare, in ogni momento, gli operatori meglio in grado di intercettare la domanda proveniente dai consumatori. Comprendere questo aspetto è fondamentale, specialmente in un Paese come il nostro per il quale l'*export* gioca un ruolo essenziale: la competitività delle imprese manifatturiere ed *export-oriented* poggia proprio sul tasso di competizione (e di innovazione) interno a quei settori (tipicamente i servizi) che, invece, non subiscono le pressioni della concorrenza internazionale, e che dunque sono maggiormente soggetti a forme di interventismo pubblico e di cattura del regolatore da parte degli operatori dominanti.

In breve, se l'Italia soffre di una crisi economica, che è altresì crisi di produttività (Berta e Lavista 2013), è anche perché ha rinunciato a investire in quelle riforme che, attraverso la concorrenza, possono portare dinamismo, investimenti, innovazione e occupazione nel Paese (esattamente in quest'ordine).

2. Cosa misura l'Indice delle liberalizzazioni

L'Indice delle liberalizzazioni – o, meglio, gli indici che vengono qui sviluppati per ogni settore dell'economia – ha l'ambizione di rappresentare una ragionevole stima della maggiore o minore apertura del mercato alla concorrenza. La concorrenza, qui, non viene intesa come dato riferito alla *struttura* del mercato (cioè, in parole povere, il *numero* dei soggetti che competono all'interno di un dato mercato), quanto piuttosto al suo *disegno* (vale a dire l'insieme di regole che definiscono gli incentivi a cui le imprese sono soggette). Ciò a cui bisogna guardare per capire se un mercato sia aperto oppure no, dunque, è il contesto normativo. Vale, qui, quello che vale più in generale per la crescita economica: è molto difficile individuare delle soluzioni "per la crescita" (o la concorrenza). È invece più facile identificare quegli elementi che la impediscono (Coricelli 2012). Di conseguenza, l'Indice – come sarà chiaro dal prossimo paragrafo relativo alla metodologia – si concentra non tanto sulla ricerca di elementi "pro concorrenziali", quanto dell'esistenza di *ostacoli* alla concorrenza. Ostacoli che possono avere natura la più diversa: possono afferire alla regolamentazione stessa del mercato e all'esistenza di norme che esplicitamente o implicitamente impediscono l'ingresso di concorrenti (il caso più banale è quello di un monopolio legale nella produzione di un determinato servizio, quale l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nel nostro Paese riservata all'Inail). Ma possono derivare anche da barriere di altra natura, per esempio fiscale o

Introduzione

parafiscale (l'esistenza di regimi tributari discriminatori tra l'*incumbent* e i concorrenti, come accade nel settore postale), questioni legate all'integrazione verticale in presenza di monopoli tecnici (è il caso delle reti fisiche per elettricità, gas e telefonia fissa), o semplicemente la non effettiva contendibilità degli *asset* (tipicamente associata alla proprietà pubblica). Il continuo cambiamento delle norme è esso stesso un impedimento alla concorrenza, in quanto la scarsa conoscibilità (o prevedibilità) del diritto rende molto difficoltoso, quando non del tutto impossibile, il calcolo economico.

Quando alcune di queste barriere esistono, la concorrenza fatica a mettersi in moto, perché il costo per i concorrenti potenziali è troppo elevato, oppure il beneficio atteso insufficiente a giustificare l'assunzione dell'inevitabile rischio d'impresa. In senso lato, il grado di competizione all'interno di un mercato – e dunque l'efficacia della competizione nel produrre risultati socialmente desiderabili, quali investimenti, innovazione e occupazione – dipendono dalle istituzioni all'interno delle quali quel mercato opera. Non esiste un unico set di istituzioni "efficaci", ma esistono molte soluzioni istituzionali inefficaci (North 1996, Acemoglu e Robinson 2013). Pertanto, una delle caratteristiche che meglio si sposano a un mercato effettivamente competitivo è la possibilità e la capacità delle regole di evolvere. Questo processo di sperimentazione istituzionale difficilmente può convivere con un disegno "dirigista" del mercato. La questione fondamentale, in tale prospettiva, è quella del rischio. Quanto più la concorrenza è libera, tanto più il rischio sta sulle spalle degli operatori di mercato. In tal modo saranno i consumatori a fare giustizia delle diverse scelte di investimento. Al contrario, quanto più un mercato è "controllato", tanto più questo si traduce in una socializzazione, esplicita o implicita, del rischio.

Guardare alla liberalizzazione come un dato istituzionale deriva dalla comprensione del fatto che la concorrenza non può essere definita in termini statici. La competizione non è un'istantanea, ma un processo. Come tale, gli esiti ottimali sono sconosciuti *ex ante* e non possono essere assunti quale termine di giudizio sull'efficacia di quello stesso mercato: questo perché sindacare i risultati di un mercato (al netto di eventuali distorsioni) equivale a mettere in discussione le preferenze dei consumatori, ossia presumere che possa esistere un attore terzo (il regolatore, inteso in senso ampio) in grado di possedere tutte le informazioni rilevanti e di compiere su tali basi decisioni socialmente efficienti. Ciò non è, tuttavia, possibile, perché l'incertezza (sotto varie dimensioni) è esattamente la ragione per cui la competizione è necessaria: la concorrenza è uno strumento per scoprire informazione, la quale viene immediatamente e con ciò stesso incorporata nel sistema dei prezzi di mercato e nelle scelte degli operatori, sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. L'incertezza, oltre tutto, non è solo legata al *costo* dell'informazione, ma ha anche una portata incomprimibile: in una battuta, *noi non sappiamo quel che non sappiamo* (Kirzner 1997). Prima che qualcuno "scommettesse" sull'utilità di uno strumento per comunicare a distanza, non vi era alcuna domanda espressa di telefoni cellulari. Prima che il cellulare divenisse tecnologicamente possibile, non era neppure immaginabile che un giorno vi sarebbe stato un florido mercato per gli *smartphone*. Naturalmente il processo di inclusione e sintesi dell'informazione può apparire, nel breve periodo, più o meno razionale; ma nel lungo periodo il mercato – in quanto entità impersonale che "rivela" i desideri dei consumatori – risulta di gran lunga lo strumento più efficiente per dare il "corretto" prezzo agli *asset*, e dunque favorirne l'impiego socialmente ottimale (Fama 1998). È questo che rende così importante rimuovere gli ostacoli alla concorrenza: ogni barriera all'ingresso (o all'uscita) degli operatori dal mercato agisce come un impedimento alla libera circolazione delle informazioni. Come tale, si traduce in una minore conoscenza, la quale porterà a un eccesso (o un deficit) di investimenti in una data direzione. Il costo di questo eccesso (o deficit) di investimenti è tanto maggiore quanto più invasive sono le barriere al funzionamento del mercato e quanto più forti sono i puntelli a sostegno dello *status quo*.

Liberalizzare, insomma, significa rimuovere ostacoli alla concorrenza. La rimozione degli ostacoli presuppone la loro identificazione, e ancora a monte la loro definizione. Principalmente, è possibile identificare tre vaste tipologie di barriere alla concorrenza:

Indice delle liberalizzazioni 2013

- barriere all'ingresso;
- barriere all'uscita;
- barriere all'esercizio.

Le barriere all'ingresso ostacolano la dinamica concorrenziale nel senso che impediscono a un potenziale concorrente di misurarsi con gli operatori storici. Questo implica che i consumatori vedranno ridotta la loro libertà di scelta, e dovranno acquistare prodotti e servizi a prezzo maggiorato oppure di qualità inferiore o ancora con un minor livello di differenziazione di prodotto. La libertà di ingresso è fondamentale perché determina la concorrenza *potenziale* la quale è, per certi versi, addirittura più importante della concorrenza che effettivamente si verifica in un dato momento (Baumol 1982): perfino un monopolista, infatti, potrebbe essere indotto a comportarsi come se fosse soggetto ai vincoli concorrenziali, qualora si rendesse conto che, estraendo per intero la rendita di monopolio, determinerebbe un profitto atteso di tali dimensioni da sollecitare l'arrivo di un *competitor*. In assenza di libertà d'ingresso, dunque, la concorrenza potenziale perde ogni efficacia e si riduce alla concorrenza già esistente – che, nei casi di monopolio legale, è virtualmente assente.

Le barriere all'uscita evitano la possibilità dell'uscita di un soggetto inefficiente dal mercato, impedendone il fallimento o rendendolo comunque non contendibile. Poiché quel soggetto è inefficiente, esso opera a costi superiori a quelli dei concorrenti. La sua permanenza in vita è possibile solo a patto che l'extracosto sia socializzato, e dunque trasferito sui consumatori (o sui contribuenti).

Infine, le barriere all'esercizio dell'attività imprenditoriale riducono i modi in cui un operatore può migliorare la propria *performance*, attraverso l'innovazione di processo o di prodotto o una diversa allocazione dei fattori di produzione.

Tipicamente (come è del resto ovvio dalla descrizione appena fornita) queste barriere sono associate a prezzi più elevati e a minori investimenti in innovazione rispetto al controfattuale. In ultima analisi, a pagare il costo della minore concorrenza è il consumatore, che avrà accesso a servizi più costosi o di qualità inferiore o a una minore varietà di servizi (o, più realisticamente, a un mix di tutte queste cose). Seppure in forma diversa, ciascuno di questi fenomeni contribuisce, in senso lato, a "impoverire" il consumatore, trasferendo valore verso il produttore storico. Che poi questo valore assuma la forma di "extraprofitto" (cioè profitti superiori a quelli che si osserverebbero in condizioni di mercato – per l'Italia si vedano Forni et al. 2010) o di "extracosti" (le cosiddette *x-inefficienze*, Leibenstein 1966, Stigler 1976) è una faccenda di second'ordine legata a una serie di questioni specifiche del settore industriale in questione e del tipo di barriere in vigore.

Tipicamente, queste barriere, quando non abbiano la forma di una imposta più o meno asimmetrica, hanno l'aspetto di una "regola" (anche non dichiarata: per esempio la non contendibilità degli *asset*, attraverso la proprietà pubblica o altre forme di impedimento). Introdurre una regola che incentivi o disincentivi (o, al limite, imponga o neghi) un certo comportamento ha lo stesso effetto di una tassa (o un sussidio) diretta a ottenere il medesimo risultato (Posner 1971). Di conseguenza, l'eccesso di regolamentazione, che generalmente è associato a, ed è causa de, l'assenza di concorrenza, equivale a un eccesso di tassazione, e il gravame che pesa sul Paese è tanto più elevato quanto più pesante, confuso e mutevole è il contesto normativo.

3. La metodologia

L'obiettivo dell'Indice delle liberalizzazioni è, dunque, identificare le barriere di varia natura all'ingresso, all'uscita e all'esercizio delle attività imprenditoriali in alcuni settori dell'economia. Ciascun settore è, in un certo senso, peculiare, in quanto soffre di patologie (o presenta malfunzionamenti fisiologici) del tutto specifici. Al tempo stesso, e in un altro senso, tutti i settori sono come tutti gli altri, perché sono sempre le stesse caratteristiche

Introduzione

che determinano il maggior o minor grado di concorrenza, attuale o potenziale. La sfida nella realizzazione dell'Indice consiste dunque nell'identificare una serie di criteri relativi ai singoli settori che presentino un grado di omogeneità sufficiente, ma che siano contemporaneamente in grado di catturare le specificità di ciascun settore e di dare conto delle diverse esigenze. Per esempio, tra i settori esaminati ve ne sono alcuni per i quali "liberalizzazione" coincide pressappoco con "piena deregolamentazione" (almeno in riferimento alla regolamentazione economica, come è il caso dei carburanti per autotrazione) e altri che richiedono forme, per quanto "intelligenti" e orientate semplicemente a creare condizioni di naturale funzionamento del mercato, di *regulation* (per esempio a causa della presenza di "infrastrutture essenziali" – Sullivan e Hovenkamp 2009).

In pratica, per ciascun settore vengono identificati una serie di criteri e sotto-criteri utili a rintracciare la presenza di barriere come definite sopra. Questo consente di costruire una "griglia" tale da comprendere se un comparto economico, in un certo Paese, sia soggetto a maggiori o minori interferenze. Alcuni criteri hanno natura puramente qualitativa (per esempio: il grado di separazione verticale tra gli *incumbent* e gli operatori delle infrastrutture essenziali). Altre variabili sono invece puramente quantitative (per esempio: gli indici di concentrazione o le quote di mercato degli ex monopolisti, interpretati quali *proxy* di un processo di evoluzione connaturato all'introduzione della concorrenza in settori precedentemente caratterizzati dalla presenza di monopoli pubblici). Altre variabili ancora sono quali-quantitative o si rifanno a indici specificamente sviluppati da altre organizzazioni (è il caso degli indicatori dell'Ocse sulla rigidità del mercato del lavoro).

Nelle precedenti edizioni dell'Indice, ciascun settore era oggetto di una approfondita ricognizione riferita all'Italia e a un singolo Paese *benchmark*, scelto sulla base di un'indagine qualitativa tra quelli che apparivano maggiormente esposti alla competizione all'interno dell'Unione Europea. A partire dal 2013, l'Indice, come anticipato, subisce una profonda revisione metodologica, che arriverà a pieno compimento nell'arco dei prossimi anni. Se ciò da un lato determina una parziale perdita di informazione (in quanto l'analisi risente di un maggior grado di astrazione) e di confrontabilità (l'Indice 2013 non è confrontabile con le edizioni precedenti), dall'altro consente di rafforzare questo strumento attraverso una più dettagliata ricognizione del panorama internazionale. La revisione passa attraverso un duplice sforzo.

In primo luogo nel 2013 l'Indice propone non solo la valutazione dell'Italia rispetto a un singolo Paese di riferimento, ma il confronto tra tutti gli Stati membri dell'UE15. In prospettiva, l'intenzione è quella di estendere l'opera di confronto all'intera Unione Europea a 27, ma in questa fase di ridefinizione metodologica si è ritenuto di limitarsi ai componenti la "vecchia Europa", sia per una questione di più pronta disponibilità dei dati, sia soprattutto per la maggiore comparabilità di Paesi che hanno più elementi in comune, quanto meno in virtù di un consolidato processo di armonizzazione dei loro ordinamenti rispetto al contesto europeo. Secondariamente, si è cercato di uniformare quanto più possibile – e certamente più che nel passato – la metodologia di analisi di ciascun settore. Costituiscono parziale eccezione solo i capitoli dedicati al mercato elettrico e gas, che fanno ricorso a una metodologia più sofisticata ma, proprio per questo, maggiormente bisognosa di essere correttamente interpretata. Nei due comparti energetici, infatti, Massimo Beccarello e Marco Giovacchini hanno specificato un modello econometrico che, sulla base di alcune variabili strutturali, valuta lo scostamento dei prezzi nei singoli Paesi rispetto alla media, sulla base del presupposto che, una volta controllato per variabili quali la tassazione, il *gap* è principalmente riconducibile alla situazione concorrenziale. Su questo si ritornerà nel prossimo paragrafo, oltre che nei capitoli.

Per ciascun indicatore o sottoindicatore viene assegnato un valore a ogni Stato membro dell'UE15 (tranne i pochi casi nei quali i dati non sono disponibili). Una volta calcolati i valori dei macro-indicatori, essi vengono "riscalati" in modo tale da fissare pari a 100 il valore assunto dal Paese più avanzato, e pari a 0 quello osservato nel Paese meno aperto. Gli indicatori vengono così composti in modo tale da attribuire un grado di liberalizzazione settoriale per ogni Paese. Il processo di *rescaling* viene reiterato, in modo tale che, anche per l'indice settoriale,

Indice delle liberalizzazioni 2013

il Paese più liberalizzato assuma un valore pari a 100, e quello meno concorrenziale assuma un valore pari a 0. Da ultimo, viene calcolata la media aritmetica tra i punteggi settoriali per ciascun Paese: il risultato così ottenuto (questa volta *non* riscalato) corrisponde all'Indice di liberalizzazione di quel Paese.

Questo processo consente di ottenere uno strumento molto più versatile e "informativo" rispetto al "vecchio" Indice, sia a livello settoriale, sia a livello nazionale. È tuttavia essenziale essere consapevoli di cosa queste valutazioni dicano e cosa non dicano; in modo tale da capire quali considerazioni sia possibile dedurre, e quali invece non sia possibile svolgere a partire dai dati che verranno presentati nel prossimo paragrafo.

L'Indice delle liberalizzazioni settoriale non fornisce una misura del livello "assoluto" di apertura del mercato. Sebbene il processo di costruzione dell'Indice presupponga un identikit di un mercato pienamente concorrenziale, la natura comparativa dell'indagine è tale da consentire solo valutazioni relative (nelle prossime edizioni è possibile, tuttavia, che la transizione verso una nuova metodologia verrà completata col passaggio a una scala assoluta). In altre parole, un Paese che – nella nostra scala – in un certo settore ottenga piena valutazione (100%) potrebbe, ciò nonostante, essere poco competitivo: semplicemente, il nostro indice dice che è *il più aperto* tra quelli analizzati. Allo stesso modo, un Paese che ottiene una valutazione pari al minimo (0%) non è necessariamente del tutto privo di concorrenza: è soltanto *il meno liberalizzato*. Se, in un certo settore, tutti i Paesi fossero molto liberalizzati, quello valutato pari a zero sarebbe comunque caratterizzato da un certo dinamismo (è il caso, per esempio, dei trasporti aerei, dove la concorrenza è sostanzialmente garantita dalle normative comunitarie e gli Stati membri si differenziano per scelte di implementazione che, per quanto importanti, non compromettono del tutto il funzionamento del mercato). Parimenti, se in un certo settore il ruolo dello Stato è dilagante ovunque, uno Stato a cui venga assegnato un valore pari a 100 è semplicemente quello che ha introdotto piccoli interstizi concorrenziali (è tendenzialmente il caso del trasporto ferroviario, anche se due Paesi appaiono molto aperti – Regno Unito e Svezia – mentre tutti gli altri sono "schiacciati" verso valutazioni assai basse). Quindi, non si può inferire dall'Indice se un settore (o un Paese) sia "del tutto" liberalizzato in astratto: si può solo dire se esso sia liberalizzato rispetto agli altri.

La natura relativa dell'Indice rende poco significativo il confronto tra i settori, mentre è significativo il confronto tra i Paesi. In virtù degli aspetti descritti, è relativamente poco utile confrontare un settore con l'altro: se un Paese ottiene una valutazione lusinghiera in un settore e una deprimente nell'altro, non significa necessariamente che il primo settore sia, in astratto, più liberalizzato del secondo. Significa solo che, nel primo caso, è più vicino alla frontiera osservata tra i Paesi esaminati. Al contrario, l'Indice è pensato per confrontare, per ciascun settore, la *performance* relativa dei diversi Paesi e la loro evoluzione nel tempo (il confronto sarà possibile a partire dalle prossime edizioni).

L'Indice delle liberalizzazioni settoriale fornisce informazioni utili per valutare la distanza, in termini di propensione alla concorrenza, tra un Paese e l'altro. Rispetto al passato, la nuova metodologia fornisce tre tipi di informazione potenzialmente molto preziosi: non solo dice quale sia la distanza tra un Paese (in particolare l'Italia) e il più liberalizzato in Europa; dice anche quale sia la distanza rispetto a quello meno aperto alla concorrenza. Ciò fornisce una misura sia del tratto di strada da percorrere per guadagnare competitività, sia del tratto di strada che già è stato percorso e che determina un vantaggio competitivo su almeno alcuni degli Stati membri dell'UE 15. Inoltre, grazie alla nuova metodologia è possibile osservare se vi siano delle tendenze settoriali. Se, in un dato settore, molti Paesi si addensano attorno ad alti valori, significa che lo stimolo europeo è stato relativamente efficace e solo pochi Stati hanno scelto di attardarsi a difendere lo *status quo* pre-concorrenziale: è il caso del mercato elettrico. Qualora si verifici il fenomeno opposto, significa invece che pochi Paesi si sono spinti in avanti sulla strada della liberalizzazione, mentre la maggioranza ha preferito arroccarsi a tutela delle rendite: succede, paradossalmente, tanto in un mercato dove il livello di liberalizzazione in assoluto è relativamente alto (quello dei trasporti aerei) quanto in uno dove avviene il contrario (i trasporti ferroviari).

Introduzione

L'Indice delle liberalizzazioni complessivo è un indicatore dei margini di crescita dell'Europa in generale. A differenza degli indici settoriali, l'Indice delle liberalizzazioni complessivo, stimato per ciascun Paese, non è tarato in modo tale da avere sempre un Paese pari a 100 e uno pari a 0. Per esempio, nel 2013 il Paese complessivamente più liberalizzato è il Regno Unito (84%), quello meno liberalizzato l'Italia (28%). Idealmente, una valutazione pari al 100% spetterebbe a un Paese che fosse quello più liberalizzato in Europa in tutti i settori esaminati. Mantenere una scala assoluta consente non solo di dire quali Paesi siano complessivamente più liberalizzati e quali meno, ma anche quali siano gli spazi di miglioramento e di crescita per il Paese più complessivamente liberalizzato, il quale tuttavia potrebbe essere latitante in alcuni settori (per esempio i Paesi Bassi, che generalmente si posizionano nella fascia alta della classifica e ottengono complessivamente il secondo posto, hanno un punteggio piuttosto basso sui trasporti aerei; la Svezia, terza in classifica generale, è però il fanalino di coda nel mercato gas).

Se lo sforzo di integrazione europea ha un senso, ce l'ha anche in questa prospettiva: consentire a ciascun Paese di seguire la strada delle nazioni più virtuose. Settore per settore, l'Indice delle liberalizzazioni 2013 dà una chiara indicazioni di quali Paesi siano virtuosi e perché.

4. I risultati

4.1 I risultati in generale

Alla luce di tali considerazioni e *caveat* è possibile analizzare i risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2013. I dati ottenuti in relazioni a nove settori economici per quindici Stati membri dell'UE sono riassunti in Tabella 1.

Tabella 1. Risultati settoriali e complessivi per settore economico e per Paese dell'Indice delle liberalizzazioni 2013

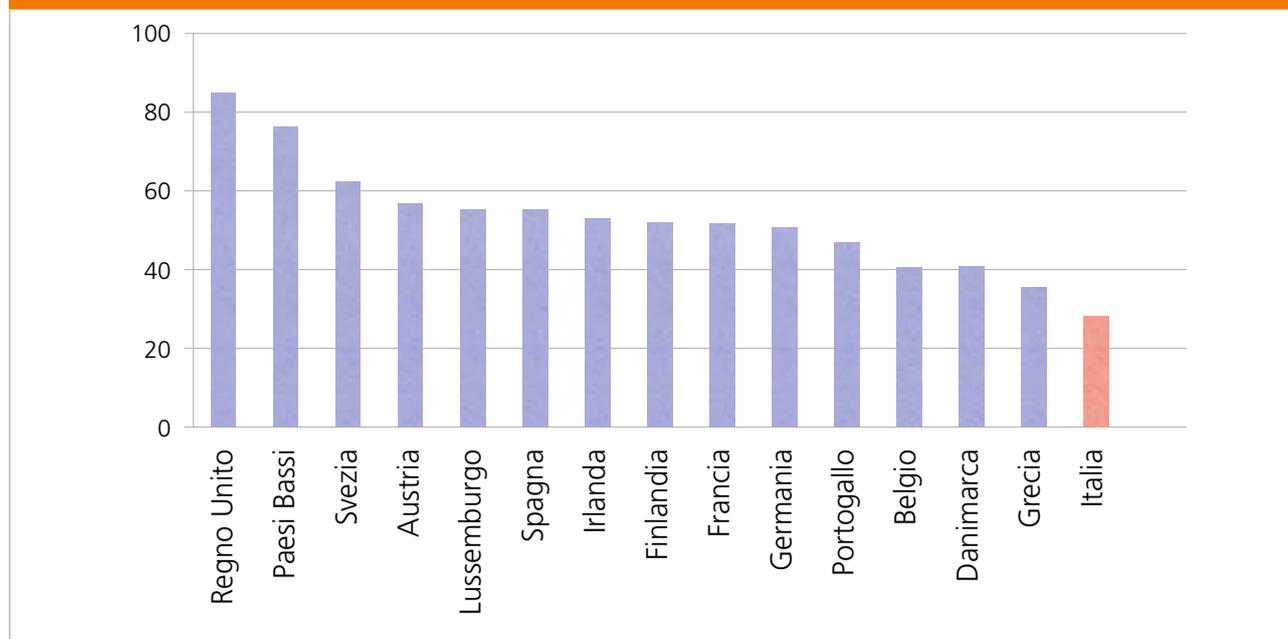
	Carburanti	Gas	Lavoro	Elettricità	Poste	Tlc	Tv	Aerei	Treni	Indice Lib.
Austria	62	87	72	76	44	52	45	24	47	57
Belgio	60	92	14	64	29	49	10	34	19	41
Danimarca	45	41	84	0	29	50	29	28	60	41
Finlandia	51	nr	89	81	57	11	46	40	44	52
Francia	86	87	23	72	26	59	94	0	17	52
Germania	85	71	44	53	68	37	44	15	45	51
Grecia	45	44	0	68	27	17	92	32	0	36
Irlanda	0	100	58	62	29	51	29	96	nr	53
Italia	8	79	11	30	2	26	0	59	36	28
Lussemburgo	67	76	58	88	0	0	100	nr	nr	56
Paesi Bassi	64	88	77	100	100	67	87	37	64	76
Portogallo	48	84	37	91	14	24	74	48	7	47
Regno Unito	100	73	100	66	58	100	61	100	95	84
Spagna	67	84	21	84	31	37	71	85	14	55
Svezia	46	0	82	75	77	42	95	43	100	62

Nota: 0 = Paese meno liberalizzato, 100 = Paese più liberalizzato.

Indice delle liberalizzazioni 2013

La Figura 1 riporta i diversi Stati membri dell'UE15 in ordine decrescente di apertura del mercato.

Figura 1. Indice delle liberalizzazioni 2013 per Paese



Nel complesso, il Paese più liberalizzato sembra essere – e non è una sorpresa – il Regno Unito, con un punteggio complessivo pari all'84%. In particolare, la Gran Bretagna è il Paese più liberalizzato in ben quattro dei nove settori esaminati (trasporti aerei, telecomunicazioni, distribuzione carburanti e mercato del lavoro) e in tutti gli altri ottiene valutazioni assai elevate. Il settore meno concorrenziale, nel Regno Unito, è quello delle poste (58%), principalmente a causa del peso dell'ex monopolista pubblico, Royal Mail, che tuttavia proprio nel 2013 è stato parzialmente privatizzato. Nella parte alta della classifica si posizionano poi i Paesi nordici (tranne la Danimarca) più l'Austria e la Spagna che, tra le nazioni mediterranee, rappresenta un'eccezione, ottenendo un punteggio buono o ottimo in quasi tutti i settori (fanno eccezione il mercato del lavoro, i servizi postali, le telecomunicazioni e i trasporti ferroviari).

In coda alla classifica stanno invece le "cenerentole d'Europa": Italia e Grecia; ma anche Paesi quali Danimarca e Belgio. Germania e Francia ottengono valutazioni migliori ma comunque mediamente insufficienti. Tutti questi Paesi si collocano nella fascia medio-bassa per quasi tutti i settori indagati. Vale però la pena sottolineare che tra i cinque Paesi che vengono valutati con un risultato inferiore al 50% (Portogallo, Belgio, Danimarca, Grecia e Italia) solo l'Italia ha grandi dimensioni. Per quanto le piccole dimensioni non costituiscano in principio né una giustificazione né una ragione per cui la concorrenza debba essere ostacolata o inibita (per esempio il Lussemburgo e l'Austria si piazzano in ottima posizione), è comprensibile che le dinamiche competitive trovino maggiore resistenza ad affermarsi, almeno per quanto attiene alcune tipologie di servizi. Un grande Paese, invece, non può permettersi di ostacolare sistematicamente la concorrenza in tutti i principali settori dei servizi. Vale dunque la pena soffermarsi sul caso italiano, anche per dedurre alcune indicazioni di *policy* e avviarsi alla conclusione.

Prima, però, occorre svolgere un'ulteriore considerazione. L'Indice delle liberalizzazioni, infatti, non è l'unico tentativo di misurare il grado di efficienza ed efficacia di un set di istituzioni. Esistono molti altri indicatori, la

Introduzione

maggior parte dei quali utilizzati da tempo sufficientemente lungo da fornire utili indicazioni per capire quali Paesi si siano dotati di impalcature normative più o meno favorevoli alla crescita. Come si relaziona l'Indice delle liberalizzazioni rispetto ai principali indicatori siffatti? La Tabella 2 riporta i relativi coefficienti di correlazione.

Tabella 2. Coefficienti di correlazione tra diverse misure di qualità delle istituzioni

	Indice liberalizzazioni 2013	Index of Economic Freedom 2013	WGI 2013 - Regulatory Quality	PMR 2008 (§)	Doing Business 2014 (*)	Competitiveness Index 2013-14
Indice liberalizzazioni 2013	1	0,58	0,59	-0,44	0,48	0,59
Index of Economic Freedom 2013		1	0,94	-0,55	0,78	0,84
WGI 2013 - Regulatory Quality			1	-0,47	0,71	0,91
PMR 2008 (§)				1	-0,54	-0,62
Doing Business 2014 (*)					1	0,68
Competitiveness Index 2013-14						1

Fonte: elaborazione su dati Ibl, Ocse, Banca Mondiale, Heritage Foundation, Wef. (*) L'indicatore qui utilizzato è "Distance to Frontier", che esprime la distanza dei singoli Paesi dalla frontiera di efficienza individuata attraverso l'analisi di tutti gli indicatori utilizzati. (§) Il coefficiente di correlazione con Product Market Regulation assume segno negativo perché, a differenza di tutti gli altri indicatori esaminati, in questo caso valori più bassi dell'indicatore si associano a una performance migliore.

I coefficienti di correlazione sopra mostrati descrivono in quale misura la variazione di ciascuno di essi sia simultanea alla variazione degli altri. In alcuni casi si osservano andamenti prossimi alla collinearità: in particolare l'Index of Economic Freedom e l'indicatore sulla Quality of Regulation della Banca mondiale, da un lato, e quest'ultimo e il Competitiveness Index, dall'altro, con coefficienti prossimi all'unità. Tuttavia, quasi tutti i coefficienti assumono valori significativi ma non particolarmente elevati. Ciascuno di essi si concentra su aspetti specifici, che pure nel loro complesso contribuiscono a descrivere, in senso lato, la qualità delle istituzioni rispetto all'attività imprenditoriale. La capacità delle istituzioni di consentire e incentivare la concorrenza è senz'altro parte di questioni più ampie quali la libertà economica o la competitività, ma certamente non la esaurisce. Sarebbe stato ingenuo, dunque, attendersi livelli di correlazione altissimi: in breve, questi coefficienti

Indice delle liberalizzazioni 2013

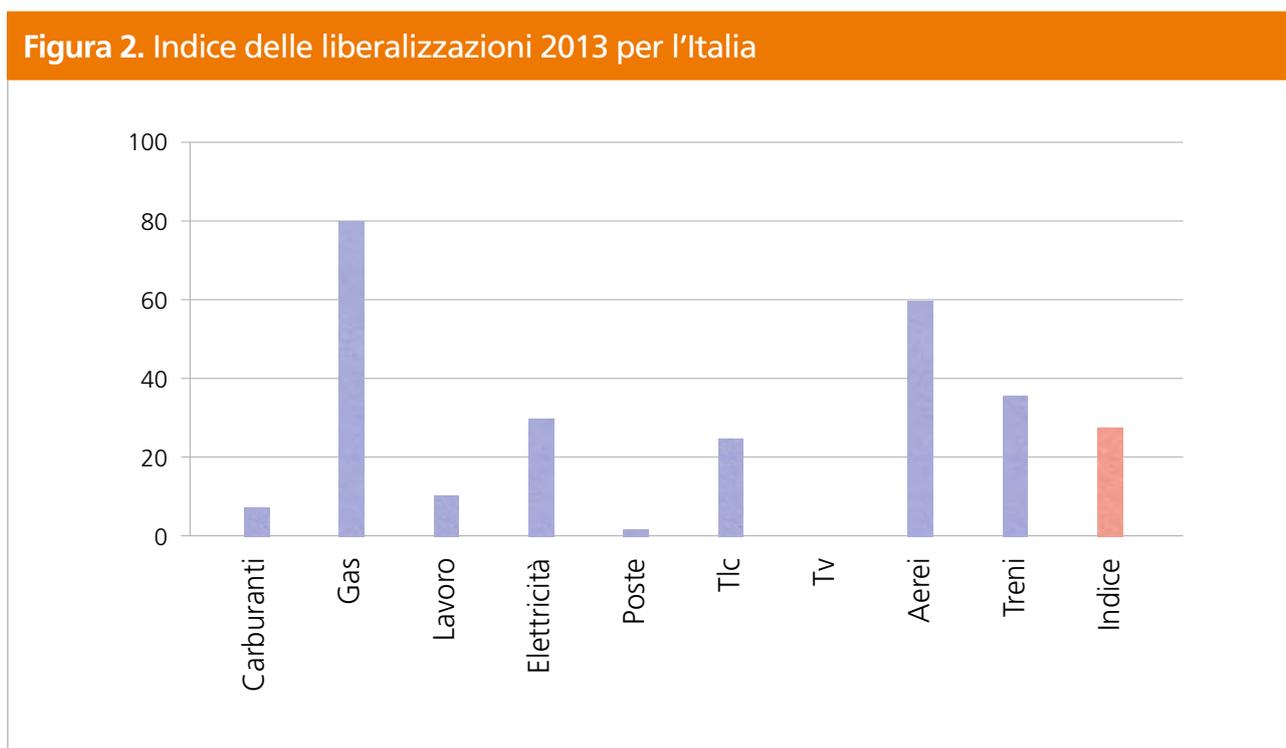
suggeriscono che gli indicatori considerati misurano cose simili, ma non la stessa cosa.

L'Indice delle liberalizzazioni appare condividere gli andamenti generali con la maggior parte degli indicatori considerati. In particolare, come era lecito aspettarsi, sembra esservi una discreta convergenza tra l'Indice delle liberalizzazioni e gli indici della libertà economica, per un verso, e della qualità della regolazione, per l'altro, oltre che con l'indice di competitività dell'economia.

La convergenza appare più debole, ed è piuttosto curioso, con l'indicatore sulla Product Market Regulation elaborato dall'Ocse. Verosimilmente, tuttavia, questa discrasia è dovuta in buona parte al *lag* temporale che spiega i due strumenti: PMR, infatti, si riferisce al 2007, un anno molto lontano rispetto a quello esaminato nel nostro Indice (2012). È possibile che, con dati più aggiornati, la distanza tra i due indicatori venga a ridursi. Lo stesso problema, del resto, si ripropone a livello dei singoli settori che sono analizzati sia nell'Indice, sia in PMR: in alcuni casi (poste e, in misura minore, trasporti ferroviari) il grado di correlazione è elevato (rispettivamente, il coefficiente assume i valori di -0,61 e -0,75). In altri casi invece la correlazione è inferiore (telecomunicazioni) o praticamente assente (trasporto aereo, mercato elettrico e gas). Questo può dipendere, nel caso di gas ed elettricità, anche dalla peculiare metodologia adottata dal nostro Indice 2013, che si basa sugli scostamenti di prezzo alla luce di alcune variabili strutturali. I risultati per i mercati energetici vanno dunque interpretati con estrema attenzione: per esempio, a dispetto di quanto sembra suggerire il nostro indicatore, Paesi come la Francia non sono particolarmente aperti alla concorrenza, anzi, ma ottengono risultati elevati perché politiche di diversa natura contribuiscono a calmierare i prezzi (in questo caso, per esempio, il fatto che parte dei costi di generazione connessi agli impianti nucleari sono di fatto fiscalizzati e non entrano nel prezzo).

4.2 L'Italia

La Figura 2 riassume la valutazione italiana, settore per settore.



Introduzione

L'immagine che emerge dell'Italia è quella di un Paese che, nella maggior parte dei settori esaminati, si è posizionato tra i fanalini di coda dell'Europa. L'Italia si distingue solo in due settori: il mercato del gas naturale (79%) e quello del trasporto aereo (59%).

Nel primo caso, come emerge dall'analisi di Massimo Beccarello e Marco Giovacchini, si vedono gli effetti intenzionali della separazione proprietaria di Snam dall'Eni, per quanto la cessione alla Cassa depositi e prestiti sia una soluzione non del tutto soddisfacente, come ha rilevato la stessa Commissione europea (CE 2013). Si vedono anche le conseguenze inintenzionali del brusco calo della domanda – dovuto da un lato alla crisi, dall'altro alla minore produzione termoelettrica erosa dalla crescente generazione da fonti rinnovabili – che ha creato un improvviso eccesso d'offerta e ha quindi stimolato dinamiche competitive. Si vedono, infine, le conseguenze della riforma delle modalità di allocazione della capacità di trasporto nei gasdotti internazionali, che in combinato disposto con i due fenomeni citati ha determinato una inattesa convergenza tra i prezzi italiani e quelli internazionali del metano (sebbene il *gap* non sia stato ancora del tutto colmato) (AEEG 2013, Sileo e Stagnaro 2012).

Per quanto attiene il trasporto aereo, invece, Andrea Giuricin mostra che a favorire la concorrenza è stata negli anni passati proprio la debolezza della compagnia di bandiera, Alitalia. L'arretramento del vettore nazionale nelle sue quote di mercato ha aiutato la crescita, anche attraverso campagne commerciali aggressive, dei vettori alternativi, sia convenzionali (soprattutto per il medio-lungo raggio) sia *low cost* (specialmente nei collegamenti *point to point*). Nei prossimi anni, purtroppo, la posizione italiana potrebbe peggiorare a causa della propensione dirigista manifestata dall'esecutivo nella gestione della crisi di Alitalia, proprio nel periodo in cui questo volume viene pubblicato (Stagnaro 2013).

In tutti gli altri settori, invece, l'Italia ottiene valutazioni basse o pessime. Per quel che riguarda le ferrovie, il 36% incorpora la relativa apertura dell'alta velocità, che ha visto l'ingresso per la prima volta di un concorrente all'*incumbent* Trenitalia, ma riflette anche le conseguenze negative dell'integrazione verticale e la sostanziale chiusura – anche in prospettiva – del trasporto regionale. Nel caso dell'energia elettrica, il giudizio negativo va inteso in modo più articolato: infatti, sebbene nel nostro Paese la concorrenza abbia fatto grandi passi avanti, essa è pesantemente menomata sia dalla compressione della quota di mercato "contendibile" determinata dalla contemporanea riduzione della domanda e crescita della produzione rinnovabile sussidiata (Stagnaro 2012b), sia dall'onere tariffario aggiuntivo che questo ha determinato, assieme a remunerazioni forse troppo generose per gli operatori di rete (vale la pena rimarcare che l'analisi del mercato elettrico muove dal confronto tra i prezzi praticati nei diversi Stati membri). Un problema analogo vale per il settore delle telecomunicazioni: sebbene il mercato del mobile sia sufficientemente dinamico, come argomenta Massimiliano Trovato, la telefonia fissa è tuttora soggetta a pesanti rigidità legate alla protezione formale o informale accordata all'operatore storico.

Il mercato del lavoro, descritto da Fabiana Alias, ottiene una valutazione assai penalizzante a causa delle numerose rigidità riscontrate, che risultano in un elevato livello di disoccupazione di lungo termine (la quale è influenzata solo in parte dalla congiuntura economica). Nel caso dei carburanti, dove l'Italia è in penultima posizione, pesano l'elevata tassazione – che agisce da barriera all'ingresso – e soprattutto la protezione di una rete di distribuzione sovrabbondante, che fatica ad aggiustarsi (imponendo extracosti al sistema) a causa di innumerevoli ostacoli di natura normativa, prevalentemente regionale. Infine, poste e televisione risentono in maniera pesantissima dell'interesse dello Stato a tutelare le proprie società partecipate (Poste Italiane e Rai), interesse che si traduce nell'adozione di un sistema di regole fondamentalmente pensate per limitare la concorrenza. Il caso postale, al centro dell'analisi di Ugo Arrigo, è peraltro rilevante in prospettiva anche ai fini degli sviluppi futuri del trasporto aereo, alla luce del coinvolgimento dell'*incumbent* nel capitale di Alitalia: questa operazione di derivazione politica rende ancor più strategico, dal punto di vista del governo, proteggere il *business* di Poste, da detrimento della possibile competizione.

Indice delle liberalizzazioni 2013

5. Conclusioni

Nel 2013, l'Indice delle liberalizzazioni compie un significativo passo in avanti. Nato nel 2007 con l'obiettivo di misurare il grado di apertura di diversi settori dell'economia italiana, l'Indice si è sviluppato negli anni attraverso l'indagine di un novero di settori sempre più ampio. L'analisi si limitava al confronto tra l'Italia e un Paese *benchmark* per ogni settore. A partire dal 2013, l'Indice cambia natura e fa un passo ulteriore: diventa, infatti, una ricerca a 360 gradi su un numero più ampio di Paesi, per ora limitata ai 15 Stati membri della "vecchia Europa", e in prospettiva estesa a tutti i componenti l'UE27. Questo passaggio, che implica anche un sostanziale cambiamento metodologico che verrà completato nel 2014, non è indolore. Da un lato ci obbliga a rinunciare alla confrontabilità con le edizioni precedenti. Dall'altro costringe pure ad abbandonare una serie di settori economici per i quali la ricerca dei dati, o l'elaborazione di una metodologia adeguata, è risultata troppo difficoltosa. Contiamo di re-introdurre almeno alcuni nei prossimi anni. A ogni modo, i settori che non è più possibile mantenere all'interno dell'analisi formale non vengono dimenticati: diventano, piuttosto, oggetto di analisi approfondite sul contesto normativo. Quest'anno cominciamo con l'esame dei servizi professionali, di cui tratta il saggio di Silvio Boccalatte, e la preoccupante controriforma di cui sono oggetto.

Col cambiamento dell'Indice, muta anche, almeno in parte, il messaggio che esso lancia. Oggi l'Indice fornisce un'informazione molto più completa: per ogni settore economico, esso dice qual è il Paese più liberalizzato tra quelli considerati, quale quello più arretrato e quanta distanza separa tutti i restanti Paesi dall'uno e dall'altro. In tal modo, si può meglio cogliere non solo la dinamica nel tempo dei processi di liberalizzazione (che diverrà evidente nei prossimi anni con la pubblicazione degli aggiornamenti annuali), ma anche l'atteggiamento che gli altri Paesi europei hanno avuto. Si può capire se siamo in presenza di approcci molto diversificati o se, viceversa, esistano tendenze consolidate verso l'apertura o verso la chiusura del mercato. In tal senso, l'Indice non rinuncia alla sua natura comparativa: non pretende di dire se un mercato sia concorrenziale oppure no in assoluto, ma solo se abbia diritto a rivendicare l'adozione di *best practice* in Europa, ovvero se appaia tra le nazioni più riottose rispetto alla concorrenza. L'Indice non vuole avanzare proposte tacciabili come "ideologiche" o "astratte": intende semplicemente offrire dei modelli che, altrove, esistono e funzionano, e seguirne l'evoluzione nel tempo e tra i Paesi.

Trattandosi di una metodologia completamente nuova, quella adottata quest'anno è passibile di molti miglioramenti, a partire da un ulteriore sforzo di armonizzazione tra i diversi settori. Tuttavia, è nostra convinzione che il progresso rispetto alle edizioni precedenti, pur nella consapevolezza dei limiti di questo che è più che mai un *work in progress*, sia rilevabile anche a occhio nudo. Così come è rilevabile il quadro dell'Italia: un quadro che, oltre a confermare la percezione di arretratezza che traspariva dalle edizioni precedenti, evidenzia molti vincoli che derivano alla crescita economica dal nostro ordinamento. Certo, viviamo in un Paese molto diverso da quello di vent'anni fa, grazie anche ai processi di apertura del mercato. Tali processi, però, li abbiamo più subiti che voluti: siamo ben lontani, insomma, dalla curiosa accusa di voler essere i "primi della classe", mentre in non pochi casi ci troviamo costretti ad andare dietro la lavagna.

In generale, infatti, il grado di apertura dei mercati nel nostro Paese è assai ridotto. Quando non lo è, la ragione sta o nella forte pressione comunitaria (come nel trasporto aereo) oppure nell'evoluzione imprevedibile dello scenario (come nel mercato del gas). In tutti gli altri casi, cioè in sette dei nove settori esaminati, l'Italia appartiene alla categoria dei Paesi che hanno cercato di fare il minimo indispensabile per rispettare le norme comunitarie. Se si aggiunge alla rilevazione un poco di profondità storica, appare triste constatare che questo vale sia per i settori nei quali le resistenze sono più radicate e antiche (come poste e ferrovie) sia in quelli dove una serie di scelte non direttamente intese a inibire la concorrenza hanno prodotto proprio questo risultato (come coi sussidi verdi nel mercato elettrico). Tale atteggiamento sistematico fa del nostro

Introduzione

Paese quello mediamente meno aperto nell'Europa a 15, e rende abissale la distanza che separa il nostro 28% dall'84% britannico.

Non è casuale che l'Italia, a dispetto delle importanti operazioni di dismissione di *asset* pubblici condotte negli anni Novanta e nei primi Duemila, resti caratterizzata da una pervasiva presenza del pubblico nel mercato. Ciò determina una situazione ambigua nella quale gli spazi di concorrenza teoricamente possibili non vengono interamente colmati, a causa della percezione di un eccessivo rischio di intervento a tutela degli *incumbent* pubblici. Per questa ragione, è più importante che mai inquadrare la riflessione sulle privatizzazioni nell'ambito di quella sulle liberalizzazioni, pena il rischio di far rattrappire le une e depotenziare le altre.

L'assenza di concorrenza coincide col consolidarsi delle posizioni di rendita. L'assenza di concorrenza è, in senso proprio, una tassa che grava sui consumatori e sul Paese, e che si aggiunge alla pressione fiscale formale nell'erosione la nostra potenziale competitività.

Riferimenti

- ACEMOGLU, D. e ROBINSON, J.A. (2013), *Perché le nazioni falliscono*, Milano, Il Saggiatore.
- AEEG (2013), "Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta".
- AGCM (2012), "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013", AS988.
- BAUMOL, W.T. (1982), "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", *The American Economic Review*, vol. 72, n. 1, pp. 1-15.
- BERTA, G. e LAVISTA, F. (2013), "La questione produttività", rapporto preparato per Confindustria Energia, luglio 2013.
- BIANCO, M., GIACOMELLI, S. e RODANO, G. (2012), "Concorrenza e regolamentazione in Italia", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 123.
- CE (2013), "Parere della Commissione. Certificazione della società Snam Rete Gas Spa", C(2013) 5961.
- CONWAY, P. e NICOLETTI, G. (2006), "Product Market Regulation in Non-Manufacturing Sectors in OECD Countries: Measurement and Highlights", *OECD Economics Department Working Paper*, n. 530.
- CORICELLI, F. (2012), "Italia in declino?", introduzione a Coricelli, F. et al., *Il declino dell'economia italiana tra realtà e falsi miti*, Roma, Carocci, pp. 11-28.
- FAMA, E. (1998), "Market Efficiency, Long-term Returns, and Behavioral Finance", *Journal of Financial Economics*, vol. 49, n. 3, pp. 283-306.
- FORNI, L., GERALI, A. e PISANI, M. (2010), "Macroeconomic Effects of Greater Competition in the Service Sector: The Case of Italy", *Macroeconomic Dynamics*, vol. 14, n. 5, pp. 677-708.
- IBL (2011), "Uscire dalla crisi. Un'agenda di liberalizzazioni", IBL, *Policy Paper*, 17 agosto 2011.
- IBL (2013), *Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVII legislatura*, Torino, IBL Libri.
- IMF (2013), "Italy. 2013 Article IV Consultation", IMF, *Country Report*, n. 13/298.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. e MASTRUZZI, M. (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 5430.
- KIRZNER, I.M. (1997), "Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, n. 1, pp. 60-85.
- LEIBENSTEIN, H. (1966), "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Review*, vol. 56, n. 3, pp. 392-415.
- MILLER, T., HOLMES, K.H. e FEULNER, E.J. (a cura di) (2013), *Index of Economic Freedom*, Washington, DC, The Heritage Foundation.

Indice delle liberalizzazioni 2013

NORTH, D.C. (1996), "Institutions, Organizations and Market Competition", EconWPA, *Economic History*, n. 96 | 2005.

POSNER, R.A. (1971), "Taxation by Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science*, vol. 2, n. 1, pp. 22-50.

SCHWAB, K. (a cura di) (2013), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, Ginevra, The World Economic Forum.

SILEO, A. e STAGNARO, C. (2012), "In Italia il gas costa troppo?", Rapporto preparato per The Adam Smith Society, novembre 2012.

STAGNARO, C. (2012a), "Introduzione" a IBL, *Indice delle liberalizzazioni 2012*, Torino, IBL Libri, pp. 27-48.

STAGNARO, C. (2012b), "How Solar Subsidies Can Distort the Power Market: The Case of Italy", *European Energy Review*, 5 luglio 2012.

STAGNARO, C. (2013), "Alitalia-Poste: è aiuto di Stato", *Leoniblog.it*, 16 ottobre 2013.

STIGLER, G.J. (1976), "The Xistence of X-Efficiency", *American Economic Review*, vol. 66, n. 1, pp. 213-216.

SULLIVAN, E.T. e HOVENKAMP, H. (2009), *Antitrust Law, Policy, and Procedure: Cases, Materials, and Problems*, 6a ed., Charlottesville, VA, LexisNexis Publishers.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella riassuntiva

Tabella riassuntiva										
	Carburanti per autotrazione	Mercato del gas naturale	Mercato del lavoro	Mercato elettrico	Servizio postale	Telecomunicazioni	Televisione	Trasporto aereo	Trasporto ferroviario	Indice delle liberalizzazioni
Austria	62	87	72	76	44	52	45	24	47	57
Belgio	60	92	14	64	29	49	10	34	19	41
Danimarca	45	41	84	0	29	50	29	28	60	41
Finlandia	51	nr	89	81	57	11	46	40	44	52
Francia	86	87	23	72	26	59	94	0	17	52
Germania	85	71	44	53	68	37	44	15	45	51
Grecia	45	44	0	68	27	17	92	32	0	36
Irlanda	0	100	58	62	29	51	29	96	nr	53
Italia	8	79	11	30	2	26	0	59	36	28
Lussemburgo	67	76	58	88	0	0	100	nr	nr	56
Paesi Bassi	64	88	77	100	100	67	87	37	64	76
Portogallo	48	84	37	91	14	24	74	48	7	47
Regno Unito	100	73	100	66	58	100	61	100	95	84
Spagna	67	84	21	84	31	37	71	85	14	55
Svezia	46	0	82	75	77	42	95	43	100	62

Il saggio Professioni intellettuali

di Silvio Boccalatte

I. Premessa. Le professioni intellettuali: un mondo ancora in fermento

Anche il 2012, come già prima il 2011, è un anno in cui si registrano svariati, quanto non essenziali, interventi in materia di professioni intellettuali. Come vedremo, il legislatore e il governo non riescono a fornire un assetto finalmente moderno alla disciplina delle professioni, che resta pesantemente condizionato dalle pressioni esercitate in vario modo dai numerosissimi ordini attualmente esistenti. Si conferma, peraltro, un dato che si era potuto constatare anche durante l'edizione precedente dell'Indice delle liberalizzazioni: si susseguono "riforme" prive di portata veramente innovativa e di cui, quindi, si potrebbe agevolmente fare a meno perché costituiscono solo un evitabile aumento dello *stock* di diritto esistente. Nell'anno appena trascorso, in particolare, l'opera del legislatore e del governo si è concentrata nel proseguire (e rettificare) il processo di (presunta) liberalizzazione inaugurato con l'art. 5 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, di cui si è dato ampio conto nella scorsa edizione dell'Indice delle liberalizzazioni.

Più specificamente, nel 2012 si registrano due interventi normativi di portata generale, cioè aventi a oggetto l'intero mondo delle professioni: il primo è inserito in uno degli ormai innumerevoli provvedimenti per la "concorrenza" e per la "competitività", cioè nel decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, mentre il secondo è un regolamento governativo integralmente dedicato ai servizi professionali, il d.p.R. 7 agosto 2012, n. 137: quest'ultimo atto è il regolamento di delegificazione che vorrebbe presentarsi come la riforma complessiva degli ordinamenti professionali prevista dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, di cui si è ampiamente discusso nell'edizione 2012 dell'Indice delle liberalizzazioni. Va ricordato che ogni norma contrastante con il d.p.R. 137/2012 deve considerarsi implicitamente abrogata.

Si aggiungono poi due provvedimenti settoriali, cioè dedicati solo a una professione: si tratta della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante il nuovo ordinamento della professione forense, e della legge 31 dicembre 2012, n. 233, avente a oggetto i compensi nel settore giornalistico.

2. Gli interventi normativi aventi a oggetto l'intera realtà dei servizi professionali

2.1 L'abrogazione delle tariffe e le nuove norme in materia di determinazione dei compensi professionali

Con l'inizio del 2012, il governo presieduto dal senatore Mario Monti, dopo aver concluso la fase "emergenziale" della propria azione durante i mesi di novembre e dicembre 2011, finalizzata a stabilizzare le finanze pubbliche, cerca di passare a una fase più propositiva, perseguendo ciò che viene giornalmente ribattezzato (e ossessivamente ripetuto) "crescita". Tra i primi interventi che si innestano in questo filone vi è anche il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), il quale si occupa di servizi professionali in modo estemporaneo e disorganico, principalmente per soddisfare talune esigenze mediatiche (e forse anche populiste) e per modificare alcuni elementi frettolosamente introdotti nel 2011.

Professioni intellettuali

2.1.1 La buffa storia dell'abrogazione delle tariffe professionali: il prototipo delle liberalizzazioni all'amatriciana

Fino al 2006 i compensi dovuti ai professionisti iscritti ad albi, e quindi facenti parte delle cosiddette "professioni regolamentate", erano determinati rigidamente dal ministero che esercita la vigilanza sul singolo Ordine (di solito il Ministero della Giustizia) sulla base delle proposte avanzate dagli Ordini stessi, senza possibilità di deroga: in particolare, i minimi indicati nei tariffari erano inderogabili; in qualche ordinamento professionale, addirittura, non pareva possibile nemmeno esercitare gratuitamente, per mero spirito di liberalità verso un cliente in difficoltà. Questa rigidità, scelta in epoca fascista e pienamente confermata durante sessant'anni di repubblica democratica, riflette due pregiudizi strettamente connessi tra loro: in primo luogo, il professionista deve essere sottratto al gioco della concorrenza sul presupposto che la qualità del servizio professionale possa essere assicurata solo a fronte di un'adeguata remunerazione, indipendente dalle dinamiche del mercato; in secondo luogo, il professionista intellettuale è un esponente delle professioni liberali, la cui dignità, quindi, è ben superiore al vile commercio e alle sue metodologie.

Nel 2006, però, con la riforma fortemente voluta dall'allora ministro Pierluigi Bersani, i minimi tariffari sono resi non vincolanti: da allora il professionista può pattuire il compenso con il cliente, sebbene non proprio liberamente, perché resta fermo il vincolo dettato dall'art. 2233 c.c. secondo cui «in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione». Dal 2006, quindi, il sistema dei compensi vive in una realtà ibrida: da una parte, i professionisti non sono più tenuti al rispetto delle tariffe dettate dall'Ordine di appartenenza, dall'altra, però, gli stessi non sono del tutto liberi di contrattare con i clienti il prezzo delle loro prestazioni, perché restano comunque soggetti al controllo sulla congruità delle cifre in rapporto «all'importanza dell'opera e al decoro della professione». Tale controllo, logicamente, viene esercitato solo dall'Ordine, che potrebbe sanzionare come illecito deontologico un'eventuale politica troppo "concorrenziale" posta in essere da un iscritto.

Ebbene, in questo quadro decisamente ambiguo interviene ora l'art. 9, commi da 1 a 5, d.l. 1/2012, il quale esordisce, al comma 1, con una frase perentoria: «sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico».

Si tratta, purtroppo, di un buon esempio di disposizione scritta principalmente per essere declamata nelle conferenze stampa: in forza di una simile proclamazione introdotta in un testo normativo, infatti, il governo può sostenere davanti ai media di aver compiuto una liberalizzazione storica, ma la realtà è ben diversa. L'abrogazione delle tariffe non significa sostanzialmente alcunché: resi derogabili i minimi, esse restavano solo a livello indicativo.

Una completa liberalizzazione del sistema dei compensi professionali si sarebbe potuta perseguire, invece, eliminando ogni riferimento all'art. 2233 c.c., o, ancor meglio, espungendo da tale articolo il comma 2, cioè la già menzionata norma secondo la quale "in ogni caso" il compenso del professionista è collegato all'importanza dell'opera e al decoro della professione.

Invece, prima l'esecutivo proclama aulicamente l'abrogazione delle tariffe, ma subito dopo (al comma 3 del medesimo art. 9, d.l. 1/2012) aggiunge che «in ogni caso la misura del compenso [...] deve essere adeguata all'importanza dell'opera». Questa espressione, poi confluita nell'art. 9, comma 4, del testo convertito in legge, dimostra la volontà di non discostarsi veramente dalla situazione esistente.

Invero, il riferimento della misura del compenso all'importanza dell'opera può creare svariati problemi ermeneutici: infatti, se si fosse voluto mantenere il riferimento ai parametri di cui all'art. 2233, comma 2, c.c., sarebbe stato corretto operare un mero rinvio a tale articolo: in questo senso, quindi, la disposizione in oggetto sembrerebbe superflua. Va però notato come il tenore letterale della norma ricollegghi la misura del compenso del professionista alla sola «importanza dell'opera» da lui svolta, e non più anche al «decoro

Indice delle liberalizzazioni 2013

della professione», come sancito dell'art. 2233, comma 2, c.c. Si può dunque sostenere che non si tratti di un mero refuso, e che, al contrario, la disposizione in oggetto debba considerarsi implicitamente abrogativa proprio dell'art. 2233, comma 2, c.c. In questo senso, l'espunzione del riferimento al decoro della professione potrebbe essere interpretata come volontà di ricollegare il compenso del professionista a elementi esclusivamente oggettivi (l'opera) e non anche soggettivi («il decoro della professione»): resta il fatto che considerare oggettivo il concetto di "importanza dell'opera" è quantomeno una forzatura.

Tra l'altro, la versione originaria del decreto legge in esame prevedeva *expressis verbis* che la violazione di quanto sancito dall'art. 9, comma 3, quindi (anche) dell'obbligo di adeguare i compensi all'importanza dell'opera, costituisse «illecito disciplinare del professionista». Si giungeva, quindi, a un vero e proprio paradosso: in un decreto apparentemente finalizzato alla liberalizzazione dei compensi professionali compariva per la prima volta l'esplicita affermazione legislativa secondo la quale compensi non adeguati all'importanza dell'opera debbano ritenersi *tout court* fonte di illecito deontologico! Come auspicabile, tale dichiarazione esplicita di illiceità deontologica scompare dal testo convertito in legge dalle Camere.

A ogni modo, affrontare problemi delicati e complessi con testi normativi redatti in maniera imprecisa e sommaria, contrastanti con alcune tra le più semplici regole di tecnica legislativa, conferma e rafforza una tendenza, già in atto da decenni, verso lo scadimento qualitativo delle fonti del diritto: come insegnano da sempre dottrina e giurisprudenza, la scarsa qualità delle leggi produce spesso norme che creano più problemi di quanti ne vorrebbero risolvere.

2.1.2 La determinazione dei compensi professionali a tariffe professionali abrogate

Fatte salve tutte le precisazioni e le critiche che si sono sin qui espresse, l'art. 9, comma 1, d.l. 1/2012, come detto, abroga le tariffe professionali, ma questo non comporta la soppressione di ogni riferimento a "parametri". Infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 2, d.l. 1/2012 «ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante».

La versione originale del decreto legge in esame non disponeva alcunché per il periodo intercorrente tra l'abrogazione delle tariffe e l'emanazione dei futuri "parametri", recati da non meglio precisati decreti ministeriali. Ciò comportava un problema evidente, la cui mancata identificazione dimostra ancora una volta come la presunta capacità dei "tecnici" sia stata probabilmente sovrastimata: non si riusciva a comprendere in che modo, durante tale periodo di vuoto normativo, i giudici potessero liquidare i compensi agli avvocati e agli eventuali consulenti tecnici d'ufficio, generalmente anch'essi professionisti. Si era quindi prodotta una situazione gravissima, che, astrattamente, i singoli giudici avrebbero potuto risolvere in tre modi:

- chiedendo, in ogni causa, che gli Ordini professionali esprimessero una valutazione di massima sull'operato del proprio iscritto, ma in questo modo si sarebbe evidentemente aumentato il controllo "di cartello" degli Ordini sui compensi professionali, frustrando l'intenzione (quantomeno dichiarata) del d.l. 1/2012;
- ritenendo che nulla fosse più liquidabile, ma così si sarebbe violato l'art. 91 c.p.c., secondo il quale «il giudice, con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell'altra parte [e] ne liquida l'ammontare insieme con gli onorari di difesa». Soprattutto, si sarebbe frustrata l'elementare esigenza di giustizia che richiede che la parte vincitrice non sia costretta a sopportare i costi di accesso alla giustizia;
- ritenendo che le tariffe precedenti dovessero rimanere utilizzabili come parametri indicativi al fine di orientare l'operato dei giudici.

Professioni intellettuali

Per fortuna, la legge di conversione (legge 24 marzo 2012, n. 27) pone rimedio a questa imperdonabile lacuna stabilendo che «le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ma le “stranezze” del decreto legge in oggetto non finiscono qui. In modo incredibilmente bizzarro, la versione originaria dell’art. 9, comma 2, del d.l. 1/2012 poneva l’esplicito divieto di utilizzare i futuri “parametri” ministeriali nei «contratti individuali tra professionisti o microimprese», a pena di nullità: si tratta di una norma veramente surreale, che merita un minimo di approfondimento. Secondo questa disposizione, il professionista e il cliente avente lo status di consumatore o microimpresa non avevano la facoltà di scegliere liberamente di utilizzare i nuovi parametri ministeriali: la conseguenza sarebbe stata quella di considerare tale pattuizione alla stregua di una clausola vessatoria e, come tale, nulla. A parte il fatto che, per la prima volta, la tutela contro le clausole vessatorie sarebbe stata estesa non solo ai consumatori, ma anche alle microimprese, con ciò determinando una discriminazione a danno dei professionisti in rapporto agli altri operatori economici, ciò che colpisce di più sono le conseguenze che si sarebbero prodotte in caso si fosse verificata tale nullità. Secondo la disciplina generale delle clausole vessatorie, il resto del contratto sarebbe rimasto valido e la prestazione professionale non sarebbe divenuta, per ciò solo, gratuita, perché tale soluzione avrebbe violato il principio della necessaria adeguatezza del compenso all’importanza dell’opera. Conseguentemente, in caso di mancata bonaria composizione dell’eventuale controversia tra professionista e il cliente consumatore/microimpresa, e quindi in caso di contenzioso giudiziario, il giudice avrebbe potuto determinare il compenso a favore del professionista solo... nella misura stabilita dai parametri ministeriali, tornando evidentemente al punto di partenza!

Fortunatamente questa norma viene espunta dal testo della legge di conversione.

Questi “parametri”, cui si è fatto poc’anzi accenno e che avevano il compito di sostituire le tariffe allorquando mancasse la pattuizione tra cliente e professionista, vengono poi effettivamente emanati con il decreto del Ministro della Giustizia 20 luglio 2012, n. 140: tale decreto è subito aspramente criticato dal mondo professionale, perché prevede una generalizzata riduzione delle somme liquidabili dai giudici.

L’effetto finale della riforma, così come integrata dal decreto ministeriale sopra riportato, non è certo quello di una liberalizzazione nella determinazione dei compensi professionali: per ottenere tale risultato, come già accennato, sarebbe stato sufficiente abrogare l’art. 2233, comma 2, c.c., e svincolare le pattuizioni da qualunque valutazione in merito all’importanza dell’opera svolta o al decoro del professionista. Al contrario, questa limitazione permane e, per di più, i compensi indicati nel d.m. 140/2012 appaiono effettivamente così modesti rispetto alla media di quanto accade nella realtà da far sorgere il legittimo sospetto che, attraverso l’etichetta della liberalizzazione, si sia voluto procedere a un programma di redistribuzione del reddito dai professionisti ai clienti e (soprattutto) alle grandi imprese. Una manipolazione della concorrenza, insomma, non una liberalizzazione pro-concorrenziale.

Si badi bene, non si invoca certo il ritorno al sistema delle tariffe, che va sepolto definitivamente e senza alcuna nostalgia, ma alla totale libertà di determinazione dei compensi (che ora, come s’è visto, non esiste) deve affiancarsi uno strumento di cui i giudici possano avvalersi per liquidare i compensi professionali in mancanza di pattuizione o nei casi in cui le parti non siano in grado di provarla adeguatamente. Il principio generale che deve reggere la redazione di questo strumento è la completa attribuzione delle spese legali (cioè degli avvocati e degli eventuali altri professionisti intervenuti nello svolgimento della causa) al soccombente, salva, ovviamente, ogni diversa valutazione del giudice basata esclusivamente sull’andamento e sul merito della causa stessa. Ciò significa che, sempre in linea di principio, alla completa soccombenza in una lite deve

Indice delle liberalizzazioni 2013

seguire l'integrale rimborso delle spese legali sostenute dalla parte vincitrice e ciò è possibile solo attraverso l'elaborazione di un atto (si può chiamare "parametri", "prezzario medio", o anche "tariffario", basta che sia chiara la sua assoluta assenza di vincolatività al di fuori delle aule di giustizia) che indichi realisticamente i prezzi medi praticati dagli operatori di ogni singolo settore professionale, suddivisi per prestazioni tipiche e per area geografica.

Si tratta di uno strumento che potrebbe essere elaborato dal Ministero della Giustizia con l'ausilio dell'ISTAT, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, e con la supervisione anche degli stessi Ordini professionali, il cui apporto potrebbe essere utile per identificare con esattezza le voci da quantificare. Ciò gioverebbe anche agli stessi consumatori, che, in relazione ai servizi professionali, ben difficilmente hanno le competenze sufficienti per capire se stanno pagando prezzi superiori alla media della zona e, in fin dei conti, potrebbe forse essere d'ausilio anche in sede di eventuali accertamenti tributari.

Il d.m. 140/2012 non è alcunché di tutto ciò: contiene solo indicazioni di compensi palesemente inferiori alla media del mercato ed è largamente lacunoso in relazione alle prestazioni indicate. La sua applicazione quotidiana ha dimostrato sin da subito il suo principale difetto: le parti risultanti vittoriose nei giudizi non riescono più a far addebitare (almeno una congrua porzione del)le proprie spese legali alla controparte soccombente. In altri termini: chi ha ragione paga (almeno in gran parte) le spese sostenute per farsi riconoscere la propria ragione; un vero e proprio incentivo a resistere in giudizio anche quando si ha pienamente torto.

2.1.3 Gli oneri formali nella contrattazione tra professionista e cliente

Se si vuole restare nella prospettiva mediatica secondo la quale il d.l. 1/2012 avrebbe liberalizzato – o quantomeno contribuito significativamente a liberalizzare – l'ordinamento delle professioni intellettuali è ancora più difficile comprendere alcune norme (art. 9, comma 4, d.l. 1/2012) che aggiungono nuovi adempimenti formali da effettuarsi all'atto del conferimento dell'incarico.

In primo luogo, professionista e cliente non possono decidere di rinviare ad altro momento la pattuizione del compenso: esso va determinato «nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale». La disposizione in oggetto non introduce solo un inutile fattore di rigidità, ma pone anche alcuni interrogativi in merito alla forma del contratto professionale: per quanto riguarda gli avvocati, in particolare, l'art. 2233, comma 3, c.c., prevede la forma scritta a pena di nullità per i patti «che stabiliscono i compensi professionali». Ora questa disposizione, introdotta nella vigenza delle tariffe, aveva il suo significato proprio perché imponeva una particolare forma del contratto se, e in quanto, il professionista e il cliente volessero discostarsi dal modo di determinazione del compenso stabilito dal tariffario. Oggi, a tariffe abrogate, non si comprende più quale possa essere la funzione della forma scritta (peraltro limitata ai soli contratti tra avvocati e clienti), ma si deve ritenere che la stessa non sia stata abrogata dal d.l. 1/2012. Fortunatamente, questa problematica sembra essere superata dalla nuova legge sull'ordinamento della professione forense (su cui v. diffusamente *infra*, al par. 3.1).

Peraltro il compenso non può essere liberamente determinato non solo perché deve riferirsi – come detto – all'importanza dell'opera, ma anche sotto un altro profilo: la misura del compenso va pattuita «indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi». Il tutto va poi reso noto al cliente tramite un preventivo di massima, che deve anche menzionare «tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale».

È evidente come il governo non dimostri neutralità tra professionista e cliente, ma presupponga che il primo tenda ad agire opacamente, se non disonestamente, cercando di occultare ai clienti il reale costo della

Professioni intellettuali

propria prestazione; risulta altresì del tutto chiaro come lo Stato manifesti ancora una volta la sua volontà di intromettersi nei rapporti tra privati, in un'ottica che ha ben poco a che spartire con quella delle liberalizzazioni.

Bisogna però riconoscere che, quantomeno, l'art. 9, comma 7, d.l. 1/2012 abroga l'art. 3, comma 5, lett. d), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale prevedeva sempre e comunque la pattuizione del compenso «prendendo come riferimento le tariffe professionali», e ammetteva solo la possibilità di “deroga” alle tariffe stesse.

2.2 L'accesso alla professione e la libertà di concorrenza e pubblicità

Il principio di libero accesso alle professioni era già ampiamente sancito dall'ordinamento vigente: la libertà di intraprendere una qualsiasi professione trova fondamento sia nella Costituzione sia nell'ordinamento comunitario. Le normative statali possono solo (inutilmente) ripeterne il contenuto solo al fine di proclamare, nelle conferenze stampa e nei lanci di agenzia, che si è fatto qualcosa per aprire il mondo delle professioni al mercato e alla concorrenza.

Così, il contenuto dell'art. 2 d.p.R. 137/2012 appare ben poco significativo laddove stabilisce che «l'accesso alle professioni regolamentate è libero» e che «sono vietate limitazioni alle iscrizioni agli albi professionali che non sono fondate su espresse previsioni inerenti al possesso o al riconoscimento dei titoli previsti dalla legge per la qualifica e l'esercizio professionale, ovvero alla mancanza di condanne penali o disciplinari irrevocabili o ad altri motivi imperativi di interesse generale». Ci si chiede come si possa pensare che limitazioni come quelle qui vietate venissero ritenute esistenti prima del suddetto intervento normativo e, comunque, potessero ritenersi compatibili con la vigente Costituzione. In realtà la formulazione della disposizione appena riportata ribadisce il valore legale del titolo di studio, confermando pienamente una delle principali barriere all'ingresso nel mondo delle professioni.

Del tutto pleonastica è anche la declamazione secondo la quale anche «l'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico» (art. 2, comma 2, d.p.R. 137/2012), cui si collega l'esplicito divieto di limitare «anche attraverso previsioni deontologiche» il numero delle persone titolate a esercitare la professione, mentre può forse frenare alcune tendenze corporative l'ulteriore disposizione secondo la quale «la formazione di albi speciali, legittimanti specifici esercizi dell'attività professionale, fondati su specializzazioni ovvero titoli o esami ulteriori, è ammessa solo su previsione espressa di legge» (art. 2, comma 2).

Per l'ennesima volta, poi, il legislatore ribadisce l'ammissibilità della pubblicità informativa (art. 4, d.p.R. 137/2012) che è già pienamente legale da anni: non serviva ribadirla nel regolamento del 2012, come già non serviva prevederla nel d.l. 138/2011.

Resta immutato il vero nodo della questione: la pubblicità o è promozionale oppure non è nemmeno definibile come pubblicità, perché è semplice informazione. La “pubblicità informativa” è un ossimoro e dichiararla ammissibile è paradossale, perché a garantire la libertà di informazione esiste già l'art. 48 della Costituzione.

2.3 I balzelli sull'esercizio della professione: le “riforme” del tirocinio professionale e dell'obbligo di formazione continua; l'introduzione dell'obbligo di assicurazione

Nell'art. 3, comma 5, lett. c), d.l. 138/2011, di cui si è discusso nella scorsa edizione dell'Indice delle liberalizzazioni, si prevedeva di introdurre, mediante regolamento di delegificazione, una «disciplina del tirocinio per l'accesso alla professione [che si conformasse] a criteri che garanti[ssero] l'effettivo svolgimento

Indice delle liberalizzazioni 2013

dell'attività formativa e il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione».

Prima ancora dell'approvazione di tale regolamento, l'art. 9, comma 6, d.l. 1/2012 riduce a diciotto i mesi massimi di durata del tirocinio, prevedendo che, per i primi sei mesi, possa essere svolto «in concomitanza con il corso di studio per il conseguimento della laurea di primo livello o della laurea magistrale o specialistica», purché in presenza di «apposita convenzione» e con l'esclusione del tirocinio nelle professioni sanitarie. Il medesimo decreto legge cerca anche di intervenire nell'annosa materia dei compensi ai tirocinanti prevedendo che sia loro riconosciuto «un rimborso spese forfettariamente concordato dopo i primi sei mesi di tirocinio» (art. 9, comma 4, d.l. 1/2012).

Il regolamento emanato con d.p.R. 137/2012, in esecuzione del d.l. 138/2011, cerca di affrontare in modo organico la materia, ribadendo innanzitutto il limite massimo dei diciotto mesi (art. 6, comma 1) e la facoltà di svolgerne sei mesi prima del conseguimento della laurea (art. 6, comma 4), ma giungendo anche, per la prima volta, a fornire una definizione generale di cosa possa considerarsi “tirocinio”: «il tirocinio consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante, ed è finalizzato a conseguire le capacità necessarie per l'esercizio e la gestione organizzativa della professione» (art. 6, comma 1, d.p.R. 137/2012). Questa definizione va segnalata perché, in modo innovativo, comprende nell'oggetto del tirocinio anche la «gestione organizzativa della professione».

Tra le varie norme generali dettate dall'art. 6, d.p.R. 137/2012, che non cambiano di molto il quadro preesistente, particolare – e positivo – rilievo va dato al riconoscimento della facoltà di svolgere il tirocinio anche «in costanza di rapporto di pubblico impiego ovvero di rapporto di lavoro subordinato, purché le relative discipline prevedano modalità e orari di lavoro idonei a consentirne l'effettivo svolgimento».

Oltre che della formazione prima di conseguire il titolo abilitativo, il d.p.R. 137/2012 si occupa anche della formazione successiva allo stesso, cioè della cosiddetta “formazione continua”.

Come si è già detto nelle precedenti edizioni dell'Indice delle liberalizzazioni, l'obbligo di formazione continua a carico dei professionisti non è assolutamente condivisibile: non si vuole chiaramente sostenere che il professionista non abbia il compito – tra gli altri – di aggiornarsi costantemente, ma che ciò non gli possa essere imposto tramite obblighi deontologici o legislativi. Né che tale obbligo di aggiornamento possa essere assolto attraverso la frequenza di qualche corso finalizzato esclusivamente a conseguire “crediti formativi”. Il vero aggiornamento professionale è possibile solo attraverso l'impegno individuale, e può essere valutato solo dai clienti attraverso le dinamiche del libero mercato e della concorrenza: quanto stabilito coattivamente è solo un altro balzello creato sulle spalle degli operatori (e quindi anche dei clienti), una tassa in forma di corvée, insomma.

Così come l'obbligo di formazione continua non era condivisibile quando era contenuto solo negli ordinamenti deontologici, ancor meno condivisibile ne appare oggi la sua trasposizione nei testi legislativi, com'è accaduto nel d.l. 138/2011 e come è stato ribadito e precisato nell'art. 7, d.p.R. 137/2012 (il quale si premura, tra l'altro, di etichettarne il mancato adempimento come fonte di illecito disciplinare). Di fatto la disposizione in oggetto non cambia alcunché, poiché si limita a prevedere che i singoli Ordini professionali abbiano il compito di dettare «le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento», i «requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale», nonché «il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua». Si tratta di elementi che erano già previsti in tutti gli ordinamenti interni delle professioni regolamentate: ribadirli con norma statale significa solo che o il Ministero vigilante sugli Ordini non ne è a conoscenza, ma ciò appare ben poco credibile, oppure che si vuole dimostrare alla stampa e all'opinione pubblica di riformare il mondo delle professioni, senza, in realtà, modificare alcunché.

Professioni intellettuali

Un terzo obbligo esplicitamente ribadito dal d.p.R. 137/2012, su indicazione e mandato del d.l. 138/2011, è quello che impone a tutti i professionisti la stipula di «idonea assicurazione per i danni derivanti al cliente dall'esercizio dell'attività professionale, comprese le attività di custodia di documenti e valori ricevuti dal cliente stesso».¹

Ora, è evidente che qualunque professionista serio abbia già stipulato un'assicurazione, ma questo atteggiamento da legislatore paternalista non è condivisibile. In una società libera il parlamento non può trattare i clienti come infanti, togliendo loro la libertà di decidere se affidare un incarico a un professionista anche in base al fatto che questi sia coperto da assicurazione o meno, nonché la libertà di determinare il compenso anche in relazione a questo aspetto che, evidentemente, modifica la distribuzione del rischio tra le parti. Oltre a ciò, l'art. 5, d.p.R. 137/2012 ribadisce quanto già previsto dal d.l. 1/2012 e la cui ripetizione, quindi, poteva anche essere tranquillamente omessa: all'atto dell'assunzione dell'incarico il professionista «deve rendere noti al cliente [...] gli estremi della polizza professionale, il relativo massimale e ogni variazione successiva».

Immancabilmente, anche la violazione dell'obbligo di dotarsi di assicurazione professionale, nonché di renderne noti gli estremi al cliente, viene esplicitamente etichettata come ipotesi di illecito disciplinare (art. 7, comma 2, d.p.R. 137/2012).

2.4 La riforma dell'attribuzione del potere di irrogare sanzioni disciplinari

Come previsto dal d.l. 138/2011, il d.p.R. 137/2012 pone in essere una riforma decisamente incisiva del procedimento disciplinare nei confronti dei professionisti.

Fino a ora, la competenza a emanare le sanzioni disciplinari conseguenti a violazioni deontologiche compiute dai professionisti era esclusivamente nelle mani dei consigli territoriali degli Ordini cui era iscritto il singolo professionista: si tratta di una sorta di "giustizia interna" in cui solo i "pari" possono giudicare il comportamento del collega.

Nell'ottica del sistema ordinistico ciò è giustificato perché il garante della correttezza dei professionisti è solo l'Ordine, che, quale ente pubblico, ha il compito di difendere anche la clientela. A parte il fatto che un simile meccanismo non può in alcun modo dirsi liberalizzato, perché l'unico giudice del comportamento del professionista dovrebbe essere il mercato (salva ogni valutazione civile e penale), anche in seno ai difensori del sistema ordinistico era da tempo sorto qualche dubbio sulla difendibilità di una procedura che, purtroppo, talvolta mostrava "sbavature" di difesa corporativa in grado di coprire comportamenti professionali non esattamente commendevoli.

La riforma posta in essere con l'art. 8 d.p.R. 137/2012 cerca di intervenire proprio su questo aspetto, sottraendo ai consigli degli Ordini professionali il potere di valutare la deontologia del professionista, e affidandolo a «consigli di disciplina territoriali» (art. 8, comma 1, d.p.R. 137/2012). Il cardine del nuovo procedimento sta, innanzitutto, nella incompatibilità tra la carica di consigliere dell'ordine e quello di membro del corrispondente consiglio di disciplina territoriale: la scelta dei componenti di questi organi di disciplina è affidata al presidente del tribunale nel cui circondario hanno sede, il quale deve operare la sua scelta in una rosa di nominativi fornitagli dai consigli degli ordini in numero doppio rispetto a quelli che il presidente del tribunale è chiamato a designare (art. 8, comma 3, d.p.R. 137/2012).

Peraltro anche l'indicazione formulata dai consigli degli Ordini al presidente del tribunale non potrà essere libera, ma dovrà essere vincolata a criteri «individuati con regolamento adottato, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, dai consigli nazionali dell'ordine o collegio, previo parere vincolante del

¹ L'efficacia dell'obbligo di dotarsi di idonea assicurazione professionale, però, viene differita a dodici mesi dopo l'entrata in vigore del d.p.R. 137/2012, quindi al 15 agosto 2013 (art. 5, d.p.R. 137/2012).

Indice delle liberalizzazioni 2013

ministro vigilante» (art. 8, comma 3, d.p.R. 137/2012).

Anche a livello nazionale viene creato un consiglio di disciplina, ma la nomina dei componenti non è devoluta alla magistratura: l'art. 8, comma 8, d.p.R. 137/2012 si limita a prevedere che «i consiglieri dei consigli nazionali dell'ordine o collegio che esercitano funzioni disciplinari non possono esercitare funzioni amministrative», stabilendo che i medesimi consigli nazionali degli ordini professionali debbano emanare regolamenti (sottoposti al parere favorevole del ministro vigilante) per determinare la ripartizione delle funzioni disciplinari e amministrative tra i loro membri.²

Infine, ai sensi dell'art. 8, comma 14, d.p.R. 137/2012 «restano altresì ferme le disposizioni vigenti in materia disciplinare concernenti la professione di notaio»: curiosamente, per quanto riguarda i notai, il legislatore non ha ravvisato la necessità di porre un freno agli eccessi di corporatività della giustizia disciplinare.

2.5 La (contro)riforma della disciplina delle società tra professionisti

Nella edizione del 2012 dell'Indice delle liberalizzazioni si era accolta con estremo favore la riforma della disciplina delle società tra professionisti, dettata dall'art. 10, commi 3 ss., l. 12/11/2011, n. 183: con una norma di portata veramente incisiva, il legislatore aveva infatti ammesso a partecipare a tali società anche soci non professionisti, «per finalità di investimento».

Si trattava di una norma che avrebbe potuto dare la possibilità al mondo professionale italiano di uscire dal nanismo che gli impedisce di competere ad armi pari nel mercato europeo e internazionale, poiché gli avrebbe aperto la strada a nuove forme di raccolta di capitali. Insomma: nel panorama sclerotizzato delle professioni italiane, sarebbe stata una vera ventata di aria fresca.

Il d.l. 1/2012, tramite l'art. 9-bis, in realtà introdotto dalla legge di conversione, invece, marca un'inversione di tendenza.

Nello specifico, l'art. 9-bis, comma 1, d.l. 1/2012 impone, innanzitutto, che le società cooperative di professionisti non siano composte da un numero inferiore a tre soci, ma soprattutto stabilisce che «in ogni caso, il numero dei soci professionisti e la partecipazione al capitale sociale dei professionisti deve essere tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci; il venir meno di tale condizione costituisce causa di scioglimento della società e il consiglio dell'ordine o collegio professionale presso il quale è iscritta la società procede alla cancellazione della stessa dall'albo, salvo che la società non abbia provveduto a ristabilire la prevalenza dei soci professionisti nel termine perentorio di sei mesi». Ecco, dunque, che la possibilità per i professionisti di reperire nuove fonti di finanziamento tramite il ricorso ai soci di investimento viene drasticamente ridotta *ex lege*.

2.6 Le liberalizzazioni mancate: farmacisti e notai

Farmacisti e notai sono le professioni il cui accesso è di fatto più ostacolato rispetto a tutte le altre, sebbene tale ostacolo si declini in forme diverse: per quanto riguarda i farmacisti, la barriera non sta nell'acquisizione dell'abilitazione, che non ha particolarità rispetto alle altre professioni regolamentate, quanto al suo concreto esercizio, perché il numero delle farmacie presenti sul territorio è rigidamente limitato in base a piante organiche regionali; in relazione ai notai, invece, vige un rigorosissimo numero chiuso, per cui l'ostacolo sta proprio nell'acquisizione dell'abilitazione allo svolgimento della professione, che, peraltro, viene considerato un "*munus publicum*", cioè un ufficio pubblico, benché svolto in forma di libera professione.

² Ai sensi dell'art. 8, comma 10, d.p.R. 137/2012, la riforma della competenza a emanare le sanzioni disciplinari diverrà efficace solo al momento dell'insediamento dei consigli di disciplina territoriali e nazionali.

Professioni intellettuali

Per ambedue le professioni in oggetto, le motivazioni di queste limitazioni vengono storicamente rinvenute in esigenze pubbliche: per quanto concerne i farmacisti, l'esistenza della pianta organica delle farmacie viene giustificata dalla teoria secondo la quale solo attraverso una predeterminazione del numero delle farmacie è possibile organizzare una omogenea ed efficiente distribuzione del farmaco sul territorio nazionale; mentre per quanto riguarda i notai, la giustificazione del numero chiuso viene rinvenuta nel fatto che il loro ruolo è quello dei pubblici ufficiali, quindi lo Stato ha il dovere di controllarli uno per uno e di effettuare verifiche periodiche sul loro operato al fine di tutelare la sicurezza delle transazioni economiche, e ciò sarebbe del tutto impossibile in un regime liberalizzato.

Ora, non è questo il luogo per affrontare *funditus* queste problematiche, ma ai fini del presente studio basti ricordare come molti Paesi occidentali riescano a offrire servizi mediamente migliori in ambedue i campi senza ricorrere a questi meccanismi dirigisti.

Il d.l. 1/2012, nei suoi articoli 11 e 12, cerca di toccare anche il campo delle farmacie e dei notai, ma con risultati nulli, perché conferma *in toto* le logiche pianificatorie cui si è poc'anzi accennato: in ambedue i casi l'intervento è costituito, di fatto, nel solo aumento del numero programmato di farmacie e sedi notarili. Con riguardo ai notai, poi, il decreto legge gabella come norma a favore della concorrenza l'imposizione della presenza del professionista nel proprio studio «almeno tre giorni a settimana e almeno uno ogni quindici per ciascun Comune o frazione di Comune aggregati», ciò in sostituzione della regola precedente, che demandava la determinazione delle giornate di presenza del notaio in studio alla determinazione del Presidente della Corte d'Appello previo parere del Consiglio notarile.

Intervenire in questi modi non risolve alcunché, non liberalizza e comporta solo l'aumento dello *stock* di diritto esistente: piuttosto che scrivere nuove pagine di disposizioni che nascono già superate, sarebbe molto più saggio decidere di aprire un confronto ampio, aperto e privo di pregiudizi sulla liberalizzazione dei meccanismi di attribuzione delle sedi farmaceutiche e notarili.

3. Gli interventi normativi settoriali

3.1 La nuova legge professionale forense

Di gran lunga l'intervento settoriale più rilevante è la nuova legge professionale forense: da più di mezzo secolo si discuteva di una riforma organica della precedente normativa, risalente al biennio 1933-1934, infarcita di norme corporative, del tutto incapace di rappresentare il mondo forense moderno e ormai divenuta un vero e proprio relitto in disarmo. La legge 31/12/2012, n. 247, recante "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense", in questo senso, è storica perché per la prima volta il parlamento repubblicano riesce a portare a termine e ad approvare la riforma del settore.

Non è questa la sede per l'analisi di una normativa particolarmente lunga e complessa, che, peraltro, troverà la sua piena applicazione solo allorquando verranno approvati i numerosi decreti attuativi. Alcune riflessioni utili per il presente studio, però, possono essere già formulate: purtroppo si è persa l'occasione storica di dotare il mondo degli avvocati di una disciplina che gli permetta di essere pienamente competitivo a livello globale. È facile immaginare che nell'arco di pochi anni inizieranno a sollevarsi varie voci che invocheranno la riforma della riforma, evidenziando l'inadeguatezza della nuova normativa: in buona parte, infatti, la legge 247/2012 è consistita in una riscrittura, in termini linguisticamente e giuridicamente moderni, degli stessi concetti presenti nella disciplina degli anni Trenta.

In estrema sintesi, gli aspetti più importanti ai fini del presente studio sono i seguenti:

Ammissione all'esercizio della professione. Si conferma pienamente la preesistente modalità di iscrizione all'albo, con minimi cambiamenti solo per quanto riguarda l'esame di abilitazione (art. 2, artt. 23 ss. e artt. 46 ss.).

Indice delle liberalizzazioni 2013

Molto inopportuno, la legge istituisce un ulteriore ostacolo al patrocinio presso le giurisdizioni superiori (per es. Corte di cassazione), impedendo l'automatica ammissione di tutti gli avvocati dopo un periodo di esercizio della professione, ma subordinandolo al superamento di un esame o alla proficua frequenza di un corso ad accesso limitato (art. 22).

Riserva di competenza per consulenza e assistenza legale. Anche l'attività di consulenza e di assistenza legale stragiudiziale, ove connessa all'attività giurisdizionale, «fuori dei casi in cui ricorrono competenze espressamente individuate relative a specifici settori del diritto e che sono previste dalla legge per gli esercenti altre professioni regolamentate [...], se svolta in modo continuativo, sistematico e organizzato, è di competenza degli avvocati». Con ciò, svariate iniziative paraprofessionali che si sono sviluppate soprattutto nel campo dell'infortunistica e dei sinistri stradali vengono gettate ai margini della legalità.

Riduzione delle possibilità di esercizio della professione forense in forma societaria. La normativa delle società tra professionisti dettata per tutte le professioni dal d.l. 138/2011 e integrata dal d.l. 1/2012 (sulla quale v. *supra*, al par. 2.5) diviene non più applicabile all'esercizio della professione forense. In questo campo l'esercizio in forma societaria è possibile ma solo in ottemperanza a un decreto delegato che dovrà essere emanato seguendo determinati principi, tra cui, in particolare, quello secondo il quale solo gli avvocati potranno far parte di società esercenti la professione forense. Ciascun avvocato, inoltre, potrà partecipare a una sola società tra professionisti (art. 5).

Pubblicità. Si ribadisce che è ammessa solo la pubblicità «informativa sulla propria attività professionale, sull'organizzazione e struttura dello studio e sulle eventuali specializzazioni e titoli scientifici e professionali posseduti» (art. 10). Curiosamente, la legge prevede anche che «in ogni caso le informazioni offerte devono fare riferimento alla natura e ai limiti dell'obbligazione professionale»; parrebbe doversi dedurre da questa espressione che l'avvocato non possa tentare alcuna forma «creativa» di promozione della propria attività, magari promettendo vittorie o promozioni speciali.

Formazione continua. Se ne ribadisce l'obbligo e si prevede che il CNF, con futuro regolamento, superi l'attuale sistema dei crediti formativi, che, evidentemente, non convince proprio nessuno. Curiosamente, vengono esentati dall'obbligo di aggiornamento gli avvocati con oltre venticinque anni di iscrizione all'albo o dopo il sessantesimo anno di età, cioè coloro che, presumibilmente, avrebbero più bisogno di tenersi al passo con le copiose novità giurisprudenziali, legislative e pratiche (art. 11).

Obblighi assicurativi. Oltre a ribadire l'obbligo di copertura assicurativa per la responsabilità civile professionale, con disposizione veramente bizzarra la legge in esame prevede «l'obbligo di stipulare, anche per il tramite delle associazioni e degli enti previdenziali forensi, apposita polizza a copertura degli infortuni derivanti a sé e ai propri collaboratori, dipendenti e praticanti in conseguenza dell'attività svolta nell'esercizio della professione anche fuori dei locali dello studio legale, anche in qualità di sostituto o di collaboratore esterno occasionale». Si tratta di un ulteriore obbligo che va a gravare sui professionisti e di cui non si sentiva certo la necessità, anche perché la professione forense non è da considerarsi esattamente nel novero di quelle soggette a particolari rischi di infortunio. Inutilmente vessatoria è poi l'ulteriore disposizione secondo la quale «degli estremi delle polizze assicurative e di ogni loro successiva variazione è data comunicazione al consiglio dell'ordine» (art. 12).

Compensi professionali: il patto di quota-lite torna a essere illegale. Nonostante la legge ribadisca la libertà tra cliente e professionista nella determinazione del compenso, senza particolari oneri di forma («il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale»), con ciò superando i problemi e le ambiguità del rapporto tra il d.l. 1/2012 e l'art. 2233, comma 3, c.c., e garantisca la libertà dell'avvocato di svolgere – volendolo – anche gratuitamente la prestazione a favore del cliente, si deve qui registrare un notevole e grave passo indietro rispetto alla normativa previamente vigente.

Professioni intellettuali

L'art. 13, comma 3, infatti precisa che la pattuizione dei compensi può essere effettuata anche «a percentuale sul valore dell'affare», ma il successivo comma 4 vieta perentoriamente «i patti con i quali l'avvocato percepisca come compenso in tutto o in parte una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa». Ora, distinguere in concreto tra la pattuizione “a percentuale” – ammessa – e il patto di quota-lite – non più ammesso – può non essere agevole, ma è comunque evidente che i patti di quota-lite tornino a essere vietati come lo erano prima della riforma Bersani, con grave limitazione della libertà di determinazione dei compensi tra professionista e cliente.

Necessità di esercizio continuativo della professione. Decisamente negativa e regressiva è la disposizione secondo la quale «la permanenza dell'iscrizione all'albo è subordinata all'esercizio della professione in modo effettivo, continuativo, abituale e prevalente, salve le eccezioni previste anche in riferimento ai primi anni di esercizio professionale» (art. 21, comma 1). Si tratta di una vera e propria limitazione alla libertà di esercizio della professione che, peraltro, va a penalizzare gli avvocati che esercitano con minore intensità o che, magari, hanno più difficoltà a trovare clientela. Nonostante le modalità di accertamento della permanenza, in capo al singolo professionista, di tale requisito debbano essere dettate con futuro regolamento governativo, resta il fatto che questa norma sia di dubbia legittimità costituzionale e che, comunque, conferisca ai consigli degli Ordini un potere veramente inaccettabile in merito all'andamento e alla gestione della vita professionale (e anche privata!) di ogni singolo iscritto. Peraltro i consigli degli Ordini hanno anche il compito preciso di operare verifiche a tappeto ogni tre anni, provvedendo, se del caso, a cancellare i soggetti che non rispettino tale requisito. Si tratta di certo dell'aspetto più deteriore della riforma, che merita di essere segnalato e di essere abrogato il prima possibile.

Procedimento disciplinare. A differenza della soluzione scelta dal d.l. 1/2012, il procedimento disciplinare per gli avvocati sarà amministrato da un «consiglio distrettuale di disciplina» la cui composizione non sarà decisa dal presidente del tribunale, ma dagli avvocati stessi. Questa eccezione è sommamente opportuna al fine di salvaguardare l'indipendenza dell'avvocatura da possibili ingerenze della magistratura.

A tutto ciò va aggiunta una norma assai populista: l'art. 30 della legge in oggetto istituisce lo «sportello per il cittadino», volto a fornire non meglio precisate «informazioni e orientamento ai cittadini per la fruizione delle prestazioni professionali degli avvocati e per l'accesso alla giustizia». L'accesso a tale “sportello”, ovviamente, è gratuito, quindi – siccome nessun pasto è gratis –, è a carico degli Ordini territoriali: insomma, si tratta di un nuovo onere a carico di ciascun iscritto all'albo.

3.2 L'“equo compenso” nel settore giornalistico

Il secondo intervento settoriale in materia di professioni che merita di essere menzionato e analizzato è l'introduzione del cosiddetto «equo compenso nel settore giornalistico», come recita il titolo della legge 31/12/2012, n. 233.

Tale legge si autoqualifica come «attuazione dell'art. 36, primo comma della Costituzione», identifica il proprio scopo nella promozione dell'«equità retributiva dei giornalisti iscritti all'albo [...] titolari di un rapporto di lavoro non subordinato in quotidiani e periodici, anche telematici, nelle agenzie di stampa e nelle emittenti radiotelevisive» (art. 1, comma 1) e fornisce una definizione teorica di cosa sia l'«equo compenso»: «ai fini della presente legge, per equo compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione nonché della coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato» (art. 1, comma 2).

In altri termini, lo scopo della legge in esame è giungere a una equiparazione della misura dei compensi

Indice delle liberalizzazioni 2013

tra giornalisti liberi professionisti e giornalisti dipendenti, all'insegna dell'estensione, di fatto, anche ai primi del trattamento retributivo previsto per i secondi: l'obiettivo sostanziale (sicuramente positivo e condivisibile) è quello di migliorare le condizioni dei giornalisti "non strutturati", che sono privi delle tutele tipiche dei dipendenti e che, spesso, non scelgono di restare *free lance*, ma ne sono sostanzialmente costretti dal fatto che i contratti di lavoro subordinati vengono stipulati dai datori di lavoro sempre meno frequentemente.

Il mezzo con cui viene perseguito tale obiettivo, però, è del tutto inappropriato: invece di cercare in ogni modo di ridurre il costo del lavoro subordinato e di renderlo il più possibile flessibile, il legislatore sceglie di limitare, ancora una volta, la libertà economica e lo fa in modo esplicitamente ricattatorio.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, viene istituita la «Commissione per la valutazione dell'equo compenso nel lavoro giornalistico», incardinata presso il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la cui composizione rispecchia l'approccio neocorporativo tipico dell'economia italiana contemporanea:³ tale commissione, «valutate le prassi retributive dei quotidiani e dei periodici, anche telematici, delle agenzie di stampa e delle emittenti radiotelevisive», «definisce l'equo compenso dei giornalisti iscritti all'albo non titolari di rapporto di lavoro subordinato con quotidiani e con periodici, anche telematici, con agenzie di stampa e con emittenti radiotelevisive, avuto riguardo alla natura e alle caratteristiche della prestazione nonché in coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato». In altri termini questa commissione viene incaricata dalla legge di dire cosa sia "equo" e cosa, invece, non lo sia: basterebbe solo questo elemento per dimostrare tutta la fragilità teorica di tale intervento normativo, in realtà, guardando alle conseguenze pratiche dell'esito della valutazione della commissione, si possono svolgere considerazioni ancora più negative. Infatti la commissione, sulla base delle proprie determinazioni, «redige un elenco dei quotidiani, dei periodici, anche telematici, delle agenzie di stampa e delle emittenti radiotelevisive che garantiscono il rispetto di un equo compenso, dandone adeguata pubblicità sui mezzi di comunicazione e sul sito internet del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Commissione provvede al costante aggiornamento dell'elenco stesso».

La commissione, insomma, non è solo incaricata di tracciare la linea tra l'equità e l'iniquità, ma deve anche redigere la lista "dei buoni": in contrapposizione con quanto accadeva sulle lavagne delle scuole elementari, però, la lista dei "cattivi" non viene stilata esplicitamente e si può solo ricavarla in via residuale. L'esito della valutazione della commissione ha conseguenze devastanti: «a decorrere dal 1° gennaio 2013 la mancata iscrizione nell'elenco di cui all'art. 2 per un periodo superiore a sei mesi comporta la decadenza dal contributo pubblico in favore dell'editoria, nonché da eventuali altri benefici pubblici, fino alla successiva iscrizione» (art. 3, comma 1).

Semplicemente: le testate giornalistiche che praticano condizioni di compensi ai collaboratori non strutturati diverse da quelle dichiarate "equo" dalla commissione vengono escluse dai finanziamenti pubblici, che, come si sa, possono essere determinanti per la stessa sopravvivenza della carta stampata.

Questa è la conseguenza di avere un settore – quello giornalistico – che vive di finanziamenti pubblici: lo Stato può ricattarlo quando vuole e come vuole, manipolando senza limiti le dinamiche della concorrenza.

In realtà, la legge in oggetto si spinge anche oltre, prevedendo esplicitamente che «il patto contenente con-

³ È infatti composta da: a) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; b) un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico; c) un rappresentante del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti; d) un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei giornalisti comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; e) un rappresentante delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei committenti comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore delle imprese di cui all'art. 1, comma 1; f) un rappresentante dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI).

Professioni intellettuali

dizioni contrattuali in violazione dell'equo compenso è nullo» (art. 3, comma 2). Forse il legislatore, nel suo desiderio quasi mistico di perseguire "l'equità", non ha ben compreso ciò che stava facendo: la sanzione della nullità per le condizioni contrattuali in violazione dell'equo compenso non riduce, ma annulla completamente la libertà contrattuale tra giornalista libero professionista e testata giornalistica. Si badi che il concetto di "violazione" è piuttosto vago, per cui potrebbe essere interpretato anche come divieto di deroghe *in melius* (anche se non si crede che sarà questo il vero problema): non risulta che esista alcuna libera professione per cui vigano norme del genere in materia di compensi, e proprio quando per tutti gli altri viene stabilita la tendenziale libertà di determinazione dei compensi tra cliente e professionista, per i giornalisti si va in direzione diametralmente opposta, e lo si fa in modo estremo.

Questa disposizione reca seri dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con il combinato disposto degli artt. 36 e 41 della Costituzione, e dovrà di certo essere soggetta a un approfondito scrutinio anche da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, perché, di fatto, il legislatore ha creato – o ha costituito le condizioni perché si crei – un vero e proprio cartello. Sarà poi veramente interessante verificare come verrà argomentata la compatibilità e la coerenza di questa regola con la normativa comunitaria.

A ogni modo, l'effetto della creazione delle liste delle testate giornalistiche "buone" e della nullità delle patruzioni contrarie all'equo compenso consisterà solo nell'ulteriore irrigidimento del mercato del lavoro nel settore giornalistico: in un'epoca di depressione economica come la nostra, ridurre ulteriormente la flessibilità della determinazione dei compensi comporterà l'aumento del costo del lavoro nel suo complesso, scoraggiando anche la mera creazione di rapporti di collaborazione con giovani giornalisti, con la conseguenza ultima di favorire la disoccupazione.

La legge 233/2012, in conclusione, costituisce l'intervento normativo meno condivisibile tra quelli adottati nel corso del 2012 nel settore dei servizi professionali, e se ne auspica l'immediata abrogazione.

4. Conclusioni: ancora nulla di nuovo sotto il sole della Penisola

Esattamente nel solco delle analisi svoltesi negli anni precedenti, si conferma che gli interventi normativi compiuti nel corso del 2012 non hanno avuto una portata determinante e che paiono essere – sul piano generale – solo delle modifiche di lieve entità.

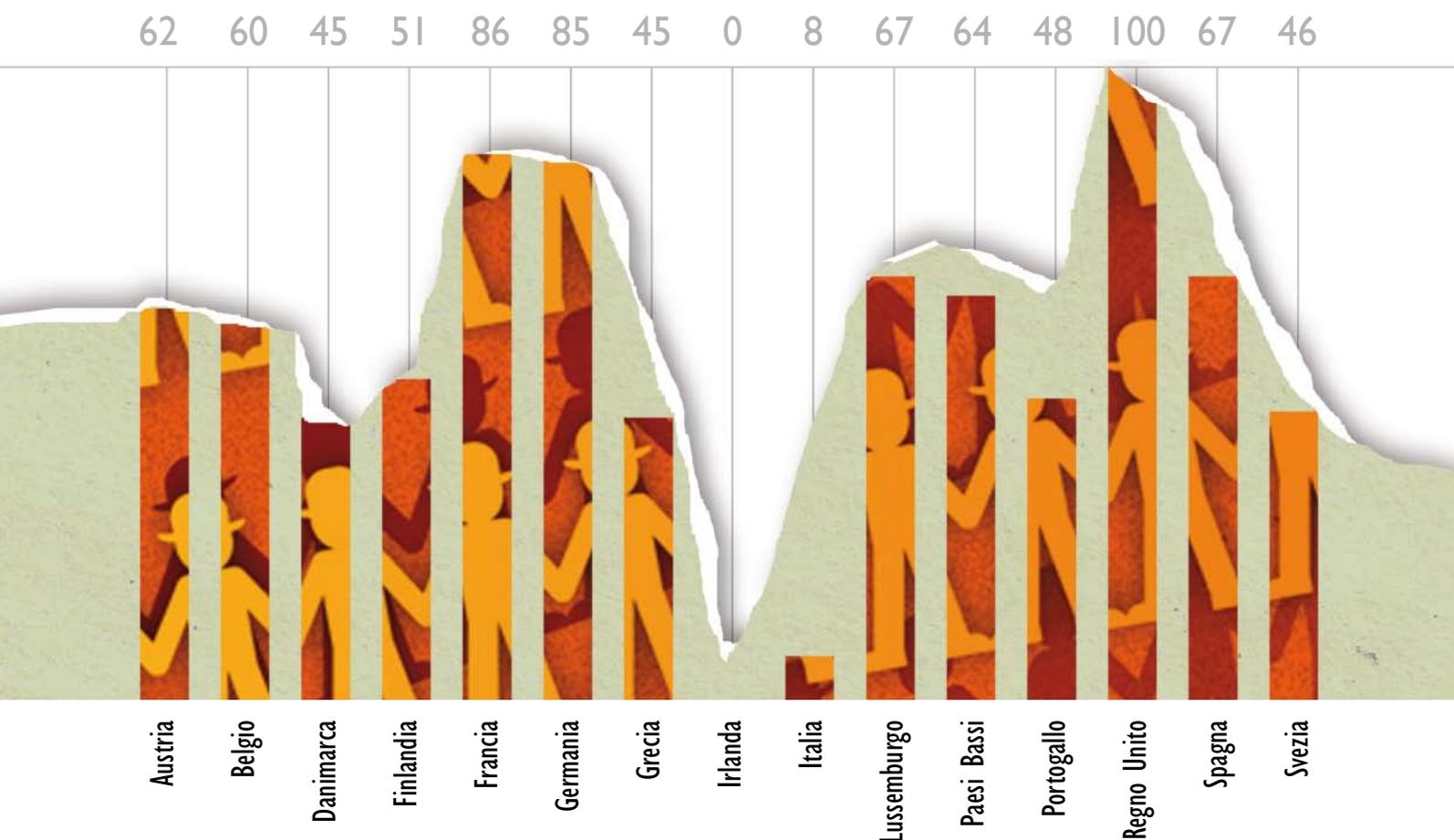
Durante il 2012, però, si è potuto constatare anche il riaffiorare di regole che spingono in senso dichiaratamente e decisamente opposto alle istanze di liberalizzazione cui si erano informati (almeno in apparenza) gli interventi legislativi degli ultimi anni. Ci si riferisce, in particolare, alle limitazioni della libertà di esercitare la professione in forma societaria, dettate dall'art. 9-bis, d.l. 1/2012, alla reintroduzione del divieto di patto di quota-lite, stabilito dalla nuova legge sull'ordinamento della professione forense (art. 13, comma 4, l. 247/2012) e, soprattutto, alla disciplina dell'equo compenso per i servizi libero-professionali prestati nel settore giornalistico (l. 233/2012), incredibilmente approvata nel silenzio più completo dell'opinione pubblica.

Il parlamento e il governo non sembrano capire che l'unica strada per impedire la dequalificazione delle professioni in Italia sta nel permettere agli operatori di liberare la propria creatività organizzativa: ciò significa il superamento sostanziale del modello ordinstico, perlomeno nel senso in cui lo conosciamo dagli anni Venti del Novecento. Senza interventi coraggiosi in questa direzione, resi ancora più urgenti dalla gravità della crisi economica, il mondo dei servizi professionali continuerà nella sua prolungata agonia.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 1 Carburanti per autotrazione

di Carlo Stagnaro



I. Descrizione generale

Quello dei carburanti per autotrazione è un mercato maturo, caratterizzato in tutti i Paesi della “vecchia” Unione Europea da una domanda stagnante o addirittura in calo. La tassazione è armonizzata a livello comunitario per quel che riguarda i livelli minimi, ma nella pratica ciascuno Stato membro ha fissato l’asticella del prelievo in funzione delle esigenze di gettito, con molti cambiamenti nel corso del tempo.

Il settore si caratterizza per la compresenza di imprese verticalmente integrate e no. Le prime sono presenti anche nel mercato della raffinazione e, spesso, nell’*upstream* petrolifero; le seconde sono puri *retailer*, le cosiddette “pompe bianche”, e in un crescente numero di casi soggetti della Grande Distribuzione Organizzata.

Il Paese più liberalizzato è il Regno Unito, che si distingue per l’elevata libertà organizzativa (data dalla compresenza di diversi modelli di distribuzione e da prezzi al netto delle imposte assai contenuti), a dispetto

Carburanti per autotrazione

di un'elevata incidenza della fiscalità indiretta. Anche i grandi Paesi europei, Francia, Germania e Spagna, presentano un elevato grado di concorrenza.

2. Metodologia

La liberalizzazione della distribuzione dei carburanti per autotrazione in rete è definita attraverso tre indicatori: Tax, Price e Organization. Ciascuno degli indicatori contribuisce per un terzo alla formazione dell'indice finale.

Tax tiene conto dell'aliquota Iva e del livello delle accise vigente al 31 dicembre 2012 in ciascuno dei Paesi considerati. Il principio è che un'elevata pressione fiscale agisce come una barriera all'ingresso e, quindi, un Paese è tanto più liberalizzato quanto minori sono le imposte gravanti sui carburanti.

Price riflette invece il prezzo industriale *medio* (cioè al netto delle imposte indirette) dei carburanti (come data di riferimento si è assunto il 17 dicembre 2012, ultimo giorno del 2012 per il quale è disponibile il dato). Il principio è che, poiché i prezzi dei prodotti petroliferi si formano sui mercati internazionali e sono, all'ingrosso, molto simili tra i diversi Paesi, i prezzi medi al netto delle tasse incorporano tutte le informazioni relative all'effettiva dinamica concorrenziale. Quindi prezzi inferiori corrispondono a un mercato più competitivo.

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

Nei casi in cui applicabile (cioè per tutti gli indicatori Tax e Price) si è utilizzata la media pesata, per ciascun Paese, in relazione a gasolio e benzina (impiegando il consumo dei singoli prodotti come peso).

Per ciascun sotto-indice, il Paese col risultato "migliore" è stato posto pari a 1, quello col risultato "peggiore" pari a 0, e i dati relativi a tutti gli altri sono stati riscalati di conseguenza. L'indice complessivo è espresso in centesimi.

La fonte dei dati è Eurostat per tutti gli indici Tax e Price, il Data Book 2013 dell'Unione Petrolifera per Organization.

3. L'Italia

L'Italia appare in fondo alla classifica, al penultimo posto: solo l'Irlanda ottiene una valutazione peggiore, che tuttavia può essere influenzata sia dalle piccole dimensioni del Paese sia dalla sua natura insulare. Il nostro Paese deve il suo posizionamento a una *performance* coerentemente negativa in tutti e tre gli indicatori considerati. Per quel che riguarda Tax, abbiamo imposte – specialmente indirette – tra le più alte nel Continente (se si guarda all'entità media delle accise, pesando per i consumi di benzina e diesel, siamo al terzo posto, dopo Svezia e Regno Unito). Per quanto attiene Price, siamo al secondo posto dopo l'Irlanda tra i Paesi caratterizzati da prezzi industriali più elevati (i quali riflettono pure la cattiva organizzazione della rete oltre che il maggior carico fiscale sulle imprese energetiche, cioè la cosiddetta Robin Tax). Da ultimo, l'Italia ha un basso tasso di penetrazione del *self service* e del *non oil*. In quest'ultimo caso bisogna sottolineare che gli ultimi dati disponibili risalgono al 2011, quindi è possibile che nel frattempo vi siano state delle evoluzioni positive. Resta il fatto che le leggi regionali imbrigliano il settore impedendone l'evoluzione nella direzione di tutti gli altri Paesi europei.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 1. Carburanti per autotrazione: indice di liberalizzazione

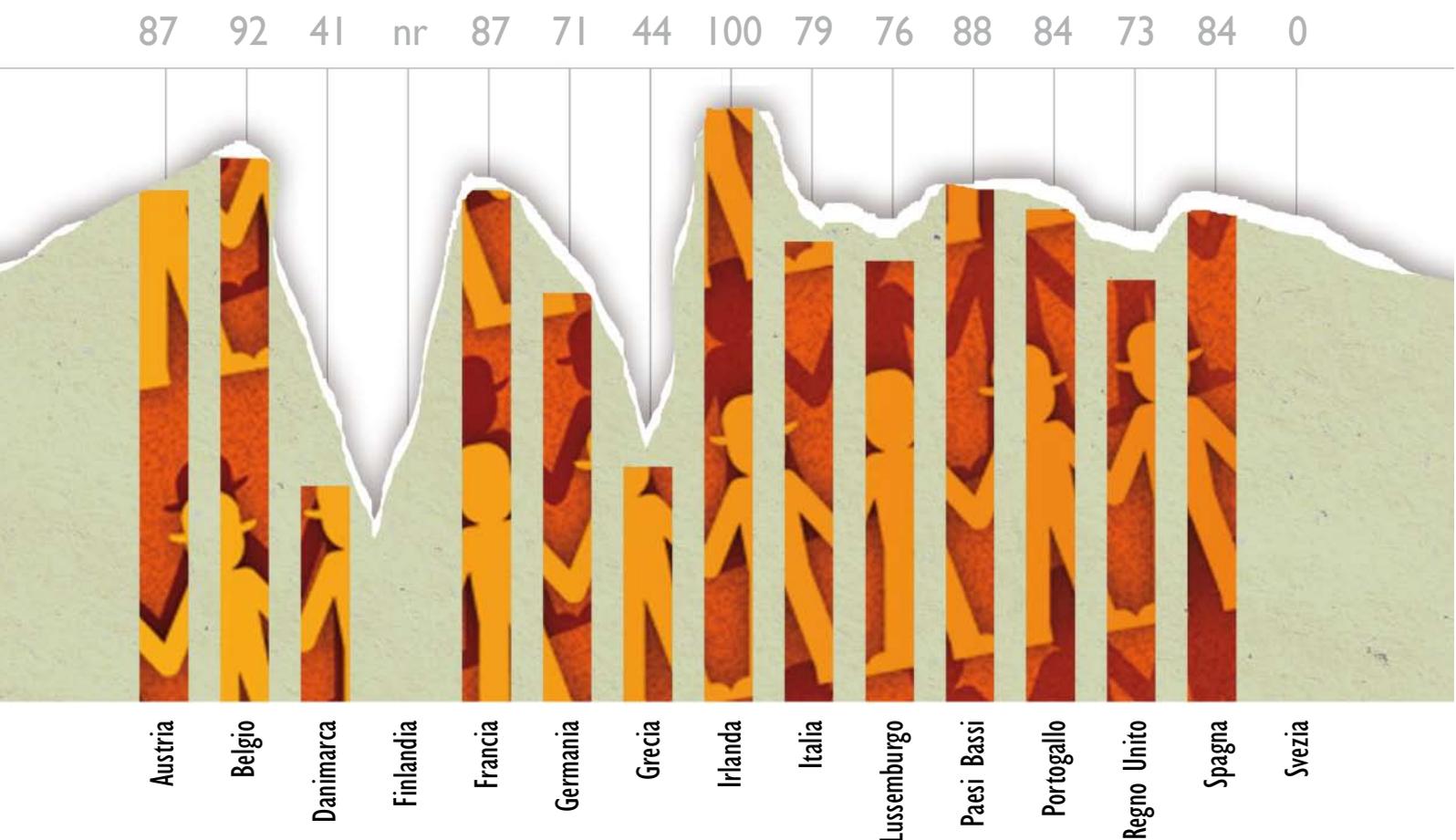
	Tax	Price	Organization	Indice di liberalizzazione
Regno Unito	33	100	98	100
Francia	64	90	49	86
Germania	56	96	49	85
Lussemburgo	100	66	0	67
Spagna	66	51	49	67
Paesi Bassi	44	47	69	64
Austria	62	9	86	62
Belgio	57	58	38	60
Finlandia	35	26	74	51
Portogallo	52	11	66	48
Svezia	0	62	64	46
Danimarca	37	22	64	45
Grecia	35	43	46	45
Italia	31	2	18	8
Irlanda	36	0	0	0

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 2

Mercato del gas naturale

di Massimo Beccarello e Marco Giovacchini



I. Premessa

Il mercato del gas naturale negli ultimi anni ha avuto un forte impulso sul piano della regolazione europea al processo di liberalizzazione e integrazione dei mercati.¹ Anche in questo caso, come nel mercato elettrico, si è cercato di superare l'uso di indicatori strutturali di efficienza relativa, spostando l'analisi sulla costruzione di indicatori multifattoriali di *performance*.

Nelle parti che seguono saranno analizzate le più rilevanti variabili strutturali dei principali Paesi europei; successivamente, le stesse variabili sono state utilizzate per la costruzione di un indice di efficienza relativa dei diversi mercati.

1. L'obiettivo di un modello econometrico è quello di verificare empiricamente dei modelli formulati in ambito teorico.

Mercato del gas naturale

2. Principali indicatori strutturali del mercato del gas

2.1 Il consumo di gas naturale in Europa

Durante il 2012, i dati relativi ai consumi di gas naturale nell'Unione Europea indicano una diminuzione della domanda nella maggior parte dei Paesi membri.

Questa dinamica di decrescita si è innescata a partire dal 2009 con gli effetti della crisi economica; nel 2010 i consumi erano tornati ai livelli pre-crisi del 2008, per poi calare nuovamente negli anni a seguire.

Osservando le variazioni relative agli ultimi 5 anni, si nota come i Paesi che hanno contribuito maggiormente al calo della quantità domandata in Europa siano Italia (-9,5%) e Regno Unito (-18,4%). Questi sono infatti i due Stati membri che hanno puntato maggiormente sul gas come fonte di generazione elettrica e i cui consumi hanno risentito del crescente peso delle fonti alternative (al gas) per la produzione elettrica (carbone e fonti rinnovabili).

Sono solo 6 i Paesi che all'interno dell'Unione Europea hanno fatto registrare una crescita dei consumi tra il 2007 e il 2012, e appena 4 quelli per i quali vi è stato un aumento dei consumi tra 2011 e 2012 (Belgio, Francia, Germania e Polonia).

Tabella 1. Consumi di gas naturale nell'Unione Europea G(m ³)							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Delta 2007-2012
Austria	8,1	8,6	8,4	9,4	9,3	8,9	0,8
Belgio	17,5	17,6	17,9	19,9	17,5	18,4	0,9
Danimarca	4,1	4,1	4	4,6	3,7	3,5	-0,6
Francia	45,8	47,8	46,3	51,8	44,1	45,6	-0,2
Germania	86	84,9	80,8	84,2	77,7	84,2	-1,8
Grecia	4	4,2	3,5	3,8	4,7	4,4	0,4
Irlanda	5	5,3	5,1	5,6	4,9	4,8	-0,2
Italia	82,9	82,9	76,3	81,1	76	73,4	-9,5
Paesi Bassi	39,8	41,4	41,1	46,1	40,9	38,2	-1,6
Polonia	13,9	15,2	14,7	15,5	15,4	16,3	2,4
Portogallo	4,2	5	4,7	4,9	5,5	4,7	0,5
Regno Unito	97,6	100,6	92,7	99,4	82,9	79,2	-18,4
Spagna	37,6	41,4	37,1	37	34,4	33,6	-4,0
Svezia	1,1	1	1,3	1,7	1,4	1,2	0,1
UE27	506,4	516,4	484,2	519,1	470,5	466,5	-39,9

Fonte: Elaborazione dati Eurogas

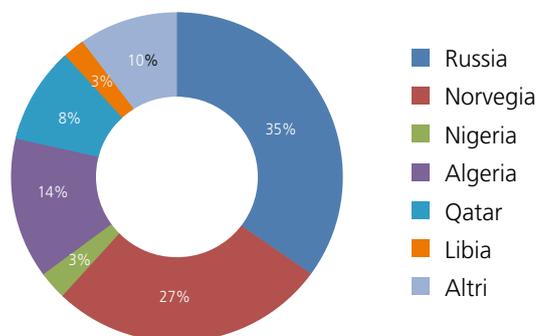
2.2 Produzione e importazione di gas in Europa

Il continente europeo, a causa della scarsità di materia prima presente nel proprio territorio, è fortemente dipendente dalle importazioni di gas naturale dall'estero.

Nell'UE, il gas naturale è principalmente importato dalla Russia che copre un terzo dell'intero fabbisogno europeo, il 27% proviene invece dalla Norvegia e il 14% dall'Algeria.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Figura 1. Importazioni di gas naturale da Paesi extra UE



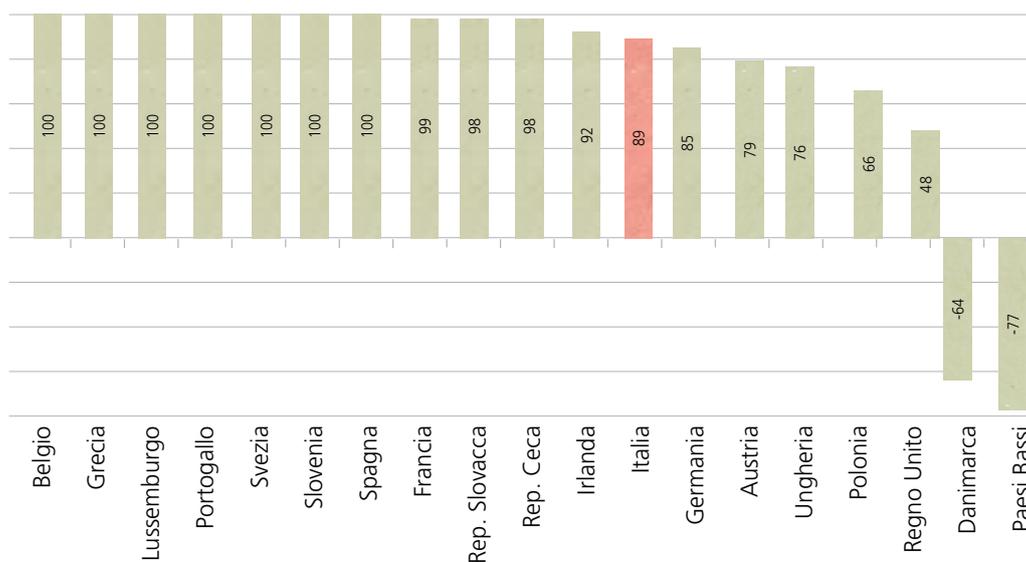
Fonte: Elaborazione dati Eurogas

Il dato medio riguardante la produzione di gas naturale "indigena" dei Paesi europei considerati indica una copertura del solo 33% del fabbisogno domestico.

Gli unici due Paesi autosufficienti nella produzione di gas, che quindi non dipendono dalle importazioni, come mostra la Figura 2, sono Danimarca e Paesi Bassi.

La Danimarca soddisfa la propria domanda di gas naturale mediante l'estrazione di idrocarburi provenienti dal Mare del Nord e dal largo delle isole Faroe; la produzione olandese è invece principalmente proveniente da pozzi a terra.²

Figura 2. Dipendenza dall'estero per il fabbisogno di gas



Fonte: Elaborazione dati International Energy Agency

2. In particolare, situati nella provincia del Groningen.

Mercato del gas naturale

Per quanto riguarda il mercato italiano, le importazioni nette di gas naturale nel 2012 sono state pari a 67,6 G(m³), in diminuzione rispetto al dato 2011 di 70,2 G(m³).

La principale causa di questa diminuzione risiede nel calo della domanda, collegata sia agli effetti della crisi economica, sia alle dinamiche già citate del funzionamento del mercato dell'energia elettrica.

Il fabbisogno totale coperto tramite importazioni rimane invariato rispetto al dato 2011, attestandosi intorno al 90% e confermando la dipendenza strutturale del nostro sistema di approvvigionamento di gas dalle importazioni.

I contratti di importazione utilizzati in Italia dimostrano il largo utilizzo di contratti a lungo termine. Il 65% delle importazioni avviene infatti mediante contratti con durata complessiva superiore ai 20 anni.

I contratti spot (con durata annuale) rimangono stabili al 9% del totale dei contratti di importazione, confermando lo stesso valore fatto registrare nel 2011.

Osservando i contratti dalla prospettiva della loro vita residua al 2012, emerge ancora una durata media abbastanza lunga. Il 34% di tali contratti scadrà infatti tra almeno 15 anni, il 50% scadrà non prima di 10 anni.

Tabella 2. Struttura dei contratti d'importazione (2009-2012)

Durata	Per durata intera				Per durata residua			
	2012	2011	2010	2009	2012	2011	2010	2009
1 anno	9%	9%	11%	14%	9%	12%	10%	14%
Tra 1 e 5 anni	1%	1%	1%	1%	12%	11%	9%	10%
Tra 5 e 10 anni	4%	4%	3%	3%	29%	28%	30%	10%
Tra 10 e 15 anni	11%	12%	13%	10%	16%	17%	20%	37%
Tra 15 e 20 anni	10%	9%	10%	11%	8%	7%	7%	3%
Oltre 20 anni	65%	65%	63%	62%	26%	25%	24%	26%

Fonte: Elaborazione dati AEEG

La presenza di contratti a lungo termine anche a livello europeo costituisce una delle principali barriere al processo di liberalizzazione di questo mercato.

La principale problematica collegata alla durata dei contratti è quella relativa alle "congestioni contrattuali", ovvero il mancato utilizzo di infrastrutture fisicamente disponibili, in quanto vincolate dai contratti a lungo termine.

Un rimedio alle "congestioni contrattuali" è stato proposto dalla Commissione Europea che ha attivato un meccanismo coordinato di gestione delle congestioni nei punti di interconnessione.

L'Agenzia Europea per la Cooperazione dei Regolatori dell'Energia (ACER) ha invece introdotto un nuovo meccanismo relativo all'allocazione della capacità dei gasdotti transfrontalieri basato sulla gestione integrata della capacità disponibile.³

Questo meccanismo verrà esteso nei prossimi anni a tutti i contratti in essere, comportando la rinegoziazione dei contratti a lungo termine.

3. Il meccanismo è chiamato "bundled products" e permette lo scambio diretto tra due *hub* confinanti, mediante un'unica operazione con la quale si acquista sia la capacità di entrata che quella di uscita tra due Paesi.

Indice delle liberalizzazioni 2013

2.3 Lo stoccaggio

Proprio in ragione della forte dipendenza degli approvvigionamenti da importazioni estere, riveste un ruolo di fondamentale importanza l'attività di stoccaggio.

Lo stoccaggio rende infatti possibile acquistare e immagazzinare il gas nei mesi estivi, nei quali la domanda di gas e il suo costo sono più bassi, per poterlo poi utilizzare nei mesi invernali.

Un corretto meccanismo di stoccaggio garantisce dunque la sicurezza del sistema e la sua flessibilità.

Tabella 3. Lo stoccaggio di gas in Europa

	N. siti stoccaggio	Capacità massima stoccaggio Mm3	% sul totale dei consumi
Austria	7	7451	83%
Belgio	1	700	3%
Danimarca	2	1010	26%
Francia	16	12.920	30%
Germania	48	21.822	27%
Grecia	0	0	0%
Irlanda	1	230	5%
Italia	10	15.600	22%
Paesi Bassi	4	5278	12%
Polonia	8	1822	10%
Portogallo	3	177	4%
Regno Unito	7	4504	6%
Repubblica Ceca	8	3497	43%
Repubblica Slovacca	6	1822	28%
Slovenia	0	0	0%
Spagna	4	4103	13 %
Svezia	1	9	1%
Ungheria	5	6330	61%
Media europea 2009	120	79.507	17%
Media europea 2012	124	87.275	20%
Var. % 12-09	3,33%	9,77%	15,99%

Fonte: Elaborazione dati Eurogas

Mercato del gas naturale

Il dato europeo relativo allo stoccaggio indica la presenza di 124 siti (tra i Paesi oggetto dell'analisi) per una capacità massima pari a 87.275 Mm³, in grado di coprire una quantità di gas pari al 20% dei consumi finali.

I siti di stoccaggio attualmente attivi in Italia sono 10 e sono tutti collocati in corrispondenza di giacimenti di gas esauriti.

Nell'anno termico 2012-2013 la riserva attiva (*working gas*) si è confermata sul medesimo valore del precedente anno, ovvero 15,6 G(m³) dei quali 5,1 G(m³) destinati allo stoccaggio strategico.

Il principale operatore attivo nell'attività di stoccaggio è Stogit (63 operatori), seguito da Edison stoccaggi (17 operatori).

Nel febbraio 2013,⁴ l'assetto normativo relativo all'attività di stoccaggio è stato profondamente modificato; in particolare dal prossimo anno termico (2013-2014) la metà della capacità di stoccaggio disponibile verrà assegnata mediante asta. Questo consentirà in primo luogo l'emergere del valore di mercato del servizio e in secondo luogo permetterà ai grossisti, ai grandi consumatori industriali e termoelettrici di accedere liberamente alle risorse di flessibilità, senza doverle pagare come servizio aggiuntivo ai propri fornitori.

2.4 Andamento dei prezzi nelle principali Borse europee

Il 2012 ha fatto registrare delle rilevanti novità per quanto riguarda i prezzi del gas naturale praticati nei punti di scambio europei.

In primo luogo la liquidità registrata sia nei mercati europei che nei principali *hub* risulta in aumento.

In secondo luogo si assiste a una progressiva, seppur lenta e graduale, convergenza tra i prezzi registrati sulla piattaforma continentale e quelli italiani.

Osservando i dati annuali, si nota come i prezzi spot del gas registrati sia sui principali *hub* che sulle Borse europee confermano il *trend* in crescita già registrato nei due anni precedenti, seppur con intensità diversa, determinando un differenziale tra Italia ed Europa ancora positivo ma in forte calo (da 5,6 a 3,5 €/MWh).

Tale dato è il risultato di una lieve crescita del prezzo di riferimento italiano, che si attesta a 28,74 €/MWh (+2%), a fronte di tutti gli altri Paesi nei quali i prezzi sono allineati attorno a 25,4 €/MWh e in forte crescita (+11%).

In Italia, la notevole contrazione della domanda, avvenuta in particolare nei consumi industriali e nella generazione di energia elettrica, ha indotto gli importatori con contratti di tipo *Take or Pay* al tentativo di collocare sul mercato spot i volumi in eccesso che erano comunque obbligati a ritirare (provocando un calo dei prezzi).

Un ulteriore contributo a questa riduzione strutturale del differenziale di prezzo PSV/EU è parzialmente imputabile alla maggior capacità di lungo periodo messa a disposizione da Eni, sia sul mercato secondario sia sul gasdotto Transgas (collegamento con PEG, TTF e GPL) sia sul TAG (collegamento con CEGH).⁵

Proprio questa progressiva convergenza dei prezzi tra le Borse europee può essere un punto di partenza per l'integrazione di tutti i mercati nazionali comunitari all'interno di un unico mercato europeo, anche attraverso l'avvio di un vero e proprio *market-coupling* del gas.⁶

4. Decreto ministeriale 15 febbraio 2013 - Gas naturale: stoccaggio, erogazione e sicurezza.

5. A seguito del provvedimento AEEG n. 23871, riportato sul Bollettino n. 36 del 24/09/2012.

6. In presenza di *market coupling* l'utilizzo della capacità di trasmissione tra diversi Paesi è implicitamente determinato, contestualmente al valore del gas naturale nei diversi luoghi.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 4. Prezzi del gas nei Paesi europei (€/MWh)

	Punto scambio	Piattaforma	2009	2010	2011	2012	Delta %
Italia	PSV	OTC PB-GAS	18,46	23,35	28,21	28,74 28,54	2%
Austria	CEGH	OTC Mercato organizzato	- n.d.	18,82 18,76	23,83 23,83	26,28 26,22	10% 10%
Germania	NCG	OTC Mercato organizzato	12,72 -	17,55 -	22,90 22,82	25,21 25,91	10% 10%
Francia	PEG Nord	OTC Mercato organizzato	12,59 -	17,53 17,54	22,96 22,92	25,49 25,47	11% 11%
Paesi Bassi	TTF	OTC Mercato organizzato	12,24 12,21	17,38 17,43	22,62 22,65	25 25,04	11% 11%
Regno Unito	NBP	OTC Mercato organizzato	11,82 11,83	16,91 16,91	22,14 22,14	25,14 25,15	14% 14%
Belgio	ZTP	OTC	11,95	17,13	22,51	25,05	11%
Differenziale medio per anno tra prezzo Italiano e prezzo medio europeo (€/MWh)			6,3	6	5,6	3,5	
Fonte: Elaborazione dati GME							

2.5 Prezzi per i clienti industriali

Un primo indicatore dell'efficienza relativa dei mercati europei del gas naturale è rappresentato dal livello medio dei prezzi praticati alla clientela industriale.⁷

Questa tipologia di clientela è stata la prima a essere aperta alla concorrenza⁸ in Europa.

La Tabella 5 ci mostra come nel 2012 i prezzi medi tasse incluse del gas naturale praticati alla clientela industriale italiana (42,03 €/MWh) siano risultati inferiori rispetto alla media dell'Unione Europea (50,81 €/MWh).

Svezia, Danimarca, Finlandia, Germania e alcuni Paesi dell'Europa orientale presentano invece prezzi lordi superiori alla media europea, risultando penalizzati da elevati livelli di tassazione, mentre Regno Unito, Francia, Belgio, Spagna e Paesi Bassi fanno registrare, insieme all'Italia, livelli di prezzo relativamente inferiori.

7. Media tra i prezzi praticati alla clientela con consumi >10000 GJ, <100000 GJ e quelli praticati alla clientela con consumi >100000 GJ, <1000000 GJ.

8. Secondo quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 2003/55/CE, i clienti industriali hanno la possibilità di accesso al mercato libero a partire dall'1 luglio 2004, per i clienti domestici tale apertura è prevista a partire dall'1 luglio 2007.

Mercato del gas naturale

Tabella 5. Prezzi finali del gas per i consumatori industriali (€ MW/h)

	2009	2010	2011	2012	Var. % 12-11
Austria	41,58	42,95	45,50	48,13	5,77
Belgio	37,58	32,33	36,40	38,48	5,70
Danimarca	64,13	74,38	81,80	86,20	5,38
Francia	36,40	36,00	38,05	41,15	8,15
Germania	43,60	44,90	51,68	52,20	1,02
Grecia	39,40	40,17	45,56	62,55	37,29
Irlanda	31,13	29,40	35,73	38,85	8,75
Italia	34,48	30,73	34,18	42,03	22,97
Lussemburgo	34,13	34,95	43,23	47,38	9,60
Paesi Bassi	41,03	35,23	36,98	39,83	7,71
Polonia	33,08	35,93	37,10	41,58	12,06
Portogallo	28,83	30,53	36,88	47,50	28,81
Regno Unito	27,58	25,55	30,53	36,08	18,18
Repubblica Ceca	34,25	37,83	38,38	39,28	2,35
Repubblica Slovacca	41,20	38,53	41,50	43,83	5,60
Slovenia	39,78	48,48	52,35	62,23	18,86
Spagna	31,53	31,15	35,13	41,95	19,43
Svezia	64,93	74,35	88,68	92,88	4,74
Ungheria	41,78	39,90	46,90	63,28	34,91
Media europea	39,28	40,17	45,08	50,81	12,71

Fonte: Elaborazione dati Eurostat

2.6 Grado di separazione delle reti

Il dato riguardante l'*unbundling* considera invece il differente livello di separazione della rete di trasporto e di dispacciamento del gas naturale.

Il livello minimo di separazione della rete è quello di tipo contabile, la forma più evoluta che configura mercati più contendibili è invece la separazione proprietaria.

Nella Tabella 6 riportiamo quella che è la tipologia di *unbundling* presente nei principali Paesi europei, sottolineando come a un maggiore grado di separazione della rete corrisponda una maggiore probabilità che si sviluppino degli investimenti che rendano il mercato più competitivo.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 6. Confronto internazionale		
	TSO	DSO
Austria	Legale	Legale
Francia	Legale	Manageriale
Germania	Legale	Contabile
Italia	Proprietaria	Proprietaria
Regno Unito	Proprietaria	Proprietaria
Spagna	Proprietaria	Legale

Fonte: Commissione Europea

Con riferimento al modello di separazione della rete (*unbundling*), importanti cambiamenti sono avvenuti nel corso del 2012 in Italia.

Il decreto legislativo n. 1 del 24 marzo 2012⁹ ha infatti sancito l'obbligo per Snam S.p.A. di adottare il modello di separazione proprietaria, al fine di garantire la terzietà dei servizi di trasporto, stoccaggio, rigassificazione e distribuzione del gas naturale.

I termini e le modalità di questa separazione sono poi stati indicati nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 maggio dello stesso anno, che ha imposto a Eni la cessione a Cassa Depositi e Prestiti di almeno il 25,1% della partecipazione azionaria detenuta in Snam S.p.A. al fine di perderne il controllo diretto.

In data 15 ottobre 2012, CDP ha infine perfezionato il *closing* dell'operazione di acquisizione della partecipazione pari al 30% meno una azione del capitale votante di Snam di proprietà di Eni. In seguito a questa operazione di cessione, Snam S.p.A. non è più soggetta al controllo e all'attività di direzione e coordinamento di Eni e opera in regime di formale separazione proprietaria.¹⁰

3. Discussione e conclusioni

Per calcolare l'efficienza relativa del processo di liberalizzazione del mercato si è cercato di costruire un indicatore multifattoriale in grado di rilevare il posizionamento di ogni singolo mercato rispetto alla media dei principali Paesi europei.

In altri termini, considerando il prezzo relativo (praticato ai clienti industriali) come la principale variabile di riferimento, è stato stimato un modello econometrico che mette in relazione il prezzo praticato da ogni singolo Paese con le principali variabili strutturali precedentemente analizzate. In questo modo, per il periodo 2009-2012, è stato stimato un indicatore medio di *performance* che considera contestualmente prezzi ed evoluzione delle principali variabili strutturali prese in esame.

Sulla base dei risultati della regressione è possibile costruire un indice di efficienza relativa dei singoli Paesi. L'analisi è stata condotta per il periodo 2009-2012. Il concetto di efficienza relativa viene quindi proposto in termini di scostamento rispetto al *benchmark* medio di prezzo nel periodo considerato e determinato dalle variabili esplicative utilizzate nel modello econometrico. Si tratta quindi di un indicatore di efficienza che non considera solo i prezzi relativi ma anche la relazione contestuale tra i prezzi e le variabili strutturali che caratterizzano ogni singolo mercato.

9. Poi convertito in legge con la n. 27 del 24 marzo 2012.

10. In conformità a quanto stabilito dal DPCM 25 maggio 2012.

Mercato del gas naturale

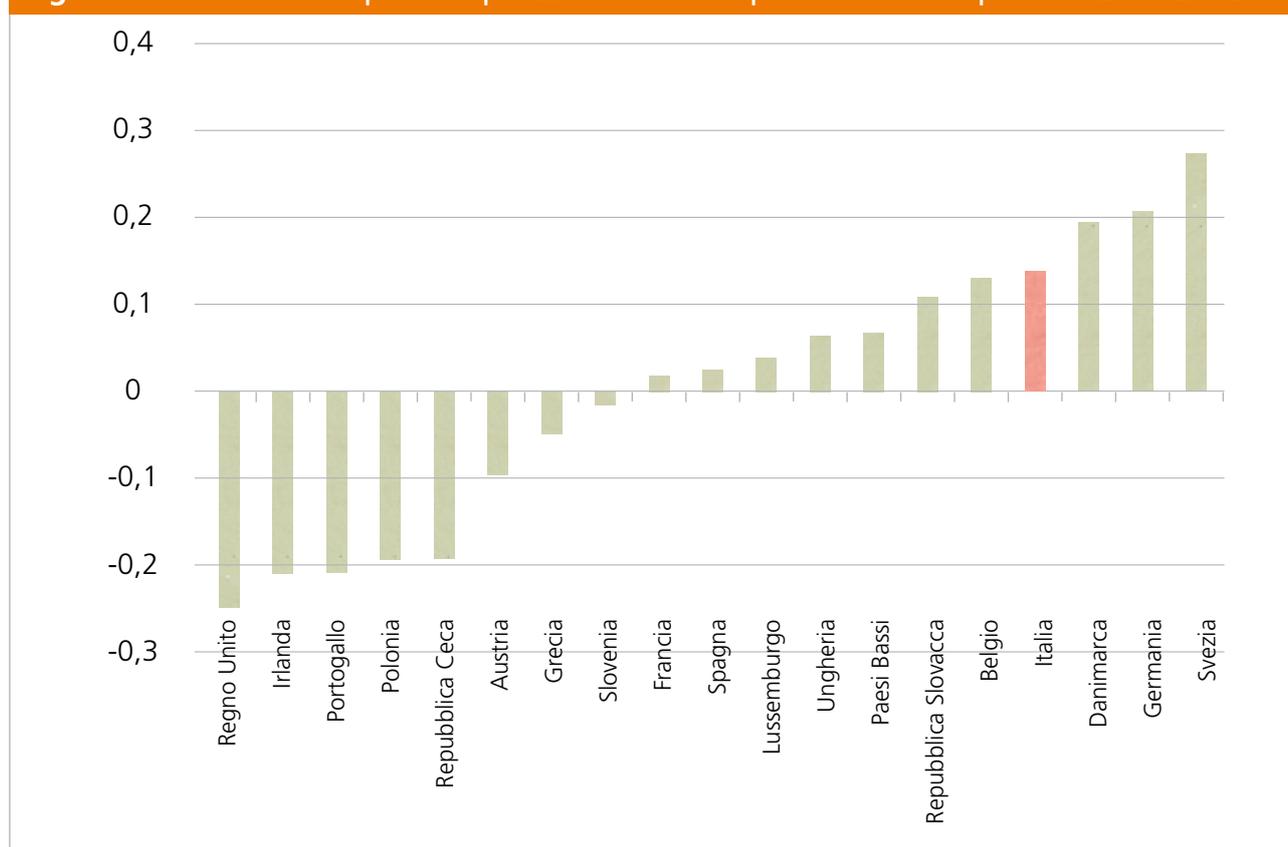
Per ragioni di sintesi i risultati sono stati riportati nella Figura 3 con riferimento al periodo 2009-2012. Il grafico mostra in ordine crescente i livelli di efficienza dei singoli Paesi, evidenziando sulla destra i Paesi più efficienti (prezzi inferiori alla media) e sulla sinistra i Paesi più inefficienti (prezzi superiori alla media).

Per esemplificare, considerando l'Italia, il risultato evidenzia che se la correlazione tra prezzo e variabili strutturali fosse stata in linea con quella prevalente nella media europea, nel nostro Paese si sarebbe potuto avere un prezzo inferiore a quello effettivamente praticato. L'evidenza di un prezzo effettivo maggiore (differenza tra prezzo effettivo e prezzo medio stimato) rappresenta il livello di inefficienza relativa del nostro mercato.

Considerando i risultati riportati nel grafico la migliore *performance* è attribuibile al mercato inglese. L'Italia si trova in quart'ultima posizione con un livello di inefficienza relativa pari al 15% superiore alla *performance* media del mercato europeo.

L'inefficienza media evidenziata nella competitività del mercato italiano è stata pari al 15% rispetto al *benchmark* europeo.

Figura 3. Scostamenti rispetto al prezzo medio europeo stimato nel periodo 2009-2012



Per fornire una valutazione comparativa più immediata, la Tabella 7 considera un *ranking* in termini percentuali delle *performance* dei singoli Paesi nel periodo considerato.

Il Paese che ha mostrato una migliore *performance* nella relazione tra prezzi stimati e prezzi effettivi nel 2012 è l'Irlanda. Il nostro Paese tuttavia sta evidenziando un sistematico miglioramento nel periodo considerato rispetto ai principali Paesi europei.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 7. Mercato del gas naturale: indice di liberalizzazione

	2012
Irlanda	100
Belgio	92
Paesi Bassi	88
Austria	87
Francia	87
Portogallo	84
Spagna	84
Italia	79
Lussemburgo	76
Regno Unito	73
Germania	71
Grecia	44
Danimarca	41
Svezia	0
Finlandia	nr

Appendice: modello econometrico

La variabile dipendente considerata nel modello econometrico è stata la media dei prezzi finali del gas naturale praticati alla clientela industriale.

Il prezzo finale di vendita del gas naturale e la sua evoluzione rappresentano infatti il principale indicatore del grado di efficienza di un mercato.

La scelta del target di clientela industriale è stata invece dettata dal fatto che questa è stata la prima a essere liberalizzata, e si trova dunque in una fase più avanzata di tale processo.

A questa variabile sono poi state collegate delle variabili esplicative, direttamente collegate alla determinazione del prezzo finale, ed è stata dunque configurata un'analisi econometrica.

La prima variabile esplicativa considerata, relativa al numero di imprese presenti nel segmento della vendita finale con quota di mercato superiore al 5%, riflette in maniera diretta il grado di concentrazione presente nel mercato.

Un incremento del numero di operatori con quota di mercato superiore al 5%, che occupano quindi una posizione in grado di influenzare l'andamento del prezzo finale, è indicatore di un mercato nel quale nuovi soggetti riescono a incrementare le proprie dimensioni e a porsi in concorrenza con l'eventuale soggetto *incumbent* presente nel mercato. Viceversa, a un calo del numero di questi soggetti, è collegata una minore competitività del mercato, che lascia maggiore spazio al soggetto dominante.

Mercato del gas naturale

La variabile esplicativa riguardante i consumi pro capite di gas naturale indica invece il fabbisogno relativo dei singoli Paesi.

Osservando l'andamento dei consumi in relazione a quello dei prezzi, si configurerà un mercato competitivo quando il trend dei prezzi tenderà a diminuire nel corso del tempo, incoraggiando un livello crescente di domanda finale di gas.

Direttamente collegate al fabbisogno nazionale di gas sono anche la terza e la quarta variabili. In particolare, quella relativa alla bilancia commerciale rappresenta un indicatore del livello di apertura del mercato. Dal rapporto tra esportazioni e importazioni deriva infatti una misura di quanto il Paese sia autosufficiente nella produzione di gas naturale o se invece faccia ricorso alle importazioni per soddisfare il proprio fabbisogno.

La variabile riguardante la percentuale di gas naturale consumato e derivante da produzione propria indica la possibilità per un Paese di poter sviluppare un mercato competitivo nel segmento della produzione, oltre che in quello della vendita finale.

Un Paese privo di risorse produttive, e quindi totalmente dipendente dall'estero per la fornitura di gas, potrà sviluppare un mercato contendibile solo nel segmento della fornitura di gas al cliente finale, ma non in quello produttivo.

È poi stata considerata la tipologia di *unbundling* nei mercati analizzati, ovvero la differente tipologia di separazione nella rete di trasporto e dispacciamento del gas naturale.

A un maggiore livello di separazione tra gli operatori delle reti del gas, corrisponde una più elevata trasparenza del mercato e la parità di trattamento dei singoli operatori, senza alcuna discriminazione.

Dunque, maggiore è il grado di separazione della rete, maggiore è la probabilità di raggiungere situazioni di mercato più competitive.

Infine, le ultime due variabili riguardanti la capacità di stoccaggio sono due indicatori strutturali dell'efficienza del funzionamento del mercato.

La fondamentale importanza in termini strategici dello stoccaggio di gas naturale è un requisito essenziale per poter sviluppare un mercato efficiente e competitivo.

Lo stoccaggio influenza la concorrenza all'interno del sistema-gas – e anche il funzionamento del sistema stesso – in quanto costituisce un mezzo privilegiato per fornire flessibilità all'offerta del gas.

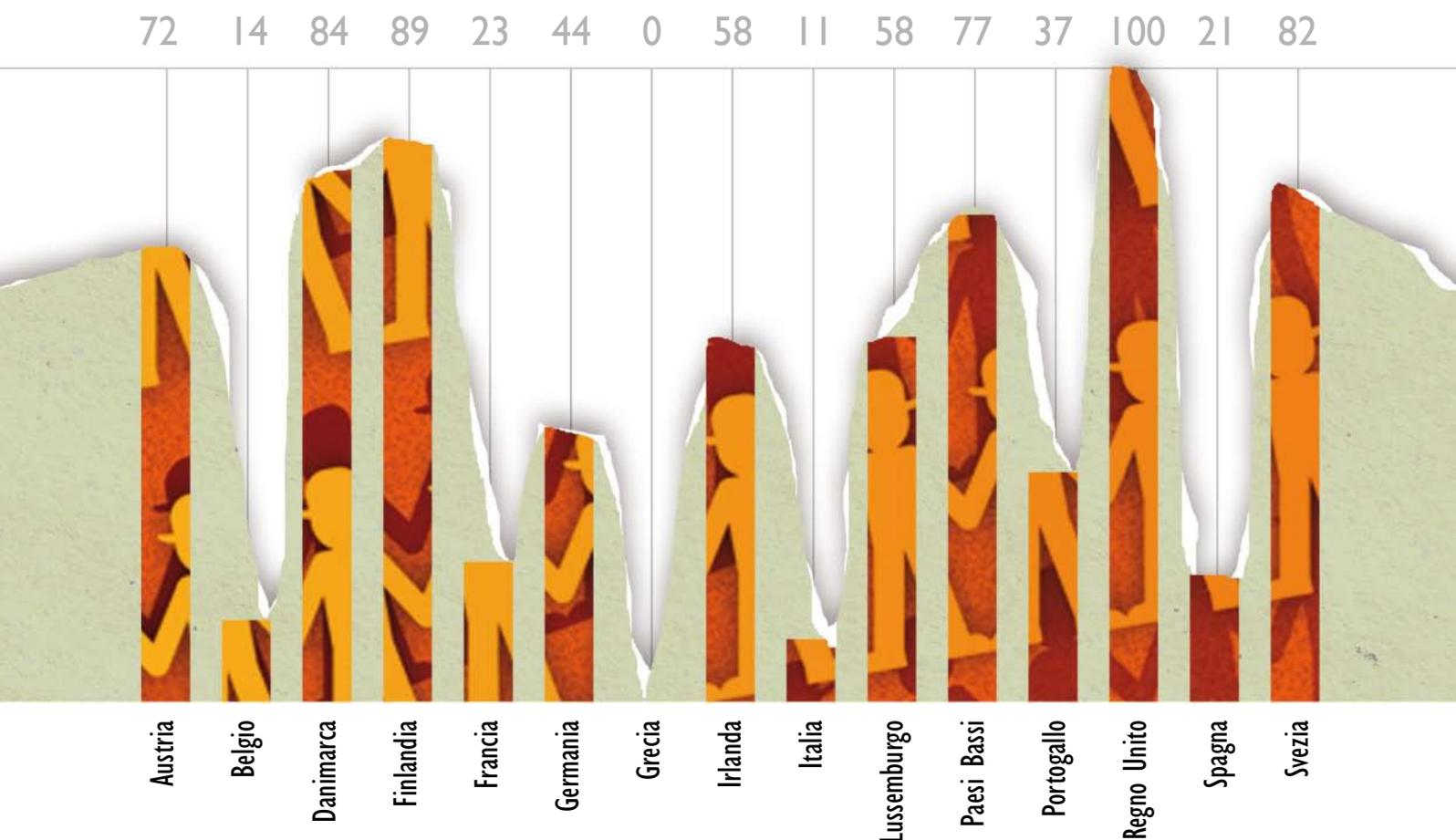
Le imprese che operano nella vendita di gas devono infatti disporre di un certo grado di flessibilità, poiché la domanda finale è soggetta a fluttuazioni per le diverse componenti della domanda (domestico e commercio e servizi, industria e termoelettrico).

Per poter configurare un mercato del gas competitivo è dunque condizione necessaria quella di disporre di un quantitativo di gas destinato allo stoccaggio, tale da garantire la flessibilità necessaria al soddisfacimento delle fluttuazioni di domanda.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 3 Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



I. Descrizione generale

Il mercato del lavoro è un mercato particolare, che non risponde ai semplici meccanismi di domanda e offerta tipici di un contesto deregolamentato, ma risente di svariati altri elementi, come il costo del lavoro sostenuto dalle imprese, la differenza tra questo e il salario percepito dal lavoratore (il cosiddetto “cuneo fiscale”), la normativa sulle forme di ingresso nel mercato del lavoro e sui licenziamenti, la disciplina del sistema pensionistico.

Tali elementi, definiti per via legislativa, si diversificano in modo significativo tra gli Stati dell'area UE15, sebbene a livello europeo sia condotta da quasi un quarantennio una politica di armonizzazione sulle materie lavoristiche; armonizzazione volta a fissare dei livelli minimi di tutela, ma che lascia impregiudicate le prerogative degli Stati.

Il Paese più liberalizzato è il Regno Unito, che si distingue per il più flessibile mercato del lavoro. L'Irlanda è

Mercato del lavoro

invece il Paese con il più basso cuneo fiscale, mentre le *performance* migliori rispetto ai tassi di disoccupazione a lunga durata e giovanile si registrano, rispettivamente, in Svezia e in Germania.

2. Metodologia

Il grado di liberalizzazione del mercato del lavoro è misurato attraverso i seguenti quattro indicatori: “Occupazione, protezione e legislazione”, “Tasse sul lavoro”, “Occupazione di lunga durata” e “Tasso di occupazione giovanile”. Ciascuno degli indicatori contribuisce per un quarto alla formazione dell’indice finale.

L’indicatore “Occupazione, protezione e legislazione” – ottenuto calcolando la media dei dati OCSE relativi alla protezione dei lavoratori a tempo indeterminato contro i licenziamenti individuali e collettivi e alla disciplina delle forme temporanee del lavoro – misura il grado di rigidità dei sistemi di protezione del lavoro in vigore al 31 dicembre 2012 in ciascuno dei Paesi considerati. Il principio è che una regolamentazione del rapporto di lavoro troppo rigida può ridurre la propensione dei datori di lavoro ad assumere, soprattutto quando non sono facilmente prevedibili i costi collegati al licenziamento del lavoratore. Quindi, un Paese è tanto più liberalizzato quanto maggiore è la flessibilità, in entrata e in uscita.

“Tasse sul lavoro” indica la differenza fra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta percepita dal lavoratore dipendente. Un elevato cuneo fiscale produce effetti distorsivi sul mercato del lavoro, poiché drena alle imprese risorse utili per operare investimenti, innovare e, in ultima analisi, creare nuova occupazione o retribuire meglio quella esistente.

“Occupazione di lunga durata” misura il grado di dinamicità del mercato del lavoro attraverso il rapporto tra la disoccupazione di durata superiore ai 12 mesi e le forze lavoro. Quanto più alto è tale rapporto, tanto più risulta ingessato il mercato del lavoro, distorto dalle rigide norme in materia di protezione dell’impiego.

Con l’indicatore “Tasso di occupazione giovanile” si tiene conto di come tra la disoccupazione giovanile e un rigido sistema di protezione del lavoro ci sia una diretta correlazione, poiché il secondo si risolve in una barriera all’entrata, precludendo ai giovani il primo ingresso nel mercato del lavoro.

Per ciascun sotto-indice, il Paese col risultato “migliore” è stato posto pari a 1, quello col risultato “peggiore” pari a 0, e i dati relativi a tutti gli altri sono stati riscalati di conseguenza. L’indice complessivo è espresso in centesimi.

La fonte dei dati è l’OCSE per tutti gli indici presi in considerazione.

3. L’Italia

L’Italia appare fra i Paesi con il più rigido mercato del lavoro e deve il suo posizionamento a una *performance* coerentemente negativa in tutti i quattro indicatori considerati. Il primo indicatore “Occupazione, protezione e legislazione” evidenzia la rigidità della normativa italiana in materia di ricorso alle tipologie contrattuali non standard e di licenziamenti, individuali e collettivi.

Fra i più alti in Europa i valori italiani collegati all’indicatore “Tasse sul lavoro”, che risentono in particolar modo dell’elevata aliquota dei contributi previdenziali; il cuneo fiscale in Italia è superiore di oltre 12 punti percentuali rispetto alla media europea.

Rispetto all’indicatore “Occupazione di lunga durata”, soltanto la Grecia registra una *performance* peggiore di quella italiana. Anche l’indicatore “Tasso di occupazione giovanile” restituisce la fotografia di un mercato del lavoro spaccato in due, nel quale sono stati i giovani a pagare il prezzo più alto della crisi in termini occupazionali, sul piano sia del numero di opportunità offerte sia della loro qualità. I nuovi ingressi nel mercato del lavoro sono avvenuti per lo più con tipologie contrattuali non standard; in questa fase di

Indice delle liberalizzazioni 2013

incertezza economica, peraltro, sempre meno di frequente si assiste a una loro stabilizzazione e al mancato rinnovo del contratto consegue la disoccupazione del lavoratore.

Il dualismo che caratterizza il mercato del lavoro italiano vede contrapposti lavoratori iper-garantiti (i lavoratori subordinati a tempo indeterminato) a lavoratori atipici che godono di poche o nessuna tutela. È un dualismo da leggere in un'ottica intergenerazionale, poiché l'elemento discriminante fra le due categorie di lavoratori è dato proprio dall'età. Peraltro, i contratti di natura temporanea costituiscono la forma prevalente per il primo accesso al mercato del lavoro e la recente riforma del mercato del lavoro (Riforma Fornero), intervenuta riducendo la flessibilità in entrata attraverso il riordino delle tipologie contrattuali, ha determinato un considerevole aumento dei disoccupati nelle fila dei giovani.

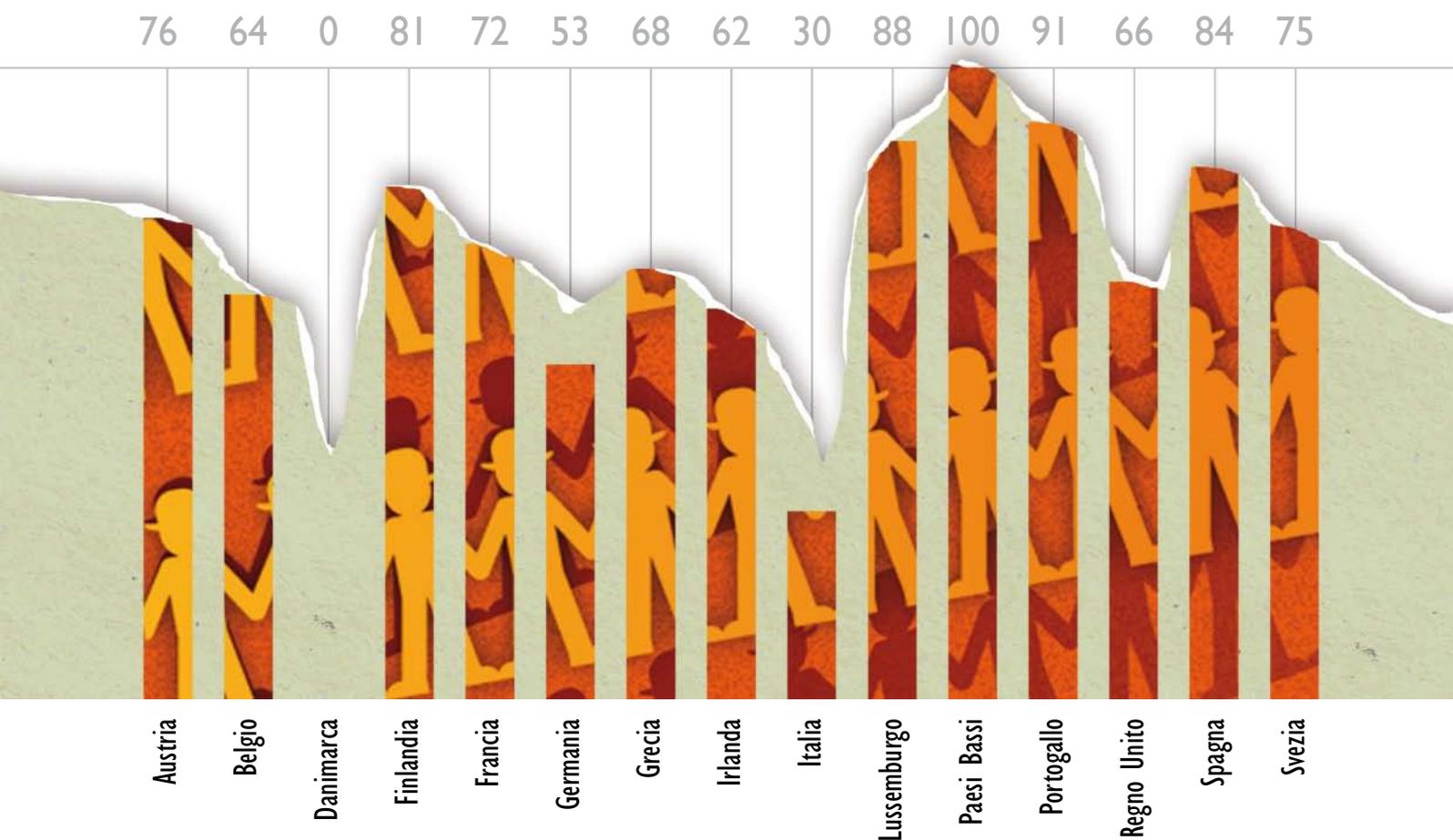
Tabella 1. Mercato del lavoro: indice di liberalizzazione

	Indicatori OCSE su occupazione, protezione e legislazione	Tasse sul lavoro % del costo del lavoro	Occupazione di lunga durata (12 mesi e oltre) % sul totale dell'occupazione	Indice di liberalizzazione
Regno Unito	1,00	0,77	0,61	100
Finlandia	0,71	0,46	0,90	89
Danimarca	0,55	0,58	0,76	84
Svezia	0,61	0,44	1,00	82
Paesi Bassi	0,40	0,60	0,63	77
Austria	0,42	0,25	0,83	72
Lussemburgo	0,00	0,66	0,71	58
Irlanda	0,68	1,00	0,00	58
Germania	0,25	0,21	0,37	44
Portogallo	0,43	0,60	0,29	37
Francia	0,02	0,20	0,48	23
Spagna	0,34	0,53	0,39	21
Belgio	0,02	0,00	0,38	14
Italia	0,16	0,28	0,20	11
Grecia	0,32	0,45	0,05	0

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 4 Mercato elettrico

di Massimo Beccarello e Marco Giovacchini



I. Premessa

L'apertura alla concorrenza del mercato elettrico europeo è avvenuta in modo progressivo, coinvolgendo prima i grandi consumatori, poi quelli più piccoli e, infine, i privati.

La creazione di un mercato unico a livello comunitario dell'energia elettrica risulta tuttavia un obiettivo ancora ambizioso che l'Unione Europea vuole raggiungere nel corso dei prossimi anni.

Scopo della ricerca svolta in questo capitolo è quello di creare un indicatore relativo al livello di concorrenza presente nei singoli mercati elettrici europei.

La metodologia seguita per l'analisi di questo mercato si basa su un modello econometrico¹ costruito con una serie di variabili (che in seguito verranno approfondite) ritenute significative per valutare il livello di con-

1. L'obiettivo di un modello econometrico è quello di verificare empiricamente dei modelli formulati in ambito teorico.

Mercato elettrico

correnzialità del mercato italiano, confrontato a quello degli altri Paesi europei.

2. Evidenze empiriche del mercato elettrico europeo e di quello italiano

2.1 Il consumo di energia elettrica in Europa

La fase di crisi economica che sta attraversando l'intera area europea ha generato riflessi anche nel mercato comunitario dell'energia elettrica. La prima evidenza empirica, riguardante i consumi (espressi in TWh), indica infatti una flessione media della domanda comunitaria di energia elettrica pari allo 0,2% rispetto all'anno precedente.

Tabella 1. Consumi elettrici in Europa (2009-2012) TWh					
	2009	2010	2011	2012	Var. %
Austria	65,6	67,3	68,6	69,3	1,0
Belgio	84,6	88,6	86,5	84,9	-1,8
Bulgaria	32,6	31,5	33,2	32,5	-2,1
Danimarca	20,6	35,6	34,5	34,3	-0,6
Finlandia	80,8	87,5	84,4	85,1	0,8
Francia	486,4	513,3	478,2	489,5	2,1
Germania	526,9	548,2	544,3	539,9	-0,8
Grecia	53,5	53,6	52,9	52,1	-1,5
Irlanda	26,2	27	26,1	25,7	-1,5
Italia	317,6	326,2	334,6	325,3	-2,8
Lussemburgo	6,2	6,7	6,6	6,3	-4,5
Norvegia	121,6	129,8	122	127,9	4,8
Paesi Bassi	112,9	116,5	117,8	115,9	-1,6
Polonia	136,8	143,6	145,7	144,9	-0,5
Portogallo	51,4	53,8	50,5	49,1	-2,8
Regno Unito	314,6	335,7	329,1	334,3	1,6
Repubblica Ceca	61,6	64	63	63	0,0
Repubblica Slovacca	25,4	26,6	26,8	26,8	0,0
Slovenia	11,3	12,5	12,6	12,6	0,0
Spagna	258,9	266,6	255	267,4	4,9
Svezia	138,5	147,1	139,2	142	2,0
Ungheria	41,5	39	40,2	39,9	-0,7
Media	135,25	141,85	138,61	139,49	-0,19

Fonte: Elaborazione dati Entso-E

Indice delle liberalizzazioni 2013

Il dato italiano, che nel 2012 ha fatto registrare un calo pari quasi al 3%, si colloca ben al di sotto della media europea.

La domanda nazionale di energia elettrica ha infatti raggiunto nel corso del 2012 il valore di 325,3 TWh, in diminuzione rispetto ai 334,6 TWh consumati nel 2011. Questo dato rispecchia la fase recessiva che ha vissuto l'economia italiana nell'ultimo anno, con un Pil reale in diminuzione del 2,3%.

Il livello dei consumi di energia si mantiene pertanto ancora distante rispetto ai valori fatti registrare prima della crisi economica.

Il fabbisogno elettrico dell'anno 2012 è stato soddisfatto per l'87,3% dalla produzione nazionale che si è attestata a 284 TWh (-2,3% rispetto al 2011) e per la rimanente parte da importazioni nette (45,4 TWh, -4,5% rispetto al dato 2011).

Tra i grandi Paesi europei esaminati, solo Francia e Spagna riportano un valore crescente dei consumi finali di energia elettrica, con delle percentuali di crescita rispetto al 2011 rispettivamente pari al 2,1% e al 4,9%.

2.2 La produzione rinnovabile in Europa e le diverse forme di incentivazione

Anche il parco europeo della generazione elettrica, proprio come quello italiano, è attualmente caratterizzato da un crescente peso delle fonti di produzione rinnovabile.

Nel 2012, infatti, il valore raggiunto mediamente dalla produzione energetica rinnovabile a livello comunitario è arrivato al 24%, andando a coprire un quarto del fabbisogno energetico richiesto.

Tabella 2. Percentuale di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili

	Tot. elettricità prodotta (TWh)	Tot. proveniente da rinnovabili (TWh)	% derivante da rinnovabili
Austria	72	42,8	59,44
Belgio	76,6	9,4	12,27
Danimarca	28,9	12,5	43,25
Francia	541,4	88,5	16,35
Germania	570,8	129,6	22,70
Italia	284,7	80	28,10
Lussemburgo	3,6	1,4	38,89
Paesi Bassi	98,8	17	17,21
Portogallo	42,6	19,4	45,54
Regno Unito	327,4	30,2	9,22
Spagna	283,7	89,3	31,48
Svezia	161,6	95,6	59,16
Totale	2492,1	615,7	24,71

Fonte: Elaborazione dati Ensto-E

Mercato elettrico

Analizzando la composizione del totale della produzione lorda a livello nazionale, si nota come la percentuale derivante da fonti rinnovabili non programmabili² sia ulteriormente cresciuta rispetto al 2011 (arrivando a coprire il 28,1% del fabbisogno totale), raggiungendo gli obiettivi europei previsti dalla direttiva 2009/28/CE.³

In particolare tra le energie rinnovabili hanno conosciuto una significativa crescita sia le fonti fotovoltaiche (+3,2%) che quelle eoliche (+1,3%), mentre la quota parte derivante da produzione idrica è calata lievemente (-1,3%).

Tabella 3. Composizione della produzione lorda in Italia (2012)			
	TWh	%	Var. 2011
Idrica	43,322	15,2	-1,3
Termica	204,796	71,9	-3,3
Geotermica	5,238	1,8	0,0
Eolica	13,119	4,6	1,3
Fotovoltaica	18,323	6,4	3,2

Fonte: Elaborazione dati AEEG

La continua crescita della quota di energia proveniente da produzione rinnovabile ha avuto come effetto principale quello dello spiazzamento e della perdita di competitività delle fonti di produzione convenzionali termoelettriche (la cui quota si è ridotta del 3,3% rispetto al 2011).

Queste ultime hanno infatti visto calare fortemente i quantitativi di energia domandati, soprattutto nelle fasce orarie centrali della giornata. La diminuzione della produzione termoelettrica è inoltre collegata alla riduzione della produzione degli impianti a gas naturale (che segna una flessione dell'1% rispetto al 2011).

2.3 Andamento dei prezzi nelle principali Borse europee

Per avere una prima indicazione del livello di efficienza del mercato elettrico italiano nel contesto europeo, possiamo confrontare il PUN⁴ con il prezzo medio all'ingrosso delle principali Borse europee.

Da questa analisi emerge come il prezzo italiano sia strutturalmente il più elevato a livello comunitario, in buona parte a causa del mix di generazione utilizzato per la produzione di energia elettrica. Gli importanti investimenti che sono stati fatti nel settore negli ultimi 10 anni non sono stati sufficienti a ridurre il differenziale di costo rispetto ai principali Paesi europei.

2. Ai sensi del decreto legislativo n. 387/2003 sono considerate fonti di produzione rinnovabile, non programmabili: le fonti di produzioni alimentate dall'energia solare, eolica, mareomotrice, dal moto ondoso, dal gas di discarica, dai gas residuati dai processi di depurazione, dal biogas, dall'energia geotermica o idraulica.

3. L'obiettivo fissato per l'Italia è quello di raggiungere una quota pari al 17% di energia proveniente da fonti rinnovabili, sul totale di energia consumata. Questo obiettivo è stato poi suddiviso in sotto-obiettivi attinenti ai 3 principali settori di riferimento: elettricità (aumento del 26%), calore (aumento del 17%) e trasporti (aumento del 7%).

4. Il Prezzo Unico Nazionale è il prezzo di acquisto dell'energia elettrica che si forma nel mercato elettrico italiano (IPEX) ogni giorno dell'anno come stabilito ai sensi dell'art. 30, comma 4, lettera c) della delibera dell'AEEG n. 11/06 del 13 giugno 2006.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Osservando i prezzi delle principali Borse si può inoltre notare come il valore più basso venga registrato nel mercato NordPool (31,2 €/MWh) con una sensibile riduzione del 33,7% rispetto al prezzo dell'anno precedente.

Anche il prezzo nel mercato tedesco fa segnare una forte flessione, pari al 16,7%.

Tabella 4. Andamento del prezzo di Borsa in Europa (€/MWh)

Borsa	Area riferimento	2013*	2012	Var. %	2011	2010	2009	2008
IPEX	Italia	61,49	75,48	4,5	72,23	64,12	63,72	86,99
EPEX	Germania	37,32	42,6	-16,7	51,12	44,49	38,85	65,76
EPEX	Francia	39,84	46,94	-4,0	48,89	47,5	43,01	40,88
NORDPOOL	Area scandinava	39,30	31,2	-33,7	47,05	53,06	35,02	44,73
OMEL	Spagna	42,54	47,23	-5,4	49,93	36,96	36,96	64,44
Differenziale medio per anno tra prezzo italiano e prezzo medio europeo		17,40	33,49		22,98	18,62	25,26	33,0
Fonte: Elaborazione dati GME								
* Il dato si riferisce al periodo compreso tra gennaio e luglio 2013								

Nei primi sette mesi del 2013 si è invece assistito a un progressivo calo del differenziale che ha registrato un valore medio di 17,40 €/MWh, facendo convergere parzialmente i prezzi di Borsa italiani con quelli europei.

In particolare il fattore principale che può spiegare questa nuova tendenza risiede nel rallentamento del processo di crescita del prezzo del gas.

2.4 Prezzi per i clienti industriali

Per quanto riguarda i prezzi finali la nostra analisi fa riferimento ai prezzi praticati alla clientela industriale.⁵

Questa tipologia di clientela è stata la prima a venire aperta alla concorrenza⁶ in Europa, e il cui prezzo finale rappresenta un indicatore significativo del grado di concorrenza sviluppata nel mercato.

Come mostra la Tabella 5, durante il 2012 i prezzi dell'energia elettrica per le imprese italiane sono risultati più alti rispetto alla media europea (con un valore di 185 €/MWh rispetto alla media di 115 €/MWh). Anche il dato relativo alla variazione percentuale rispetto al 2011 indica come i prezzi italiani siano cresciuti nell'arco di un anno di oltre il 30%, a differenza della media europea del 5,6%.

5. Clientela con Consumi >2000MWh, <20000MWh oppure con consumi >20000MWh, <70000MWh.

6. Secondo quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 2003/54/CE, i clienti industriali hanno la possibilità di accesso al mercato libero a partire dall'1 luglio 2004, per i clienti domestici tale apertura è prevista a partire dall'1 luglio 2007.

Mercato elettrico

Pure il Regno Unito evidenzia un sensibile incremento (+17%) mentre Spagna e Francia presentano variazioni di prezzo in linea con quelle dell'intera Unione Europea.

Tra i grandi Paesi analizzati è la Germania a registrare l'incremento di prezzo annuo più contenuto, con un aumento pari all'1%.

Tabella 5. Prezzi finali dell'energia elettrica per i consumatori industriali (€/MWh)

	2009	2010	2011	2012	Var. %
Austria	125,08	118,88	116,65	111,68	-4,26
Belgio	115,95	105,28	112,60	108,38	-3,75
Bulgaria	67,10	66,95	65,98	75,63	14,63
Danimarca	205,80	186,85	232,95	241,93	3,85
Finlandia	73,83	78,40	83,28	80,65	-3,15
Francia	78,90	77,53	82,68	86,08	4,11
Germania	129,08	131,03	147,85	149,33	1,00
Grecia	84,83	90,05	95,50	110,98	16,20
Irlanda	107,98	89,48	95,23	116,48	22,32
Italia	128,91	130,88	142,20	185,33	30,33
Lussemburgo	84,25	77,43	71,50	74,48	4,16
Norvegia	78,73	99,98	100,28	82,48	-17,75
Paesi Bassi	113,78	96,50	94,13	95,00	0,93
Polonia	97,70	100,90	98,68	99,63	0,96
Portogallo	79,48	77,60	92,28	121,38	31,54
Regno Unito	108,80	99,45	105,78	124,28	17,49
Repubblica Ceca	110,08	112,48	119,28	114,60	-3,92
Repubblica Slovacca	140,75	121,83	133,30	137,25	2,96
Slovenia	89,83	95,58	96,45	97,28	0,86
Spagna	102,83	97,90	101,93	112,68	10,55
Svezia	71,08	88,83	88,40	81,13	-8,23
Ungheria	135,43	111,40	125,90	131,15	4,17
Media	105,92	102,51	109,22	115,35	5,68

Fonte: Elaborazione dati Eurostat

Indice delle liberalizzazioni 2013

2.5 Grado di separazione delle reti

Il dato relativo all'*unbundling* prende in considerazione il livello di separazione della rete di trasporto e di distribuzione dell'energia elettrica.

In particolare, maggiore è il grado di separazione della rete, maggiore è la probabilità di raggiungere situazioni di mercato più competitive.

Il livello minimo di separazione della rete è quello di tipologia contabile, la forma più evoluta che configura mercati potenzialmente concorrenziali è invece la separazione proprietaria.

A tal proposito riportiamo la situazione nei principali Paesi europei, considerando sia la separazione nella rete di trasmissione (TSO) che in quella di distribuzione (DSO).

Tabella 6. Confronto internazionale

	TSO	DSO
Austria	Legale	Legale
Francia	Legale	Manageriale
Germania	Legale	Contabile
Italia	Proprietaria	Legale
Regno Unito	Proprietaria	Legale
Spagna	Proprietaria	Legale

Fonte: Commissione Europea

3. Discussione e conclusioni

Confrontando questi dati economici e strutturali relativi ai singoli mercati europei, è stato creato un indicatore del livello di concorrenzialità dei singoli mercati analizzati.

L'obiettivo dell'analisi è stato quello di creare un indicatore multifattoriale di efficienza relativa nei singoli mercati elettrici europei.

La metodologia di analisi seguita per l'analisi di questo mercato si basa su un modello econometrico⁷ costruito con una serie di variabili ritenute significative per valutare il livello di concorrenzialità, misurato dal prezzo praticato ai clienti industriali.

Sulla base dei risultati della regressione è possibile costruire un indice di efficienza relativa dei singoli Paesi. L'analisi è stata condotta per il periodo 2009-2012. Il concetto di efficienza relativa viene quindi proposto in termini di scostamento rispetto al *benchmark* medio di prezzo nel periodo considerato e determinato dalle variabili esplicative utilizzate nel modello econometrico. Si tratta quindi di un indicatore di efficienza che non considera solo i prezzi relativi ma anche la relazione contestuale tra i prezzi e le variabili strutturali che caratterizzano ogni singolo mercato.

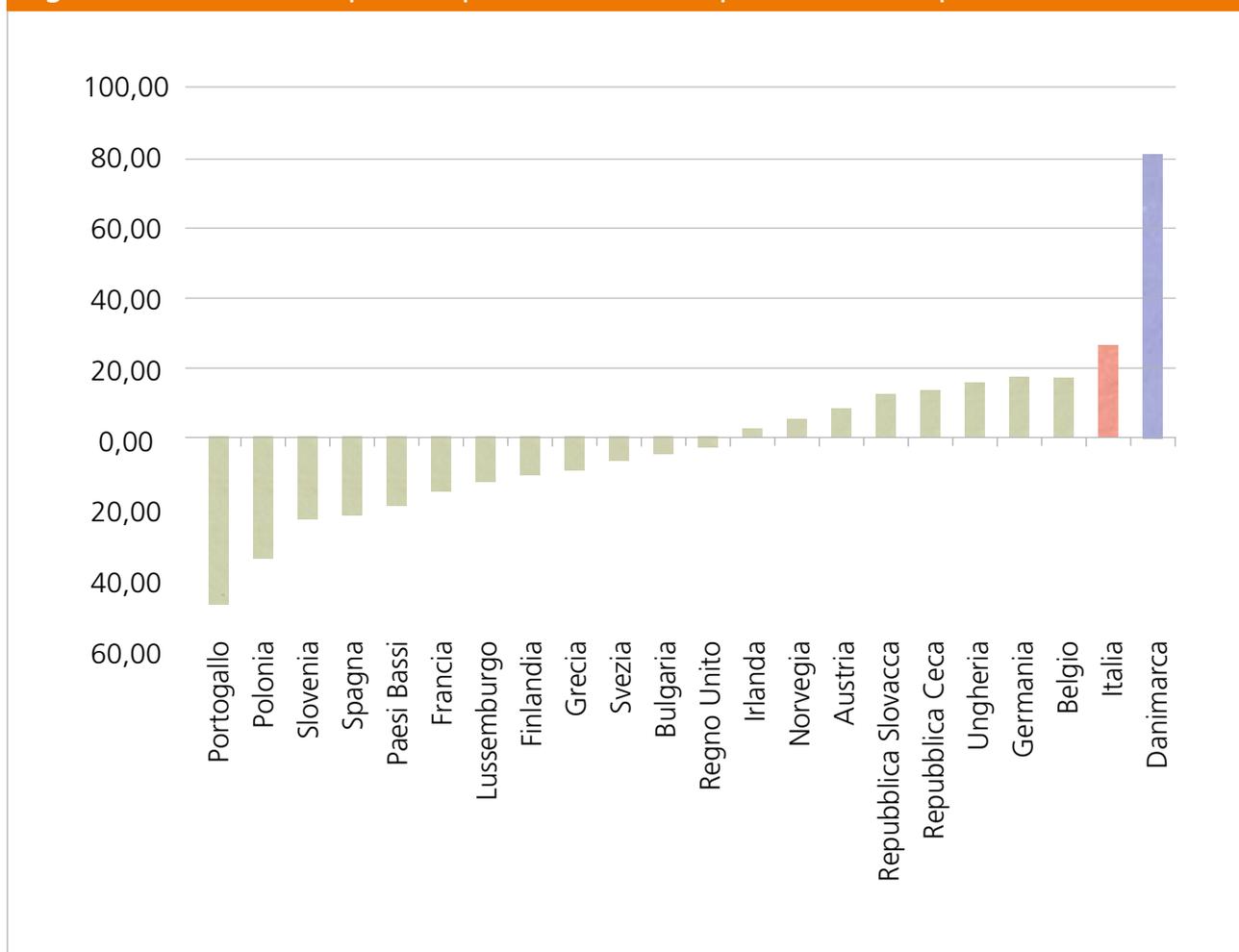
Per ragioni di sintesi i risultati sono stati riportati nel grafico seguente. Il grafico riporta in ordine crescente

7. Vedi appendice per la spiegazione del modello.

Mercato elettrico

i livelli di efficienza dei singoli Paesi, evidenziando sulla destra i Paesi più efficienti (prezzi inferiori alla media) e sulla sinistra i Paesi meno efficienti (prezzi superiori alla media).

Figura 1. Scostamenti rispetto al prezzo medio europeo stimato nel periodo 2009-2012



Per esemplificare la Figura 1 consideriamo l'Italia. Il grafico evidenzia che, se la correlazione tra prezzo e variabili strutturali fosse stata in linea con quella prevalente nella media europea, nel nostro Paese si sarebbe potuto avere un prezzo inferiore a quello effettivamente praticato. L'evidenza di un prezzo effettivo maggiore nel periodo considerato (differenza tra prezzo effettivo e prezzo medio stimato) rappresenta il livello di inefficienza relativa del nostro mercato.

L'analisi multifattoriale ha dunque evidenziato un'inefficienza nel prezzo finale italiano pari a un valore medio del 25% nei 4 anni analizzati.

Per fornire una valutazione comparativa più immediata, la Tabella 7 successiva considera un *ranking* in termini percentuali delle *performance* dei singoli Paesi nel periodo preso in esame.

Nel 2012 (anno al quale si riferisce l'indice 2013) il Paese che si è distinto per la migliore *performance* nella relazione tra prezzi stimati e prezzi effettivi sono i Paesi Bassi. La tabella riassume la valutazione per gli Stati membri dell'UE15.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 7. Mercato elettrico: indice di liberalizzazione	
	2012
Paesi Bassi	100
Portogallo	91
Lussemburgo	88
Spagna	84
Finlandia	81
Austria	76
Svezia	75
Francia	72
Grecia	68
Regno Unito	66
Belgio	64
Irlanda	62
Germania	53
Italia	30
Danimarca	0

Appendice: spiegazione modello econometrico

L'equazione di riferimento utilizzata per la stima dell'efficienza competitiva dei singoli mercati analizzati ha posto in relazione l'evoluzione del prezzo finale dell'energia elettrica a una serie di variabili esplicative che concorrono alla sua formazione, configurando un'analisi multifattoriale.

Il livello del prezzo medio è stato scelto come variabile dipendente dell'equazione in quanto rappresenta uno dei principali indicatori di efficienza economica per l'analisi di un mercato.

Per i prezzi è stato individuato il *target* di riferimento della clientela industriale in quanto è stata la prima categoria di consumatori a essere liberalizzata e si trova dunque in una fase più avanzata di tale processo.

La prima variabile esplicativa collegata al prezzo finale è relativa al consumo di energia elettrica e riflette in maniera diretta il fabbisogno energetico di un Paese. Il consumo energetico pro capite è infatti un indicatore del livello medio di energia domandata all'interno di un Paese. Questo indicatore ha permesso di osservare il mutamento della quantità di energia elettrica domandata, in funzione della variazione del prezzo finale praticato nel mercato di riferimento. Un mercato competitivo, il cui *trend* di prezzi tende a diminuire nel corso del tempo, incoraggerà un livello crescente di domanda finale di energia.

La seconda variabile esplicativa considerata è relativa alla bilancia commerciale e indica il livello di apertura del mercato. Dal rapporto tra esportazioni e importazioni deriva infatti una misura di quanto il Paese sia autosufficiente nella produzione di energia elettrica o se invece faccia ricorso alle importazioni per soddisfare il proprio fabbisogno energetico. La competitività all'interno del mercato sarà tanto più facilmente implementabile quanto meno la bilancia commerciale sarà dipendente dalle importazioni.

Mercato elettrico

Le altre variabili considerate sono invece collegate alla produzione energetica proveniente da fonti rinnovabili. In particolare sono state considerate sia la percentuale di energia rinnovabile a copertura del fabbisogno totale nazionale, che la tipologia di incentivazione adottata in ogni Paese per queste fonti produttive. La significatività di queste variabili, in relazione al grado di concorrenza sviluppato nel mercato, è collegata alla differente tipologia di incentivazione che ogni Stato ha dato alla produzione proveniente da fonti rinnovabili. Proprio queste incentivazioni, infatti, si pongono in contrasto con le regole di libera concorrenza del mercato elettrico e vanno dunque a influenzarne profondamente il funzionamento. Gli incentivi pubblici previsti per la produzione rinnovabile sottraggono ai meccanismi di mercato i quantitativi di energia elettrica derivanti da produzione "pulita", ponendosi in contrasto con le dinamiche concorrenziali presenti nel settore della produzione convenzionale. Un eccessivo ricorso a queste incentivazioni, abbinato a ingenti quantitativi prodotti, configura dunque prezzi finali più elevati e incide negativamente sullo sviluppo della concorrenza nel mercato.

L'ultima delle variabili esplicative considerate è quella relativa alla tipologia di separazione nelle reti di trasporto e distribuzione di energia elettrica. Un maggiore livello di separazione tra gli operatori presenti in queste reti favorisce la trasparenza del mercato e la parità di trattamento dei singoli soggetti, senza alcuna discriminazione. L'effetto di lungo periodo di una completa separazione delle reti è quello di favorire l'accesso di nuovi operatori nel mercato, i quali rivaleggiandosi sul prezzo finale porteranno alla configurazione di prezzi più competitivi.

Sulla base di questi risultati, per poter confrontare i valori di efficienza relativa dei singoli Paesi, sono stati calcolati i residui di stima, che indicano la differenza tra il prezzo effettivo osservato dell'energia elettrica e il prezzo che il modello ha stimato.

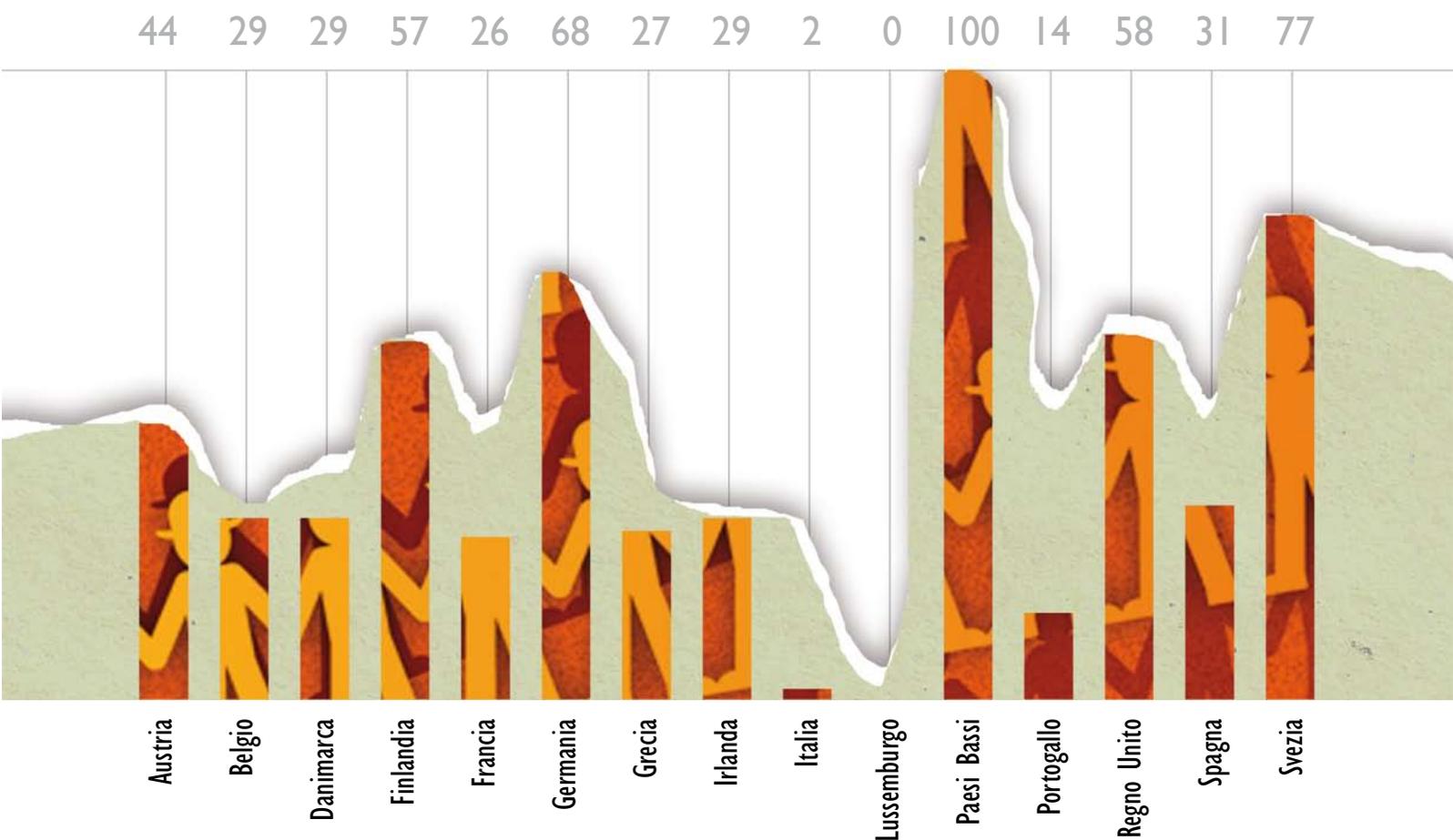
Una differenza positiva evidenzia dunque che il prezzo reale è maggiore di quello calcolato dal modello econometrico; in questo caso il prezzo effettivo dimostra un'inefficienza rispetto al prezzo configurato dal modello sulla base dell'analisi multifattoriale eseguita.

Viceversa, un valore negativo indica che il prezzo stimato dal modello econometrico è superiore a quello effettivamente praticato (che risulta in questo caso efficiente).

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 5 Servizi postali

di Ugo Arrigo



I. È stato completato il processo europeo di liberalizzazione legale

In Europa i processi di liberalizzazione sono lunghi e tortuosi e molta acqua passa sotto i ponti da quando si manifesta l'esigenza di aprire un mercato al momento in cui il processo comunitario di riforma normativa che la realizza si completa in tutti gli Stati aderenti. Nel caso del trasporto aereo, per esempio, il percorso durò oltre un decennio, tra la seconda metà degli anni Ottanta e il 1997, mentre l'analoga liberalizzazione negli Stati Uniti fu attuata nel 1978 dall'amministrazione Carter "one shot": a partire da una certa data tutte le restrizioni alla libera offerta di voli tra i 50 stati caddero. Anche in quel caso gli effetti della liberalizzazione richiesero un certo tempo per manifestarsi dato che, evidentemente, dal momento dell'apertura dei cancelli di un mercato occorre attendere che nuovi operatori si affaccino effettivamente e si consolidino nei nuovi spazi. A maggior ragione il ritardo negli effetti sarà più ampio se l'apertura nelle barriere avviene con gradua-

Servizi postali

lità e se questa gradualità è utilizzata per frapponere ostacoli, attriti e rinvii attuativi. Si ritiene che l'amministrazione Carter abbia optato per quella modalità molto rapida proprio per evitare questo tipo di effetti.

Nell'Unione Europea le liberalizzazioni sono state invece avviate lungo percorsi molto gradualisti per l'influenza di Paesi membri che erano anche proprietari di imprese pubbliche operanti in quei settori, quasi sempre monopoliste, e che temevano l'arrivo della concorrenza. Nel caso del mercato postale accanto a questo freno hanno tuttavia operato due altri: 1) il fatto che, essendo tutti i Paesi tranne uno proprietari delle imprese postali nazionali, non vi fossero interessi privati di rilievo in grado di sollecitare l'apertura; 2) la debole crescita della domanda, il carattere maturo del servizio di recapito e la scarsa profittabilità che lo rendevano poco interessante per nuovi operatori privati.

Questi fattori spiegano come il percorso europeo di liberalizzazione abbia impiegato circa un ventennio per giungere a completamento e come esso abbia sinora prodotto effetti molto limitati sui mercati nazionali. L'Unione Europea iniziò a occuparsi del settore postale nella seconda metà degli anni Ottanta e pubblicò nel 1990 il *Libro bianco* in cui ravvisava per la prima volta l'esigenza di uniformare gli standard di qualità dei differenti Paesi e di creare col tempo un mercato unico anche dei servizi postali, quale fattore di sviluppo economico e integrazione. Con la prima direttiva postale del 1997 arrivarono norme che liberalizzavano molto poco, quale conseguenza delle pressioni effettuate dagli Stati che storicamente si erano più impegnati a costituire e difendere monopoli pubblici: i recapiti sopra i 350 grammi di peso e quelli con tariffa superiore a 5 volte la tariffa del primo scaglione di peso della modalità più rapida (posta prioritaria, ove presente), dunque non più del 3-4% del mercato comunitario complessivo.

Nel 2002 la seconda direttiva postale ampliò i confini legali del mercato liberalizzato: i limiti dell'area monopolizzabile in base alle scelte degli Stati nazionali scesero a 100 grammi di peso e 3,5 volte la tariffa base dal 2003 e a 50 grammi e 2,5 volte la tariffa base dal 2006. In questo modo l'area del mercato legalmente liberalizzata veniva accresciuta sino a una quota compresa tra 1/5 e 1/4 del totale con il primo ampliamento e a una quota compresa tra 1/4 e 1/3 con il secondo. Tuttavia neanche queste nuove tappe furono in grado di attrarre in maniera significativa nuovi operatori. Accanto ai fattori indicati in precedenza bisogna anche considerare un limite notevole del metodo utilizzato per perimetrare la parte libera: quale nuova impresa poteva trovare attraente mettere in piedi una nuova rete di recapito essendo autorizzata a trattare solo una quota limitata delle corrispondenze? È come se le tappe di apertura del mercato aereo fossero state legate al peso dei passeggeri: sopra 80 kg il mercato è libero, sotto no. Chi avrebbe offerto voli a queste condizioni? È evidente che non poteva funzionare.

Si è infine pervenuti alla terza e ultima direttiva postale, approvata dal Parlamento Europeo nel luglio 2007 ed emanata nel febbraio 2008, la quale ha stabilito che dal 1° gennaio 2011 gli Stati dell'Unione non possono più garantire diritti monopolistici nei mercati nazionali del recapito per nessuna tipologia di prodotto. Essa ha posto pertanto termine alla residua area riservata, ma 11 Stati, di recente adesione all'UE o di piccole o particolari condizioni geografiche (come Lussemburgo e Grecia), erano autorizzati a posporre di due anni tale termine, la cui decorrenza era dunque rinviata all'inizio del 2013. Dal 1° gennaio scorso, in conseguenza, il mercato postale è completamente liberalizzato da un punto di vista legale in tutta l'Unione Europea e il processo avviato col *Libro bianco* del 1990 può dirsi finalmente compiuto.

2. Dopo la liberalizzazione formale è possibile anche la liberalizzazione sostanziale?

L'Unione Europea, con l'adozione e attuazione della terza direttiva, ha completato il processo di liberalizzazione legale del mercato, vietando come abbiamo visto a tutti gli Stati di conservare ulteriori forme di

Indice delle liberalizzazioni 2013

riserva legale sulla fornitura dei servizi di recapito. Si tratta tuttavia di una liberalizzazione solo formale alla quale in linea ipotetica può far seguito nei singoli Stati tanto una liberalizzazione sostanziale quanto percorsi finalizzati a continuare a proteggere di fatto le imprese postali pubbliche dagli effetti della competizione. La caduta delle barriere legali non garantisce infatti che non possano essere erette al loro posto altre tipologie di barriere, come barriere regolamentari, competizione sleale da parte degli operatori *incumbent*, sovvenzioni ai medesimi per rafforzarne la capacità competitiva e, in genere, tutte le asimmetrie che possono essere create e permesse e in grado di sbilanciare il terreno della competizione tra le imprese. Dopo la liberalizzazione formale può dunque manifestarsi tanto una liberalizzazione sostanziale quanto un protezionismo sostanziale.

La seconda ipotesi appare inoltre più probabile in tutti i Paesi che hanno atteso le scadenze comunitarie per liberalizzare quando in base alle stesse direttive potevano anticipare il processo. Possiamo dunque sostenere che gli Stati che desideravano effettivamente la liberalizzazione sostanziale siano quelli che hanno anticipato la liberalizzazione legale rispetto ai tempi massimi previsti dall'Unione. Si tratta solo di 7 Stati su 27: Svezia e Finlandia, legalmente liberalizzate già dai primi anni Novanta, Estonia, priva di monopolio legale al momento dell'ingresso nell'Unione, Gran Bretagna, liberalizzata dal 2006, Germania dal 2008 e Paesi Bassi dal 2009. Tutti i rimanenti Paesi hanno invece atteso le scadenze e così facendo non hanno dimostrato una particolare volontà liberalizzatrice. Questo quadro è inoltre irrigidito dal fatto che in 25 dei 27 Paesi l'operatore *incumbent* è un'impresa controllata dallo Stato, con le uniche eccezioni dei Paesi Bassi e della piccola Malta. Inoltre tra i 25 Paesi in cui l'azienda postale storica è a proprietà pubblica solo in due il controllo risulta contendibile in presenza di un azionariato pubblico inferiore al 50%: si tratta della Germania (col 74,5% delle azioni sul mercato) e della Gran Bretagna, ma solo a seguito del recente collocamento del mercato (nell'ottobre 2013 per il 70% del capitale).

È evidente che la liberalizzazione sostanziale va nella direzione del mercato e dell'interesse dei consumatori e contro la posizione dominante dell'azienda postale pubblica. I Paesi che nel preesistente regime regolatorio hanno accettato che la loro impresa godesse di vantaggi monopolistici saranno in conseguenza restii a una liberalizzazione sostanziale e probabilmente propensi a comportamenti protezionistici che continuino a tutelare l'*incumbent* dai rischi della concorrenza dopo che la protezione legale è integralmente venuta meno.

Quali sono le condizioni per una liberalizzazione effettiva e non solo formale del mercato? Occorre produrre un elenco per poi verificare in quale grado siano presenti in Italia e negli altri Paesi dell'Unione (per ora tutti i 15 pre-allargamento ma in futuro anche i rimanenti).

3. Per la liberalizzazione sostanziale è necessaria una regolazione indipendente

In relazione al mercato postale i possibili ruoli del settore pubblico sono i seguenti cinque:

1. definizione di politiche economiche di settore;
2. regolazione del mercato;
3. tutela della concorrenza;
4. tutela del consumatore;
5. indirizzi gestionali per l'eventuale azienda pubblica.

Le tre funzioni centrali dell'elenco evidenziano ruoli del settore pubblico in qualità di arbitro del mercato

Servizi postali

e sono in evidente conflitto con l'ultima, riguardante un soggetto pubblico che nel mercato è il giocatore storicamente più forte. La prima funzione, inoltre, può essere condizionata dall'ultima e indurre i governi a scelte di politica economica finalizzate all'interesse dell'attore pubblico e non del mercato. Non è positivo al riguardo che in 14 Paesi su 27 il ministro competente per le politiche di settore sia anche chiamato a svolgere le funzioni di indirizzo sull'azienda pubblica ed eserciti o contribuisca all'esercizio dei diritti proprietari sulla medesima. Questo non si verifica in Italia, Paese in cui i diritti proprietari sono esercitati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze mentre le politiche settoriali dal Ministero per lo Sviluppo Economico, tuttavia sappiamo quanto dalla sua istituzione all'inizio del decennio scorso il primo sia dominante rispetto al secondo.

Vi sono in sostanza diversi possibili conflitti d'interesse che si risolvono alla radice solo con la rinuncia alla proprietà pubblica e dunque con processi di totale privatizzazione. Una liberalizzazione non sarà mai completa e irreversibile se lo Stato non rinuncia a essere anche attore del mercato. Poiché questa condizione è realizzata nei soli Paesi Bassi, è importante che almeno i ruoli pubblici in potenziale contrasto siano svolti da organismi tra loro indipendenti e, in particolare, che lo Stato regolatore non sia succube dello Stato giocatore. Una condizione essenziale e irrinunciabile è di conseguenza la presenza di un regolatore del mercato indipendente dal governo.

Tutti i 28 Paesi dell'Unione, adempiendo alle prescrizioni delle direttive comunitarie sui servizi postali, si sono dotati nel tempo di un regolatore indipendente del mercato postale. Nella maggior parte dei casi, 20 su 28, hanno affidato il compito al medesimo organismo competente per la regolazione del mercato delle telecomunicazioni; in 4 Paesi vi è invece un regolatore unico per la generalità delle *utilities* (Germania, Lussemburgo, Estonia e Lituania); in 2 (Danimarca e Slovenia) le poste sono regolate assieme ai trasporti; infine altri 2 hanno un regolatore specifico che non si occupa di altri settori (Spagna e Slovacchia).

Bisogna tuttavia ricordare che l'Italia è stato l'ultimo Paese ad attivare il regolatore indipendente, stabilendo solo con il d.l. 201/2011, convertito nella l. 214/2011, l'assegnazione delle funzioni di regolazione dei servizi postali all'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (AGCOM), come era già stato peraltro ipotizzato nei lavori preparatori della legge 481/1995 con la quale erano state introdotte in Italia, 16 anni prima, le Autorità indipendenti. La lunga storia della mancata istituzione del regolatore dimostra quanto sia stato prioritario per i governi che si sono succeduti lungo tre lustri dotarsi di un organismo in grado di vigilare sul corretto funzionamento del mercato.

Non si introdusse infatti il regolatore nel 1995, ai tempi della prima legge istitutiva delle Autorità, e neppure nel 1997, quando fu istituita l'AGCOM. E quando nel 1999 fu recepita in Italia la prima direttiva comunitaria sui servizi postali, la 97/67/CE, che richiedeva esplicitamente tale organismo, il nostro Paese preferì travestire da "regolatore indipendente" una neonata direzione del Ministero delle Comunicazioni,¹ poi assorbito dal Ministero dello Sviluppo Economico, che ha conseguentemente "regolato" il mercato postale dal 1999 al 2011. Questa soluzione non poteva essere evidentemente approvata dalla Commissione UE che apriva nei confronti dell'Italia, pur con grande ritardo, una procedura d'infrazione (n. 2009/2149) la quale non riusciva tuttavia, in sede di recepimento della terza direttiva, a indurre finalmente il legislatore italiano ad affidare la regolazione del mercato postale all'Autorità per le comunicazioni. Si preferiva invece attivare un'Autorità *ad hoc* con autonomia e funzioni limitate, l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, poi fortunatamente soppressa dal governo Monti prima che divenisse operativa, che di fatto rappresentava la trasformazione della preesistente direzione ministeriale.

Questo lungo percorso rappresenta la palese dimostrazione dell'importanza relativa assegnata dai governi

1. Direzione regolamentazione e qualità dei servizi postali.

Indice delle liberalizzazioni 2013

alla tutela del mercato rispetto alla tutela dell'azienda pubblica. Come già sostenuto in passato, nel periodo in cui l'Unione Europea cercava faticosamente di liberalizzare il mercato postale lo Stato italiano presidiava saldamente la funzione di arbitro al fine di proteggere più efficacemente il monopolista uscente di cui era proprietario.

Il fatto che l'Italia si sia messa in pari con gli altri Paesi nel dotarsi di un organismo di regolazione indipendente e che esso sia stato sufficientemente dotato delle funzioni e dei poteri necessari per svolgere il suo ruolo assieme alle necessarie risorse, finanziarie e di personale, non può tuttavia compensare una serie di carenze che sopravvivono nell'attuale quadro regolamentare. Come abbiamo già rilevato negli scorsi anni, l'area della riserva legale non è stata integralmente svuotata dal provvedimento italiano di recepimento della terza direttiva postale, contrariamente a quanto previsto dalla medesima, ma gli invii raccomandati relativi alle procedure giudiziarie e alle notifiche a mezzo posta sono stati incomprensibilmente conservati, per ragione dichiarate di "ordine pubblico", in capo all'azienda pubblica. Inoltre alcune funzioni che avrebbero dovuto essere trasferite al regolatore, quali l'assegnazione delle licenze agli operatori per i servizi rientranti nella cosiddetta area universale sono inopportunamente rimaste in capo al Ministero dello Sviluppo Economico.

4. Il servizio universale: tutela del consumatore periferico o dell'*incumbent*?

L'area più delicata delle norme vigenti, in grado di ostacolare anche dopo la piena liberalizzazione legale l'arrivo di nuovi operatori, è tuttavia rappresentata dagli strumenti che le direttive europee mettono a disposizione degli Stati, in maniera eccessivamente discrezionale, per la cosiddetta tutela del servizio universale. Gli Stati debbono infatti garantire l'universalità del servizio di recapito, definita dalle direttive come la fornitura del servizio di raccolta e recapito postale a prezzi accessibili su tutto il territorio nazionale nei giorni lavorativi e almeno 5 giorni a settimana.² Se tale copertura risulta antieconomica per l'operatore ex monopolista, ora *incumbent*, è previsto che essa sia compensata tramite meccanismi pubblici di finanziamento, quali trasferimenti dal bilancio statale finanziati con la tassazione generale oppure tramite un fondo di compensazione attraverso il quale gli operatori postali che non garantiscono l'universalità, quindi i concorrenti dell'*incumbent*, finanziano gli oneri "non equi" sostenuti dal medesimo.

Chi stabilisce tuttavia l'ammontare dell'onere per l'operatore che si fa carico dell'universalità e chi garantisce che si tratti di un onere non equo e dunque meritorio di rimborso? L'attivazione del regolatore indipendente rappresenta un notevole passo in avanti a questo fine dato che, se non si utilizzano meccanismi adeguati, vi è il rischio che l'*incumbent* possa in realtà godere di margini iniquamente sottratti ai nuovi entranti e concorrenti. In tutto il tempo trascorso dal recepimento della prima direttiva europea è infatti sempre stata l'azienda pubblica a formulare il calcolo, prontamente riconosciuto dal regolatore-proprietario dell'azienda.

In realtà le direttive comunitarie mettono a disposizione corretti strumenti per impedire il rischio anti-concorrenziale evidenziato, tuttavia non impongono agli Stati di usarli. In primo luogo l'obbligo di servizio universale può non essere imposto a nessuna azienda se lo Stato ritiene che l'offerta spontanea delle imprese sia in grado di assicurarla. Questa è stata la scelta della sola Germania che ha affidato il compito agli

² Il servizio universale riguarda l'insieme dei prodotti postali che debbono essere garantiti con continuità a tutti i cittadini sul territorio a prezzi accessibili. Esso è rimasto invariato rispetto alle precedenti direttive e comprende le corrispondenze entro i 2 kg e i pacchi postali entro i 10 kg di peso.

Servizi postali

operatori di mercato nel loro complesso. In secondo luogo compete agli Stati stabilire per quali tipologie di servizi di recapito debba essere garantito il servizio universale. Nella versione minima possibile l'area della tutela dell'universalità comprende solo l'invio singolo (di lettera o pacco), quello effettuato dal consumatore, ed esclude gli invii tipici degli speditori commerciali: *direct mail*, posta massiva e periodici. La logica sottostante questa scelta è che i grandi speditori siano in grado di trovare soluzioni di mercato per le loro esigenze, essendo disponibili a sostenerne i relativi oneri. Diverso è invece il caso del consumatore individuale, eventualmente residente in un'area periferica del Paese e per il quale l'accesso al servizio potrebbe non avvenire a prezzi ragionevoli in un'ottica di puro mercato.

Definire in maniera minima il perimetro del servizio universale, comprendendovi solo gli invii postali tipici del lato debole del mercato, quelli dei singoli consumatori, è dunque il modo migliore per usare lo strumento solo a tutela del consumatore marginale e non anche o prevalentemente a tutela dell'*incumbent*. Una scelta di questo tipo risulta al 2013 adottata in Europa solo da 12 Paesi su 28, dei quali i Paesi UE15 sono Germania, Paesi Bassi, Gran Bretagna, Svezia e Finlandia, esattamente quelli che hanno scelto di liberalizzare completamente il mercato prima delle scadenze comunitarie. Altri 5 Paesi, tra cui l'Italia, includono invece nel servizio universale anche la posta massiva, ulteriori 4 (Austria, Francia, Grecia e Spagna) anche il *direct mail* e i rimanenti Paesi tutte le tipologie di recapiti. La loro scelta accresce evidentemente l'impatto economico del servizio universale e il corrispondente onere che dovrà essere rimborsato dal committente pubblico al prestatore, massimizzandone il vantaggio a danno dei possibili concorrenti.

Uno strumento ulteriore messo a disposizione dalle direttive consiste nel fatto che, qualora gli Stati evidenzino la necessità di istituire obblighi di servizio universale, possono scegliere di «designare più imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale», inoltre attivando procedure di selezione dell'affidatario a evidenza pubblica in alternativa a modalità di assegnazione diretta che sono egualmente possibili. Data questa ampia gamma di opzioni è evidente che i Paesi orientati al mercato preferiranno non istituire obblighi di servizio e trovandosi nella necessità di farlo saranno propensi a identificare i distinti segmenti e le distinte aree per le quali l'operatore *incumbent* non è disponibile a una copertura spontanea, procedendo in conseguenza all'assegnazione tramite procedure competitive che individuino le soluzioni e gli operatori meno costosi. Sul versante opposto i Paesi più distanti dal mercato, quelli più favorevoli al protezionismo dell'operatore pubblico, preferiranno invece assegnare direttamente tutti i servizi per tutto il territorio per il tempo massimo possibile. Questa è stata la scelta dell'Italia (una analoga è stata effettuata dalla Spagna), che ha attribuito in via diretta senza gara e per 15 anni in totale a Poste Italiane il compito di garantire l'universalità per tutti i servizi e per l'intero territorio.

Nel momento in cui si stabiliscono obblighi di servizio universale è necessario anche fissare le modalità di compensazione dell'onere generato. Esse possono essere di due tipi: attraverso trasferimenti posti direttamente a carico del bilancio dello Stato oppure attraverso la tassazione dei fatturati degli operatori postali finalizzata ad alimentare un fondo di compensazione destinato all'incarico del servizio universale. Il metodo del trasferimento a carico del bilancio pubblico risulta attivo al 2013 in 3 soli Stati dell'Unione (Italia, Spagna e Polonia) mentre il fondo di compensazione è previsto in 21 Paesi (compresi i 3 che utilizzano anche i fondi pubblici) ma di fatto operativo solo in 4 (Italia, Estonia, Cipro, Slovacchia).

Bisogna infine ricordare che ai soli prestatori del servizio universale è in genere garantito il beneficio fiscale dell'esenzione dall'Iva, il quale rappresenta secondo l'Antitrust italiano «un vantaggio concorrenziale nei confronti degli altri operatori». In molti Paesi questo beneficio non è limitato agli invii singoli (di corrispondenze e pacchi) dei consumatori individuali ma si estende anche alle altre categorie di prodotti, ampliando in tal modo la distorsione competitiva.

Indice delle liberalizzazioni 2013

5. Gli indici di liberalizzazione del mercato postale

Gli indici di liberalizzazione del mercato postale hanno l'obiettivo di misurare separatamente sia la *liberalizzazione puramente legale* del mercato, sia la *liberalizzazione effettiva dell'accesso* per i nuovi operatori che è resa possibile dall'assenza di barriere all'entrata, di tipo regolamentare o di altra natura. Come nelle edizioni precedenti sono stati costruiti i seguenti indici:

- a) Il *Lex Index*, utilizzato nel quadriennio 2007-2010 per misurare la diversa ampiezza della parte liberalizzata dei singoli mercati nazionali, è stato modificato dalla scorsa edizione, a seguito del completamento del processo europeo, per tener conto anche della qualità delle istituzioni che sono state create per regolare il mercato. Il nuovo indice è stato ridenominato in conseguenza *Lex & Regulation Index*. Come vedremo tra poco, il suo miglioramento nel caso dell'Italia è conseguenza in particolare dell'affidamento dei compiti di regolazione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che ha permesso un completo passaggio da una regolazione ministeriale a una regolazione indipendente.
- b) L'*Access Index* fa riferimento alla cosiddetta *law in action* e valuta, in maniera analoga alle precedenti edizioni, gli ostacoli normativi e regolamentari posti all'entrata sul mercato e in grado di limitare di fatto le possibilità formali di entrata permesse dalla legge.
- c) Il *Liberalisation Index (Lib Index)* rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il *Lex & Regulation Index* per il 20% e l'*Access Index* per l'80%.

6. Il Lex & Regulation Index

Il *Lex & Regulation Index* valuta il grado e la qualità dell'apertura legale del mercato postale realizzata nei diversi Paesi dell'UE15 in base a 3 differenti aspetti, descritti nella Tabella 1. Essi sono i seguenti:

- 1) *Ampiezza della liberalizzazione legale*. All'elenco dei Paesi con mercato totalmente aperto da un punto di vista legale, ai quali è assegnato il punteggio massimo di 10/10, si sono aggiunti quest'anno due Paesi che hanno usufruito del rinvio al 1° gennaio 2013, la Grecia e il Lussemburgo. All'Italia, come già lo scorso anno, non è stato assegnato il punteggio pieno ma solo 9/10 in quanto la normativa di recepimento ha conservato nella riserva legale, inspiegabilmente e in contrasto con la terza direttiva, gli invii relativi agli atti giudiziari.
- 2) *Tempo trascorso dalla completa liberalizzazione*. Alla Svezia, Paese precursore del processo di liberalizzazione europea sono stati assegnati 10/10; ai Paesi che hanno liberalizzato dopo la Svezia ma prima della scadenza comunitaria punti decrescenti seguendo la cronologia delle liberalizzazioni sino a un minimo di 6/10; ai 7 Paesi che hanno liberalizzato alla scadenza prevista dalla terza direttiva 5/10; ai 2 Paesi che hanno liberalizzato alla scadenza del biennio di proroga 4/10.
- 3) *Indipendenza del regolatore*. L'indipendenza dall'influenza dei governi è misurata come nella scorsa edizione sulla base di tre aspetti: i) se il governo non può dettare linee guida per le politiche del regolatore; ii) se le decisioni del regolatore non sono mai soggette all'approvazione del governo; iii) se il governo non può mai sospendere le deliberazioni del regolatore.³ Il numero di risposte affermative ha permesso di classificare l'indipendenza del regolatore come alta, media o bassa. I punti assegnati sono pari a 10/10 nel primo caso, 7/10 nel secondo e 4/10 nel terzo.

3. In base allo studio WIK-Consult 2103 "Main developments in the postal sector (2010-13)" elaborato per la Commissione UE.

Servizi postali

Tabella 1. Lex & Regulation Index (Ampiezza e qualità della liberalizzazione)

	Fattori considerati			Punteggio assegnato (in decimi)			
	Mercato completamente liberalizzato?	Anno completa liberalizzazione	Grado di indipendenza del regolatore	Fattore (1)	Fattore (2)	Fattore (3)	Media
	(1)	(2)	(3)				
Finlandia	X	1994	A	10	9	10	9,7
Svezia	X	1993	M	10	10	7	9,0
Regno Unito	X	2006	M	10	8	7	8,3
Austria	X	2011	A	10	5	10	8,3
Francia	X	2011	A	10	5	10	8,3
Germania	X	2008	M	10	7	7	8,0
Grecia	X	2013	A	10	4	10	8,0
Italia	(X)	2011	A	9	5	10	8,0
Paesi Bassi	X	2009	M	10	6	7	7,7
Belgio	X	2011	M	10	5	7	7,3
Spagna	X	2011	A	10	5	7	7,3
Irlanda	X	2011	M	10	5	7	7,3
Portogallo	X	2011	M	10	5	7	7,3
Danimarca	X	2011	M	10	5	7	7,3
Lussemburgo	X	2013	M	10	4	7	7,0

N.B.: X=Si, (X)=Quasi, A=Alto, M=Medio, B=Basso
Fonte: Elaborazioni su dati UE, studio WIK-Consult 2013 e singoli regolatori nazionali

Rispetto alla scorsa edizione è stata invece soppressa la variabile “Ampiezza dei poteri di regolazione” in quanto non è stato possibile ricavare un quadro completo, aggiornato agli anni più recenti, per i 15 regolatori nazionali. La media non ponderata dei 3 punteggi assegnati genera il *Lex & Regulation Index*, che vede in questa edizione al vertice la Finlandia con 9,7/10, seguita dalla Svezia con 9/10 e dal Regno Unito con 8,3/10. L'Italia si trova per la prima volta a metà classifica con 8/10, grazie alla scelta attuata dal governo Monti a fine 2011

Indice delle liberalizzazioni 2013

di affidare la regolazione del mercato ad un organismo indipendente. *Almeno sul fronte della liberalizzazione legale possiamo sostenere che l'ampio ritardo italiano rispetto ai processi europei sia stato finalmente colmato.*

7. L'Access Index

L'Access Index, illustrato nella Tabella 2, valuta l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari ed economici all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte UE, regolatori e operatori nazionali e studi svolti per la Commissione UE, sono valutati in questa edizione 6 diversi aspetti, considerati con egual peso nella costruzione dell'indice aggregato:

1. La quota complessivamente detenuta dai competitori dell'*incumbent* è utilizzata quale indicatore dell'effettiva possibilità di ingresso nel mercato. Poiché essa non viene misurata in maniera uniforme nei diversi Paesi distinguiamo i casi migliori in cui supera il 15% (10 punti assegnati a Paesi Bassi e Spagna) rispetto ai casi compresi tra il 10 e il 15% (8 punti per Svezia e Germania). Per la prima volta l'Italia compare con un valore superiore al 5% (6 punti). A tutti i restanti Paesi nei quali è nulla o trascurabile sono assegnati 4 punti.
2. I casi in cui l'*incumbent* riceve compensazione economica per gli obblighi di servizio universale possono nascondere vantaggi indebiti e corrispondenti gravami anticompetitivi per i nuovi entranti. In caso di non previsione nelle norme nazionali dei meccanismi di compensazione (si tratta di Paesi che hanno liberalizzato in anticipo affidandosi al mercato) sono assegnati 10 punti; in caso di previsione ma non attivazione 8 punti; in caso di attivazione del solo fondo di compensazione o della sola compensazione pubblica 6 punti (caso Spagna); in caso di attivazione sia del fondo che di trasferimenti pubblici 4 punti (solo caso Italia).
3. La proprietà pubblica dell'*incumbent* è ritenuta un ostacolo potenziale all'emergere di processi competitivi con parità di condizioni e regole per gli operatori. Sono dunque assegnati: (a) 10 punti nel caso di totale assenza di partecipazione pubblica (i soli Paesi Bassi tra gli UE15); (b) 8 punti in presenza di partecipazione pubblica inferiore al 50% (Germania e Gran Bretagna, grazie alla recentissima quotazione in borsa); (c) 5 punti in presenza di partecipazione pubblica superiore al 50%; (d) 3 punti nel caso di partecipazione pubblica totalitaria.
4. Quanto più i ricavi da recapito tendono a rappresentare la totalità dei ricavi dell'operatore *incumbent*, tanto meno sussistono rischi di sovvenzioni incrociate provenienti da attività non postali dell'operatore (ad esempio da servizi finanziari o di telecomunicazione). Sono stati pertanto assegnati 10 punti nei casi in cui il fatturato dell'operatore è quasi integralmente postale, 8 punti quando è prevalentemente postale (>2/3 del totale), 6 punti se i ricavi da recapito rappresentano meno dei 2/3 del totale e infine 4 punti se risultano inferiori al 50% (Italia e Lussemburgo).
5. L'eccessiva regolamentazione dell'accesso al mercato è ritenuta un ostacolo per l'arrivo di nuovi operatori. Sono pertanto assegnati: (a) 10 punti ai Paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza alcun requisito di licenza o autorizzazione generale (i soli Paesi Bassi); (b) 8 punti ai Paesi che prevedono solo un'autorizzazione generale, meno impegnativa rispetto alla licenza; (c) 6 punti agli Stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere le corrispondenze); (d) 3 punti agli Stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale.
6. L'esistenza di regimi Iva agevolati per il prestatore del servizio universale, generatori di vantaggi asimmetrici in suo favore. Sono stati assegnati al riguardo: (a) 10 punti ai Paesi che non prevedono alcuna esenzione Iva (la sola Svezia); (b) 7 punti nell'ipotesi di esenzione Iva per i soli invii base (corrispondenza o pacco singolo); (d) 3 punti nell'ipotesi di esenzione per tutti i servizi universali prestati dall'operatore incaricato.

Servizi postali

Tabella 2. Access Index (Facilità di accesso al mercato) – Continua nella pag. seguente

	Fattori considerati					
	Quota mercato operatori alternativi (%)	Onere servizio univers. è compensato?	Propr. pubblica incumbent	Peso recapito bilancio operat. princip.	Regol. accesso servizi univ.	Servizi postali esenti Iva
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Paesi Bassi	>15	O	0	EE	N	L
Svezia	>10	O	100	E	LP	N
Germania	>10	O	<50	L	LP	L
Regno Unito	O	O	<50	E	A	E
Austria	O	O	>50	E	LP	E
Finlandia	O	O	100	L	LP	L
Spagna	>15	X	100	EE	L	E
Danimarca	O	F	100	E	A	E
Irlanda	O	F	100	E	A	E
Belgio	O	F	>50	E	LP	E
Grecia	O	F	>50	E	L	E
Francia	O	F	100	L	LP	E
Portogallo	O	F	100	E	L	E
Lussemburgo	O	F	100	LL	L	E
Italia	>5	XX	100	LL	L	E

(1) O=Assente o trascurabile
(2) O=No; F=Previsto fondo ma non attivo; X=Si, tramite fondo; XX=Si, tramite fondo e trasferimenti pubblici.
(3) Quota % posseduta dallo Stato o da altri organismi pubblici
(4) EE=Quasi esclusivo; E=Esteso (>2/3); L=Limitato (<2/3); LL=Ridotto (<50%)

La Tabella 2 riporta i punteggi assegnati in relazione ai diversi aspetti presi in considerazione. Dalla loro media semplice si ricava l'Access Index complessivo dal quale si conferma il tradizionale primato dei Paesi Bassi, caratterizzati dalle condizioni più favorevoli per l'entrata di nuovi operatori sul mercato postale. Seguono, secondo lo stesso ordine dello scorso anno, la Svezia, la Germania e il Regno Unito. L'Italia si colloca ancora una volta in fondo alla classifica dei 15 Paesi esaminati con un punteggio solo di 3,8/10. È pertanto evidente come gli indubbi progressi realizzati sul fronte delle condizioni legali e regolamentari non abbiano visto sinora miglioramenti corrispondenti nelle condizioni effettive di accesso. *Vi sono oggi in Italia molte*

Indice delle liberalizzazioni 2013

Punteggio assegnato (in decimi)							
Fattore	Fattore	Fattore	Fattore	Fattore	Fattore	Fattore	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		Media
10	10	10	10	10	10	7	9,5
8	10	3	8	6	10		7,5
8	10	8	6	6	7		7,5
4	10	8	8	8	3		6,8
4	10	5	8	6	3		6,0
4	10	3	6	6	7		6,0
10	6	3	10	3	3		5,8
4	8	3	8	8	3		5,7
4	8	3	8	8	3		5,7
4	8	5	8	6	3		5,7
4	8	5	8	3	3		5,2
4	8	3	6	6	3		5,0
4	8	3	8	3	3		4,8
4	8	3	4	3	3		4,2
6	4	3	4	3	3		3,8

(5) N: Nessuna approvaz.; A: Autorizzazione generale; LP: Licenza solo per servizi mail;
L: Licenza per tutti serv. universali.
(6) N: Nessuna; L: Limitata agli invii base; E: Estesa a tutti i servizi universali.
Fonte: elaborazioni su dati UE, studio WIK Consult 2013 e singoli regolatori/operatori nazionali.

meno barriere legali a ostacolare chi desidera operare nel mercato postale italiano ma purtroppo permangono barriere effettive.

8. L'indice complessivo

Nella Tabella 3 i due indici parziali (*Lex & Regulation Index* da un lato e *Access Index* dall'altro) sono stati dapprima ribasati, ponendo ogni volta il valore più elevato uguale a 100, e quindi aggregati pesando il *Lex & Regulation Index* per il 20% e l'*Access Index* per l'80%. Si ottiene in tal modo, analogamente alle precedenti edizioni, il *Lib Index* complessivo, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione del mercato postale nei Paesi dell'UE15.

Servizi postali

Tabella 3. Servizi postali: indice di liberalizzazione			
	Lib & Reg Index	Access Index	Lib Index
Paesi Bassi	26	100	100
Svezia	74	65	77
Germania	37	65	68
Regno Unito	48	53	58
Finlandia	100	39	57
Austria	48	39	44
Spagna	11	35	31
Belgio	11	33	29
Danimarca	11	33	29
Irlanda	11	33	29
Grecia	37	25	27
Francia	48	21	26
Portogallo	11	18	14
Italia	37	0	2
Lussemburgo	0	7	0

Fonte: Elaborazioni sui dati di Tabella 1 e 2

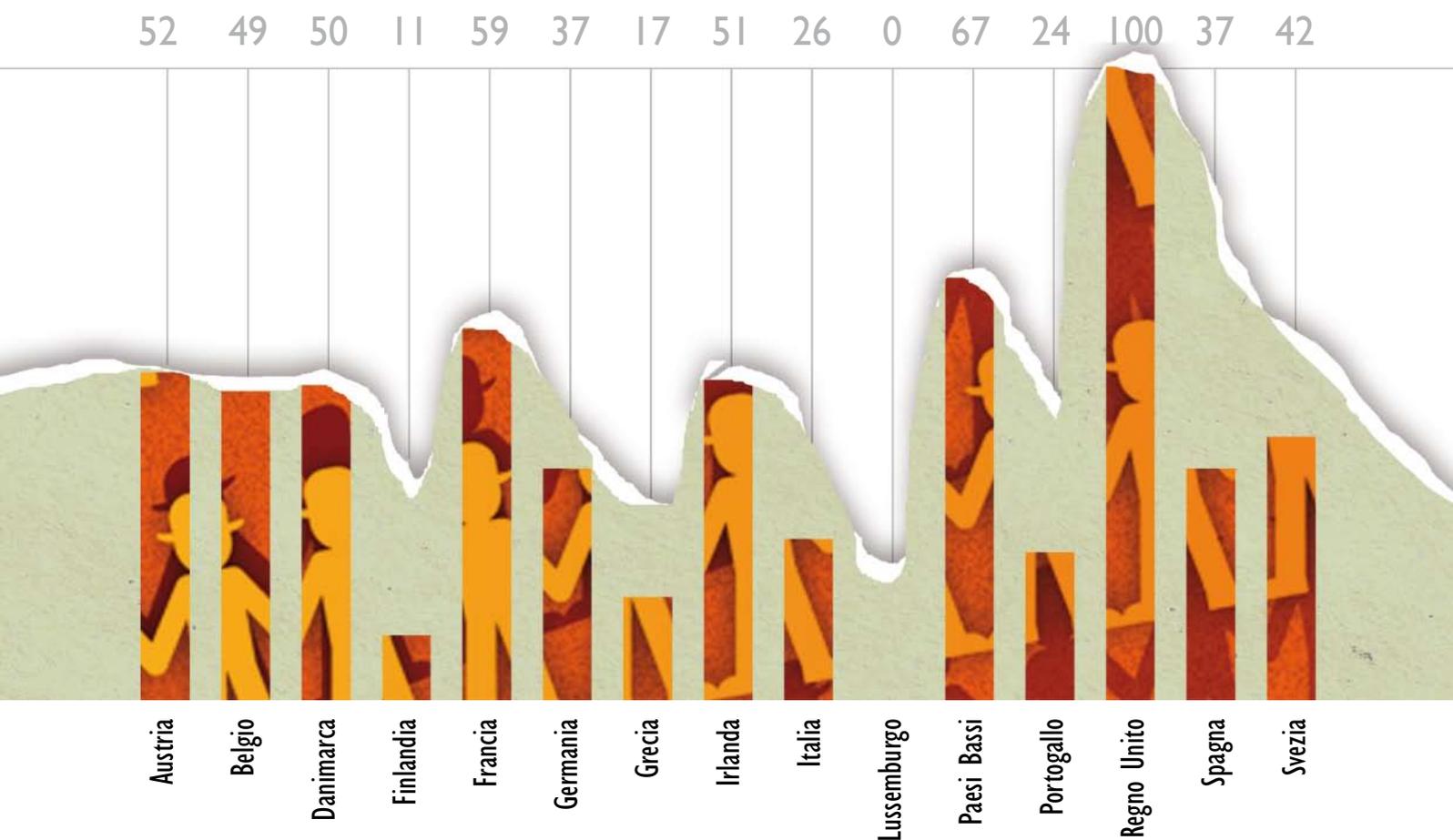
L'indice delle liberalizzazioni 2013 segnala per il terzo anno consecutivo il primato dei Paesi Bassi, seguiti da Svezia, Germania e Regno Unito. L'Italia, con una valutazione di soli 2 punti su 100 (in termini relativi, corrispondenti comunque a una valutazione in assoluta non negativa, per le ragioni illustrate in precedenza), si colloca al penultimo posto tra i 15 Paesi. Il *Lib Index* è comunque in lieve crescita assoluta rispetto al 2012, confermando una tendenza che perdura da diversi anni.

Non si può dunque affermare che il mercato non sia stia, pur molto lentamente, liberalizzando. Il problema è che il fenomeno si verifica con una velocità inferiore o molto inferiore rispetto a ognuno degli altri Paesi considerati (compresi quelli economicamente più problematici) e in conseguenza il miglioramento assoluto è in realtà un peggioramento relativo. In Italia la liberalizzazione postale è fatta, il mercato ancora no.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 6 Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Il mercato delle comunicazioni elettroniche è un mercato piuttosto maturo, tanto dal punto di vista industriale, che evidenzia una certa sofferenza nei volumi e nei margini, quanto sotto il profilo regolamentare: si può affermare che il processo di liberalizzazione avviato dall'Unione Europea sia sostanzialmente concluso sul piano normativo, con un quadro unitario applicabile su tutto il territorio comunitario; sopravvivono alcune discrepanze nell'esercizio dell'attività di vigilanza, ma anch'esse sono destinate a scomparire con il rafforzamento del ruolo di coordinamento di Bruxelles e con il consolidamento degli operatori nel mercato unico.

Tuttavia, proprio per queste ragioni, è utile esaminare i risultati che la liberalizzazione ha conseguito nei diversi scenari nazionali, soffermandoci sugli indicatori quantitativi più che su quelli qualitativi. Per inciso, tale

Telecomunicazioni

operazione è complicata dalla sempre più esigua disponibilità di dati: gli organismi comunitari, oramai più attenti a obiettivi di *performance* che non al mero assetto del mercato, hanno interrotto le rilevazioni su una serie di parametri che, a nostro avviso, meriterebbero ancora interesse.

Il Regno Unito – utilizzato come *benchmark* nelle precedenti edizioni di questo *Indice* – è di gran lunga il Paese più liberalizzato: lo testimoniano, in particolare, le quote di mercato dei nuovi entranti, ma anche i buoni risultati conseguiti in termini di concorrenza infrastrutturale. I Paesi Bassi, che seguono immediatamente nella graduatoria, accumulano un ritardo di 33 punti percentuali.

2. Metodologia

Abbiamo quantificato il grado di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni alla luce di tre indicatori, a propria volta articolati in sottoindicatori; questi e quelli contribuiscono in egual misura alla definizione dell'indice complessivo.

Il primo indicatore si riferisce al mercato contendibile. Nell'impossibilità di costruire – per la mancanza dei dati necessari – degli indici di concentrazione completi, e considerando il ruolo ancora rilevante degli ex monopolisti pubblici, abbiamo utilizzato la quota di mercato dell'*incumbent* nella telefonia fissa (in termini di minuti di chiamata) e nella banda larga fissa (in termini di linee); per il mobile, ci siamo serviti di un indicatore composito che considera la quota del principale operatore e quella complessiva del principale operatore e del principale concorrente (in termini di sim attive).

Il secondo indicatore si concentra sulla struttura del mercato nell'ottica di valorizzare la concorrenza tra infrastrutture e ponderare le differenze tra i vari modelli di concorrenza. Quanto al fisso, abbiamo utilizzato la seguente scala: un punto per la mera rivendita; due punti per il *Bitstream*; tre per lo *Shared Access*; quattro per il *Full Unbundling*; e cinque per l'utilizzo di una propria rete d'accesso (indipendentemente dalla tecnologia utilizzata). Per il mobile, abbiamo assegnato un punto agli operatori virtuali; due punti agli operatori infrastrutturati; tre punti agli operatori infrastrutturati che già hanno lanciato le proprie reti LTE (privilegiando, in questo caso, la portata concorrenziale dell'investimento, che pure non incide – a rigore – sull'assetto del mercato). Tuttavia, considerando che il mero numero degli operatori potrebbe non essere significativo e che gli operatori virtuali costituiscono comunque un arricchimento del panorama del settore, abbiamo contemperato il dato così trovato con la quota di mercato complessiva degli stessi.

Il terzo indicatore si sofferma sulla mobilità dei clienti, utilizzando come *proxy* i dati sulla portabilità delle numerazioni: tanto per il fisso, quanto per il mobile, abbiamo costruito la graduatoria utilizzando la percentuale di linee portate nel corso dell'anno di riferimento e la media tra i tempi di attesa previsti dalla normativa e quelli effettivamente riscontrati sul mercato.

I dati utilizzati in questo capitolo sono stati estratti dal database Eurostat e dalle pubblicazioni della Commissione Europea collegate alla Digital Agenda Scoreboard; fanno riferimento a rilevazioni effettuate tra il luglio 2011 e il gennaio 2012. Per ciascun sottoindicatore e indicatore abbiamo posto a 1 il risultato migliore e a 0 quello peggiore, graduando proporzionalmente le valutazioni intermedie. Nei casi di carenze di dati tali da impedire la quantificazione di un indicatore abbiamo assegnato un risultato di 0,5.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 1. Dati fisso

	Mercato		Infrastrutture					Switching		
	NE Banda larga	NE Fisso	NE Rete	NE ULL	NE SA	NE Bitstream	NE Resale	Numeri portati	Attesa normativa	Attesa totale
AT	43,7%	45,3%	31,1%	11,7%	0,0%	2,1%				
BE	55,3%		46,5%	1,2%	0,2%	1,2%	4,9%	3,9%	2	4
DE	54,9%	48,6%	12,7%	34,0%	0,2%	3,1%	4,3%	0,6%	1	5
DK	40,2%	36,7%	23,4%	7,5%	2,0%	4,6%	1,8%	14,3%		
EL	55,7%	43,2%	0,2%	50,2%	1,2%	1,4%		8,6%	9	11
ES	51,7%	45,5%	19,7%	21,9%	2,0%	6,0%	0,1%	7,5%	5	5
FI			1,4%	17,6%		2,6%		5,4%	5	5
FR	58,0%	53,2%	6,8%	37,8%	5,1%	7,8%			1	10
IE	55,4%	46,1%	30,2%	1,3%	4,2%	17,7%		3,6%	0,3	0,3
IT	46,9%	45,5%	2,2%	29,5%	0,7%	14,4%		5,5%	8	9
LU	27,5%		9,0%	11,0%			7,8%			
NL	55,9%		42,7%	9,6%	1,7%	3,8%	0,3%	13,0%	3	
PT	50,9%	42,2%	42,0%	9,3%		1,7%	0,0%	2,9%	2	
SE	62,6%	42,8%	41,9%	7,9%	9,5%	0,4%	3,1%	3,5%	3	
UK	69,0%	62,3%	20,2%	22,7%	14,8%	0,4%	12,6%			

Telecomunicazioni

Tabella 2. Dati mobile

	Mercato		Infrastrutture				Switching		
	Operatore principale	Principale concorrente	MNO con rete LTE	MNO	MVNO	Quota di mercato MVNO	Numeri portati	Attesa (normativa)	Attesa (effettiva)
AT	41,2%	31,1%	3	1	32				
BE	41,0%	31,1%	0	3	1	1,9%	5,8%	0,1	2,0
DE	33%	31%	3	1	3		0,9%	1,0	3,0
DK	46,6%	26,1%	2	2	2	1,6%	11,9%		
EL	51,7%	27,3%	0	3	0		3,0%	1,0	3,0
ES	41,6%	27,7%	0	4	22	6,0%	7,4%	5,0	5,0
FI	39%	35%	3	1	17	2,1%	5,3%	5,0	5,0
FR	38,7%	31,3%	0	4	38	9,7%	3,8%	1,0	3,0
IE	39,1%	32,0%	0	4	2		6,9%	1,0	0,1
IT	33,0%	31,3%	0	4	12	3,9%	6,3%	3,0	3,0
LU	53,5%	33,7%	0	3	2		3%	3,0	3,0
NL	49,6%	26,1%	0	3	62	14,6%	3,7%	5,0	
PT	43,7%	39,1%	0	3	2	1,4%	0,5%	2,0	3,0
SE	40,7%	30,8%	3	2	5	2,5%	2,7%	3,0	
UK	32,5%	26,9%	0	4	33			1,0	

Tabella 3. Indice mercato

	Telefonia fissa	Banda larga fissa	Mobile	Indice Mercato
Regno Unito	1,00	1,00	1,00	1,00
Francia	0,64	0,73	0,65	0,61
Germania	0,46	0,66	0,90	0,61
Belgio	0,50	0,67	0,57	0,49
Finlandia	0,50	0,50	0,57	0,43
Italia	0,34	0,47	0,89	0,48
Svezia	0,24	0,85	0,58	0,47
Irlanda	0,37	0,67	0,62	0,47
Spagna	0,34	0,58	0,61	0,42
Paesi Bassi	0,50	0,69	0,31	0,40
Austria	0,33	0,39	0,56	0,31
Grecia	0,25	0,68	0,20	0,25
Portogallo	0,21	0,56	0,29	0,23
Danimarca	0,00	0,31	0,44	0,10
Lussemburgo	0,50	0,00	0,00	0,00

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 4. Indice infrastrutture

	Fisso	Mobile	Indice Infrastrutture
Paesi Bassi	0,96	1,00	1,00
Regno Unito	0,88	0,56	0,72
Francia	0,70	0,64	0,67
Austria	0,65	0,60	0,62
Svezia	1,00	0,14	0,56
Spagna	0,64	0,37	0,49
Portogallo	0,88	0,02	0,43
Belgio	0,85	0,03	0,42
Germania	0,67	0,13	0,38
Irlanda	0,64	0,06	0,32
Grecia	0,66	0,00	0,30
Italia	0,41	0,21	0,27
Danimarca	0,43	0,06	0,20
Finlandia	0,00	0,20	0,05
Lussemburgo	0,08	0,03	0,00

Tabella 5. Indice switching

	Fisso	Mobile	Indice Switching
Danimarca	1,00	1,00	1,00
Regno Unito	0,50	0,88	0,63
Irlanda	0,47	0,74	0,53
Austria	0,50	0,50	0,41
Belgio	0,30	0,62	0,36
Paesi Bassi	0,75	0,00	0,26
Lussemburgo	0,50	0,22	0,24
Francia	0,28	0,40	0,21
Spagna	0,34	0,19	0,13
Svezia	0,29	0,21	0,11
Portogallo	0,32	0,16	0,10
Grecia	0,05	0,35	0,05
Italia	0,00	0,39	0,05
Germania	0,14	0,25	0,04
Finlandia	0,24	0,08	0,00

Telecomunicazioni

3. L'Italia

L'Italia fa registrare un risultato negativo, principalmente dovuto al comparto del fisso: non soltanto per la persistente rilevanza dell'ex monopolista, ma per la mancata emersione di piattaforme alternative – il cavo coassiale per ragioni storiche, la fibra ottica per le scelte dei nuovi entranti. Nella costruzione di questo capitolo abbiamo optato per una serie di indicatori trasversali: se avessimo articolato l'analisi intorno al discriminare fisso-mobile, la distanza tra i due settori sarebbe ancor più evidente.

Il piazzamento italiano risente sensibilmente del terzo indicatore, dedicato alla portabilità delle numerazioni: il punteggio assegnato può apparire eccessivamente severo alla luce dell'esperienza di operatori e consumatori e deve, quindi, essere qualificato. Sono tre gli elementi che concorrono a tale quantificazione: i tempi d'attesa non paragonabili alle *best practice* europee; la limitatezza cronologica della rilevazione, che non tiene conto delle linee portate nel corso degli anni; l'*exploit* di Paesi come la Danimarca e i Paesi Bassi e la metodologia comparativa applicata: se, da un lato, allargare la platea dei Paesi considerati aumenta il rischio d'incappare in risultati che si allontanano dalla media, dall'altro, ciò aumenta il significato complessivo del confronto.

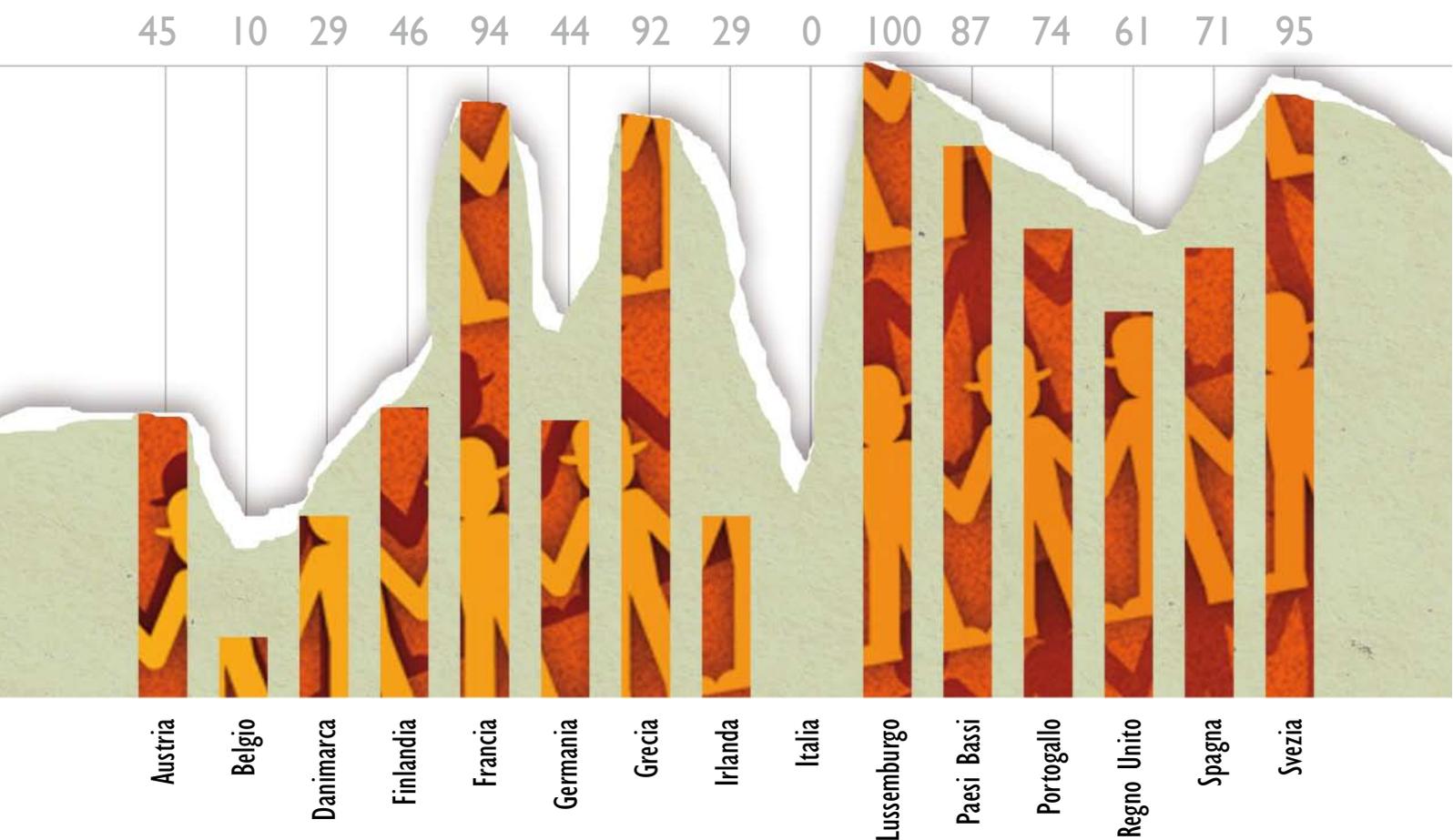
Tabella 6. Telecomunicazioni: indice di liberalizzazione

	Mercato	Infrastrutture	Switching	Indice di liberalizzazione
Regno Unito	1,00	0,72	0,63	100
Paesi Bassi	0,40	1,00	0,26	67
Francia	0,61	0,67	0,21	59
Austria	0,31	0,62	0,41	52
Irlanda	0,47	0,32	0,53	51
Danimarca	0,10	0,20	1,00	50
Belgio	0,49	0,42	0,36	49
Svezia	0,47	0,56	0,11	42
Spagna	0,42	0,49	0,13	37
Germania	0,61	0,38	0,04	37
Italia	0,48	0,27	0,05	26
Portogallo	0,23	0,43	0,10	24
Grecia	0,25	0,30	0,05	17
Finlandia	0,43	0,05	0,00	11
Lussemburgo	0,00	0,00	0,24	0

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 7 Televisione

di Massimiliano Trovato



I. Descrizione generale

Il mercato dei servizi televisivi (e audiovisivi) è caratterizzato da una dettagliata normativa a livello comunitario. Tuttavia, sussistono rilevanti differenze tra i diversi Paesi membri, che godono di ampia libertà nella disciplina del servizio pubblico; inoltre, la diversa evoluzione dei rispettivi sistemi televisivi esercita tuttora una significativa influenza sul mix tecnologico.

Il Paese più liberalizzato è il Lussemburgo, che beneficia della sostanziale assenza di un operatore pubblico – eccezion fatta per ChamberTV, la stazione tematica del parlamento – e di un basso tasso di concentrazione del mercato. Tra i principali Paesi, registrano risultati positivi la Francia, che si segnala per il buon livello di concorrenza tra piattaforme, e la Spagna, che evidenzia un mercato relativamente frammentato in cui l'operatore pubblico gioca un ruolo alquanto limitato.

Televisione

2. Metodologia

L'analisi del livello di liberalizzazione del mercato televisivo si articola in tre indicatori, che contribuiscono in egual misura alla determinazione dell'indice finale; ciascun indicatore è costituito da una serie di sottoindicatori, anch'essi ponderati uniformemente.

Il primo indicatore misura l'impatto dell'operatore pubblico attraverso tre elementi: l'esistenza e l'entità di un canone annuo, che sottrae risorse al settore nel suo complesso; l'incidenza dei ricavi commerciali sul totale dei ricavi dell'operatore pubblico, che denota un fenomeno di spiazzamento a danno dell'offerta privata; la quota dell'operatore pubblico nell'ascolto.

Il secondo indicatore guarda alla presenza di diverse piattaforme, che possono favorire l'emergere di uno scenario concorrenziale: in particolare, ci occupiamo della concentrazione delle modalità d'accesso e della penetrazione della televisione a pagamento, distinguendo tra servizi analogici e digitali – il che spiega perché, nel caso dei Paesi Bassi, il dato sia superiore al 100%.

Il terzo operatore si concentra sulla concorrenza tra gli operatori, analizzando in primo luogo il grado di concentrazione della raccolta pubblicitaria e dell'ascolto. Inoltre, consideriamo il numero di operatori attivi: per ridurre le distorsioni indotte dalla diversa popolosità dei Paesi analizzati, ci serviamo di un indicatore composito, corretto per metà dal rapporto tra emittenti attive e utenze televisive. Infine, diamo conto anche del numero degli operatori stranieri che trasmettono in ciascun Paese.

Per ciascun sottoindicatore, abbiamo posto a 1 il risultato più lusinghiero e a 0 quello meno apprezzabile, commisurando di conseguenza tutti i valori intermedi; il medesimo procedimento è stato applicato ai tre indicatori, ricavando in tal modo l'indice finale.

I dati utilizzati in questo capitolo fanno riferimento al 2011 e sono tratti da due rapporti pubblicati rispettivamente dallo European Audiovisual Observatory (*Yearbook 2012*) e da IP Network (*International Key Facts: Television 2012*).

Tabella 1. Dati servizio pubblico

	Canone	Ricavi commerciali / totale ricavi PBS	Audience share PBS
Austria	€ 259	41,0%	37,5%
Belgio	€ 100	26,5%	31,2%
Danimarca	€ 309	36,1%	68,1%
Finlandia	€ 252	0,0%	44,3%
Francia	€ 123	16,4%	31,4%
Germania	€ 216	12,6%	43,1%
Grecia	€ 0	4,0%	13,3%
Irlanda	€ 160	40,6%	33,7%
Italia	€ 112	40,1%	40,2%
Lussemburgo	€ 0	0,0%	3,0% *
Paesi Bassi	€ 0	20,9%	33,7%
Portogallo	€ 0	19,1%	27,2%
Regno Unito	€ 174	40,0%	36,9%
Spagna	€ 0	11,7%	22,7%
Svezia	€ 233	0,0%	34,8%

* Stima

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 2. Indice servizio pubblico

	Canone	Ricavi commerciali / totale ricavi PBS	Audience share PBS	Indice PBS
Lussemburgo	1,00	1,00	1,00	1,00
Grecia	1,00	0,90	0,84	0,91
Spagna	1,00	0,71	0,70	0,80
Portogallo	1,00	0,53	0,63	0,71
Paesi Bassi	1,00	0,49	0,53	0,66
Francia	0,60	0,60	0,56	0,57
Svezia	0,25	1,00	0,51	0,57
Belgio	0,68	0,35	0,57	0,51
Finlandia	0,18	1,00	0,37	0,50
Germania	0,30	0,69	0,38	0,44
Italia	0,64	0,02	0,43	0,34
Irlanda	0,48	0,01	0,53	0,31
Regno Unito	0,44	0,02	0,48	0,29
Austria	0,16	0,00	0,47	0,18
Danimarca	0,00	0,12	0,00	0,00

Tabella 3. Dati piattaforme

	HHI Piattaforme	Penetrazione Pay-Tv
Austria	4211	44,2%
Belgio	5247	
Danimarca	4162	87,5%
Finlandia	4531	74,5%
Francia	2755	53%
Germania	4035	8,6%
Grecia	3726	13,2%
Irlanda	3402	74,7%
Italia	4934	44%
Lussemburgo	4939	72,6%
Paesi Bassi	5326	121,8%
Portogallo	2716	76,1%
Regno Unito	3116	53,8%
Spagna	5379	28,3%
Svezia	3362	84,5%

Televisione

Tabella 4. Indice piattaforme			
	HHI Piattaforme	Penetrazione Pay-Tv	Indice Piattaforme
Portogallo	1,00	0,60	1,00
Svezia	0,76	0,67	0,88
Francia	0,99	0,39	0,85
Irlanda	0,74	0,58	0,80
Regno Unito	0,85	0,40	0,76
Danimarca	0,46	0,70	0,69
Paesi Bassi	0,02	1,00	0,59
Finlandia	0,32	0,58	0,51
Austria	0,44	0,31	0,41
Lussemburgo	0,17	0,57	0,40
Grecia	0,62	0,04	0,34
Belgio	0,05	0,50	0,27
Germania	0,50	0,00	0,23
Italia	0,17	0,31	0,22
Spagna	0,00	0,17	0,00

Tabella 5. Dati mercato					
	HHI Raccolta pubblicitaria	HHI Audience	# Operatori	TV HH / # Operatori	# Operatori stranieri
Austria	2684	1918	205	17.202	
Belgio	2562	3428	114	45.109	5
Danimarca	4434	2531	274	9113	69
Finlandia		2949	106	21.358	54
Francia	2609	1970	632	41.401	39
Germania	3574	2082	580	67.240	82
Grecia	2359	1146	200	19.600	25
Irlanda	4253	1276	20	79.300	22
Italia	4597	3025	1103	22.579	28
Lussemburgo		700	58	3377	
Paesi Bassi	3349	1984	575	12.537	56
Portogallo	4253	2187	87	43.897	
Regno Unito	3237	2161	1464	17.820	7
Spagna	2735	1506	874	19.227	42
Svezia	3361	2507	319	14.639	72

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 6. Indice mercato

	HHI Raccolta pubblicitaria	HHI Audience	# Operatori	# Operatori stranieri	Indice Mercato
Spagna	0,83	0,70	0,76	0,48	1,00
Grecia	1,00	0,84	0,50	0,26	0,89
Lussemburgo	0,50	1,00	0,57	0,50	0,88
Paesi Bassi	0,56	0,53	0,70	0,66	0,80
Austria	0,85	0,55	0,52	0,50	0,78
Francia	0,89	0,53	0,51	0,44	0,75
Svezia	0,55	0,34	0,59	0,87	0,74
Germania	0,46	0,49	0,30	1,00	0,68
Regno Unito	0,61	0,46	1,00	0,03	0,58
Danimarca	0,07	0,33	0,61	0,83	0,42
Finlandia	0,50	0,18	0,45	0,64	0,38
Portogallo	0,15	0,45	0,28	0,50	0,14
Italia	0,00	0,15	0,83	0,30	0,07
Belgio	0,91	0,00	0,28	0,00	0,02
Irlanda	0,15	0,79	0,00	0,22	0,00

3. L'Italia

Il nostro Paese si posiziona in fondo alla classifica. L'operatore pubblico vale oltre il 40% dell'ascolto; inoltre, se è vero che il canone è tra i meno cari d'Europa, il finanziamento della tv di Stato dipende pesantemente dai ricavi commerciali, con un effetto di spiazzamento rispetto all'investimento degli operatori privati.

Quanto alle piattaforme, si osserva una netta predominanza della televisione digitale terrestre, a scapito del satellite, che controlla una fascia stabile ma tutto sommato limitata del mercato; sconosciuta la trasmissione via cavo coassiale; l'iptv mantiene una quota marginale.

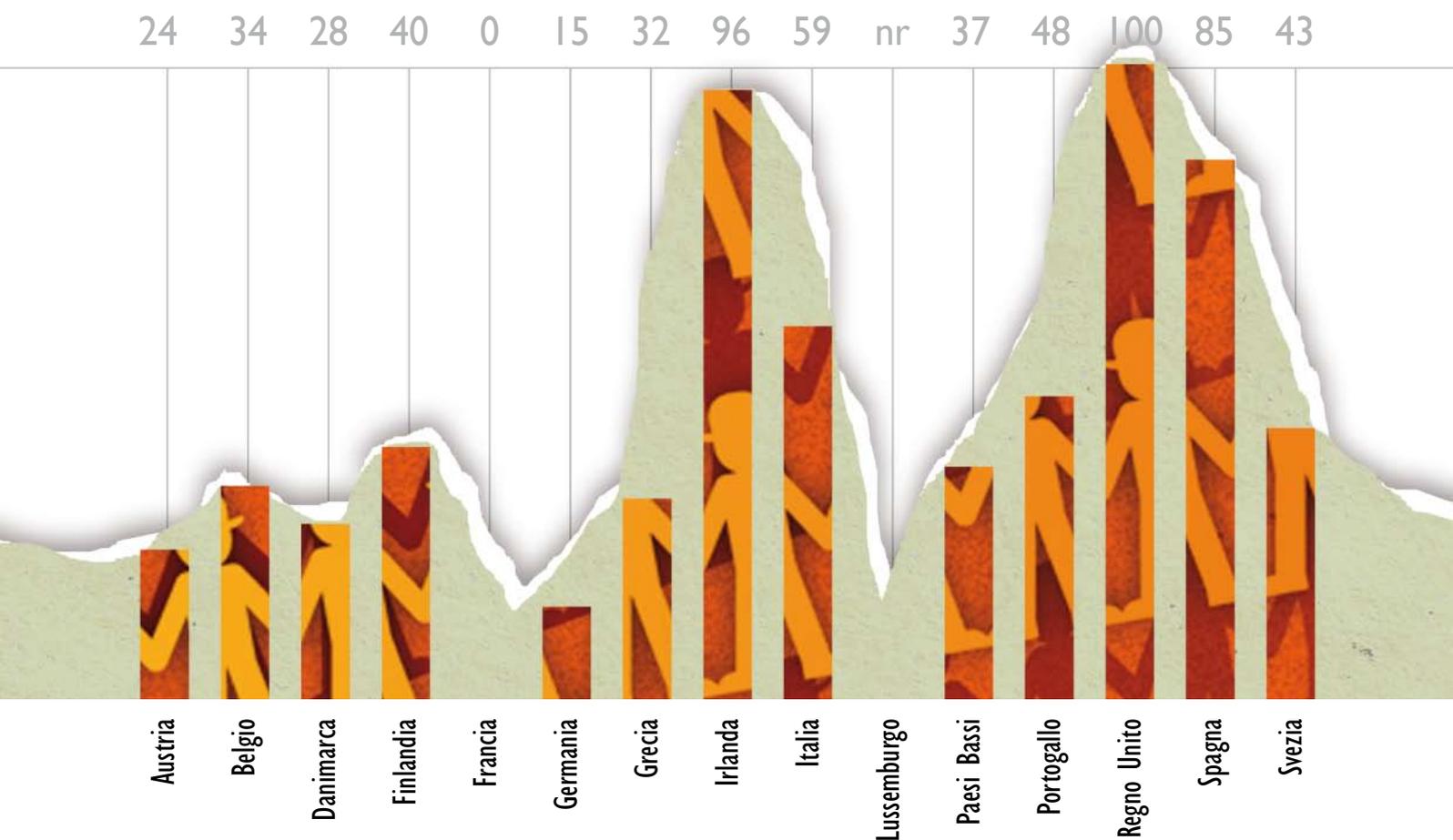
Il mercato appare piuttosto concentrato, tanto con riguardo all'ascolto, che si caratterizza come un sostanziale duopolio dell'operatore pubblico e del primo operatore privato, quanto soprattutto nella raccolta pubblicitaria, dominata da quest'ultimo. Il rilievo dei ricavi complessivi potrebbe ridimensionare questo quadro, ma non è disponibile per tutti i Paesi considerati. Positivo il dato relativo all'affollamento, con oltre mille canali attivi nel Paese – 28 dei quali stranieri.

Televisione

Tabella 7. Televisione: indice di liberalizzazione				
	Servizio pubblico	Piattaforme	Mercato	Indice di liberalizzazione
Lussemburgo	1,00	0,40	0,88	100
Svezia	0,57	0,88	0,74	95
Francia	0,57	0,85	0,75	94
Grecia	0,91	0,34	0,89	92
Paesi Bassi	0,66	0,59	0,80	87
Portogallo	0,71	1,00	0,14	74
Spagna	0,80	0,00	1,00	71
Regno Unito	0,29	0,76	0,58	61
Finlandia	0,50	0,51	0,38	46
Austria	0,18	0,41	0,78	45
Germania	0,44	0,23	0,68	44
Danimarca	0,00	0,69	0,42	29
Irlanda	0,31	0,80	0,00	29
Belgio	0,51	0,27	0,02	10
Italia	0,34	0,22	0,07	0

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 8 Trasporto aereo di Andrea Giuricin



I. L'evoluzione normativa nel 2012

Nel 2012 il mercato del trasporto aereo è cresciuto dello 0,7% rispetto all'anno precedente. È così proseguita la tendenza verso un suo consolidamento, nell'ambito di un'ottica sempre più europea, alimentata pure dalla crescita dei vettori *low cost*.

A livello italiano vi sono state due importanti modifiche del panorama concorrenziale. La prima, che rappresenta – per il momento – una occasione mancata, è l'introduzione nel corso del 2012 dell'Autorità dei Trasporti. Bloccato da veti politici incrociati, il Collegio dell'Autorità è stato formalmente approvato solo nel 2013 e attualmente è in corso di formazione. La seconda novità riguarda la fine del monopolio sulla rotta Linate-Fiumicino, con lo scadere del privilegio riconosciuto ad Alitalia al momento della sua privatizzazione

Trasporto aereo

nel 2008. La concorrenza effettiva è tuttavia partita solo nel marzo del 2013, grazie all'assegnazione degli *slot* a Easyjet. Nonostante ciò continuano a sussistere delle forti barriere all'entrata nell'aeroporto di Linate, che di fatto non può svilupparsi secondo i criteri di mercato, ma segue delle indicazioni tecnico-politiche. Lo scalo è infatti tuttora soggetto ad anacronistici limiti sul numero di movimenti.

La crisi di Alitalia, non ancora conclusasi, ha permesso di fatto l'entrata di nuovi attori, in particolar modo le compagnie *low cost*, che hanno conquistato ulteriori quote di mercato. Le principali compagnie *low cost*, Ryanair ed Easyjet, hanno sviluppato il proprio mercato in maniera importante. Tuttavia è da segnalare l'uso improprio di risorse pubbliche nella gestione aeroportuale, che rischia di provocare delle distorsioni alla concorrenza. Per risolvere tale problema è necessario pensare alla privatizzazione della gestione degli scali secondari, in modo che le società di gestione rispondano a criteri di mercato e non di sviluppo di qualche interesse "politico".

Sempre nel corso del 2012, sono stati infine rivisti alcuni accordi bilaterali, che hanno permesso l'arrivo di nuovi operatori stranieri su tratte intercontinentali. Questo rappresenta indubbiamente un fatto positivo per il panorama italiano.

2. La metodologia utilizzata per la creazione dell'indice

L'indice, rivisto nel suo complesso rispetto ai precedenti anni, considera un maggior numero di Paesi ed è stato suddiviso in due macro-indici.

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

In primo luogo è stata presa in esame l'indipendenza del regolatore, che è essenziale per l'effettivo dispiegarsi della concorrenza. Poi le barriere all'entrata, in particolar modo quelle legislative, che tendono a non dare condizioni uguali a tutti gli operatori; e quelle aeroportuali, che possono limitare l'effettivo accesso a un determinato mercato. Infine vi è un indicatore dell'interventismo dello Stato nel settore aeronautico negli ultimi 5 anni.

Il secondo macro-indice è quello di mercato, e considera: la crescita del mercato, la quota dei nuovi operatori e la concentrazione del mercato. Bisogna tuttavia sottolineare che se un'impresa ha visto crescere la propria quota di mercato grazie alle proprie capacità, ciò è ben diverso da una situazione in cui il potere di mercato è garantito dall'intervento pubblico.

Nel complesso l'indice di liberalizzazione è pesato per tre quinti dalla parte di mercato e per due quinti dalla parte relativa a regolazione, barriere e interventismo dello Stato.

3. Il mercato europeo

3.1 Lo scenario generale

Il mercato europeo ha fatto registrare una forte crescita dalla liberalizzazione del 1997 in poi. Tale aumento, seppur in maniera molto lieve, è continuato anche nel 2012, nonostante la situazione di crisi economica che ha colpito molti Paesi dell'Unione Europea. La crescita complessiva è stata dello 0,7% in termini di passeggeri, ma in Italia, Spagna e Grecia vi è stata una diminuzione del traffico. In Italia la domanda è sostanzialmente stagnante (-0,3%), mentre in Spagna è diminuita di oltre il 3%.

Indice delle liberalizzazioni 2013

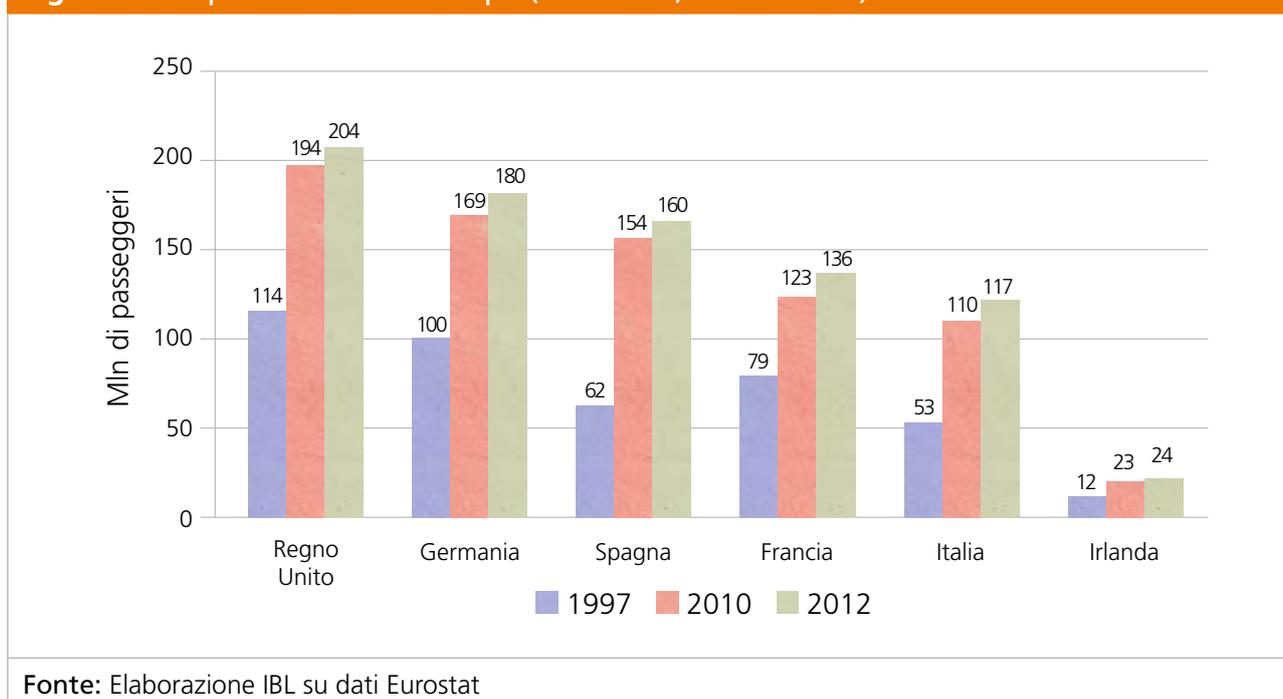
Tabella 1. Crescita passeggeri nel 2012 (dati in percentuale rispetto al 2011)

Polonia	5,8
Paesi Bassi	3,2
Austria	3,2
Belgio	3,1
Danimarca	2,7
Francia	2,7
Portogallo	2,5
Svezia	2,0
Germania	1,8
Irlanda	1,1
Regno Unito	0,8
Finlandia	0,4
Italia	-0,1
Spagna	-3,2
Grecia	-5,0
UE27	0,7

Fonte: Elaborazione dati Eurostat

I risultati più recenti non devono tuttavia distogliere l'attenzione da un'analisi più completa degli ultimi anni. Per tale ragione è stato considerato il periodo post-liberalizzazione. Come è possibile vedere dalla Figura 1, il quadro cambia di molto. La Spagna, per esempio, tra il 1997 e il 2012 ha avuto una delle crescite più significative.

Figura 1. Trasporto aereo in Europa (anni 1997, 2010 e 2012)

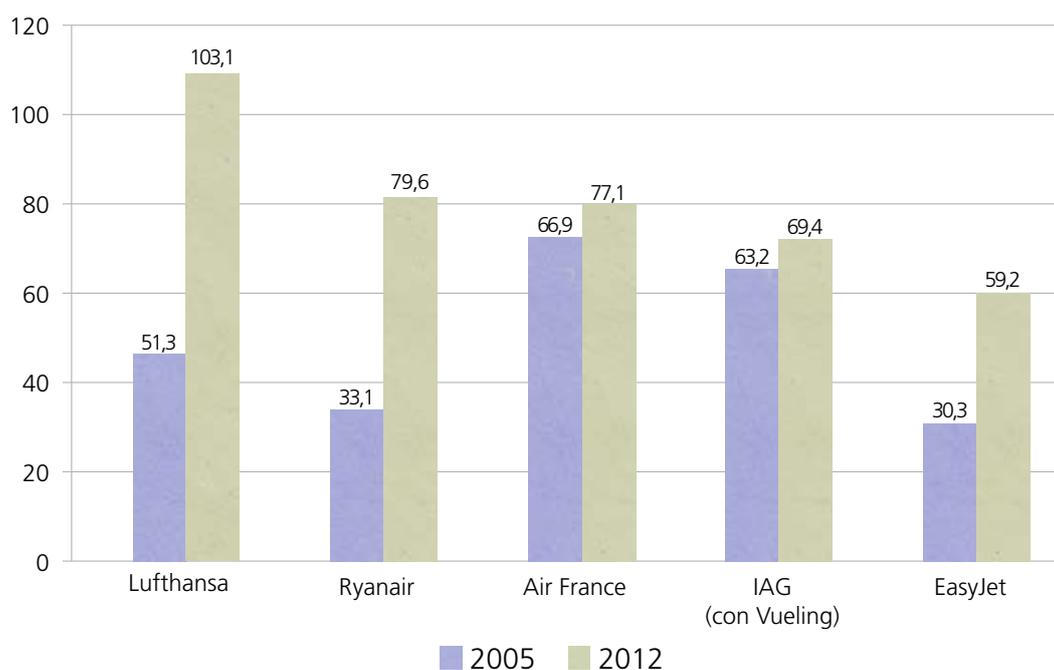


Trasporto aereo

La stessa Gran Bretagna, che limitatamente allo scorso anno ha visto una crescita inferiore a quella di Francia e Germania, dal 1997 a oggi ha invece ottenuto un forte incremento del traffico, ben superiore ai due Paesi continentali. Anche l'Irlanda, patria di Ryanair, ha fatto registrare una crescita del traffico aereo del 100% nel corso degli ultimi 15 anni.

Prima di passare a un'analisi Paese per Paese, al fine di evidenziarne la situazione concorrenziale, è da sottolineare che i vettori hanno natura sempre più europea e sempre meno nazionale. Nella realtà esiste già un mercato unico europeo, anche se permangono a livello nazionale ostacoli regolatori che, in alcuni casi, possono avere conseguenze rilevanti. Spesso sono i comportamenti degli *incumbent* a impedire l'entrata e lo sviluppo dei concorrenti: questo si è notato particolarmente in Francia e Germania, sedi di due dei più importanti vettori aerei europei. La difesa di un grande vettore aereo, di fatto, costituisce un freno alla liberalizzazione e, al tempo stesso, allo sviluppo del mercato. Per questo è utile concentrarsi, oltre che sulle dinamiche nazionali, anche su quelle attinenti le singole compagnie.

Figura 2. Compagnie aeree europee (mln di passeggeri)



Fonte: Elaborazione IBL su dati delle compagnie aeree

Lufthansa, grazie all'acquisizione di nuovi vettori nazionali, ha visto crescere nel corso degli ultimi anni il numero di passeggeri, fino a oltre 100 milioni, mentre Ryanair si è affermato come vettore leader *low cost* con quasi 80 milioni di passeggeri.

AirFrance-KLM, alle prese con una profonda ristrutturazione aziendale, è terza con circa 77 milioni di passeggeri, mentre IAG, nata dalla fusione tra British Airways e Iberia, ha assorbito Vueling, rafforzandosi nel segmento *low cost*.

Easyjet, l'altra grande protagonista del mercato a basso costo, ha visto raddoppiare il numero di passeggeri nel corso degli ultimi 7 anni.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Di seguito viene esaminata la situazione nei principali Stati membri dell'UE15.

3.2 Francia

Il mercato francese presenta delle forti barriere volte a difendere l'operatore dominante AirFrance. La Francia è l'unico Paese dell'UE che obbliga il personale di volo delle compagnie a sottostare alla legislazione francese, rendendo di fatto difficile l'entrata della principale compagnia *low cost*. Oltre ad AirFrance, l'altra grande protagonista del mercato è Easyjet, che opera principalmente dall'aeroporto di Parigi Orly.

La situazione concorrenziale è compromessa dalla difficoltà a ottenere buoni *slot* nei principali aeroporti.

Il settore ha poi visto un intervento pubblico continuativo, dal momento che lo Stato rimane il principale azionista nel vettore di bandiera AirFrance.

Per tali ragioni l'indice RBI ha il valore minimo in Europa con 2,5.

3.3 Germania

La Germania non presenta una situazione interna particolarmente concorrenziale, nonostante vi sia una buona regolazione. I problemi principali sono legati alle barriere all'ingresso nel settore aeroportuale. Lufthansa rimane dominante sul mercato domestico, tramite la sua sussidiaria GermanWings, e l'entrata dei concorrenti è alquanto problematica.

Solamente Easyjet è riuscita a operare su alcune tratte, ma l'aeroporto di Monaco e quello di Francoforte restano quasi *off-limits* per i nuovi operatori. Gli *slot* vengono rilasciati con molta difficoltà e ciò ha consentito a Lufthansa di consolidare la propria forza in questi due scali (i principali della Germania). Solo a Berlino le *low cost* e i *new comer* sono riusciti a entrare con maggior successo.

Nel complesso, le forti barriere all'ingresso fanno ottenere alla Germania un voto nell'indice fortemente insufficiente, pari a 4,5.

3.4 Spagna

Il Paese iberico è quello che ha conosciuto la maggiore crescita dal momento della liberalizzazione comunitaria in poi. L'operatore *incumbent* ha visto passare la maggioranza delle proprie quote ad azionisti stranieri. Le barriere all'ingresso sono contenute. L'aumento delle tariffe aeroportuali ha inciso negativamente sull'andamento del traffico dell'ultimo anno, ma tali tariffe erano molto meno elevate, per esempio, rispetto al livello italiano.

I primi operatori in Spagna sono ormai le *low cost*, mentre Iberia ha perso nel tempo la posizione di *leadership*.

Nel complesso il valore RBI è molto buono e pari a 7,5.

3.5 Gran Bretagna e Irlanda

I Paesi anglosassoni sono caratterizzati dalla massima apertura alla concorrenza. L'interventismo pubblico è stato sostanzialmente assente negli ultimi anni e, al contempo, le barriere agli operatori sono molto basse. Al fine di intaccare la situazione monopolistica del gestore aeroportuale, il regolatore ha obbligato a vendere due degli scali londinesi agli spagnoli di Ferrovial.

Nel complesso la situazione è molto buona, anche se rimangono alcune debolezze nell'area di Londra a causa della scarsità di *slot*. Per tale ragione, negli scorsi anni, è stato introdotto un mercato secondario degli *slot*, che permette una compravendita degli stessi negli scali legati alla capitale.

Trasporto aereo

Nel complesso, sia l'Irlanda che il Regno Unito ottengono un punteggio di 9,5.

Tabella 2. Indipendenza regolazione, barriere all'entrata e interventismo pubblico (RBI)					
	Indipendenza regolatore	Barriere legislative	Barriere aeroportuali	Interventi pubblici nel settore negli ultimi 5 anni	Valutazione di sintesi
Irlanda	10	8	10	10	9,5
Regno Unito	10	8	10	10	9,5
Spagna	6	8	8	8	7,5
Svezia	10	4	5	9	7
Finlandia	8	5	5	8	6,5
Paesi Bassi	8	6	2	8	6
Portogallo	6	6	6	6	6
Belgio	8	4	6	6	6
Danimarca	8	4	2	8	5,5
Austria	7	4	2	6	4,75
Germania	8	4	2	4	4,5
Grecia	4	5	4	2	3,75
Italia	4	2	4	2	3
Francia	4	0	4	2	2,5
Lussemburgo					n.r.

Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione Europea

4. Il mercato italiano

Il mercato italiano ha registrato una sostanziale stabilità nel corso del 2012. Il numero di passeggeri è rimasto pari a circa 117 milioni, un valore più che doppio rispetto al 1997.

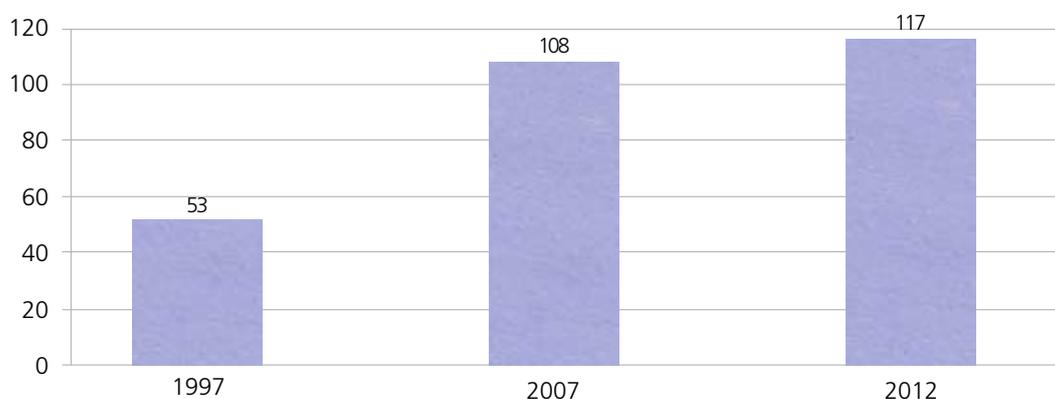
Rispetto al 2007, ultimo anno della vecchia Alitalia, nonostante il *grounding* di gran parte della flotta deciso nel Piano Fenice, il numero di passeggeri è aumentato.

Tale valore è molto importante perché determinatosi in concomitanza con l'entrata in funzione dell'alta velocità ferroviaria, che ha sottratto parte del traffico al settore aereo.

I vettori concorrenti hanno dunque più che supplito alla debolezza della compagnia di bandiera, dimostrando la dinamicità del mercato italiano.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Figura 3. Passeggeri nel mercato italiano dal 1997 al 2012 (in mln)

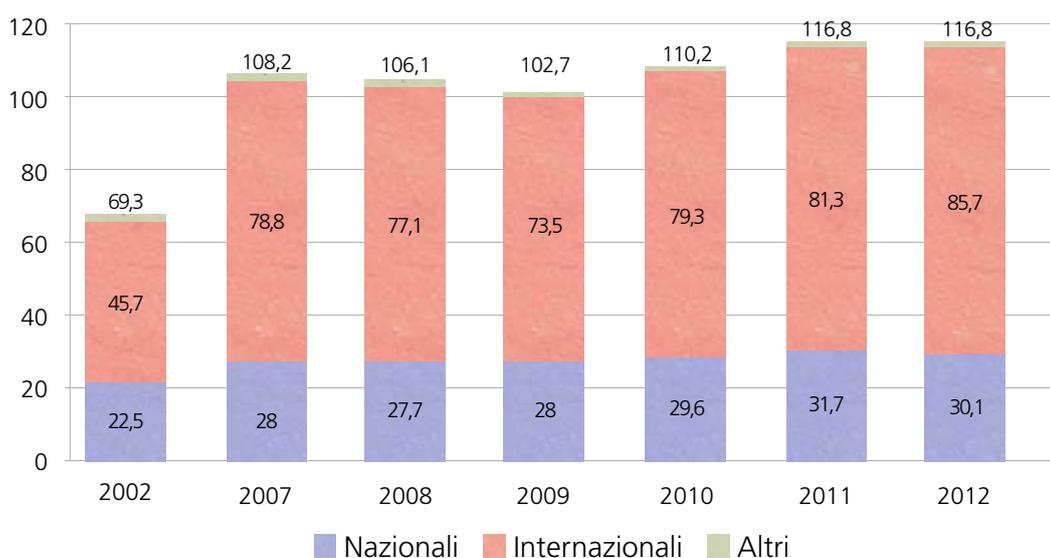


Fonte: Elaborazione IBL su dati Assaeroporti

Nonostante l'entrata in funzione dell'alta velocità, il mercato domestico è cresciuto di circa 2 milioni di passeggeri dal 2007 al 2012. Tuttavia, nell'ultimo anno, con l'inasprimento delle dinamiche concorrenziali nell'AV, il trasporto aereo domestico ha visto una riduzione di quasi 1,6 milioni di passeggeri.

Nel complesso il numero di passeggeri è aumentato, grazie all'incremento degli spostamenti internazionali e alla crescita delle compagnie a basso costo, in particolar modo Ryanair ed Easyjet.

Figura 4. Traffico aereo in Italia (in mln di passeggeri)

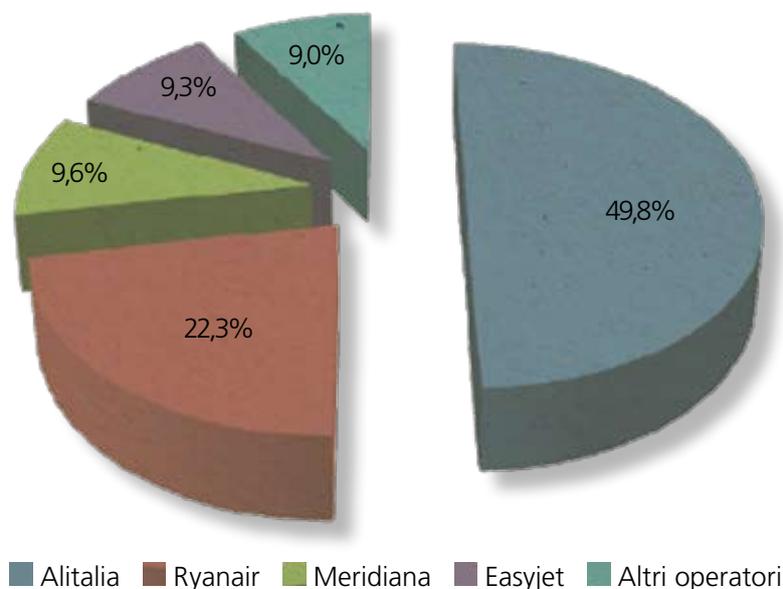


Fonte: Elaborazione IBL su dati Assaeroporti

Trasporto aereo

La quota di mercato di Alitalia, principale vettore nazionale, è scesa da oltre il 30% degli anni pre-crisi a circa il 21,6%. Ryanair trasporta ormai quasi il 20% del numero di passeggeri totali, mentre Easyjet sfiora il 10%.

Figura 5. Mercato aereo italiano domestico nel 2012 (passeggeri=30,1 mln)



Fonte: Elaborazione IBL su dati ENAC

I nuovi operatori sono dunque i protagonisti di tale crescita e nel segmento domestico la predominanza di Alitalia si è fortemente ridimensionata. L'ex azienda di Stato è ormai scesa sotto il 50% del mercato domestico.

Nel complesso il nostro Paese ha avuto un significativo sviluppo del mercato post-liberalizzazione: un'ottima crescita del mercato dalla liberalizzazione in poi. La quota di mercato dei nuovi operatori è molto elevata e la concentrazione del mercato molto bassa. Il punteggio assegnato nella macrovoce mercato è dunque pari a 93.

La Gran Bretagna vede una situazione leggermente migliore, ma non troppo differente da quella italiana, grazie a un livello di concentrazione di poco inferiore soprattutto nel mercato domestico.

La Spagna, che ha ottenuto la maggiore crescita del mercato dalla liberalizzazione in poi, si posiziona allo stesso livello della Gran Bretagna, mentre l'Irlanda alla pari dell'Italia. L'alta concentrazione del mercato irlandese non è dovuta a una situazione anti-concorrenziale, ma alla particolare crescita di Ryanair che ha saputo posizionarsi con forza nel mercato domestico, il quale a sua volta ha dimensioni relativamente ridotte rispetto ad altre nazioni europee.

La Francia ha una quota di nuovi operatori molto bassa, a causa della legislazione che, di fatto, sfavorisce i nuovi entrati. Anche il voto di mercato del Paese Transalpino è estremamente insufficiente.

In Germania la situazione non è molto differente da quella francese e dimostra come la difesa dei campioni nazionali non serva allo sviluppo del mercato, ma solo al mantenimento dello *status quo*.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Tabella 3. Il mercato del trasporto aereo

	Crescita mercato	Quota mercato nuovi operatori	Concentrazione mercato	Valutazione di sintesi
Regno Unito	9	10	10	9,7
Spagna	9	10	9	9,3
Italia	9	10	9	9,3
Irlanda	9	10	9	9,3
Portogallo	8	6	6	6,7
Grecia	9	6	4	6,3
Svezia	5	6	6	5,7
Paesi Bassi	8	5	4	5,7
Finlandia	9	4	4	5,7
Belgio	5	5	6	5,3
Danimarca	3	6	6	5,0
Austria	9	2	4	5,0
Germania	7	2	4	4,3
Francia	6	2	4	4,0

Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione Europea

Il Regno Unito è il Paese con l'indice di liberalizzazione più elevato, seguito a poca distanza dall'Irlanda, che ha una situazione leggermente meno concorrenziale sul mercato domestico. Il valore del Regno Unito è ottenuto grazie a una regolazione efficace e a un mercato estremamente concorrenziale anche nel settore aeroportuale.

L'Italia si posiziona a un buon livello di liberalizzazione, con un valore pari a 59, dimostrando che il mercato è abbastanza concorrenziale. Rimangono dei punti deboli nella regolazione e nella presenza di alcune barriere all'ingresso nel settore aeroportuale, che di fatto penalizzano la competizione. Lentamente però queste barriere stanno venendo meno, favorendo l'arrivo di nuovi operatori.

Nei prossimi anni il punteggio italiano potrebbe tuttavia essere in parte inficiato dagli sviluppi recenti del caso Alitalia, oggetto – mentre questo capitolo viene chiuso – di pesanti forme di interventismo pubblico.

Trasporto aereo

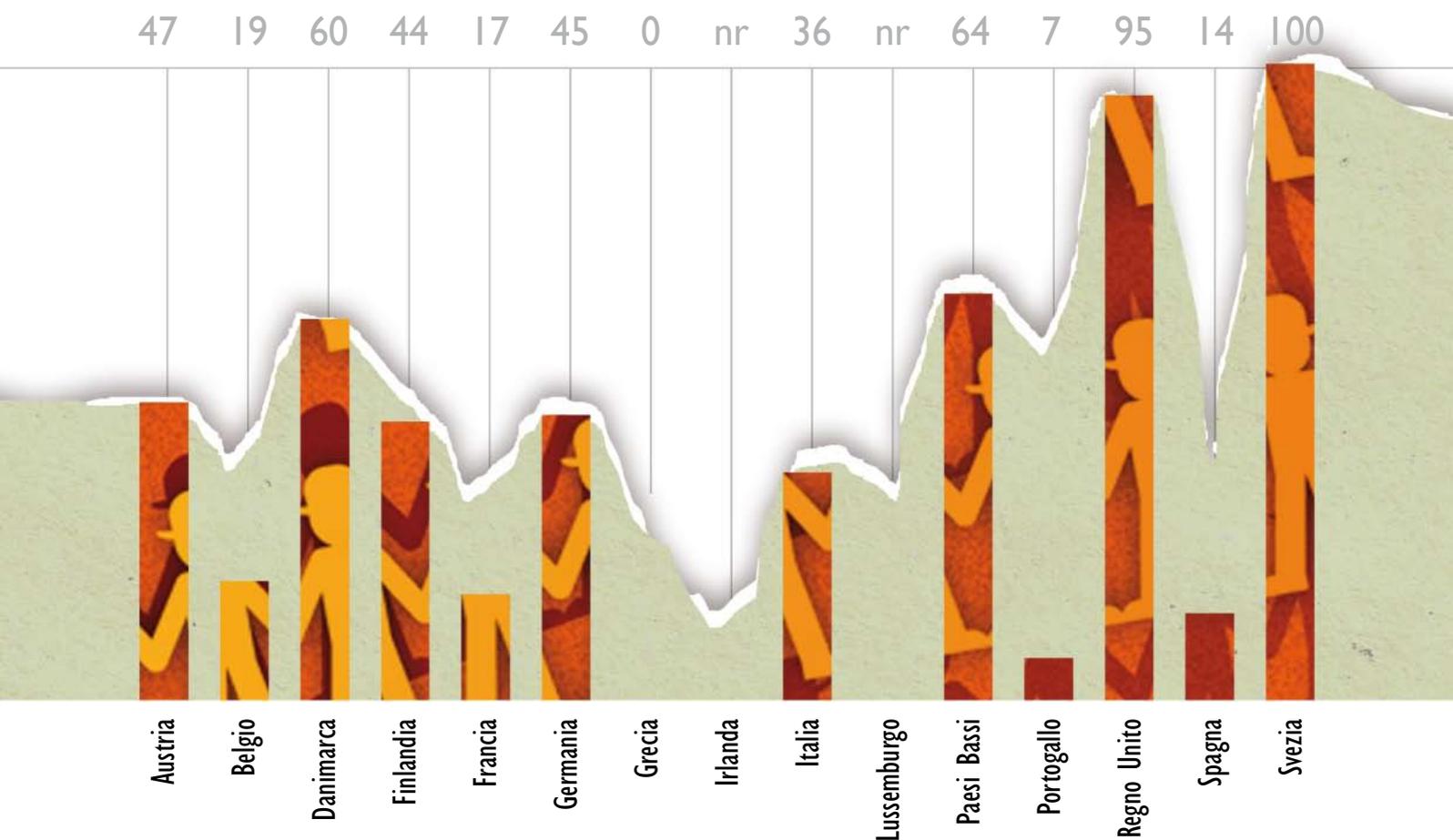
Tabella 4. Trasporto aereo: indice di liberalizzazione

Paese	Benchmarking RBI	Benchmarking mercato	Indice di liberalizzazione
Regno Unito	100	100	100
Irlanda	100	94	96
Spagna	71	94	85
Italia	7	94	59
Portogallo	50	47	48
Svezia	64	29	43
Finlandia	57	29	40
Paesi Bassi	50	29	37
Belgio	50	24	34
Grecia	18	41	32
Danimarca	43	18	28
Austria	32	18	24
Germania	29	6	15
Francia	0	0	0

Indice delle liberalizzazioni 2013

Capitolo 9 Trasporto ferroviario

di Ugo Arrigo



I. L'evoluzione normativa

In Italia, il 2012 è stato caratterizzato dall'apertura effettiva del mercato alta velocità alla concorrenza: si è trattato del primo anno in cui l'operatore storico e *incumbent* Trenitalia si è dovuto confrontare con l'effettiva concorrenza di Nuovo Trasporto Viaggiatori, società privata del trasporto ferroviario.

Il 2012 è stato anche caratterizzato dalla mancata attuazione della normativa relativa all'istituzione dell'Autorità dei Trasporti, fortemente richiesta dagli attori in campo, in modo da assicurare una partita concorrenziale alla pari.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato può intervenire *ex post*, come ha dimostrato nel caso

Trasporto ferroviario

Arenaways, sanzionando l'operatore dominante Ferrovie dello Stato Italiane Holding, tuttavia i tempi di attuazione della normativa hanno una "naturale" lentezza dovuta al complicato quadro normativo dove contributi pubblici o sussidi incidono pesantemente sui risultati del principale operatore pubblico.

Il mercato italiano scontava nel 2012 una mancanza di chiarezza in merito alle gare per il mercato regionale, il più importante in termini di passeggeri chilometro, che dovrebbe aprirsi all'effettiva concorrenza solo nel 2015. Nel mercato regionale l'Italia non ha pertanto ancora istituito gare per l'effettiva assegnazione del servizio: ciò rappresenta un punto molto dolente del processo di liberalizzazione.

Nei servizi a lunga distanza, sussidiati dallo Stato, Trenitalia rimane in una posizione monopolistica e non vi è stata nessuna gara per l'assegnazione del servizio.

A livello comunitario, nel corso del 2012, la Commissione Europea ha discusso il quarto pacchetto di liberalizzazione del servizio ferroviario. Tale normativa indica nella concorrenza il naturale esito del mercato ferroviario passeggeri europeo, ma i tempi di tale attuazione potrebbero rivelarsi molto lunghi (2022).

2. La metodologia

La costruzione del presente indice ha subito importanti cambiamenti rispetto al passato. Si sono tenute in considerazione due macro-aree, quella della regolazione e quella relativa al mercato.

Il primo indicatore considera l'esistenza di un'autorità indipendente, il potere effettivo di questa autorità e, infine, la presenza o meno di un'effettiva separazione tra gestore della rete e principale operatore ferroviario. Ogni singola voce è stata pesata per un terzo del totale e l'indice complessivo della regolazione vale a sua volta un terzo dell'indice di liberalizzazione totale.

L'indice di mercato tiene invece conto della liberalizzazione del mercato regionale, dell'alta velocità e, infine, della crescita di mercato negli ultimi 15 anni. Ogni singolo indicatore è pesato un terzo del totale, mentre l'indice di mercato conta complessivamente due terzi del totale.

L'indice di liberalizzazione del mercato ferroviario esce dunque dalla sintesi dei due macro-indici, regolazione e mercato.

3. Il mercato passeggeri

3.1 Svezia

Il processo di liberalizzazione svedese è il più antico e completo in Europa. Iniziato addirittura nel 1988, con la separazione tra gestore della rete e operatore ferroviario, esso è stato completato nel corso degli anni con ulteriori misure a favore della liberalizzazione.

Nel 2007 è terminato il monopolio nell'attività di manutenzione dei treni e sono stati liberalizzati i convogli non di linea e i treni notturni. Nel 2009 sono stati liberalizzati i servizi passeggeri internazionali e i servizi passeggeri nei giorni non lavorativi (*week end* e vacanze). Nell'autunno 2010 è stata infine introdotta la piena apertura del mercato grazie alla quale, a partire dalla nuova stagione 2011-12, è possibile a qualsiasi operatore ferroviario dell'Unione Europea (o svizzero) domandare al gestore della rete ogni traccia disponibile per offrire i suoi servizi di trasporto.

Con quest'ultima tappa il mercato ferroviario svedese risulta il più liberalizzato in Europa in quanto: (i) non vi è più alcuna restrizione all'accesso a servizi passeggeri offerti a condizioni di mercato (senza sovvenzioni); (ii) tutti i servizi che godono di sovvenzioni pubbliche, regionali o interregionali, sono assegnati tramite procedure ad evidenza pubblica alle quali tutte le imprese ferroviarie titolari di licenza rilasciata da un Paese dell'Unione possono partecipare; (iii) la rete e le altre *essential facilities* (servizi di stazione) sono ora gestite

Indice delle liberalizzazioni 2013

in maniera totalmente separata e indipendente dalle imprese ferroviarie che li utilizzano.

A completamento dell'analisi svedese bisogna inoltre ricordare che nel 2004 è stata istituita l'Agenzia per la regolazione ferroviaria (*Järnvägsstyrelsen*) alla quale sono stati assegnati i compiti di regolazione tecnica ed economica in precedenza affidati a *Banverket*: tutela della sicurezza ferroviaria, rilascio delle licenze e dei certificati di sicurezza agli operatori, definizione delle tariffe d'uso della rete secondo criteri di equità e non discriminazione, tutela della concorrenza. Dal 2009 l'Agenzia ferroviaria è stata aggregata all'Agenzia per il trasporto stradale, all'Amministrazione dell'aviazione civile e a quella del trasporto marittimo in un nuovo organismo denominato Agenzia dei trasporti (*Transportstyrelsen*) che è competente per tutte le modalità di trasporto. In parallelo all'unificazione delle agenzie di regolazione la Svezia ha anche provveduto all'unificazione della gestione delle reti pubbliche di trasporto attraverso un nuovo organismo denominato *Trafikverket* il quale ha assorbito *Banverket*, gestore della rete ferroviaria, *Vägverket*, gestore della rete stradale, e parte di *Sjöfartsverket*, l'agenzia dei servizi marittimi.

A seguito della liberalizzazione del trasporto ferroviario svedese un buon numero di operatori è entrato nel mercato e vi ha acquisito quote di rilievo che sono state sottratte ai due *incumbent* pubblici.

Nel complesso l'indice di regolazione ottiene il voto massimo, pari a 10.

3.2 Gran Bretagna

La Gran Bretagna è uno dei Paesi *leader* della liberalizzazione del trasporto ferroviario. Nel corso degli anni ha incontrato seri problemi, che tuttavia sono andati risolvendosi, grazie a interventi mirati.

La riforma britannica degli anni Novanta è stata caratterizzata dai seguenti principi:

- La netta separazione tra proprietà e gestione dell'infrastruttura ferroviaria da un lato e l'esercizio del trasporto passeggeri e merci dall'altro, motivata dall'idea che la concorrenza fosse centrale per lo sviluppo del mercato e che essa sarebbe stata meglio garantita da un gestore di rete che non fosse anche impresa di trasporto ferroviario.
- La separazione tra gli attori dei servizi di trasporto sulla base delle loro funzioni: prestatori di servizi passeggeri, di servizi merci, di servizi di manutenzione della rete, di manutenzione del materiale rotabile, di noleggio del medesimo.
- Creazione, dalla scissione del monopolista pubblico, di una molteplicità di attori per ognuna delle precedenti funzioni in modo tale che essi fossero in grado di operare in condizioni di concorrenza.
- Privatizzazione di tutti gli attori del sistema ferroviario, compreso il gestore della rete (che è stato tuttavia nuovamente pubblicizzato all'inizio del decennio 2000);
- Mantenimento in ambito pubblico delle funzioni di: (i) regolazione tecnica del settore; (ii) regolazione economica; (iii) assegnazione su base competitiva dei servizi (*franchising*), sostenuta da sovvenzioni pubbliche nelle aree non remunerative.

Il modello si rivelò inefficace in relazione alle modalità di gestione della rete, anche per una regolazione non sempre lineare. Per risolvere questi problemi il governo Blair decise di rinazionalizzare l'infrastruttura ferroviaria, alla luce degli ingenti investimenti straordinari che si erano resi necessari. Tale necessità era tuttavia dovuta a esigenze di ammodernamento che erano state trascurate sia durante la gestione monopolistica precedente la riforma sia dal gestore privato della rete. Nello stesso periodo invece i trasferimenti pubblici verso gli operatori ferroviari passeggeri sono continuamente diminuiti.

Nel complesso in Gran Bretagna vi è un regolatore indipendente e molto forte e una netta separazione tra

Trasporto ferroviario

operatori privati e gestore della rete. Per tali motivazioni nell'indice della regolazione il Paese anglosassone prende il massimo dei voti.

3.3 Francia

Il Paese transalpino è uno dei più chiusi alla concorrenza in tutta Europa. Non è permessa l'entrata nel mercato passeggeri a operatori stranieri, e vi sono altissime barriere all'entrata, quali per esempio l'elevato pedaggio di accesso per l'uso alla rete.

È stata istituita l'ARAF, l'Autorità di regolazione dei servizi ferroviari, formalmente indipendente, ma con un potere sanzionatorio molto limitato.

La riforma francese del trasporto ferroviario è stata oggetto di numerose critiche. Si è rivelata problematica soprattutto in relazione alla separazione solo formale del gestore di rete RFF rispetto all'operatore SNCF il quale, unico caso in Europa, ha conservato la responsabilità di gestire la circolazione dei treni sulla rete, svolgendo inizialmente anche compiti in tema di sicurezza, e di garantire l'esercizio dell'infrastruttura, assicurando i servizi ordinari di manutenzione. In pratica la situazione francese si potrebbe rappresentare in termini economici come un monopsonio, dove SNCF è l'unico fornitore di servizi per la rete ferroviaria.

Questa divisione imprecisa è stata fonte di controversie tra i due organismi: le funzioni esercitate da SNCF sulla rete sono costose e l'impatto sul conto economico di RFF è elevato rispetto ai proventi dei pedaggi ferroviari percepiti da SNCF. RFF d'altra parte non ha autonomia, sulla base del decreto istitutivo, per esercitare direttamente queste funzioni o metterle a gara, eventualmente affidandole ad operatori differenti da SNCF. RFF ritiene troppo costosi i servizi di SNCF svolti sulla rete rispetto ai pedaggi incamerati mentre SNCF considera eccessivi i livelli dei pedaggi ferroviari, i quali sono notevolmente cresciuti negli anni più recenti, pesano per poco meno di un terzo sui suoi costi, e appaiono non facilmente traslabili sulle tariffe applicate ai consumatori.

Pedaggi elevati sono in grado di ridurre i sussidi erogati dallo Stato ma hanno l'effetto di scoraggiare i nuovi entranti, proteggendo l'operatore nazionale dalla concorrenza. Oggi, nella situazione francese, politiche pro concorrenziali implicano una diminuzione dei canoni di accesso fino al costo marginale mentre il mantenimento di pedaggi su livelli alti per recuperare gli investimenti pubblici è invece d'ostacolo allo sviluppo del mercato.

Il gestore della rete non può dirsi indipendente, anche se vi è una separazione formale tra SNCF e RFF.

Per tali ragioni nell'indice relativo all'indipendenza del regolatore e della rete, il voto complessivo è ampiamente negativo, pari a 3,5.

3.4 Germania

In Germania si osservano un libero accesso al mercato e una certa concorrenza effettiva. L'operatore dominante, DB, tuttavia controlla ancora una parte molto ampia del mercato e nella lunga percorrenza e alta velocità non ci sono grandi segni di cambiamenti.

Nel trasporto regionale invece, circa il 30% dei treni chilometro sono stati messi a concorrenza, dimostrando l'apertura di alcuni *Länder*.

Nel 2008 l'*incumbent* DB Ag è stata divisa in due distinte holding, la prima per le attività di rete (DB Ag che possiede il 100% di DB Netz Ag, Db Station & Service Ag e DB Energy GmbH) e la seconda per le attività di trasporto (DB Mobility Logistics Ag). In tal modo è stata realizzata una separazione più netta tra rete e servizi.

Le competenze per l'erogazione dei sussidi al sistema ferroviario tedesco sono, in base alla riforma degli anni

Indice delle liberalizzazioni 2013

'90 e conformemente alle direttive comunitarie, ripartite tra il governo centrale e la autorità locali: il *Bund* è principalmente responsabile per il finanziamento degli investimenti nell'infrastruttura mentre i *Länder* (tramite autorità speciali di settore) hanno il compito di definire gli obblighi di servizio pubblico per il trasporto regionale/locale e di erogarne le relative compensazioni.

Un totale di 27 organismi territoriali provvede in conseguenza a stabilire i livelli di servizio e ad assegnarne l'offerta, potendo scegliere tra l'affidamento diretto a Deutsche Bahn o a un differente operatore oppure mettere a gara il servizio. Il trasporto passeggeri a lunga distanza non beneficia invece di sostegno pubblico o programmi di obbligo di servizio (PSO), ma deve reggersi integralmente sui ricavi da mercato. I fondi necessari alle autorità locali per finanziare il trasporto ferroviario regionale sono garantiti dai trasferimenti federali all'interno del *Regionalisation Fund* (RF), i cui stanziamenti, circa 7 miliardi di euro all'anno, non ne rappresentano l'onere totale in quanto includono anche il finanziamento al trasporto su gomma nelle aree metropolitane e per gli interventi di ammodernamento delle stazioni. Solo circa i tre quarti del *Regionalisation Fund* sono destinati al trasporto ferroviario locale.

L'indipendenza del regolatore è dunque sostanziale e riesce a controllare in maniera abbastanza efficiente la concorrenza. La creazione di una holding autonoma permette di avere una certa indipendenza della rete, ma non è una separazione effettiva come nei casi migliori europei di Gran Bretagna e Svezia.

Il voto complessivo tedesco è sufficiente, pari a 6,5.

Tabella 1. Indipendenza regolatore e rete

	Regolatore indipendente	Regolatore con sufficienti poteri di controllo	Gestore della rete indipendente dall'operatore ferroviario	Valutazione di sintesi
Svezia	10	10	10	10
Regno Unito	10	10	10	10
Olanda	10	9	8	9
Finlandia	8	8	8	8
Danimarca	8	8	8	8
Germania	8	8	4	6,5
Austria	6	6	4	5,5
Belgio	2	8	2	4
Spagna	2	2	6	3,5
Francia	4	2	4	3,5
Italia	3	3	4	3,5
Portogallo	3	3	3	3
Grecia	2	2	2	2
Irlanda				n.r.
Lussemburgo				n.r.

Fonte: Elaborazione IBL su Dati Commissione Europea

Trasporto ferroviario

4. Il mercato italiano

Le vicende italiane mostrano un lento procedere verso la concorrenza, ma solo nel settore alta velocità, dove l'entrata di un *new comer* (NTV) ha effettivamente modificato l'ambiente competitivo.

Da un punto di vista della regolazione, la mancanza dell'Autorità dei Trasporti nel 2012 ha pesato sul settore. Attualmente, l'Ufficio di regolazione dei Servizi Ferroviari non appare abbastanza forte.

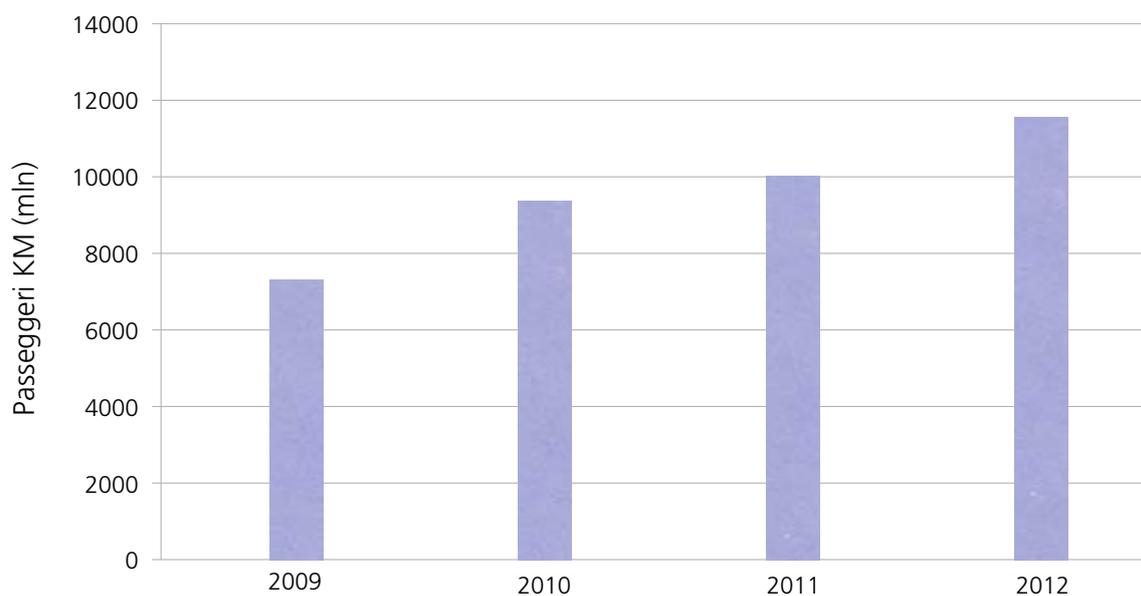
La mancanza di una separazione reale tra RFI e Trenitalia non permette di assegnare una valutazione positiva al Paese, che nell'indice prende un voto pari a 3,5.

Da un punto di vista di mercato la situazione è differente, perché indubbiamente l'entrata di un *competitor* ha permesso il miglioramento della situazione per i consumatori.

Si stima infatti una discesa di prezzo di circa il 30% rispetto agli anni pre-concorrenziali nell'alta velocità, con una domanda in crescita del 16% nell'anno 2012.

La domanda AV ha dunque avuto un salto, comparabile con quello registrato nel 2010, primo anno dell'effettiva entrata in funzione della rete AV sulla Milano-Roma. Anche nel 2013 è prevista una domanda in forte crescita.

Figura 1. Domanda AV (mln di passeggeri km)



Fonte: Elaborazione IBL da dati NTV

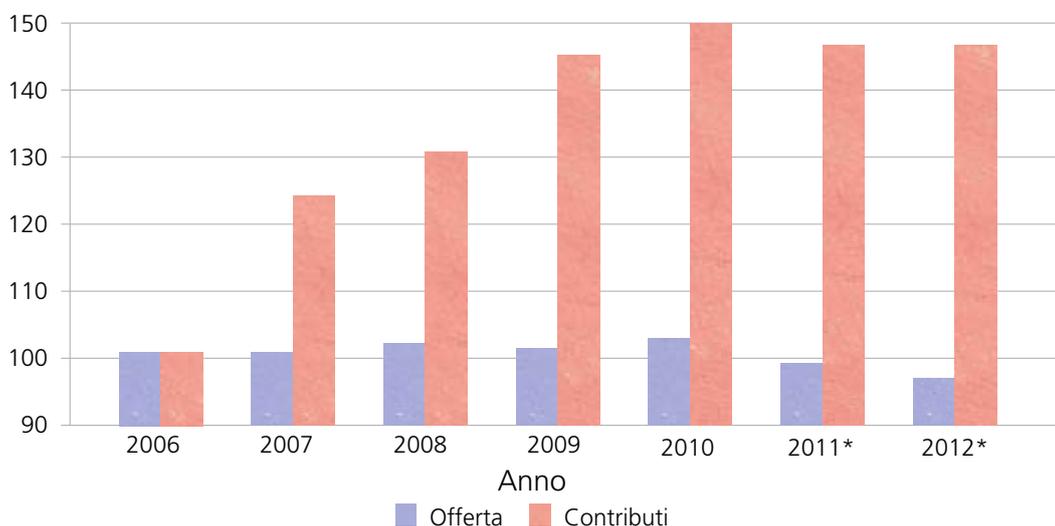
La situazione rimane molto critica nel principale segmento, quello del mercato regionale.

A fronte di un forte aumento dei contributi pubblici si è registrata una sostanziale stabilità dell'offerta in un contesto dove la concorrenza non è ancora presente.

Al 2012, non si erano effettuate vere gare aperte per l'assegnazione dei servizi regionali e difficilmente prima del 2015 sarà possibile vedere un'effettiva concorrenza.

Indice delle liberalizzazioni 2013

Figura 2. Andamento contributi e offerta regionale (base 2006 = 100)

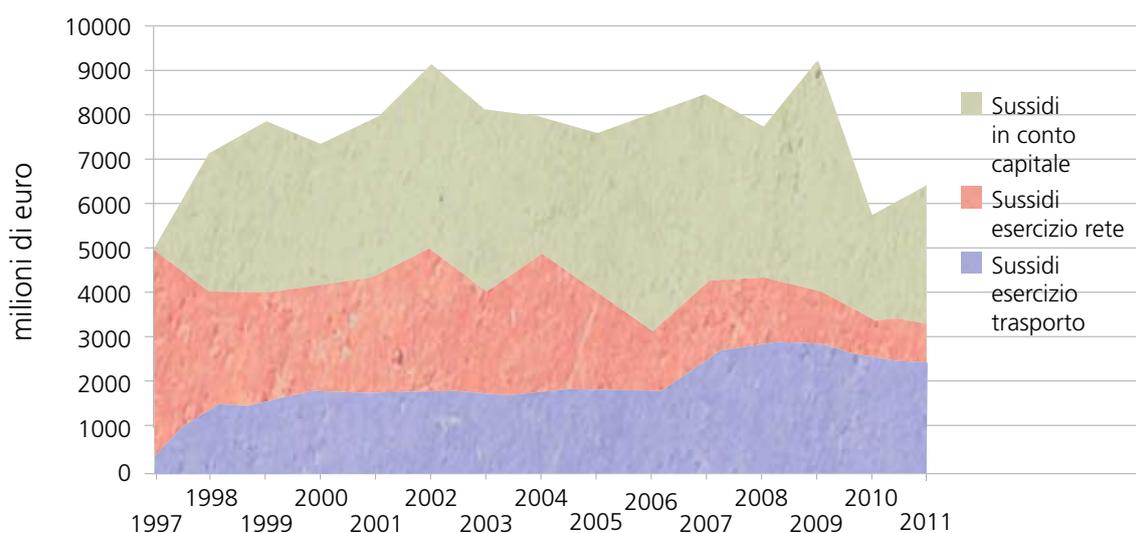


* Anni 2011 e 2012 depurati da Netinera e Trenord

Fonte: Elaborazione IBL da dati di bilancio Trenitalia e Ferrovie dello Stato Italiane

Il dato, depurato dagli effetti del cambio di perimetro e dall'entrata di Netinera nel bilancio di Ferrovie dello Stato, mostra una crescita di circa il 40% dei contributi ricevuti, a fronte di una domanda in leggero calo tra il 2006 e il 2012.

Figura 3. Sussidi a Ferrovie dello Stato Italiane



Fonte: Elaborazioni su dati Corte dei Conti e bilanci FS

Trasporto ferroviario

Nel complesso i contributi ricevuti dal gruppo Ferrovie dello Stato Italiane continuano a essere molto elevati, nonostante la caduta dei contributi in conto capitale, visto il completamento della linea ad alta velocità.

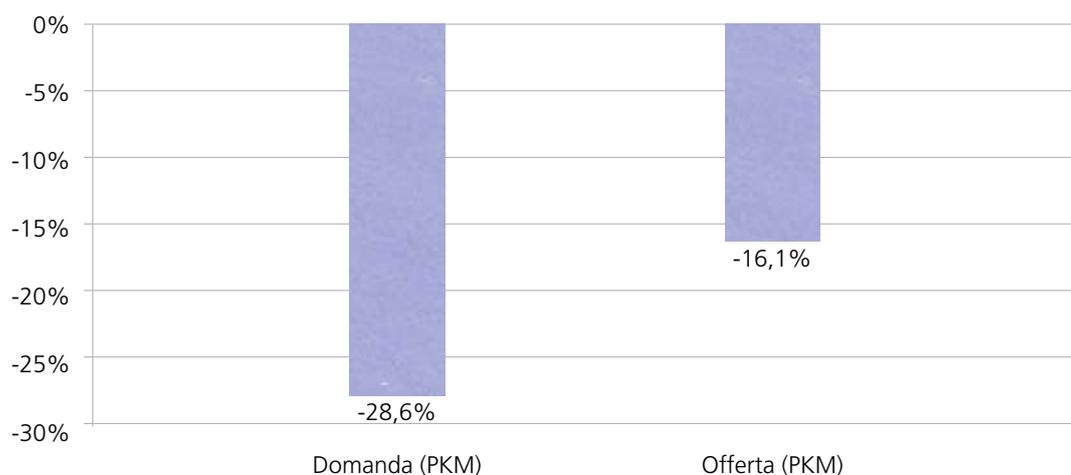
Segnaliamo che gli operatori ferroviari pagano un balzello per il costo sul debito pari a 10 euro per treno chilometro per l'alta velocità a Rete Ferroviaria Italiana, sebbene l'opera sia stata completamente finanziata dalle casse pubbliche.

Il dato più preoccupante degli ultimi anni è la caduta del traffico e della domanda complessiva, fenomeno a fronte del quale l'Italia rappresenta un *unicum* in Europa.

Rispetto al 1995 la domanda italiana nel 2012 è complessivamente inferiore, l'unico tra i grandi Paesi dell'Unione Europea, mentre Gran Bretagna e Svezia hanno registrato incrementi superiori all'80 e 60%, rispettivamente.

Gli investimenti nell'alta velocità, fino al 2012, non avevano bloccata la caduta dei servizi a media-lunga percorrenza, tagliati da Ferrovie dello Stato perché ritenuti in perdita, senza tuttavia che siano mai state effettuate gare per quei servizi che godevano di sussidi pubblici.

Figura 4. Domanda e offerta media e lunga percorrenza dal 2006 al 2012



Fonte: Elaborazione IBL da dati Trenitalia e FSI

Nel complesso, per quanto riguarda l'indice di mercato, l'Italia ha una buona valutazione per l'alta velocità, controbilanciata però dal pessimo risultato del mercato regionale (che tuttavia si prevede possa essere aperto nei prossimi anni) e dalla mancata crescita del mercato.

Per tale ragione il valore raggiunto dall'Italia è insufficiente e pari a 4,7.

Nel confronto con gli altri Paesi, la Svezia è quello che maggiormente ha liberalizzato, sia il mercato regionale che quello a media-lunga distanza (in Svezia è presente l'AV di seconda categoria con velocità massima superiori a 200 km/h).

La crescita del mercato svedese è stata importante, ma seconda a quella della Gran Bretagna che invece continua a registrare la mancanza di concorrenza sulla linea AV verso la Francia. Nel Regno Unito vi sono

Indice delle liberalizzazioni 2013

ormai decine di operatori privati che operano sul mercato e che non chiedono più contributi allo Stato, bensì lo pagano per effettuare il servizio.

La Germania vede un discreto livello di apertura del settore regionale, anche se solo in alcuni *Länder*. Il mercato messo a competizione è circa il 30% dei treni chilometro e laddove si sono svolte delle gare il contributo medio è sceso di circa il 25%. L'esempio tedesco nel mercato regionale mostra che laddove ci sono delle gare, i contributi possono essere ridotti in maniera consistente. Nell'alta velocità, le barriere all'ingresso per i nuovi operatori rimangono estremamente elevate e di fatto il mercato è quasi per nulla liberalizzato. Nel complesso il mercato tedesco ha visto una crescita limitata del mercato negli ultimi 15 anni, anche inferiore a quella francese, che tuttavia è stato "spinto" da enormi investimenti pubblici nell'alta velocità.

In Francia la situazione rimane estremamente critica, in quanto gli operatori diversi da SNCF non riescono a entrare. Per tale ragione i contributi e il costo del servizio ferroviario sono tra i più elevati in Europa, con un forte pregiudizio per le casse pubbliche francesi. Il Paese transalpino non a caso è uno dei più critici all'apertura europea del quarto pacchetto.

La Spagna, che ha fortemente investito nell'alta velocità nell'ultimo decennio, non vede nessuna liberalizzazione dei servizi ferroviari, ma tale apertura potrebbe avvenire nel corso del 2014, togliendola dall'ultimo posto in classifica dell'indice delle liberalizzazioni.

Tabella 2. Liberalizzazione del mercato

	Liberalizzazione mercato regionale	Liberalizzazione alta velocità (1)	Crescita mercato dal 1995	Valutazione sintesi mercato
Svezia	10	10	8	9,3
Regno Unito	10	6	10	8,7
Danimarca	8	2	6	5,3
Olanda	8	0	8	5,3
Austria	4	6	5	5,0
Italia	4	10	0	4,7
Germania	7	1	5	4,3
Finlandia	2	2	6	3,3
Belgio	0	0	7	2,3
Francia	0	0	7	2,3
Spagna	0	0	6	2,0
Portogallo	0	0	4	1,3
Grecia	0	n.r.	2	1,0
Irlanda				n.r.
Lussemburgo				n.r.

(1) Alta velocità di prima e seconda categoria

Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione Europea

Trasporto ferroviario

Nel complesso la Svezia ottiene il miglior risultato, seguita a breve distanza dalla Gran Bretagna, con 95 punti su 100. Tra i grandi Paesi, la Germania è quella che ottiene il miglior punteggio, grazie all'apertura del mercato regionale e a una separazione non eccessivamente debole. Tuttavia il punteggio tedesco è insufficiente (45%), come rimane insufficiente quello italiano che ottiene solo 36 punti su 100.

L'apertura alla concorrenza dell'alta velocità è infatti troppo poco, poiché non è stato liberalizzato il mercato regionale e perché da un punto di vista di regolazione e indipendenza l'Italia rimane molto indietro.

La Francia ottiene un punteggio inferiore a quello italiano, così come la Spagna.

Tabella 3. Trasporto ferroviario: indice delle liberalizzazioni			
	Indipendenza	Mercato	Indice delle liberalizzazioni
Svezia	100	100	100
Regno Unito	92	100	95
Olanda	52	88	64
Danimarca	52	75	60
Austria	48	44	47
Germania	40	56	45
Finlandia	28	75	44
Italia	44	19	36
Belgio	16	25	19
Francia	16	19	17
Spagna	12	19	14
Portogallo	4	13	7
Grecia	0	0	0
Irlanda	n.r.	n.r.	n.r.
Lussemburgo	n.r.	n.r.	n.r.

Gli autori

Fabiana Alias è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni e Dottore di ricerca in Diritto delle Relazioni di lavoro.

Ugo Arrigo è Professore associato di Scienza delle Finanze presso l'Università di Milano-Bicocca e Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimo Beccarello è Professore associato di Economia Applicata presso l'Università di Milano-Bicocca.

Silvio Boccalatte è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni, Avvocato e Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi.

Marco Giovacchini, laureato in Scienze Economiche Aziendali presso l'Università di Milano-Bicocca, lavora presso la società Ernst&Young.

Andrea Giuricin è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

