

Capitolo 7

Liberalizzazioni e concorrenza

di Carlo Stagnaro

- L'Italia è un paese poco aperto alla concorrenza.
- Meno concorrenza significa meno crescita, meno equità sociale e meno innovazione.
- Liberalizzare vuol dire rimuovere le rendite e far calare i prezzi, con effetti positivi per gli investimenti, la competitività del paese, il potere d'acquisto dei salari e la crescita economica.
- La piena liberalizzazione del settore dei servizi potrebbe produrre nel lungo termine la crescita dell'11% del Pil, del 18% degli investimenti, dell'8% dell'occupazione e del 12% dei salari reali.
- Questo capitolo spiega perché e come liberalizzare, e fornisce indicazioni pratiche sui seguenti settori: elettricità, gas, ferrovie, trasporto pubblico locale, professioni e poste.

1. Lo stato delle liberalizzazioni in Italia

L'Italia è un paese scarsamente orientato alla concorrenza. L'insufficiente grado di competizione determina una serie di condizioni negative per la crescita, in quanto – come si argomenterà in questo capitolo – alla poca concorrenza corrisponde la capacità dei produttori di beni e servizi di estrarre rendite. In altre parole, beni e servizi hanno un costo relativamente più alto, una qualità relativamente più bassa e un minor grado di diversificazione dell'offerta di quelli che si osserverebbero

all'interno di un contesto pienamente concorrenziale.

La consapevolezza che i mercati dei prodotti e dei servizi siano organizzati in modo tale da non consentire sempre alla concorrenza di dispiegare i suoi effetti è da tempo un problema acquisito sia nel dibattito pubblico, sia nelle segnalazioni delle autorità di regolazione e delle organizzazioni internazionali. La lettera della Banca centrale europea fa un esplicito riferimento a questo tema: «È necessaria una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme, inclusa la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali. Questa dovrebbe applicarsi in particolare alla fornitura di servizi locali attraverso privatizzazioni su larga scala».¹

Per fare solo alcuni esempi, il Fondo monetario internazionale cita «la limitata competizione nei servizi» tra le cause della «scarsa *performance* di crescita e perdita di competitività».² La probabilità che le liberalizzazioni non vengano implementate viene classificata come “media”, e “medio” è pure l'impatto negativo di medio termine se il processo di riforma fallirà. Questo «può determinare bassi tassi di crescita per un lungo periodo, mettendo a repentaglio il consolidamento fiscale e la capacità di rispondere alle crescenti pressioni di una popolazione che invecchia».³ Coerentemente, l'Ocse inserisce tra le misure urgenti provvedimenti quali «ridurre la proprietà pubblica, specie nei media televisivi, nelle *utility* dei trasporti ed energetici, nei servizi pubblici locali», «privatizzare e liberalizzare energia e trasporti», «rimuovere le abilitazioni non necessarie nei servizi professionali», «rimuovere le restrizioni quantitative all'offerta di servizi».⁴ Ultimo, ma non meno importan-

1. Mario Draghi - Jean-Claude Trichet, “Lettera al Primo ministro italiano”, 5 agosto 2011.

2. Fondo monetario internazionale, “Italy. 2012 Article IV Consultation”, *Imf Country Report*, n. 12/167, 2012, p. 14, <http://bit.ly/NfVvacp>.

3. Fondo monetario internazionale, “Italy. 2012 Article IV Consultation”, p. 10.

4. Oecd, “Italy. Reviving Growth and Productivity”, Oecd, *Better Policies Series*, settembre 2012, p. 6, <http://bit.ly/S8ntytr>.

te, vanno ricordate le numerose segnalazioni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, miniera di suggerimenti alcuni dei quali verranno ripresi anche in questo capitolo.⁵

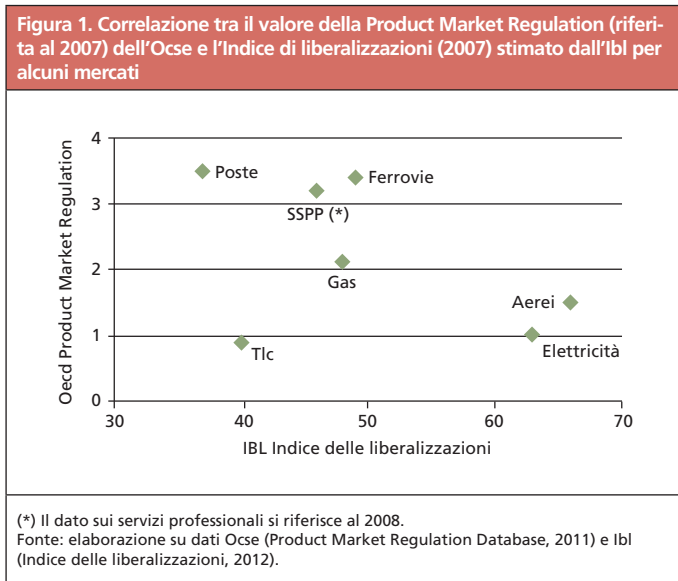
Vari indicatori del grado di apertura del mercato confermano questa tesi. L’Ocse compila periodicamente una serie di indicatori sull’intensità della competizione.⁶ Per quel che riguarda i mercati dei prodotti (non manifatturieri), il punteggio assegnato al nostro paese nell’ultima edizione dell’indagine (2008) è pari a 1,32 (su una scala da 0 a 6, dove 0 indica la massima concorrenza), sostanzialmente in linea con la media Ocse ma molto superiore a paesi come la Gran Bretagna (0,79). Per quel che riguarda i servizi professionali, la situazione è peggiore, con un punteggio – sempre riferito al 2008 – pari a 3,2, contro una media Ocse di 2,1. Sulla distribuzione commerciale (tuttavia significativamente migliorata nel frattempo) il punteggio italiano è pari a 2,6, a fronte di una media Ocse di 2,3. Per una serie di settori, infine, l’indicatore aggregato assegnato all’Italia è pari a 2,0 (relativo all’anno 2007), frutto di risultati apprezzabili in alcuni settori (trasporti aerei 1,5, telecomunicazioni 0,9, elettricità 1,0) e penalizzanti in altri (strade 1,7, gas 2,1, ferrovie 3,4, poste 3,5). L’Indice delle liberalizzazioni sviluppato dall’Istituto Bruno Leoni fornisce un’immagine analoga: su una scala da 0 (assenza di liberalizzazione) a 100 (piena liberalizzazione rispetto a un *benchmark* europeo), anche qui con significative differenze settoriali. Se infatti mercati come quello aereo ed elettrico appaiono relativamente aperti (il punteggio è rispettivamente pari al 77% e al 65% nel 2012), altri risultano impermeabili alla concorrenza (ferrovie e autostrade ottengono, rispettivamente, il 36% e il 40%).⁷

5. Si veda, per esempio, Agcm, “Segnalazione in merito a Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013”, AS988, 2 ottobre 2012, <http://bit.ly/QMnB3U>.

6. Oecd, Product Market Regulation Database, 2011, <http://bit.ly/Vml9Rd>.

7. Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2012*, Torino, Ibl Libri, 2012.

La Figura 1 mostra l'elevato grado di correlazione tra la misura dell'Ocse e quella dell'Ibl, a testimonianza del fatto che indicatori distinti, costruiti con metodologie molto diverse, offrono un responso tutto sommato coerente. Sia i dati Ibl, sia quelli Ocse si riferiscono al 2007.



Naturalmente, questa breve illustrazione del fatto che i mercati italiani siano relativamente meno aperti alla concorrenza degli analoghi mercati in altri paesi europei non costituisce, di per sé, una ragione per cui dovremmo procedere verso la strada di una maggiore apertura alla concorrenza.

2. Le buone ragioni delle liberalizzazioni

In un mercato concorrenziale, i fattori di produzione (lavoro e capitale) sono liberi di spostarsi dove sono più produttivi. Questo costringe tutti i produttori a migliorare costantemente sia i processi, sia i prodotti: se vogliono sopravvivere, devono dare ai consumatori

quello che essi desiderano, cioè prodotti di qualità migliore a un prezzo inferiore. Il profitto di un operatore sul mercato è una misura di quanto egli sia stato in grado di intercettare la domanda, per esempio riducendo i propri costi (e potendo così chiedere un prezzo inferiore) oppure diversificando i propri prodotti da quelli degli altri. Questo processo produce “efficienza” – nel senso che lo “spreco” è sanzionato dal mercato – e “innovazione”.

A parità di altre condizioni, «la pressione della concorrenza, incentivando la corretta allocazione delle risorse sia all'interno della singola impresa (mobilità dei fattori), sia nel mercato (entrata e uscita delle imprese), favorisce l'efficienza produttiva e allocativa in un contesto statico e ha effetti positivi, in termini di minori costi, sui settori a valle».⁸

Naturalmente, introdurre la concorrenza, specie quando il punto di partenza è un monopolio (pubblico), può richiedere interventi di ridisegno del mercato talvolta complessi. In particolare, nei settori caratterizzati dalla presenza di infrastrutture a rete, è necessario introdurre forme di regolamentazione del “monopolio tecnico” (in quanto l'infrastruttura non può essere duplicata, per ragioni economiche o fisiche) per consentire la concorrenza *nel* mercato. Il monopolio regolato può sia essere privatizzato ed essere assoggettato a forme di regolazione tecnica, di qualità e tariffaria, sia essere mantenuto in proprietà pubblica ed essere gestito da privati selezionati tramite procedure a evidenza pubblica (concorrenza per il mercato). Per minimizzare il rischio di contaminazione tra scelte tecniche e obiettivi politici, è opportuno che la regolazione venga lasciata ad autorità indipendenti.⁹

8. Magda Bianco - Silvia Giacomelli - Giacomo Rodano, “Concorrenza e regolamentazione in Italia”, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 123, aprile 2012, p. 6, <http://bit.ly/WbIKAY>.

9. Si vedano, per esempio, Giulio Napolitano - Andrea Zoppini, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, il Mulino-Arel, 2010; Diego Menegon, “Le autorità dinanzi alla crisi. Indipendenza e capacità decisionale”, Ibl, *Briefing Paper*, n. 106, 22 novembre 2011, <http://bit.ly/Z1fbWfj>.

In generale, un mercato si può dire concorrenziale quando sono garantite tre libertà fondamentali: la libertà di entrata, la libertà di esercizio e la libertà di uscita. Per libertà di entrata si intende che chiunque ha la possibilità di avviare un'attività e offrire i propri prodotti in concorrenza con altri produttori. Per libertà di esercizio si intende che ciascuno deve poter scegliere liberamente quali processi produttivi impiegare e quali fattori di produzione utilizzare. Per libertà di uscita si intende che chiunque non sia in grado di vendere abbastanza da coprire i propri costi deve fallire ed essere espulso dal mercato. Anche in questo caso, possono esistere delle ragioni specifiche per cui tali libertà debbano essere limitate (per esempio, è ragionevole impedire lo sfruttamento del lavoro minorile) ma si tratta di aspetti patologici: non sono in alcun modo rappresentativi della fisiologia del mercato.

Come detto, nei casi "patologici" – per esempio le infrastrutture a rete che caratterizzano mercati complessi quali quelli elettrico, del gas, delle telecomunicazioni e dei trasporti su ferro – esistono varie alternative. Una possibilità è quella di affidare la produzione del servizio allo Stato. Un'altra possibilità è consentire ai privati di investire in tali infrastrutture ma regolamentarne il comportamento allo scopo di impedir loro di estrarre una "rendita di monopolio" e costringerli a comportarsi come farebbero se fosse possibile avere un mercato competitivo. Un'altra ancora è sostituire l'usuale concorrenza "nel mercato" con forme di concorrenza "per il mercato". Quale strumento sia migliore dipende dalle specifiche caratteristiche dei singoli "fallimenti", oltre che da una serie di altre variabili delle quali la più importante è la tecnologia.¹⁰

Tendenzialmente, è preferibile adottare strumenti di regolazione o intervento i più leggeri e meno invasivi possibile. Questo perché, dove si può avere alme-

10. Eduardo Engel - Ronald Fischer - Alexander Galetovic, "Competition in or for the Field: Which is Better?", Nber, *Working Paper*, n. 8869, aprile 2002, <http://bit.ly/ZiKdOm>.

no un po' di concorrenza, valgono in certa misura gli stessi benefici che la concorrenza produce nei mercati privi di problemi, cioè è tendenzialmente più probabile osservare miglioramento della qualità, riduzione dei prezzi e innovazione tecnologica. Infatti, eliminare ogni forma di competizione e assegnare allo Stato tutto il potere decisionale equivale a centralizzare il processo decisionale perdendo tutte le informazioni che sono disperse tra gli agenti economici, ed eliminare ogni incentivo a trovare soluzioni nuove e migliori.¹¹ Inoltre, l'intervento pubblico va graduato in modo tale da sottrarre, per quanto possibile, la regolazione dei mercati alla dialettica politica, sia allo scopo di impedire che la rendita monopolistica venga estratta, anziché da un monopolista privato, da un monopolista pubblico (con nessuna differenza dal punto di vista del benessere generale, tranne che le posizioni di monopolio pubblico sono più difficile da scalfire); sia allo scopo di evitare che tale rendita venga dispersa nella moltiplicazione delle inefficienze; sia, infine, per minimizzare il rischio che venga fatto un uso troppo estensivo del monopolio – magari estendendolo a mercati che potrebbero essere concorrenziali – per comprare consenso politico o favorire la propria *constituency* a danno di quella degli altri partiti.

Nel complesso, comunque, si può notare che le liberalizzazioni sono generalmente associate a una serie di effetti ritenuti socialmente desiderabili. Quello più rilevante – specialmente in un momento di crisi in cui cresce la disoccupazione e calano i salari medi – è la riduzione dei prezzi. Lo si vede molto bene in una tabella pubblicata dalla Cgia di Mestre e, bizzarramente, volta a criticare l'efficacia dei processi di apertura alla concorrenza effettuati in Italia. Vengono riportati nella Tabella 1 – rispetto all'originale – solo i settori per i quali l'Indice delle liberalizzazioni fornisce una stima del grado di apertura.

11. Friedrich A. von Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 34, n. 4, 1945, pp. 519-530, <http://bit.ly/j6HQQ>.

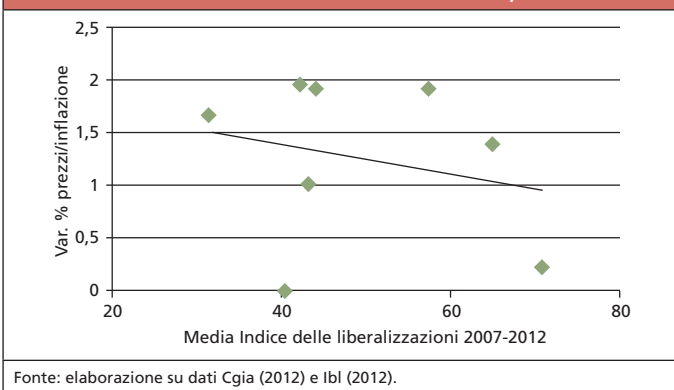
Tabella 1. Variazioni dei prezzi o tariffe di alcuni servizi tra l'anno di avvio della liberalizzazione e il 2011, rispetto all'inflazione nello stesso periodo

	Anno di liberalizzazione	Var. % del prezzo o della tariffa	Var. % inflazione	Aumento prezzi o tariffe rispetto l'inflazione
Trasporti ferroviari	2000	+53,2	+27,1	+2 volte
Pedaggi autostradali	1999	+50,6	+30,3	+1,7 volte
Trasporti aerei	1997	+48,9	+35,1	+1,4 volte
Gas	2003	+33,5	+17,5	+1,9 volte
Servizi postali	1999	+30,6	+30,3	uguale
Trasporti urbani	2009	+7,9	+4,1	+1,9 volte
Energia elettrica	2007	+1,8	+8,4	inferiore
Servizi telefonici	1998	-15,7	+32,5	diminuito

Fonte: Ufficio studi Cgia di Mestre.

La Figura 2 mette in evidenza la correlazione tra l'andamento di prezzi o tariffe e il grado di concorrenza effettivamente rilevato. Un valore inferiore a 1 sull'asse delle ordinate indica che il prezzo o la tariffa del servizio in questione è cresciuto più lentamente dell'inflazione (ossia un calo dei prezzi reali), un valore superiore a 1 il contrario. Un valore negativo corrisponde a una *riduzione* dei prezzi anche in termini nominali.

Figura 2. Indice di liberalizzazione di alcuni settori dell'economia (valore medio 2007-2012) vs Rapporto tra la variazione di prezzi o tariffe e il tasso di inflazione dall'anno della liberalizzazione di ciascun servizio (per gli anni e i valori numerici si faccia riferimento alla Tabella 1)



Nel complesso, intervenire radicalmente sul settore dei servizi potrebbe fare la differenza per il paese, riducendo o eliminando del tutto il *gap* di costo che indebolisce la competitività internazionale delle imprese manifatturiere italiane (per esempio a causa dei costi dell'energia, dei servizi professionali e della logistica) e che erode il potere d'acquisto dei salari. In questo senso è importante sottolineare che le liberalizzazioni, nel medio termine, possono avere effetti positivi anche sull'occupazione, tanto nei settori coinvolti quanto in quelli che beneficiano di una riduzione del costo dei loro *input* produttivi. Per esempio, uno studio della Banca d'Italia ha stimato che la piena liberalizzazione del settore dei servizi potrebbe portare, nel lungo termine, a una crescita del Pil dell'11%, corrispondente a una crescita degli investimenti del 18%, dell'occupazione dell'8% e dei salari reali del 12%.¹² Per arrivare a questo risultato, gli economisti di Palazzo Koch hanno preso le mosse da una constatazione: nel nostro paese il *mark up* nel settore dei servizi è significativamente superiore a quello osservato in altre nazioni europee. Questa differenza è in larga parte riconducibile all'insufficiente concorrenza, che consente ai produttori di estrarre delle rendite. Assumendo dunque che una liberalizzazione permetta, in tempi relativamente rapidi, di erodere questa rendita e allineare il margine (non necessariamente i prezzi dei servizi: il margine di aziende e professionisti) ai livelli europei, gli effetti macroeconomici di lungo termine sarebbero quelli descritti, circa la metà dei quali si manifesterebbero già nei primi 3-5 anni.

Naturalmente, l'efficacia delle liberalizzazioni dipende da almeno tre fattori:

- Un fattore *interno* al mercato in questione, ossia che tutte le misure necessarie a garantire le liberalizzazioni vengano prese correttamente.

¹² Lorenzo Forni - Andrea Gerali - Massimiliano Pisani, "Macroeconomic Effects of Greater Competition in the Service Sector: The Case of Italy", Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 706, 2009, <http://bit.ly/ZZ4Xfj>.

- Un fattore *esterno*, ossia che vengano rimosse le distorsioni che possono essere legate ad altri aspetti della normativa o della configurazione del mercato (per esempio, distorsioni legate alla politica fiscale piuttosto che alla presenza di monopolisti verticalmente integrati o ancora alla proprietà pubblica dei principali attori del mercato).
- Nel caso il punto di partenza sia quello del monopolio pubblico, introdurre forme di riorganizzazione aziendale e/o provvedimenti asimmetrici temporanei (per esempio tetti *antitrust*) e privatizzare il soggetto dominante, allo scopo di accelerare il processo competitivo.

Quest'ultimo punto merita una sottolineatura: come si è sostenuto nel capitolo 1, le privatizzazioni hanno anche una valenza pro-concorrenziale. La presenza di società controllate dal settore pubblico, infatti, disincentiva l'ingresso dei concorrenti, i quali temono che il conflitto di interesse in capo allo Stato, azionista e regolatore al tempo stesso, possa degenerare e produrre favoritismi o norme costruite allo scopo di proteggere il *business dell'incumbent*.¹³

3. Conclusione: cosa e come liberalizzare

Il tema della concorrenza e delle liberalizzazioni è dunque essenziale allo scopo di restituire respiro alla crescita del paese. Liberalizzare significa compiere un'operazione che ha sia una dimensione legata alla crescita, sia una legata all'equità.

Dal punto di vista della crescita, liberalizzare è un modo per modernizzare il paese, consentendo una più efficiente allocazione dei fattori produttivi e mettendo in moto un processo di costante innovazione nei mercati dei servizi. Dal punto di vista dell'equità, liberalizzare significa principalmente due cose. Da un lato, impli-

13. Si vedano, per esempio, Mattia Bacciardi - Carlo Stagnaro, "La centrale pubblica scaccia quella privata. Gli effetti della proprietà pubblica sui prezzi dell'elettricità", Ibl, *Briefing Paper*, n. 115, 23 ottobre 2012, <http://bit.ly/WOO8Rs>.

ca adottare una efficace politica di riduzione dei prezzi (compatibilmente con le “condizioni al contorno” quali, per esempio, i prezzi internazionali dell’energia), che – data la natura di molti dei servizi interessati – va a vantaggio in modo particolare dei ceti sociali medio bassi. Dall’altro, specie nel settore delle professioni, liberalizzare equivale ad aprire opportunità agli *outsider* che, oggi, per varie ragioni sono sostanzialmente esclusi. Si pensi a professioni a numero chiuso di diritto (come notai e farmacisti) oppure di fatto (i medici, dove il controllo numerico avviene attraverso il contingentamento delle lauree) ma anche ad altre professioni dove sovente la condizione per inserirsi è quella di ereditare lo studio dai genitori. Molto è stato fatto – a partire dalla deregolamentazione delle tariffe e dalla rimozione del divieto di pubblicità – ma occorre vigilare con attenzione sul fatto che le conquiste raggiunte non vengano messe in discussione dalla normativa primaria e/o dall’autoregolamentazione degli ordini professionali.

Perché nel passato le politiche di liberalizzazione sono spesso state incapaci di sortire risultati apprezzabili? Le ragioni sono le più diverse. Alcune hanno a che fare con la mera dinamica politica: nel momento in cui i partiti si ergono a difensori degli interessi costituiti, si capisce perché e in virtù di quali meccanismi il loro sforzo sia diretto in quella direzione.¹⁴ In altri casi, però, le ragioni del fallimento sono state più banali e sono riconducibili essenzialmente a tre categorie:

- Conflitti di interesse legati alla proprietà pubblica degli *incumbent*.
- Liberalizzazioni solo parziali, o mancata rimozione di vincoli esterni.
- Redazione di norme troppo generali e incapaci di fare i conti con le peculiarità dei singoli settori (si

¹⁴. Per una piena comprensione del problema, e dell’asimmetria tra i “costi concentrati” e i “benefici diffusi” delle liberalizzazioni, si vedano James Buchanan - Gordon Tullock, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1998 (1962).

pensi ai vari decreti intitolati alle liberalizzazioni che contenevano provvedimenti eterogenei).

Il nuovo parlamento dovrebbe prendere seriamente in considerazione l'opportunità di emanare una legge di riforma per ciascun settore, cercando di tener conto all'interno di un'unica norma (o di un numero limitato di norme da avviare in serie) di tutti i problemi che oggi impediscono il dispiegarsi della concorrenza.

Appendici. Come liberalizzare alcuni settori

A.1. Mercato elettrico

- Rimuovere le componenti tariffarie non necessarie.
- Allocare correttamente i costi.
- Aprire definitivamente il mercato.
- Privatizzare i soggetti pubblici.

Il mercato elettrico è formalmente libero dall'1 luglio 2007, quando tutti i consumatori sono stati messi nella condizione di scegliere il proprio fornitore. Rimangono tuttavia una serie di nodi da sciogliere, relativi da un lato alla crescita della componente regolata della bolletta (fiscale e parafiscale, dovuta principalmente ai sussidi alle fonti rinnovabili), dall'altro alla vera e propria dinamica concorrenziale.

A questo scopo vanno intraprese diverse riforme, alcune delle quali tuttavia da affidare a delibere dell'Autorità per l'energia.

Dal punto di vista dei prezzi, è essenziale ridurre al minimo la componente fiscale e parafiscale. Questa operazione ha un'enorme valenza concorrenziale, perché più le bollette vengono livellate verso l'alto, meno appare rilevante lo scostamento esistente tra le varie offerte, che ovviamente possono incidere solo sulla parte della bolletta che si forma sul mercato. In questo senso è prioritario rimuovere dalla tariffa tutte le componenti improprie, che costituiscono o una fonte di sussidio caricata sul consumatore elettrico, oppure un sussidio

non giustificabile. Questo include il divieto di utilizzare la struttura tariffaria per finanziare singole categorie di consumatori (i grandi consumatori, per esempio) o addirittura soggetti specifici (come Trenitalia).

Un secondo elemento fondamentale riguarda la corretta allocazione dei costi. Oggi una serie di costi “di sistema”, riconducibili a specifici soggetti o comportamenti, sono infatti socializzati. Un esempio sono gli oneri dovuti allo “sbilanciamento” della rete causato dalla produzione intermittente di alcune fonti rinnovabili. Il principio dovrebbe essere che ogni costo “di sistema” non necessario deve essere pagato da chi lo causa.¹⁵ Ma questo presuppone anche il diritto/ dovere di questi soggetti di poter gestire in piena libertà l’energia da essi prodotta, anziché conferirla a un soggetto pubblico (il Gse) che poi si occupa della sua valorizzazione. Ciò implica anche una seria razionalizzazione della galassia di soggetti pubblici che oggi interviene, in vario modo, nel funzionamento del mercato.

Il terzo punto è quello legato al permanere di una grande massa di consumatori che preferiscono restare sotto l’ombrello pubblico. Ciò distorce il mercato cambiando i comportamenti dell’offerta e della domanda. A partire da una certa data (per esempio, l’1 gennaio 2015) dovrebbe essere definito il totale *switch off* della domanda, preceduto da una seria campagna di informazione.

Infine, per le ragioni già illustrate, tutti gli operatori pubblici dovranno essere privatizzati.

A.2. Mercato del gas

- Completare la separazione proprietaria di Snam.
- Risolvere congestioni contrattuali sui gasdotti internazionali e liberalizzare il gas da stoccaggio.
- Aprire definitivamente il mercato.
- Privatizzare i soggetti pubblici.

Come nel mercato elettrico, anche in quello del gas la

¹⁵ Carlo Stagnaro, “How Solar Subsidies Can Distort the Power Market: The Case of Italy”, *European Energy Review*, 5 luglio 2012, <http://bit.ly/M0veNa>.

competizione è ostacolata dall'esistenza di uno "zoccolo" della bolletta che però, a differenza del caso elettrico, per il gas è riconducibile prevalentemente alla componente fiscale. Compatibilmente con i vincoli di bilancio e con la situazione delle finanze pubbliche, sarebbe opportuno immaginare una progressiva riduzione dell'accisa sul gas naturale ai livelli medi europei.

Vi sono, tuttavia, diverse questioni legate al *market design* che meritano di essere affrontate allo scopo di rendere più fluida la competizione. La principale riguarda il modo ambiguo in cui è stata operata la separazione proprietaria tra l'ex monopolista (Eni) e l'operatore della rete di trasporto nazionale e degli stoccaggi (Snam). La separazione è essenziale per rimuovere conflitti di interesse nella determinazione della politica di investimenti nell'infrastruttura essenziale. Tuttavia il modo in cui l'*unbundling* è stato realizzato nell'arco del 2012 lascia dei dubbi, in quanto il controllo di Snam, sottratto a Eni, è stato assegnato a Cassa depositi e prestiti, che è pure l'azionista di controllo del Cane a sei zampe. In tal modo è stato spostato a un livello più alto il conflitto. Sarebbe dunque opportuna la cessione di almeno uno tra Eni e Snam, e preferibilmente di entrambi (posta l'incompatibilità tra la partecipazione con quote rilevanti al capitale dell'uno e dell'altro, regola che trova l'unica eccezione – esplicita – proprio in Cdp).

Un problema ugualmente pressante è relativo all'utilizzo dei gasdotti internazionali. A dispetto dell'attuale condizione di eccesso di capacità d'importazione rispetto alla domanda, le *pipeline* sono spesso soggette a congestioni "contrattuali". Ossia, sebbene la capacità non sia fisicamente sfruttata, i diritti di transito vengono fatti valere per non consentirne l'uso ai concorrenti. Questo tipo di ostacolo può essere superato introducendo clausole di tipo *use or lose* sulla capacità – vale a dire, la capacità non utilizzata viene automaticamente messa all'asta.

Va detto che nel corso del 2012 si è osservata, per la prima volta, una significativa convergenza tra i prezzi

all'ingrosso italiani ed europei. Tale fenomeno è spiegabile soprattutto con il calo della domanda che ha "allungato" il mercato italiano, rendendo non più sostenibile il differenziale di prezzo preesistente.¹⁶ Per rendere strutturale tale convergenza occorre, oltre all'intervento sui gasdotti internazionali, procedere alla piena liberalizzazione del gas da stoccaggio (oggi riservato prioritariamente ai consumatori domestici) e rimuovere i residui controlli sulla struttura di *pricing*, che produce una distribuzione irrazionale per cui i grandi consumatori termoelettrici pagano il gas molto più caro dei loro *competitor* internazionali, con ricadute a cascata sui prezzi elettrici.

Infine, come nel caso elettrico, occorre procedere entro un periodo di tempo ragionevole al completo *switch off* di tutti i consumatori per allargare le dimensioni del mercato e rimuovere le distorsioni. Bisogna pure procedere alla privatizzazione di tutti gli attori in mano pubblica, con una riflessione sull'opportunità di riorganizzare le società di grandi dimensioni (come Eni) o verticalmente integrate anche nella gestione di reti locali di distribuzione (come molte municipalizzate).

A.3. Trasporti ferroviari

- Insediare un regolatore indipendente.
- Separare la rete dal servizio.
- Abrogare le norme anticoncorrenziali.
- Mettere a gara il servizio pubblico.

Il trasporto ferroviario si divide in tre grandi categorie: trasporto passeggeri, merci e trasporto regionale. In modo diverso, tutti e tre questi settori sono caratterizzati dalla presenza ingombrante del monopolista pubblico. I problemi derivano principalmente da un doppio conflitto di interessi: da un lato il monopolista è verticalmente integrato e gestisce la rete in condizioni di

¹⁶ Antonio Sileo - Carlo Stagnaro, "In Italia il gas costa troppo?", paper presentato al convegno dell'Adam Smith Society, Milano, 19 novembre 2012.

insufficiente trasparenza, dall'altro è controllato dallo Stato che ha anche funzioni di regolazione e che le ha esercitate spesso con un occhio di riguardo agli interessi dell'*incumbent*.

La soluzione di questi problemi passa per una riforma radicale.

Il primo passo deve essere l'individuazione di un regolatore indipendente, per allontanare l'interesse dello Stato-azionista dalle sue funzioni regolatorie. Il decreto liberalizzazioni di gennaio 2012, in realtà, istituisce un'Autorità dei trasporti con caratteristiche di indipendenza formale ma, nella pratica, tale soggetto si è arenato tra i veti incrociati delle forze politiche.¹⁷ Inoltre sembra che il personale dell'Autorità, se mai arriverà a insediarsi, sarà in maggioranza di provenienza ministeriale: ciò garantisce una continuità, piuttosto che una discontinuità, nel modo in cui la questione è stata finora gestita, e non consente il tipo di autonomia che è invece necessaria. Tant'è che nel passato si sono osservati casi in cui gli uffici ministeriali erano letteralmente indistinguibili da quelli di Trenitalia.¹⁸

L'individuazione di un regolatore autorevole è la condizione necessaria per procedere alle altre misure di cui si avverte l'esigenza per introdurre concorrenza nel mercato. La principale è la separazione della rete dalle società con cui Ferrovie dello Stato Italiane produce i propri servizi, in modo da distinguere nettamente l'infrastruttura in monopolio tecnico dai segmenti (potenzialmente) concorrenziali.¹⁹

Da ultimo, occorre agire su due fronti distinti. In primo luogo, bisogna rimuovere tutti gli ostacoli normativi che impediscono la concorrenza. Per esempio,

17. Piero Rubino, "L'Autorità che non decolla", *Lavoce.info*, 14 settembre 2012, <http://bit.ly/WbJf4l>.

18. Si veda Lucia Quaglino, "La bomba sua la macchina a vapore. Fisiologia e patologia del monopolio ferroviario italiano: il caso Arenaways", Ibl, *Briefing Paper*, n. 118, 27 novembre 2012, <http://bit.ly/10PiVj0>.

19. Ugo Arrigo - Vittorio Ferri, "La separazione delle reti ferroviarie. Insegnamenti per l'Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna", Ibl, *Special Report*, 14 maggio 2012, <http://bit.ly/JaKab1>.

la legge 99/2009 consente di impedire a società private l'effettuazione di fermate intra-regionali nel caso in cui si comprometta l'equilibrio economico del titolare del servizio pubblico.

Secondariamente, è urgente mettere a gara tutti i contratti di servizio pubblico, in particolare nel trasporto regionale, allo scopo di contenere i costi del servizio e garantire una qualità migliore.

A valle di queste operazioni, Ferrovie dello Stato Italiane può essere smembrata nelle sue componenti e privatizzata.

A.4. *Trasporto pubblico locale*

- Consentire concorrenza nel mercato.
- Assegnare il servizio pubblico tramite gara.
- Privatizzare gli attuali operatori.

Il trasporto pubblico locale è gestito ovunque come un monopolio "naturale", e quasi ovunque affidato a società pubbliche. Non vi è alcuna ragione di perpetuare questa situazione che, peraltro, produce enormi inefficienze sia dal lato dei servizi offerti, sia dal lato dei costi di produzione.²⁰

Anzi, come ha suggerito anche l'Antitrust occorre introdurre il principio per cui l'esercizio dell'attività di trasporto collettivo è libera e può essere svolta da qualunque operatore sia in possesso di adeguate caratteristiche tecniche e finanziarie.²¹

Laddove esistano ragioni per cui una linea – o un pacchetto di linee – non sia in grado di sostenersi sul mercato, ma sia comunque necessaria per ragioni politiche o sociali, è accettabile che intervenga l'attore pubblico. Tuttavia ciò deve avvenire a due condizioni: 1) l'Antitrust convalidi l'argomentazione secondo cui è

20. Ugo Arrigo, "Organizzazione e (mancata) riforma del trasporto pubblico locale", Ibl, *Briefing Paper*, n. 44, 15 settembre 2007, <http://bit.ly/Us0rj4>.

21. Francesco Gastaldi - Lucia Quaglino - Carlo Stagnaro, "Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio: il caso ligure", Ibl, *Special Report*, 23 luglio 2012, <http://bit.ly/132NrWb>.

necessario riconoscere un'esclusiva e/o un sussidio per fornire quella parte di servizio; 2) il soggetto esercente il servizio pubblico sia individuato attraverso gara.

Da ultimo, e come in tutti gli altri casi analoghi, gli operatori attuali devono essere privatizzati allo scopo di rimuovere i conflitti di interesse e garantire l'efficacia delle gare, riducendo così i costi ed eliminando gli incentivi a fare uso clientelare delle società pubbliche.

A.5. Servizi professionali²²

- Soppressione di molti ordini professionali, con conseguente liberalizzazione completa di svariati settori.
- Trasformare gli ordini professionali rimasti in associazioni obbligatorie in concorrenza tra di loro.
- Prevedere forme di filtro in ambito universitario, con conseguente semplificazione del successivo ingresso nella professione.
- Permettere l'organizzazione dei servizi professionali in forma societaria, anche attraverso la partecipazione di soci solamente di capitale.

La realtà delle professioni è gestita attraverso lo schema "ordinistico": ogni operatore deve necessariamente essere iscritto a un albo tenuto da un ente di diritto pubblico ("l'ordine", appunto) il quale nasce con il compito di vigilare sul rispetto della deontologia e sulla qualità delle prestazioni, nonché di garantire che nessun iscritto leda la dignità della professione.

Attualmente il sistema ordinistico coinvolge più di trenta professioni intellettuali (considerando anche quelle mediche), cioè sostanzialmente ogni professione intellettuale possibile: molti ordini sono sorti negli ultimi decenni andando a interessare ambiti che prima erano lasciati interamente al libero mercato.

È necessario, in primo luogo, invertire questa tendenza all'ampliamento del perimetro delle attività soggette

22. Questo paragrafo è opera di Silvio Boccalatte.

a un "ordine" attraverso una legge-quadro unitaria che (quantomeno) riconduca all'ambito del libero mercato tutte le attività professionali i cui ordini siano stati istituiti dopo la Seconda guerra mondiale: ciò, però, non è sufficiente per garantire che il quadro giuridico consenta di far emergere i migliori professionisti, permetta alla clientela di trovare un'offerta in grado di venire incontro a ogni possibilità economica e dia modo agli operatori di confrontarsi ad armi pari sullo scacchiere internazionale.

Attualmente, gli ordini sono stati molto depotenziati sia dall'abrogazione della vincolatività delle tariffe minime, sulla quale essi erano chiamati a esercitare la vigilanza, sia dalla prevista sottrazione delle loro competenze in materia disciplinare, che verranno attribuite a organismi terzi formati da componenti del mondo professionale e da esponenti della clientela: è necessario cogliere l'occasione per trasformare completamente i connotati degli ordini, che devono diventare associazioni in competizione. Anche mantenendo l'obbligo di adesione, i professionisti dovrebbero essere lasciati liberi di aderire all'associazione professionale più vicina alle loro caratteristiche e alla loro professionalità: ogni associazione professionale potrà poi scegliere una propria politica tariffaria e deontologica, da offrire in concorrenza con le altre.

Non si può poi ignorare come le professioni siano ormai diventate vere e proprie forme di "ripiego" per giovani che non sono riusciti a trovare lavori (spesso molto meglio retribuiti) come dipendenti, anche nella pubblica amministrazione: ciò accade perché la scuola e l'università hanno completamente abdicato al loro ruolo selettivo, diplomando e laureando persone spesso impreparate e rinviando all'alba dei trent'anni la scelta sul proprio percorso lavorativo. È invece necessario introdurre forme di filtro sia all'ingresso dell'università sia durante tutto il percorso formativo, al fine di giungere alla formazione di persone che intraprendano il percorso di professionisti per scelta cosciente e motivata.

Va infine affrontato il problema della partecipazione dei soci di capitale alle attività professionali: per quanto possa non essere del tutto infondato il timore che un loro coinvolgimento tenda a ridurre l'indipendenza dei professionisti, non si deve dimenticare che su questi ultimi grava sempre l'obbligo di competenza e l'obbligo di astenersi in caso di conflitto d'interessi. Piuttosto, permettere la partecipazione dei soci di capitale, anche non minoritari, nelle società tra professionisti – specie nelle società di dimensioni più ampie – consentirebbe di superare il grave fenomeno del “nanismo” degli studi professionali italiani, che, anche per questo motivo, faticano a competere a livello internazionale.

A.6. Poste²³

- Eliminare la riserva residua.
- Ripensare il perimetro e le modalità di assegnazione e finanziamento del servizio universale.
- Armonizzare il trattamento fiscale.
- Prevedere condizioni regolate di accesso alla rete.
- Separare e privatizzare le attività non *core*, a cominciare da Bancoposta.

I servizi postali, formalmente liberalizzati dal 2011, si caratterizzano tuttora per la presenza largamente dominante in ogni segmento del mercato dell'ex monopolista. Il percorso opportunamente inaugurato, sulla scorta dei provvedimenti comunitari, dovrà pertanto trovare un coronamento con una serie di misure che incidano sui nodi ancora irrisolti.

È senz'altro necessario completare la liberalizzazione formale: la normativa prevede ancora oggi una riserva a favore dell'operatore pubblico per le consegne relative alla notificazione di atti giudiziari e contravvenzioni stradali, pur senza alcuna apprezzabile esigenza di tutela.

Quanto alla disciplina del servizio universale, ri-

23. Questo paragrafo è opera di Massimiliano Trovato.

mangono aperte diverse questioni: in primo luogo, la sua ampiezza dovrebbe essere limitata a quei servizi che gli utenti non potrebbero individualmente acquistare sul mercato: con l'esclusione, per esempio, della posta massiva. Inoltre, appare fortemente criticabile la sua assegnazione diretta per 15 anni a Poste Italiane: sarebbe preferibile un'assegnazione tramite gara e per periodi più limitati, anche di singoli comparti geografici o merceologici. Questo meccanismo permetterebbe una più efficiente quantificazione dei costi del servizio universale, fermo restando che il rimborso dei relativi oneri non può in nessun caso trasformarsi in un sussidio all'operatore assegnatario.

Una maggiore concorrenzialità sarebbe resa possibile da due ulteriori misure. Andrebbero eliminate le asimmetrie in materia di Iva, il cui pagamento è allo stato attuale escluso per le sole prestazioni di servizio universale fornite dall'operatore pubblico – e non soggette a negoziazione individuale, sebbene persino su questo versante l'Antitrust abbia rilevato delle irregolarità. È poi auspicabile che, così come accaduto in altri settori, ai nuovi entranti sia concessa – in questa fase di apertura del mercato – l'opportunità di accedere alla rete dell'*incumbent* a condizioni regolate e non discriminatorie, sotto la vigilanza dell'Autorità competente.

Infine, è necessario recidere i legami tra il *core business* postale e le numerose altre iniziative che l'azienda ha intrapreso o consolidato nel corso degli anni. Questa vasta diversificazione determina confusione sul ruolo dell'operatore pubblico, genera conflitti d'interesse e garantisce a Poste Italiane un più favorevole contesto competitivo, tra l'altro perché non ostacola efficacemente l'emersione di sussidi incrociati. Queste considerazioni valgono in special modo, alla luce della loro rilevanza in termini di ricavi, per i servizi Bancoposta, che dovranno confluire in una società autonoma – assoggettabile alla disciplina bancaria – in vista di una successiva privatizzazione.

